

TRÁFICO MARÍTIMO Y MEDIO AMBIENTE

Texto: **Juan Martínez Sánchez**

Subdirector General de Prevención de Residuos
Ministerio de Medio Ambiente

Que el tráfico marítimo constituye en ocasiones un riesgo alto para el ambiente es algo que hoy día nadie puede negar. Basta evocar nombres como Exxon Valdez, Urquiola, Prestige..., para que en la mente de todos aparezcan imágenes pavorosas de daños terribles cuya recuperación, no siempre posible, requiere mucho tiempo y cuantiosos gastos. Menos conocidas, pero también de riesgo, son las actividades relacionadas con el transporte marítimo de residuos. En este caso, tomando en consideración la legislación internacional, incluso se dan casos de transportes ilícitos en los que se eluden los controles de las autoridades responsables.

Un tercer caso de daños ambientales derivados de la actividad marítima está relacionado con el desguace de los buques al final de su vida útil, en determinados países, sin controles ambientales ni sanitarios. Es esta una práctica que ha saltado a los medios de información en los últimos años, con el consiguiente escándalo de la opinión pública internacional.

El aumento de la seguridad en la navegación, para evitar naufragios y accidentes, está siendo objeto de estudios y dando lugar a nuevas regulaciones de la Organización Marítima Internacional (OMI), tales como la implantación de la obligatoriedad del doble casco en los buques. También hay que mencionar, a este respecto, el Código en vigor para la investigación de los siniestros y sucesos marítimos, (Resolución A 489 (20) de la OMI, 1997), derivados de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Jamaica, 1982), que ampliaba y mejoraba las reglas establecidas en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS, 1974/1978). En este Código se establecen directrices para llevar a cabo las investigaciones, algunas de las cuales se refieren a los daños ambientales causados, su origen y la exigencia de propuestas y medidas para evitarlos.

En lo que respecta al transporte de residuos, en particular de los caracterizados como peligrosos (RP), se encuentra vigente el Convenio de Basilea, regulado en el marco de las Naciones Unidas, cuya aplicación al caso del transporte marítimo viene dando lugar en la práctica al descubrimiento de frecuentes incumplimientos y a la detección de algunas lagunas técnicas y jurídicas. La regulación del transporte de residuos de este Convenio

El aumento de la seguridad en la navegación está siendo objeto de estudios y dando lugar a nuevas regulaciones de la Organización Marítima Internacional (OMI)

tuvo en su momento varios objetivos concretos, uno de los principales fue el de evitar que los países ricos e industrializados (los principales generadores de RP) enviaran sus RP de manera indiscriminada e incontrolada a los países pobres y subdesarrollados. El Convenio de Basilea y su regulación sobre RP fue incorporada al corpus legislativo de la Unión Europea (UE) a través de un Reglamento, el 259/93, que acaba de ser actualizado para incorporar en él algunas modificaciones introducidas por el propio Convenio (Reglamento 1013/2006, en vigor desde julio de 2007).

El problema del desguace incontrolado de buques debe contemplarse en el doble contexto del Convenio de Basilea y de la legislación de la UE en materia de residuos, todo ello teniendo en cuenta las peculiaridades del Derecho Marítimo, a veces poco congruente jurídicamente con aquéllos.

EL CONVENIO DE BASILEA

Este Convenio ofrece un marco técnico-jurídico amplio de prevención, control y policía ambiental en materia de traslado, no solo marítimo, de RP. Sus principales prescripciones son las siguientes:

* MECANISMOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO

Se basan en dos figuras jurídicas complementarias, el llamado Procedimiento de Consentimiento Previo (PIC, en siglas inglesas) y la facultad de todos los países para prohibir la importación de determinados residuos. El PIC consiste en un mecanismo, obligatorio para todos los países exportadores/receptores, mediante el cual es requisito previo sine qua non para enviar residuos a otros país la aceptación expresa, escrita



*Buque destinado al desguace después de su vida útil.
Foto: Santiago Dávila. Ministerio de Medio Ambiente.*

del país receptor. Naturalmente se da por supuesto que los envíos se hacen de manera ambiental y sanitariamente correcta y que el país de destino dispone de instalaciones autorizadas para tratar los residuos de manera adecuada.

El proceso de envío/transporte/recepción debe llevarse a cabo de forma transparente, con un sistema continuo de monitoreo y seguimiento.

Por otro lado, se concede a los países firmantes del Convenio la posibilidad de prohibir la importación de ciertos residuos, siempre que esa prohibición se imponga siguiendo un procedimiento de información previa a las Partes.

Ambos instrumentos básicos del Convenio están regulados con cierto detalle, aunque se deja cierto margen de acción a las Partes, en particular

cuando se trata de encontrar una solución a situaciones de hecho con residuos que han sido objeto de tráfico ilícito. He aquí algunos ejemplos que ilustran el rigor de los controles exigidos:

- Las personas que envíen, reciban o gestionen RP deben estar expresamente autorizadas para ello y tomar todas las medidas necesarias de prevención.

Uno de los principales objetivos del Convenio de Basilea es el de evitar que los países ricos e industrializados envíen sus residuos peligrosos de manera indiscriminada e incontrolada a los países pobres y subdesarrollados

- Las instalaciones de tratamiento deben estar expresamente autorizadas, autorización que solo podrán obtener si aplican métodos basados en el llamado principio de gestión ambiental apropiada (Environmental Sound Management, ESM) definido en el artículo 2 (8) y vigente en las Naciones Unidas con anterioridad al propio Convenio.

- Los transportes transfronterizos deben estar documentados siguiendo un procedimiento administrativo de control normalizado que debe ser verificado por las autoridades competentes. El procedimiento comienza por la comunicación del país exportador al receptor de la voluntad de realizar el envío, que no puede llevarse a cabo hasta recibir la autorización correspondiente de las autoridades del país receptor (esta autorización pueden, en ciertos casos, otorgarla de forma genérica); para estas últimas deben hacer antes de concederla las comprobaciones pertinentes y asegurarse de que las instalaciones de tratamiento son adecuadas y están autorizadas.

- Los transportes deben estar siempre cubiertos por un seguro o garantía similar.

- En caso de tráfico ilícito, debe estar penalizado por las Partes de acuerdo con sus normas penales o criminales. Las autoridades competentes deben estar debidamente



*Toma de muestras en el interior de un barco buscando residuos peligrosos.
Foto: Santiago Dávila. Ministerio de Medio Ambiente*

identificadas. El Convenio especifica qué tipos de actividades deben ser consideradas ilícitas, entre las que cabe destacar el traslado transfronterizo sin notificación o consentimiento.

En caso de traslados ilícitos, el Estado del que proceden está obligado a asegurar que los residuos son devueltos a la persona o entidad exportadora o, si ello no es posible, a aceptarlos directamente. En estos supuestos, si la devolución no es factible, se abre la posibilidad de buscar una solución adecuada en el país de destino, en el de origen o en un tercer país.

- Se establece un esquema de intercomunicación informativa entre las Partes y el Convenio, muy transparente, para facilitar la puesta en práctica

de estas medidas. También se exigen informes regulares de las Partes al Secretariado del Convenio.

- Las Partes pueden establecer prohibiciones de importación de manera unilateral. Que pueden ser incorporadas al derecho de los restantes países en forma de prohibiciones de exportación.

Una aplicación particular de esta facultad general se plasmó en la Decisión III/1 de la Conferencia de las Partes en la que se prohíben los transportes transfronterizos a los países no incluidos en el Anexo VII (países de la OCDE, de la UE y Liechtenstein); el llamado "Basel Ban Amendment" se adoptó en un intento de proteger a los países subdesarrollados y se aplica desde 1998. El reglamento actual



(2013/2006) requiere incluso que se den ciertas condiciones para el envío de determinados residuos no peligrosos a países no pertenecientes a la OCDE (la llamada "lista verde").

- Existe, desde 2002, un mecanismo para promover la correcta puesta en práctica y el cumplimiento del Convenio, bajo el control de un Comité; su naturaleza es de carácter voluntario y se plantea con una voluntad de cooperación.

Estos son los principales contenidos y prescripciones del Convenio de Basilea. Una valoración retrospectiva de los resultados obtenidos en la práctica hasta el presente podría sintetizarse diciendo que el mecanismo PIC se ha revelado eficaz, en general, y no ha sido un impedimento para el

comercio legal, legítimo de residuos. Al mismo tiempo viene permitiendo a las autoridades competentes prevenir e impedir el tráfico ilícito, obligar al retorno de residuos al país de origen en los casos previstos y proceder jurídicamente contra quienes vulneren lo establecido en el Convenio.

Siendo cierto todo lo anterior, en términos generales, no se pueden ignorar algunas dificultades que han surgido, sobre todo en los últimos años coincidiendo con el desarrollo económico de algunos países asiáticos. Existen datos que parecen sugerir que se ha producido un cierto incremento del tráfico ilícito de residuos. Algunas encuestas llevadas a cabo en puertos de la UE así parecen atestiguarlo, aunque no se dispone de suficiente información para cuantificarlo.

Reviste especial importancia en este contexto el caso de los buques destinados a desguace al final de su vida útil. Hay que recordar, a este respecto, la propia definición de residuo del artículo 2 del Convenio (y también la Directiva Marco de Residuos de la UE, definición que no parece que vaya a variar en su revisión tras el proceso actual de negociación y adopción): cualquier objeto del que existe la obligación legal o la voluntad de desprenderse.

Un barco puede quedar incluido en esta definición y ser por tanto "residuo", aunque siga siendo considerado "barco" (Decisión VII/26 de la Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea), lo que permite que ciertos tipos de embarcaciones puedan realizar un último desplazamiento a instalaciones de desguace. Son infrecuentes los casos en que los propietarios o fletadores declaran voluntariamente a las autoridades competentes el envío a reciclaje de sus buques. Todo parece indicar que son consideraciones de carácter económico las que mayormente condicionan estas situaciones. Muy pocos son los buques mercantes a los que se aplica el procedimiento de notificación previa PIC y tampoco se cumple lo establecido por el Convenio referente a los RP, y ello a pesar de que bastantes componentes del

propio buque pueden tener la caracterización de RP (aceites, baterías, amianto, metales pesados, ciertas pinturas y disolventes, CFC, etc.). Mucho que ver con esta situación tiene el hecho de que muchos agentes y entidades involucradas en la actividad marítima no consideran que estos barcos sean "residuos", aunque su dueño o poseedor desee desprenderse de ellos. Es ésta una de las principales fuentes de incertidumbre jurídica, ambigüedad y contenido semántico borroso que está dificultando la correcta gestión de muchos tipos de residuos, no solo barcos (otros ejemplos mencionables: los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, RAEE; los vehículos fuera de uso, VFU; los neumáticos fuera de uso, NFU; etc.). La expresión "querer desprenderse de" alude a una voluntad interna del poseedor, una mera actitud psicológica del sujeto, que es indemostrable si éste no explicita o manifiesta externamente de alguna manera.

A pesar de los numerosos problemas planteados en el pasado, y en el presente, a la hora de decidir si un material es o no "residuos" en aplicación de esa definición aún no se han establecido indicaciones, directrices, condiciones o simples circunstancias prácticas que ayuden a interpretarla. Tampoco parece que se vayan a incluir en la nueva versión que se adopte de la Directiva Marco de la UE, a pesar de la razonada y razonable petición de algunos Estados Miembros que, como España, vienen argumentando en los debates de la negociación no solo los motivos antedichos sino también la inconsistencia técnica y lógica de que sí se establezcan criterios para desclasificar un material como "residuo" pero no para clasificarlo como tal. En todo caso, está claro que el "sentido común" (argumento con el que se ha querido zanjar el asunto) no es suficiente para resolver esta incertidumbre, aparte de las muy diversas interpretaciones que pueden darse, y de hecho se dan, de tan dúctil y maleable término.

Cuando sus propietarios o responsables desean deshacerse de un buque al final de su vida útil eludiendo

la legislación sobre residuos, en especial las de la UE y del Convenio de Basilea, recurren a menudo a las muchas posibilidades para conseguirlo que se derivan de sus sucesivas compra-ventas y cambios de propietario y abanderamiento; las banderas de conveniencia contribuyen de manera destacada a construir en la práctica

una madeja jurídica opaca y enmarañada sobre el status del buque que hace casi imposible a las autoridades imponer las condiciones ambientales adecuadas para su desguace. Hay que tener en cuenta que estas autoridades deben respetar la legislación marítima vigente en materia de libertad de navegación, derechos de

navegación y de no retrasos injustificados, etc.

A todas estas dificultades hay que añadir otras también derivadas del factor citado, jurídicas y de gran trascendencia, como la identificación del "Estado exportador" (al cual, se exigen unas claras responsabilidades en el caso de tráfico y exportación ilícita) sobre todo si la decisión se toma en alta mar, ni que decir tiene que la aplicación práctica de la prohibición de exportación, contemplada en el Convenio y descrita anteriormente es lisa y llanamente imposible en estos casos.

Bastantes componentes de un buque pueden tener la caracterización de residuo peligroso (aceites, baterías, ciertas pinturas, disolventes, CFC...). Foto: Santiago Dávila. Ministerio de Medio Ambiente



LA REGULACIÓN DE LA OMI

La OMI, consciente de la insuficiente e incompleta legislación en esta materia, tomó la decisión de elaborar y aprobar un nuevo instrumento jurídico-técnico legalmente vinculante sobre el reciclaje de buques, iniciativa que encomendó desarrollar al Comité de Protección Ambiental (MEPC). Los contenidos esenciales de esta nueva regulación se refieren al diseño, construcción, operación y preparación de los buques, de forma que se facilita su posterior reciclaje de manera correcta, y a los requisitos exigibles a las instalaciones de reciclaje. También incluye un sistema o mecanismo de seguimiento, control y vigilancia, basado en la certificación y la exigencia de informes periódicos. Un borrador de la propuesta de Convención que responde al nombre de Convención para el Reciclaje de Buques (SRC), ya ha sido hecho público y se encuentra en la actualidad en proceso de discusión y debate.

No debe extrañar este enfoque de la OMI si tenemos en cuenta sus competencias, funciones propias y tradición legislativa. En el esquema propuesto se aprovechan los instrumentos de regulación y control disponibles en la OMI y su experiencia en materia de verificación. Es interesante destacar algunos de sus contenidos concretos:

- El sistema de control, seguimiento y vigilancia formaría parte del ya existente y más amplio sistema OMI de vigilancia. Se articularía tomando como base la responsabilidad del Estado de abande-

ramiento, que estará obligado a implantar sistemas de vigilancia y certificación desde la construcción al final de la vida útil del barco (from cradle-to-grave).

En paralelo, se prevé un control adicional que llevarán a cabo los Estados de los puertos de atraque, en forma de inspecciones para comprobar si se cumplen las convenciones OMI, reportando de ello al Estado de abanderamiento. En casos de incumplimiento las autoridades portuarias estarían autorizadas a adoptar acciones correctoras adecuadas. En este contexto, hay que mencionar los Memorandos de Entendimiento para la realización de inspecciones que algunos Estados han firmado, entre ellos, París, Tokio y USA, para promover las mejores prácticas en el control de los puertos.

Se prevé también la puesta en práctica de esquemas voluntarios de auditorías, al modo como ya existe en la UE para las industrias.

Se propone asimismo la posibilidad de llevar a cabo un control y seguimiento por parte de la propia SRC cubriendo no solo los aspectos ambientales sino también los de seguridad y sanitarios.

Es de lamentar que también en este borrador de Convención se eluda el importante asunto de la clarificación para la decisión acerca de si un "buque" es tal o es un "residuo".

Formalmente la SRC se estructura en artículos y anexos; se señala explícitamente que estos últimos, muy importantes, forman parte integral de la Convención al mismo nivel jurídico que el articulado.

INICIATIVAS DE LA UE PARA PROMOVER EL RECICLAJE DE BUQUES Y EVITAR SU DESGUACE INCONTROLADO

Es bien conocida la voluntad política de la UE de convertirse en la comunidad política de referencia mundial en materia ambiental, en la vanguardia ecológica que estimule a otros países o asociaciones de



Operario Inspeccionando el motor de un barco. Foto: Santiago Dávila. Ministerio de Medio Ambiente

países a adoptar posiciones más ambiciosas en los Acuerdos o Convenios Internacionales. Fue con este espíritu que en varios Consejos de Ministros de la UE se planteó el problema del desguace incontrolado de buques en algunos países subdesarrollados o con pocos medios para evitarlo. Varios países, entre ellos España, hicieron propuestas concretas para afrontarlo, siempre en el marco de la vigente legislación internacional, y muy especialmente en colaboración con el convenio de Basilea y la OMI. Así se puso en marcha una iniciativa, que se encuentra en proceso de negociación, para coordinar los diversos instrumentos jurídicos existentes y los que puedan legislarse en el futuro de manera que se refuercen mutuamente, se eviten duplicidades e incoherencias y, en suma, se optimicen los resultados prácticos obtenidos. En esta iniciativa también participa la Organización Mundial de la Salud. Dadas la experiencia y las solvencias técnica y jurídica de estas organizaciones cabe esperar excelente resultados en el futuro.

Finalmente y tras esta sucinta descripción de la situación actual, viene a la memoria cierto paralelismo con algunos debates históricos sobre la licitud/ilicitud de la navegación marítima. Hace ahora cuatro siglos tuvo lugar la primera gran polémica teórica sobre el derecho de navegación y el status jurídico de los mares. Hugo Gracioso defendió en su "Mare Liberum" el derecho de todos los países al uso inocente del mar, la legitimidad de la navegación, cualquiera que fuera la nacionalidad de las naves, si ésta tenía lugar con fines y medios lícitos. Frente a él John Selden, el voluble político y orientalista británico, se mostró partidario de un "Mare Clausum" regulado por las leyes nacionales de un país que, obvio es decirlo, debían ser las leyes inglesas. Es interesante destacar la gran actualidad de algunos de los perfiles y argumentos esgrimidos en esa disputa cuyo trasfondo económico, y no sólo político, fue y parece que sigue siendo la razón última que explica, pero no justifica un estado de cosas que es necesario corregir.