

IX PROCESO ABIERTO DE CONSULTAS OFICIOSAS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS OCÉANOS Y EL DERECHO DEL MAR (IX UNICPOLOS), NUEVA YORK, 23-27 JUNIO DE 2008

Miguel García García-Revilla*

Sumario: I. NUEVE AÑOS DE REUNIONES DEL UNICPOLOS. II. IX UNICPOLOS, JUNIO DE 2008

Dentro del marco jurídico que se describe a continuación, se celebró en la Sala 1 de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 23 al 27 de junio de 2008, el IX UNICPOLOS¹, esto es, el IX Proceso abierto de consultas oficiosas de las Naciones Unidas sobre los océanos y el derecho del mar.

I. NUEVE AÑOS DE REUNIONES DEL UNICPOLOS²

Los Procesos abiertos de consultas oficiosas sobre el derecho del mar fueron establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), “en consonancia con el marco jurídico constituido por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) y los objetivos establecidos en el capítulo 17 del Programa 21”, para “facilitar el examen anual por la Asamblea General, (...) de los acontecimientos registrados en relación con los asuntos oceánicos, mediante un análisis del informe del Secretario General sobre los océanos y el derecho del mar y la formulación de sugerencias a la Asamblea General para que examine cuestiones concretas, con especial hincapié en la determinación de esferas en las que deba mejorarse la coordinación y la cooperación en los planos intergubernamental e interinstitucional.” A este respecto, como parte integrante de su cometido fundacional, el UNICPOLOS se encuentra facultado para “proponer elementos para su examen por la Asamblea General, inclusive, según proceda, en relación con las resoluciones de la Asamblea correspondientes al tema del programa titulado ‘los océanos y el derecho del mar’” (AGNU Res. 54/33, 24 de Noviembre de 1999).

* Universidad de Córdoba, Co-Director del "Law of the Sea Interest Group (LOSIG)" de la American Society of International Law (ASIL). Asistió a la reunión del IX UNICPOLOS en representación de la ASIL. El presente trabajo se realiza dentro del marco de las actividades del Proyecto de investigación de excelencia *Derecho del Mar: Intereses andaluces, españoles y europeos (SEJ 1643)*, dirigido por el profesor doctor Rafael Casado Raigón, Catedrático de Derecho Internacional Público y Catedrático Jean Monnet de Derecho Comunitario del Mar, de la Universidad de Córdoba.

¹ United Nations Open-ended Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea.

² Para más información sobre pasados y recientes UNICPOLOS, ver: http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm.

En lo que se refiere a la participación, la naturaleza “abierta” del proceso convierte en accesible el UNICPOLOS no sólo para los Estados sino también para entidades distintas a ellos, especializadas o con especial interés en el derecho del mar o en aspectos concretos del asunto principal de la reunión, incluidas tanto las organizaciones internacionales intergubernamentales como las ONGs³. Como se ordena en la Resolución 54/33: “En consonancia con el reglamento y la práctica de la Asamblea General, el mecanismo de este proceso de consultas oficiosas ha de dar la oportunidad de recibir contribuciones por parte de los representantes de los grupos principales identificados en el Programa 21, en particular mediante la organización de grupos de debate”⁴. En este sentido, si la presencia de organizaciones internacionales intergubernamentales, globales o regionales, da fe de la creciente institucionalización de la sociedad internacional, el acceso al proceso consultivo de ciertas organizaciones no gubernamentales no sólo otorga voz a aquel sector de la sociedad civil particularmente afectado por las recomendaciones que se hayan de adoptar, permitiendo una mayor precisión a la hora de diagnosticar y afrontar los problemas (por ejemplo, los armadores o los marinos profesionales), sino que también hace visible a una parte de esa sociedad que posee de hecho un papel más importante de lo que aparenta, desarrollado habitualmente entre bastidores, o en paralelo a ellos, mediante el trabajo cercano a los Estados o a las organizaciones internacionales, a veces codo a codo con ellos, o a través de actividades de la concienciación o sensibilización de la opinión pública. Nos referimos, en este caso a organizaciones no gubernamentales de cierta envergadura y capacidad de influencia, como Greenpeace o el Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza-WWF. No obstante, como la propia sociedad internacional, el UNICPOLOS mantiene aún una estructura predominantemente “estatalista”: Los Estados celebran la reunión preparatoria en la que se adopta el orden del día provisional; sólo los Estados pueden alcanzar el consenso para formular recomendaciones a la Asamblea General, porque únicamente ellos pueden realizar propuestas sobre los textos objeto de discusión; sólo a ellos se les permite el uso de la palabra en la sesión plenaria final y únicamente ellos adoptan el texto consensuado, si se logra, en dicha sesión. En consecuencia, la participación de las organizaciones internacionales, gubernamentales o no, se limita a los paneles o mesas redondas, ya sea actuando sus representantes como ponentes, ya tomando la palabra en los debates

³ En concreto, la Resolución de la AGNU abre el proceso consultivo a aquellas ONGs “que hayan recibido una invitación permanente para participar como observadores en los trabajos de la Asamblea General en virtud de sus resoluciones pertinentes, y a las organizaciones intergubernamentales con competencias en materia de asuntos oceánicos” (par.3.a).

⁴ La Agenda 21 o Programa 21 designó nueve sectores de la sociedad, conocidos como grupos principales de la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS), como grupos de vital importancia para el desarrollo y la puesta en marcha de políticas de desarrollo sostenible. Los nueve grupos principales que trabajan con la CDS son: (i) el comercio y la industria; (ii) la infancia y la juventud; (iii) los agricultores; (iv) los pueblos indígenas; (v) las autoridades locales; (vi) las ONG; (vii) la comunidad científica y tecnológica; (viii), las mujeres; y (ix) los trabajadores y sindicatos. Como se establece en el preámbulo de la sección sobre el refuerzo del papel de los grupos principales en la Agenda 21: “*Toda política, definición o norma que se relacione con el acceso a la labor de las instituciones u organismos de las Naciones Unidas encargadas de ejecutar el Programa 21, o a la participación de organizaciones no gubernamentales en esa labor, debería aplicarse por igual a todos los grupos principales.*” (Programa 21, Sección 23.3). (<http://www.fao.org/sard/es/sard/2070/2071/index.html>). Los grupos principales de la CDS tienen su propia página web en: http://www.un.org/esa/sustdev/mgroups/about_mgroups.htm.

provocados por las ponencias de otros. Por otro lado, el acceso de los Estados al UNICPOLOS no sólo está expedito para los que son parte en la CNUDM sino también para todos los miembros de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, lo que supone que algunos Estados significativos, no parte en la Convención sobre el Derecho del Mar, como los Estados Unidos de América, participan en las reuniones en pie de igualdad con los demás.

Para la consecución de los fines del UNICPOLOS, la Resolución 54/33 estableció un método de trabajo asentado sobre los siguientes pilares: 1/ Las reuniones son codirigidas por dos copresidentes designados por el Presidente de la Asamblea General en consulta con los Estados miembros y atendiendo a la necesidad de que estén representados los países desarrollados y en desarrollo; 2/ Las reuniones deliberaran sobre el Informe del Secretario General de la ONU relativo a los océanos y el derecho del mar, prestando la debida consideración a cualquier resolución o decisión concreta de la Asamblea General, así como a cualquier informe especial pertinente del Secretario General y cualquier recomendación pertinente de la Comisión de Desarrollo Sostenible; 3/ Al determinar esferas en las que deba mejorarse la coordinación y la cooperación, en las reuniones se tendrán presentes las diferentes características y necesidades de las distintas regiones del mundo y *no se planteará* una armonización legal o jurídica de los diferentes instrumentos jurídicos⁵. Teniendo en cuenta estas bases, la práctica del UNICPOLOS consiste en dividir la semana entre el plenario y el grupo de trabajo, de manera que el primero se centre en las cuestiones organizativas (como la agenda) y los aspectos generales de la materia objeto del proceso de consultas officiosas, mientras el grupo de debate se dedica a estudiar, a través de diferentes mesas redondas, los aspectos concretos de dicha materia principal. La última sesión plenaria, a la clausura de la semana, suele reservarse para intentar un consenso sobre las recomendaciones que el UNICPOLOS acuerde realizar a la Asamblea General de la ONU.

De acuerdo con este objetivo, la AGNU decidió que las reuniones tuvieran lugar durante una semana cada año, celebrándose el I UNICPOLOS en el año 2000. Por otra parte, la Asamblea General decidió además que, para su 57 periodo de sesiones, se procediera a revisar la utilidad y efectividad del proceso de consultas, iniciando una práctica de revisión trienal que ha tenido su continuidad en los periodos 60 y 63⁶.

⁵ La cursiva es mía. Se pretende, con esta referencia a la armonización de los instrumentos jurídicos, evitar que el proceso consultivo termine por entrar en sugerencias sobre los propios textos de los tratados, invadiendo un espacio que corresponde a los foros donde esos tratados fueron adoptados o donde se reúnen sus Estados partes.

⁶ Res 54/33, par. 3.b y 4, Res. 57/141, de 12 de diciembre de 2002, par.60, y Res. 60/30, de 29 de noviembre de 2005, par.99.

II. IX UNICPOLOS, JUNIO DE 2008

La reunión del proceso consultivo contó con la participación de representantes de 102 Estados, 20 organizaciones internacionales y otros organismos, y 15 ONGs⁷. Esto supone que, en términos de pluralidad, el número de entidades no estatales continúa en un crecimiento sostenido respecto a procesos anteriores. No obstante, respecto a la participación de los Estados, también significa que casi la mitad de los miembros de las Naciones Unidas no estaba presente en la reunión. A esto puede añadirse, por otra parte, que más de la mitad de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, Small Island Developing States) se encontraban entre los ausentes al IX UNICPOLOS. En este sentido, es una constante a través de los procesos consultivos celebrados hasta la fecha la llamada de los copresidentes a que los Estados contribuyan al fondo fiduciario voluntario establecido para prestar asistencia a los países en desarrollo (incluidos los SIDS) para la asistencia a las reuniones del UNICPOLOS, llamada que es generalmente desatendida⁸. No obstante, poniendo algunos datos en contacto, cabe destacar que tanto los pequeños Estados insulares en desarrollo no representados en el proceso consultivo como una gran mayoría de otros Estados no presentes en la reunión pertenecen al Grupo de los 77 + China, y lo cierto es que este grupo de Estados no sólo estuvo presente sino que además se mostró muy activo en todas las sesiones. De hecho, la participación sistemática del G77 en todas las discusiones del plenario y en el grupo de debate nos lleva a otro aspecto destacable de la reunión, en lo relativo a sus participantes, como es que el protagonismo de las discusiones era asumido con frecuencia por dos grupos establecidos de Estados, el citado Grupo de los 77 + China (representado por Antigua y Barbuda) y la Unión Europea (representada por Eslovenia).

Respecto al tema objeto de examen, la Asamblea General decidió que el IX UNICPOLOS se centrara en la cuestión de "La seguridad marítima"⁹. Por otro lado, como parte de su cometido fundacional, también le correspondía, como en los procesos anteriores, la elaboración de una lista de cuestiones de las que sería conveniente que se ocupara la Asamblea General en su labor futura sobre los océanos y el derecho del mar¹⁰. Por último, como en cada final de trienio, el proceso consultivo fue llamado también a pronunciarse sobre su propia continuidad. No es posible, en atención a las características y propósitos de este trabajo, realizar aquí un informe exhaustivo de los

⁷ *Informe sobre la labor realizada en la novena reunión del proceso abierto de consultas oficiosas de las Naciones Unidas sobre los océanos y el derecho del mar. Carta de fecha 25 de julio de 2008 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Copresidentes del proceso de consultas. (Doc. A/63/174), par.16.*

⁸ *Informe sobre la labor...*, cit., par.13.

⁹ Res. 61/222 (20 de diciembre de 2006, par.123), confirmada por la Res. 62/215 (22 de Diciembre de 2007, par. 141). En inglés, "Maritime security and safety". Precisamente la traducción de esta expresión al español ocasionó al principio de las sesiones cierta discusión, en la medida en que la traducción de uno y otro término a nuestro idioma lleva a una sola palabra: seguridad. Esto explica que en los textos en español de las Resoluciones de la AGNU 61/222 y 62/215 se utilice únicamente la expresión "seguridad marítima", como acabamos de ver, mientras en el Informe de los Copresidentes se afirme que, de conformidad con las resoluciones mencionadas, el proceso centró sus debates en el tema de "la protección y la seguridad marítimas" (Informe, cit., par.1).

¹⁰ *Informe sobre la labor...*, cit.

paneles, discusiones y consensos (o falta de ellos) celebrados y conseguidos en el IX UNICPOLOS. No obstante, intentaremos, a continuación, sintetizar aquellos aspectos que, en nuestra modesta opinión, pueden ser más destacables¹¹.

Las discusiones sobre el tema principal objeto del proceso de consultas tuvieron lugar durante las reuniones del plenario y durante el transcurso de cinco paneles o mesas redondas.

En términos generales, se alcanzó con relativa facilidad un consenso¹² sobre el reconocimiento de la necesidad de la cooperación y coordinación internacionales para combatir eficazmente las amenazas y los problemas que atentan contra la seguridad de los océanos¹³. Por otra parte, tampoco fue difícil lograr un acuerdo sobre la constatación de que el régimen jurídico de la protección y la seguridad marítimas opera en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y de las Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar¹⁴ así como en que las organizaciones internacionales, globales, regionales y subregionales, especialmente la Organización Marítima Internacional (OMI), desempeñan un papel importante y activo en el desarrollo y aplicación de ese régimen¹⁵. También fue consensual, y podría decirse que incluso "tradicional", la llamada de los Estados a sí mismos a aumentar la participación en los instrumentos jurídicos pertinentes y mejorar la aplicación y el cumplimiento eficaces de éstos¹⁶.

A pesar del consenso logrado a la hora de proponer a la Asamblea General de la ONU que reafirme que tanto los Estados del pabellón, de puerto y ribereños son responsables de velar por la aplicación y el cumplimiento efectivos de los instrumentos internacionales relacionados con la protección y la seguridad marítimas, el hecho es que, durante los debates, se destacó especialmente el papel del Estado del pabellón por encima del correspondiente a los demás. Ésta es, fundamentalmente, la razón por la que puede encontrarse una segunda, y en cierto modo redundante, declaración adicional en la que se afirma que "los Estados del pabellón tienen una responsabilidad primordial

¹¹ Para un informe extenso sobre las deliberaciones del proceso consultivo, ver la Parte B del *Informe sobre la labor...*, cit. Ver también los resúmenes preparados por el *Earth Negotiations Bulletin* en www.iisd.ca/oceans/icp9.

¹² Los "Elementos acordados por consenso a proponer a la Asamblea General para que los examine en relación con el tema del programa titulado 'Los océanos y el derecho del mar'" se reproducen en la Parte A del *Informe sobre la labor...*, cit.

¹³ "Elementos acordados por consenso...", cit., par.3.

¹⁴ "Elementos...", cit., par.4. Sorprendentemente, se afirma en los "Elementos..." que "el régimen jurídico de la protección y la seguridad marítimas consiste en varios instrumentos internacionales..." (par.4). Ciertamente esto es así. Sin embargo, dicho régimen jurídico también consiste en normas de derecho consuetudinario de no poca importancia (por ejemplo, las relativas a la piratería), hayan sido o no declaradas por alguno o varios instrumentos internacionales. No obstante, el lenguaje de los elementos consensuados es más preciso en el párrafo 5.b así como en los casos en los que se tratan por separado la protección (par.8) y la seguridad (par.11) marítimas.

¹⁵ "Elementos...", cit., par.4.

¹⁶ "Elementos...", cit., par. 5. Se propone a la AGNU que realice dicha llamada en forma de reconocimiento. Ciertamente, este órgano principal de la ONU lleva un buen número de años haciendo dicho "auto-llamamiento" a los Estados, no siempre con éxito.

que es preciso fortalecer aún más, incluso aumentando la transparencia en materia de propiedad de los buques"¹⁷.

Además de los aspectos generales relativos a la protección y a la seguridad marítimas, también se logró el consenso en materias específicas, analizadas y discutidas fundamentalmente en el desarrollo de las diferentes mesas redondas. Estos paneles se distribuyeron de la siguiente manera: 1.- "Panorama general de las amenazas a la protección marítima, sus efectos y las respuestas a esas amenazas, con especial atención a la piratería y al robo a mano armada contra buques"; 2.- "Prevención y eliminación de la delincuencia organizada transnacional"; 3.- "Experiencias y desafíos referentes a la seguridad marítimas"; 4.a.- "Seguridad de la gente de mar", y b.- "tratamiento de las personas rescatadas en el mar", y 5.- "fomento de la cooperación, la coordinación y la integración, y el aumento de las actividades de creación de capacidad en la esfera de la protección y seguridad marítimas".

Es notorio que la piratería (y el robo a mano armada contra buques) están causando una profunda preocupación a la comunidad internacional a causa de sus consecuencias tanto personales como materiales. La Resolución 62/215 de la Asamblea General, mencionada por el texto final del IX UNICPOLOS, constituye un buen ejemplo de la inquietud causada por el resurgimiento de este viejo crimen. En este contexto, el proceso de consultas dedicó una parte significativa de sus debates a esta cuestión, llegando a un consenso sobre la necesidad de cooperación para prevenir y combatir la piratería, respecto a la que se destacó el ejemplo de los esfuerzos de cooperación regional a través de organizaciones como el Centro de Intercambio de Información del Acuerdo de cooperación regional para combatir la piratería y el robo a mano armada contra buques en Asia (RECAAP¹⁸). Igualmente, también se logró el consenso para realizar una llamada a los Estados a fin de que adopten las medidas apropiadas con arreglo a su legislación nacional para facilitar la aprehensión y el enjuiciamiento de los que presuntamente hayan cometido actos de piratería. Por último, fue destacada y bienvenida por numerosas delegaciones la Resolución 1816, de 2 de junio de 2008, sobre los actos de piratería y robo a mano armada contra buques en las aguas territoriales y en alta mar frente a la costa de Somalia, aprobada por unanimidad por el Consejo de Seguridad de la ONU en el ejercicio de sus responsabilidades de conformidad con el Capítulo VII de la Carta. Sin embargo, la insistencia de algunas delegaciones en los efectos limitados de dicha resolución, aplicable exclusivamente a la situación en Somalia, e inhábil, por este motivo, para ser considerada como un precedente del derecho consuetudinario internacional, redujo el consenso hasta el punto de limitarse el texto final a mencionar dicha resolución en el contexto de los esfuerzos recientemente realizados para afrontar estos problemas.

También fue analizado por el proceso consultivo el Crimen Organizado Transnacional (TOC, Transnational Organized Crime), en la variedad de acciones delictivas que comporta, como el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el tráfico

¹⁷ "Elementos...", cit., par. 5.b, inciso final.

¹⁸ En inglés: Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia.

ilícito de migrantes y la trata de personas. Como sucediera con la piratería, se alcanzó igualmente un consenso sobre la necesidad de cooperación a todos los niveles para luchar contra dichas conductas dentro del marco de la CNUDM, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, así como la especial vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

También se prestó por el proceso consultivo una atención especial al factor humano de la protección y la seguridad marítimas, tanto respecto al problema de las personas en peligro en el mar como respecto a las condiciones de trabajo de la gente de mar. En este sentido, el texto final del IX UNICPOLOS, en consonancia con algunos de los principios más relevantes afirmados por el artículo 98 CNUDM, declara que "la prestación de asistencia a las personas que están en peligro en el mar es una obligación fundamental con arreglo al derecho internacional, que es preciso seguir observando a fin de cumplir el imperativo humanitario de impedir la pérdida de vidas en el mar, con independencia de la nacionalidad o la situación jurídica de esas personas o de las circunstancias en las que se las encuentra"¹⁹. Además, se mencionaron expresamente algunos de los instrumentos más destacables en relación con la protección y la seguridad, como el Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar, de 1978, el Convenio sobre el trabajo marítimo, de 2006, el Convenio sobre el trabajo de pesca, de 2007, y el Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), de 2003. Por lo demás, se subrayó constantemente el papel desempeñado, y por desempeñar, por varias organizaciones e instituciones internacionales, como el ACNUR, la FAO, la OIT y, sobre todo, en cooperación con éstas, la OMI.

La pesca INDNR (Ilegal, No Declarada, No Reglamentada) o IUU (Illegal Unreported and Unregulated) tuvo un protagonismo inesperado durante los debates, consumiendo una parte considerable del tiempo disponible para estos. Esta cuestión había sido expresa y ampliamente mencionada por el Informe del Secretario General utilizado como base para los trabajos del IX UNICPOLOS²⁰. Sin embargo, la fuerte objeción de algunos Estados²¹ a admitir que la pesca IUU constituyera una materia de protección y seguridad marítimas frustró cualquier posibilidad de declaración consensuada sobre este asunto. Algunos Estados y ONGs intentaron en paralelo relacionarla, al menos, con el Crimen Organizado Transnacional, pero esta conexión fue también fuertemente cuestionada y se consideró que un nexo semejante exigía un análisis más en profundidad. En consecuencia, las extensas y significativas conexiones entre la pesca IUU y la seguridad y protección marítimas, de las que daba cuenta el Secretario general, no fueron mencionadas en el texto final del IX UNICPOLOS, en el que únicamente se propone que la Asamblea General "reconozca que la pesca ilegal representa una amenaza para los pilares económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, y que algunos países declararon que, en su experiencia, se había determinado que esas actividades ilegales eran obra de la delincuencia organizada transnacional"²².

¹⁹ "Elementos...", cit., par.7.

²⁰ Doc. A/63/63, par. 98-106.

²¹ Destaca a estos efectos la posición del representante de Argentina.

²² "Elementos...", cit., par.10.e, y Doc. A/63/174. Corr.1.

Además de los "Elementos acordados por consenso", a proponer a la Asamblea General sobre la cuestión principal objeto de examen, y en relación con las cuestiones de las que sería conveniente que se ocupara el órgano plenario de la ONU en su labor futura sobre los océanos y el derecho del mar, la Lista integrada de materias, preparada previamente por los copresidentes, resultó aceptada y únicamente se añadieron algunos elementos nuevos, como la integración de los aspectos ambientales, sociales y económicos del desarrollo sostenible de los océanos.

Finalmente, y para concluir, el firme apoyo manifestado por numerosos Estados a la continuidad del UNICPOLOS, no objetado por ninguna delegación, culminó el espíritu de consenso que presidiera los trabajos del proceso consultivo durante toda la semana. Ese espíritu de consenso, logrado en parte por la habilidad de la presidencia y en parte por la buena voluntad, real, de los Estados, de facilitar la cooperación en una materia tan sensible como la protección y la seguridad, llevó al IX UNICPOLOS a lograr un resultado muy diferente de su predecesor, el VIII UNICPOLOS, en el que no fue posible alcanzar un texto consensuado.