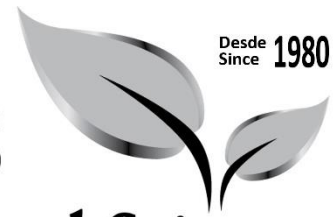




Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



Derecho del mar y manejo marino-costero en Costa Rica

Law of the Sea and Coastal-Marine Management in Costa Rica

Carlos Murillo ^a

^a El autor es especialista en relaciones internacionales con énfasis en derecho del mar, es profesor en las universidades Nacional y de Costa Rica y autor de “Costa Rica y el derecho del mar” (Euned, 1990), Costa Rica.

Director y Editor:

Dr. Eduardo Mora-Castellanos

Consejo Editorial:

Enrique Lahmann, UICN, Suiza

Enrique Leff, UNAM, México

Marielos Alfaro, Universidad Nacional, Costa Rica

Olman Segura, Universidad Nacional, Costa Rica

Rodrigo Zeledón, Universidad de Costa Rica

Gerardo Budowski, Universidad para la Paz, Costa Rica

Asistente:

Rebeca Bolaños-Cerdas



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

DERECHO DEL MAR Y MANEJO MARINO-COSTERO EN COSTA RICA

RESUMEN

por CARLOS MURILLO

La relación entre el ser humano y el mar se ha dado a todo lo largo de la historia y en los últimos años ha adquirido una relevancia particular por los problemas ambientales y las regulaciones internacionales y nacionales sobre el mar y el espacio marino-costero. Estas regulaciones tuvieron un gran impulso con la adopción en 1982 de la *Convención sobre el derecho del mar*, que estableció una serie de compromisos y deberes para los estados ribereños en materia de protección del recurso marino. Este artículo reseña brevemente la evolución del derecho del mar, evalúa el aporte y la participación costarricenses en ese ámbito, analiza las disposiciones sobre la relación marino-costera –especialmente en Costa Rica– y las obligaciones de los estados ribereños en la implementación de normas que garanticen la protección y la conservación de los recursos en ese espacio a fin de acercarse a la administración ambientalmente sostenible de las zonas costeras, reconociendo el rol fundamental de la cooperación internacional y los enfoques regionales.

The relationship between man and sea has existed throughout history and it has acquired a particular relevance in the last years due to environmental problems and the international and state regulations about the sea and the coastal-marine space. These regulations increased greatly with the adoption of the 1982 Sea Right Agreement, which made the countries along the rivers acquire some compromise and responsibilities concerning marine resource protection. The first part of this article is a brief summary of the evolution of the sea right. Then it is followed by the Costa Rican participation and contribution to this topic. Later, the disposition of the coastal-marine relations—specially the Costa Rican one—as well as the obligations of the riverside states to apply norms that guarantee their area's protection and conservation are analyzed. This way, it is possible to access the sustainable management of coastal areas in order to point out the important role of international cooperation and regional approach.

Carlos Murillo Zamora, especialista en relaciones internacionales con énfasis en derecho del mar, es profesor en las universidades Nacional y de Costa Rica y autor de *Costa Rica y el derecho del mar* (Euned, 1990).

La interacción entre el ser humano y el hábitat marino va más allá de lo meramente geográfico; ello a pesar de la importancia de los vastos océanos (que representan el 72 por ciento de la superficie planetaria) y su influencia sobre el clima (la cual apenas comienza a comprenderse). En realidad, a lo largo de la historia de la humanidad el mar ha constituido un factor vital en el desarrollo cultural, económico, político y específicamente jurídico, lo cual está relacionado con que la mayor parte de la población mundial viva a menos de 200 millas de las costas, que, por cierto, son las más vulnerables a los desastres naturales por ser territorios expuestos a la acción directa de los mares y océanos. Si se tiene en cuenta la compleja relación entre los seres humanos y los océanos, que se manifiesta –en primera instancia– en los espacios marino-costeros, se podrá comprender la importancia de establecer regulaciones que garanticen la protección y la preservación de esa frágil franja en la que convergen el mar, la tierra y la atmósfera. En el ámbito internacional ha habido avances importantes desde mediados del siglo XX –aunque la evolución del derecho del mar y el derecho marítimo se remonta a la Antigüedad–; sin embargo, en el plano estatal la adopción de medidas y regulaciones ha sido asimétrica. De ahí la urgente necesidad –en casos como el de Costa Rica– de implementar, a corto o mediano plazos, una normativa que contribuya a preservar y proteger el medio marino, su fauna y su flora, regulando esa compleja interacción en un espacio tan reducido y vulnerable.

La *Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar*, suscrita en Jamaica en 1982, denominada la “Constitución de los océanos”, no se limitó a establecer regulaciones para los espacios marítimos, sino que reconoció la existencia de un vínculo indisoluble



Punta Uvita, Costa Rica

Eric Gay

entre el espacio continental e insular –particularmente la zona costera– y las zonas marinas y marítimas¹. Ello porque estableció una serie de deberes y derechos de los estados ribereños en relación con la protección y preservación del medio marino y costero; además de las disposiciones que consideran al estado como una especie de delegado de la comunidad internacional para proteger un área que en su mayor parte es “patrimonio común de la humanidad”. De igual forma, esa *Convención* dispuso la obligación de los estados de emitir leyes y reglamentos y adoptar todas las medidas pertinentes para prevenir, reducir y controlar la contaminación procedente de fuentes terrestres, para lo que deben tener en cuenta las disposiciones y recomendaciones internacionales sobre esa materia². Sin embargo, no existe una convención o acuerdo internacional específico sobre la prevención y el control de la contaminación de los mares resultante

de las actividades terrestres. Aunque en 1995, en el marco del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (Pnuma), se adoptó el “Programa de acción mundial para la protección del medio marino frente a actividades realizadas en tierra” (adoptada por la Conferencia Intergubernamental para la Adopción de un Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino Frente a las Actividades Realizadas en Tierra, celebrada en Washington en 1995), con el propósito de proteger las zonas costeras y marítimas de la contaminación causada por actividades desarrolladas en tierra firme, tales como la industria, la minería, las actividades agrícolas y las emisiones de los automóviles. De ahí que supone la obligación de los estados ribereños de establecer las regulaciones pertinentes para evitar que las actividades costeras ocasionen un deterioro acelerado del espacio marino³.

¹ Se entiende por espacios marinos los que existen independientes de la acción humana en cuanto ejecutada por actores sociales; mientras que los espacios marítimos son construidos por los seres humanos a partir de las esferas política, jurídica, económica y cultural.

² Sobre esta temática existen numerosas disposiciones internacionales, entre ellas el *Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias*, el *Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación*, el *Convenio sobre la diversidad biológica* y la *Convención marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático*, que incluyen normas y regulaciones sobre las actividades costeras y su impacto sobre el medio marino.

³ El punto 1 de dicha declaración anota: “Estableciendo como meta común la adopción de medidas sostenidas y eficaces para hacer frente a todos los efectos en el medio marino de las actividades realizadas en tierra, especialmente los resultantes de las aguas residuales, los contaminantes orgánicos persistentes, las sustancias radiactivas, los metales pesados, los aceites (hidrocarburos), los nutrientes, la movilización de sedimentos,

A continuación, haré una breve referencia a la evolución del derecho del mar, para ubicar el problema marítimo-costero en la dimensión histórica; luego, analizaré las disposiciones de la *Convención de derecho del mar* haciendo mención del caso costarricense en materia de las costas y conservación, protección y preservación de los recursos en ese espacio de interacción; esto me permitirá, al final, destacar la importancia de una visión integral de los asuntos marino-marítimo-costeros (en realidad terrestres).

Evolución del derecho del mar

Pretender resumir en unos pocos párrafos la evolución del derecho del mar constituye una especie de odisea propia de las rapsodias griegas. Sin embargo, es necesario comprender que los intentos de regular la interacción terrestre con el mar no es algo nuevo, sino, por el contrario, un asunto que preocupó a los seres humanos desde la Antigüedad. Por ello han surgido múltiples regímenes jurídicos, tales como el *mare nostrum* romano y el *mare britannicum*, y los gobiernos talasocráticos como los de Tiro (antigua Fenicia) y Egina (Atenas). Ello llevó a Karl Haushofer (citado por Murillo 1990: 8) a afirmar que el mar es “un bien primitivo de todos los hombres, a la par de su perpetuo enemigo desde el comienzo de la historia de la humanidad; una fuerza perenne que educa y disciplina, sustenta y derriba, vivifica y destruye, y que, desde la aparición del hombre sobre el mundo favorece e impide, a la vez, la peregrinación de éste sobre la Tierra”.

En un intento por regular esa peregrinación e interacción humanas, en la Antigüedad aparecieron los códigos de *Hammurabi* (2000 a.c.) y de *Manú* (600 a.c.) que, entre otras cosas, regulaban el comercio y la navegación marítimas. A ellos se sumaron las disposiciones romanas de Justiniano y Teodosiano, que sistematizaron el derecho romano de navegación. Sin embargo, el gran salto se produjo tras el final de la Edad Media, pues las principales potencias europeas se preocuparon por controlar los mares y establecer regulaciones que intermediaran las actividades

humanas en los vastos espacios que estaban siendo recorridos por los navegantes europeos.

Lo que quedó claro con los aportes de John Selden, Hugo Grocio, Andrés Bello y muchos otros destacados juristas internacionales, es que la relación entre la tierra y el mar se fundamentaba en principios legales y en la necesidad de proteger los recursos para beneficio de los seres humanos. Como parte de esos esfuerzos, en la primera mitad del siglo XX se emitieron importantes disposiciones, sobre todo las contenidas en la *Convención marítima de La Habana* (1928), en la *Declaración de Londres* (1909) y en la *Declaración general de estados americanos* (1939), a las que se agregaron los debates de la Conferencia de La Haya de 1930. No obstante, fue con el establecimiento de la Organización de Naciones Unidas (Onu) y la iniciativa de la Comisión de Derecho Internacional que se dio el gran salto hacia la “Constitución de los océanos”.

La cuestión es que, como lo he señalado y lo repetiré a lo largo de este documento, los mares y océanos son clave para la humanidad, lo cual es reconocido por Onu cuando afirma que “los océanos son un recurso económico vital que proporciona sus medios de vida a millones de personas en todo el mundo. El grueso del comercio internacional -aproximadamente el 90 por ciento- se transporta por mar. Más del 29 por ciento de la producción mundial de petróleo viene de los océanos. El turismo de playa y los cruceros son una importante fuente de ingresos para muchos países, especialmente los pequeños estados insulares en desarrollo. Cada año se capturan en todo el mundo casi 90 millones de toneladas de pescado, con un valor aproximado de 50.000 millones de dólares, y el sector pesquero y la acuicultura por sí solos dan trabajo a 36 millones de personas. Por último, cada vez son más los científicos que se interesan por el fondo de los océanos y buscan allí los descubrimientos científicos y los recursos del futuro” (Onu 2002).

la basura y las alteraciones físicas y la destrucción de hábitat”. Además propone: “Tomando medidas para elaborar, de conformidad con las disposiciones del Programa de Acción Mundial, un instrumento mundial jurídicamente vinculante para la reducción y/o eliminación de emisiones y descargas de los contaminantes orgánicos persistentes enumerados en la decisión 18/32 del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y, cuando proceda, la eliminación de su fabricación y uso. La naturaleza de las obligaciones contraídas debe estar en consonancia con las especiales circunstancias de los países que necesitan asistencia. Debe prestarse particular atención a la posible necesidad de seguir utilizando, a falta de alternativas, determinados contaminantes orgánicos persistentes para salvaguardar la salud humana, mantener la producción de alimentos y mitigar la pobreza, así como a la dificultad de adquirir productos sustitutos y transferir tecnología para el desarrollo y/o la fabricación de esos productos”.

Convención de derecho del mar y Costa Rica

La segunda mitad del siglo XX constituyó, como señalé, el clímax del desarrollo del derecho del mar, al mismo tiempo que el periodo de mayor auge en la interacción entre los espacios terrestre y marítimo y entre los seres humanos y los mares. Los esfuerzos realizados durante las tres conferencias internacionales (conferencias de Ginebra de 1958 y 1960, y III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1973-1982) dieron sus frutos en el extenso y complejo texto de la *Convención de derecho del mar* (320 artículos y 9 anexos) que regula la interacción entre los individuos, las colectividades y los espacios marítimos y marinos -incluidos sus recursos naturales⁴.

La adopción de la *Convención de derecho del mar* constituye un monumento a la cooperación internacional y una clara evidencia de la posibilidad de establecer acuerdos globales. En ese sentido se ha señalado que "el conjunto integral que representa la *Convención* queda demostrado en el concepto de que el goce de los derechos y beneficios entraña el compromiso de cumplir determinados deberes y obligaciones a fin de que se pueda establecer un orden global equitativo". Por tanto, los estados deben respetar los derechos de los demás como un principio de convivencia pacífica; de ahí que "algunos deberes suponen la eventual ejecución de medidas más concretas; ejemplo de ello es la obligación de dar aviso debido a la existencia de un peligro" (Onu 1984: ix). En ese sentido, el artículo 300 indica que "los Estados-Partes cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con esta *Convención* y ejercerán los derechos, competencias y libertades reconocidos en ella de manera que no constituya un abuso de derecho".

La *Convención de derecho del mar* entró en vigor en noviembre de 1994; Costa Rica depositó el instrumento de ratificación en septiembre

de 1992 (luego de aprobarse en julio de ese año mediante la ley No. 7.291)⁵. Adicionalmente se adhirió al acuerdo relativo a las disposiciones de la *Convención* sobre la preservación y administración de especies de peces altamente migratorias en junio de 2001 y al acuerdo sobre la implementación de la parte XI ("La zona")⁶ de la *Convención* en septiembre de ese mismo año. Por consiguiente, el país adquirió una serie de compromisos que deben plasmarse tanto en normativa jurídica como en acciones concretas para garantizar la protección y la preservación del medio marino, tanto en sus áreas jurisdiccionales (mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental) como en el ámbito marítimo-costero.

Con amparo en las regulaciones de esa *Convención* se ha establecido diversas instituciones que desarrollan programas tendientes a implementar los extensos y complejos principios y normas del citado texto. Al respecto cabe señalar que extraña la escasa participación de Costa Rica, pues si se considera que el país desde mediados del siglo XX fue un promotor del establecimiento de la zona económica exclusiva, de la defensa de la plataforma continental y de un decidido aporte en las conferencias sobre el mar, resulta inexplicable que actualmente no destaque en los foros internacionales sobre el derecho del mar y no haya establecido claras regulaciones en algunas áreas clave entre las que puede citarse medidas concretas para cumplir con las obligaciones que impone la *Convención de derecho del mar* a los estados ribereños en la protección y conservación de los recursos marinos (sobre todo ictiológicos) en sus aguas jurisdiccionales.

Convención de derecho del mar y costas

Resulta interesante que la legislación australiana haya establecido un espacio marítimo adicional denominado "aguas costeras", con

⁴ La *Convención de derecho del mar* contiene las siguientes partes: "Introducción", "Mar territorial y zona contigua", "Estrechos utilizados para la navegación internacional", "Estados archipelágicos", "Zona económica exclusiva", "Plataforma continental", "Alta mar", "Régimen de las islas", "Mares cerrados y semicerrados", "Derecho de acceso al mar y desde el mar de los estados sin litoral y libertad de tránsito", "La zona", "Principios que rigen la zona", "Protección y preservación del medio marino", "Investigación científica marina", "Desarrollo y transmisión de tecnología marina", "Solución de controversias", "Disposiciones generales" y "Disposiciones finales".

⁵ Costa Rica hizo una "declaración interpretativa" en el momento de la firma de la *Convención de derecho del mar*, según consta en el artículo 2 de la citada ley, en el sentido de que el cobro de licencias de pesca que el país impone a barcos extranjeros por pescar en la zona económica exclusiva se aplicará a buques dedicados a la pesca de especies altamente migratorias.

⁶ Según el artículo 1 "la zona" se refiere a "los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional" y es "patrimonio común de la humanidad" (artículo 136), por lo que "ningún estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre parte alguna de la zona o sus recursos" (artículo 137).



Isla del Coco, Costa Rica

Avi Klapfer

una extensión de tres millas náuticas, aduciendo que éstas son las áreas más afectadas por contaminación derivada de nutrientes y sedimentos arrastrados por los ríos, materiales químicos, hidrocarburos y patógenos producto del desarrollo urbano, agrícola e industrial -sin contrariar con eso el espíritu de la *Convención de derecho del mar*. El argumento base es que “la salud de los ecosistemas marinos y de estuarios está inextricablemente vinculada a las cuencas con las cuales interactúa. Consecuentemente, muchas de las actividades realizadas en tierra pueden tener un efecto significativo en nuestros ambientes costeros” (Australian Department of The Environment and Heritage 2002). Esto es acorde con las disposiciones de la *Convención*, sobre todo en relación con la prevención, la reducción y el control de la contaminación del medio marino: sección 5, parte XII, artículo 207 (1): “los estados dictarán leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de fuentes terrestres, incluidos los ríos, estuarios, tuberías y estructuras de desagüe, teniendo en cuenta las reglas y estándares, así como las prácticas y procedimientos recomendados que se hayan convenido internacionalmente”; señalando el inciso 2 de ese mismo artículo que “los estados

tomarán otras medidas que puedan ser necesarias para prevenir, reducir y controlar esa contaminación”. Es decir, desde el punto de vista del estado ribereño, el gobierno se compromete a dictar las disposiciones mínimas necesarias para proteger el medio marino de las actividades terrestres, con lo que se reconoce que la acción estatal no está limitada al espacio terrestre ni a los espacios marítimos bajo su jurisdicción, sino que se parte de una visión integral de la tierra y el mar que se expresa en su mayor magnitud en las áreas costeras (entendida, repito, como el área en la que convergen dos espacios naturales, geográficos y humanos).

La *Convención de derecho del mar* va más allá y en el artículo 208 (inciso 1) advierte que el estado ribereño es responsable de “prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino resultante -directa o indirectamente- de las actividades relativas a los fondos marinos sujetas a su jurisdicción y a las islas artificiales”; mientras que los artículos 210 y 211 disponen lo mismo en el caso de la “contaminación del medio marino por vertimiento” y de “contaminación causada por buques”, incluidos los que “enarbolan su pabellón o estén matriculados en su territorio”, respectivamente.

Como el espíritu de la *Convención de derecho*

del mar está dado en función no solo del estado ribereño sino también de las características de la región y de los mares y océanos, el mismo artículo 207 (3) advierte que “los estados procurarán armonizar sus políticas al respecto en el plano regional apropiado”, reiterando así la visión integral, pues la naturaleza no reconoce las divisiones políticas, particularmente los límites que pretenden separar porciones de las zonas costeras. Esto se hace más evidente en costas como las del Caribe centroamericano, donde los ecosistemas mantienen un frágil equilibrio que requiere de la vinculación entre la tierra y el mar. En estos casos las regulaciones para su protección se tornan vitales.

Además de las leyes y reglamentos para proteger el medio marino de tal contaminación, el estado ribereño (artículo 213) debe velar por la ejecución de esas disposiciones y adoptar “otras medidas necesarias para poner en práctica las reglas y estándares internacionales aplicables establecidos por conducto de las organizaciones internacionales competentes o de una conferencia diplomática para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de fuentes terrestres”. Tales acciones comprenden regulaciones para vigilar que los buques que naveguen en aguas jurisdiccionales -incluidas las aguas interiores- del estado ribereño no provoquen contaminación⁷. De esta forma, la obligación del estado no se extiende solo a las acciones generadas por sus nacionales, sino que además es responsable de controlar las actividades que realicen terceros en sus aguas jurisdiccionales. Por lo tanto, las autoridades estatales deben establecer mecanismos que garanticen que actores no nacionales provoquen contaminación. Esto se hace más complejo en las zonas costeras fronterizas y en mares cerrados, siendo un buen ejemplo de esto el golfo de Honduras, en cuyo reducido espacio convergen las jurisdicciones de Honduras, Guatemala, Belice y México; caso similar es el de las bahías Salinas y San Juan del Norte (Costa Rica-Nicaragua), cuyas aguas son comunes para algunos efectos.

Otra de las disposiciones de la *Convención* relativas a la relación marítimo-costera es la de las aguas interiores, entendidas como las “situadas en el interior de la línea de base del mar territorial”, sobre las que el estado ejerce soberanía. En éstas el estado debe aplicar las mismas disposiciones en materia de prevención de la contaminación y de protección de los recursos marinos. Sin embargo, tal jurisdicción del estado ribereño no interrumpe la unidad del cuerpo acuático que constituyen los mares y océanos. Las aguas interiores son importantes porque, aunque no están sujetas a las disposiciones del mar territorial u otros espacios marítimos, pues se consideran parte del territorio continental del estado ribereño, forman parte del cuerpo acuático. En algunos países las líneas de base rectas han colocado bajo soberanía estatal importantes porciones de mar adyacente a las costas. En el caso de los estados archipelágicos (parte IV) existe una situación particular con este tipo de aguas, por los grandes espacios colocados bajo ese estatus. En el caso de Costa Rica, el decreto No. 18.581-RE de 1988 estableció las líneas de base rectas, entre las que destaca, por su longitud, la línea que une el cabo Blanco con la isla del Caño. Si bien esta disposición convirtió en aguas interiores una extensa porción marítima que antes era parte del mar territorial, no hubo ningún reclamo formal por una tercera parte que se considerara afectada. Por consiguiente, se estima que tal declaratoria ha sido reconocida y aceptada por la comunidad internacional.

En esta relación marino-marítimo-costera es necesario tener en cuenta las disposiciones sobre plataforma continental, la cual comprende -según el artículo 76- “el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la *prolongación natural de su territorio* hasta el borde exterior del margen continental” (énfasis agregado)⁸. En la medida en que la plataforma es la porción sumergida de la masa terrestre de los estados, existe una continuidad espacial no solo en términos jurídicos y prácticos, sino

⁷ El artículo 218 (1) señala que “cuando un buque se encuentre voluntariamente en un puerto o en una instalación terminal costa afuera de un estado, ese estado podrá realizar investigaciones y, si las pruebas lo justifican, iniciar procedimientos respecto de cualquier descarga procedente de ese buque, realizada fuera de las aguas interiores, el mar territorial o la zona económica exclusiva de dicho estado, en violación de las reglas y estándares internacionales aplicables establecidos por conducto de la organización internacional competente o de una conferencia diplomática general”.

⁸ El mismo artículo señala que el margen continental “comprende la prolongación sumergida de la masa continental del estado ribereño y está constituida por el lecho y el subsuelo de la plataforma, el talud y la emersión continental”.

también en la interacción entre estos espacios (uno interactuando con la atmósfera y el otro con el agua). Por consiguiente, así como el estado ribereño tiene obligaciones en la protección y preservación de los recursos naturales de su masa continental, de igual manera la tiene en su masa sumergida. Esto ratifica la importancia de la relación marino-marítimo-costera como espacio de convergencia.

Como en la plataforma se acumula la mayor parte de los sedimentos y materiales arrastrados por los ríos desde fuentes terrestres, el estado ribereño no puede extender su mirada hasta las zonas costeras, sino más allá conforme su territorio se sumerge bajo las aguas. Esto se hace más urgente cuando recientes estudios han encontrado especies marinas, cuyos hábitat están alejados de las costas, contaminadas por químicos que los ríos arrastran desde tierra adentro -sobre todo agroquímicos.

La preocupación por la interacción entre la tierra y el mar la resume la Onu en los siguientes términos: "Hace solo 50 años el mar era todavía en gran parte un espacio natural virgen. Hoy día, sin embargo, la contaminación, que en proporción más o menos del 80 por ciento procede de actividades terrestres, es una amenaza para la salud de los océanos, en particular las zonas costeras, que son las más productivas del medio marino. Los científicos temen que la capacidad de regeneración de los océanos acabe por verse superada por los niveles de contaminación que produce el hombre. Es fácil ver los signos de deterioro, especialmente a lo largo de las costas muy pobladas y en los mares cerrados y semi-cerrados" (Onu 2002). Uno de los intentos por crear conciencia entre gobiernos, científicos y seres humanos en general acerca de la importancia de observar de cerca y adoptar medidas en torno a la situación de las zonas costeras es el denominado *Atlas de los océanos* (<http://www.oceansatlas.org/>) elaborado por Naciones Unidas.

Lo que queda claro de las disposiciones de la *Convención de derecho del mar* y en acciones de los órganos especializados de la Onu y de entidades privadas, es que la verdadera responsabilidad en la protección de los medios marino y costero es del estado ribereño; quien en nombre de la humanidad debe adoptar las regulaciones necesarias para que se conserve los recursos natura-

les. Sin embargo, nada se logra si en una región solo un estado ribereño adopta medidas. Es un asunto regional y una "gestión oceánica integrada", como lo reconoce la Unión Europea cuando afirma que "los esfuerzos deben centrarse en establecer un proceso regular de coordinación interinstitucional y una gestión sostenible de las zonas costeras y los recursos marinos en todos los niveles" (UE 2000).

Mientras tanto, y además de los esfuerzos nacionales, en América el Banco Interamericano de Desarrollo a través de su División de Medio Ambiente ha propuesto "el establecimiento de programas de manejo integrado de zonas costeras adaptados al orden de prelación de los objetivos sociales y económicos de los estados ribereños", establecimiento que procura "identificar actividades de manejo de zonas costeras e inversiones que respalden la política económica nacional y la integración regional; marcos institucionales de programas sostenibles, aspecto que comprendería mecanismos de generación de ingresos para la prestación de servicios tales como los de prevención de la erosión costera y el mantenimiento de zonas marinas protegidas; incentivos para la conservación de recursos pesqueros y el afianzamiento de los vínculos entre el manejo de las zonas costeras y otros aspectos de la gestión de los recursos naturales" (véase: http://www.iadb.org/sds/ENV/site_46_s.htm).

Administración de zonas costeras

Una cuestión que requiere de amplio desarrollo pero a la que aquí me referiré muy brevemente es la relación entre la división político-administrativa de los estados y las zonas costeras. Ariel Hernández, José Lucero y Mariano Gutiérrez se preguntan si la biodiversidad es un recurso nacional o provincial y quién regula el acceso a los recursos naturales (véase: <http://www.biotech.bioetica.org/i3.htm>). En el caso de Costa Rica este cuestionamiento resulta interesante porque en algunos aspectos convergen las acciones del gobierno central y las de los gobiernos locales. Incluso algunos regidores municipales de cantones costeros han planteado, en distintas oportunidades, que la jurisdicción del cantón se extiende más allá de la costa. Esta cuestión es fundamental para la protección y conservación de las zonas costeras y sus recursos, pues comprende, según el citado *Atlas de los océanos*,

temas como: variabilidad y cambio climático, emergencias, seguridad alimentaria, gobernabilidad, salud, contaminación y degradación, seguridad y desarrollo sostenible. La convergencia de dos ámbitos puede generar áreas grises adicionales a las que ya existen en cuanto a la administración de este espacio.

Conclusión

En definitiva, existe una estrecha vinculación entre la zona costera y las aguas adyacentes a las costas, razón por la que la *Convención de derecho del mar* estableció una serie de medidas para garantizar la protección y preservación del medio marino y los ecosistemas que conforman ese espacio que une la tierra, el mar y la atmósfera. Ello es fundamental pues, como indican los considerandos de esa *Convención*, los estados-parte están "conscientes de que los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto". De igual manera, la costa -como punto de confluencia entre los espacios terrestres y marinos- es parte del conjunto del ecosistema global. La importancia de este espacio marítimo costero se aprecia en la existencia del programa "Train-Sea-Coast", bajo supervisión del Secretariado de la *Convención de derecho del mar*, que consiste en una red de entrenamiento cooperativo interestatal, con centros de capacitación y educación en países en desarrollo, con el propósito de fortalecer las capacidades de instituciones e individuos que tengan responsabilidades en los campos de la administración costera y oceánica (véase: http://www.un.org/Depts/los/tsc_new/TSCprog.htm). A lo que se unen las regulaciones de la Organización Marítima Internacional, y de otras entidades internacionales y regionales, para conformar un extenso marco institucional y jurídico que incide en el manejo y la administración de las áreas marítimo-costeras.

Así como la visión establecida por la *Convención de derecho del mar* y, en general, por las disposiciones del derecho del mar tiene un carácter integral, entiendo que existe una vinculación natural entre la tierra y el mar que se expresa -en toda su magnitud- en los espacios marino-marítimo-costeros; la acción

y compromiso de las comunidades y estados ribereños debe ser igualmente integral -como lo ha comprendido la Unión Europea. Este espacio de convergencia no puede ser mirado de manera separada de uno u otro lado; como tampoco de manera contigua (estados ribereños limítrofes). Los estados ribereños no pueden adoptar ninguna normativa que se oponga a las regulaciones vigentes en el ámbito internacional; pero tampoco en este escenario se podrán emitir disposiciones que impidan la acción y gestión estatal ambientalmente sostenible. Costa Rica no es la excepción. Por el contrario, por las características de las zonas costeras y de la ubicación y dinámica (especies altamente migratorias, domo térmico, corrientes marinas) de las áreas marítimas bajo su jurisdicción se trata de una región que demanda una visión integral. Esto fue comprendido por los negociadores de los tratados de delimitación marítima entre el país y sus vecinos (Panamá, Colombia y Ecuador), por lo que introdujeron disposiciones para "desarrollar la más amplia cooperación entre los dos países [firmantes] para la protección de los recursos renovables y no renovables que se encuentren dentro de las áreas marinas y submarinas" y "propiciar la más amplia cooperación internacional para coordinar las medidas de conservación que cada estado aplique en las zonas de mar sometidas a su soberanía o jurisdicción"⁹. Por ello, lo que está pendiente es una acción más decidida a favor de la protección y la conservación de los espacios marítimos y sus recursos que convergen en la zona costera.

Referencias bibliográficas

- Australian Department of The Environment and Heritage. 2002. *The Framework for Marine and Estuarine Water Quality Protection* [disponible: <http://www.deh.gov.au/coasts/pollution/cci/framework/part1.html>]
- Murillo, Carlos. 1990. *Costa Rica y el derecho del mar*. Euned. San José.
- Onu. 1984. *El derecho del mar. Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar*. Onu. New York P. ix.
- Onu. 2002. *Los océanos, fuente de vida. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Vigésimo aniversario (1982-2002)* [disponible en: <http://www.un.org/spanish/Depts/los/>]
- UE. 2000. *Estrategia sobre la gestión integrada de zonas costeras* [http://europa.eu-un.org/articles/es/article_1342_es.htm]

⁹ Si bien la disposición está contenida en los artículos III y IV del tratado de límites entre Costa Rica y Colombia de 1977, hay disposiciones similares en los tratados suscritos con Panamá en 1980 y con Ecuador en 1985.