



Análisis de brechas de la legislación de Costa Rica con el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL).

Introducción

El presente informe analiza las brechas normativas que hay entre la legislación costarricense y la Convención internacional para prevenir la contaminación por los buques (en lo sucesivo “MARPOL”) y sus anexos del I al VI.

Las conclusiones ejecutivas del presente informe son:

1. Costa Rica no es parte de MARPOL, por ello existe un gran vacío en cuanto a los deberes de coordinación internacional y vigilancia para prevenir la contaminación por buques. Tampoco existe normativa específica que determine los tipos de emisiones permitidas por los buques, sean estas sólidas, líquidas o atmosféricas.
2. A pesar de lo anterior, la normativa de protección ambiental de Costa Rica tiene alcances sumamente amplios que permitirían a las autoridades actuar de forma inmediata en contra de toda actividad que pueda poner en riesgo la salud y el medioambiente.

A continuación, el análisis de fondo del caso que sustenta las conclusiones descritas:

I. Costa Rica y MARPOL.

Costa Rica conforma la minoría de los países que no es considerada parte del Convenio MARPOL. En consecuencia, no cuenta con normativa que unifique las acciones de prevención y respuesta a la contaminación por buques y las estandarice a las prácticas del resto de los países.

Al no ser parte de MARPOL, Costa Rica no cuenta con una serie de normas que unifique la forma de actuar ante una serie de situaciones, como por ejemplo la emisión de Certificados Internacionales de Prevención, deber de contar con Instalaciones de Servicios y recepción o mecanismos procedimentales para la visita y revisión de buques.

A pesar de lo anterior, Costa Rica cuenta con normativa general que le permite hacer frente, detener, mitigar y sancionar cualquier conducta de contaminación marítima o que ponga en riesgo el medioambiente marino. Particularmente, Costa Rica es parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en lo sucesivo “UNCLOS”), es igualmente parte del Convenio Internacional Sobre La Responsabilidad Civil Nacida De Daños Debidos A Contaminación Por Hidrocarburos (en lo sucesivo “OILPOL”), ha incluido el derecho a un medioambiente sano y equilibrado como un derecho fundamental reconocido Constitucionalmente, cuenta con leyes de amplio alcance que regulan el deber de prevenir cualquier forma de contaminación y determina la responsabilidad civil de los titulares de las actividades.

Por lo anterior, analizaremos las brechas normativas de la siguiente forma:

- Explicaremos las facultades que tiene el Estado costarricense en materia de prevención y respuesta a la contaminación por buques, así como obligaciones que deben cumplir los buques según la normativa vigente en el país.
- Se presentará un cuadro en donde se enumerarán los principales deberes establecido en MARPOL y se indicará si dicha conducta se encuentra cubierta por alguna norma vigente en el país.

II. Principales Implicaciones de la legislación de prevención y lucha contra la contaminación vigente en Costa Rica

a. Normativa de Carácter General Costarricense

La normativa costarricense cuenta con normas de protección ambiental con alcances sumamente amplios, que permiten concluir que toda forma de contaminación puede ser regulada, y aun cuando no lo esté, el Estado tiene la discrecionalidad de ordenar las medidas que considere necesarias para proteger el medioambiente o compensar cualquier daño que pueda haberse ocasionado.

El deber de ordenar la reparación de cualquier daño que se cause al medioambiente y de desarrollar legislación para determinar la responsabilidad y sancionar las violaciones a la normativa ambiental, es una obligación de rango constitucional que tiene el Estado según el artículo 50 de la Constitución Política, que dice:

“Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”

El artículo constitucional citado es un claro ejemplo de cómo a pesar de que Costa Rica no ha suscrito MARPOL, sí cubre con buena parte de los principios fundamentales de la convención. En específico, el artículo 4 de MARPOL establece que las partes deben desarrollar legislación que prohíba y sancione la contaminación por buques; a pesar de que dicha norma no es exigible a Costa Rica, el Estado ya cuenta con dicha obligación en virtud de la norma constitucional citada.

Esa norma constitucional ha sido desarrollada por diversas normas legales y reglamentarias. Particularmente para las operaciones de navegación marítima existe muy poca normativa, sin embargo, normas de alcance general como la Ley Orgánica del Ambiente o la Ley de Biodiversidad tienen provisiones que previenen actividades contaminantes y facultan a la Administración a tomar las medidas pertinentes para hacer frente a actos contaminantes.

Respecto a la prevención general de la contaminación, la Ley de Biodiversidad reconoce en el artículo 11 los principios de preventivos y precautorios propios del Derecho Ambiental, según los cuales cualquier operación debe prever los impactos ambientales de sus actividades y tomar las medidas necesarias para prevenirlos. Además, las autoridades tienen la obligación de tomar las acciones tempranas para prevenir, suspender y mitigar cualquier operación que suponga un peligro al medioambiente.

Dentro de las medidas que puede tomar el Estado para frente a acciones que puedan suponer un peligro al medioambiente, el artículo 99 de la Ley Orgánica del Ambiente indica:

“Artículo 99.- Sanciones administrativas. Ante la violación de las normativas de protección ambiental o ante conductas dañinas al ambiente claramente establecidas en esta ley, la Administración Pública aplicará las siguientes medidas protectoras y sanciones:

- a) Advertencia mediante la notificación de que existe un reclamo.*
- b) Amonestación acorde con la gravedad de los hechos violatorios y una vez comprobados.*
- c) Ejecución de la garantía de cumplimiento, otorgada en la evaluación de impacto ambiental.*
- d) Restricciones, parciales o totales, u orden de paralización inmediata de los actos que originan la denuncia.*
- e) Clausura total o parcial, temporal o definitiva, de los actos o hechos que provocan la denuncia.*
- f) Cancelación parcial, total, permanente o temporal, de los permisos, las patentes, los locales o las empresas que provocan la denuncia, el acto o el hecho contaminante o destructivo.*
- g) Imposición de obligaciones compensatorias o estabilizadoras del ambiente o la diversidad biológica.*
- h) Modificación o demolición de construcciones u obras que dañen el ambiente.*
- i) Alternativas de compensación de la sanción, como recibir cursos educativos oficiales en materia ambiental; además, trabajar en obras comunales en el área del ambiente.*

Estas sanciones podrán imponerse a particulares o funcionarios públicos, por acciones u omisiones violatorias de las normas de esta ley, de otras disposiciones de protección ambiental o de la diversidad biológica.”

b. UNCLOS y OILPOL

Costa Rica es firmante de UNCLOS y OILPOL cuyos artículos destinados a la prevención y combate a la contaminación marina complementan la legislación nacional y cubren ciertas brechas normativas que hay entre Costa Rica y los países formantes de MARPOL.

Como ejemplo de la complementariedad entre UNCLOS y MARPOL encontramos que el artículo 3 de MARPOL establece que cuando un buque transgreda las normas, el Estado de la Jurisdicción en donde ocurre el hecho, debe informar al Estado de origen del buque sobre lo acontecido. Por su parte UNCLOS establece en su artículo 198 lo siguiente:

“Cuando un Estado tenga conocimiento de casos en que el medio marino se halle en peligro inminente de sufrir daños por contaminación o los haya sufrido ya, lo notificará inmediatamente a otros Estados que a su juicio puedan resultar afectados por esos daños, así como a las organizaciones internacionales competentes”

Así, aun cuando en Costa Rica no sean aplicables las vías de notificación propias de MARPOL, el principio básico de involucrar a los otros Estados pertinentes se encuentra cubierto.

De forma similar, los artículos 211, 219 y 220 cubren los deberes de tomar medidas para el control de contaminación y la posibilidad de inspeccionar los buques para asegurar el cumplimiento, sin que esto suponga un menoscabo al derecho de libre navegación.

Por su parte, aun cuando Costa Rica no es parte de los mecanismos de resolución de conflictos de MARPOL, por medio de OILPOL Costa Rica puede reclamar al propietario del Buque los daños ocasionados por la contaminación causada por derrame de hidrocarburos y si dicho propietario es insolvente, puede acceder al Fondo Internacional de Indemnización de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos.

c. Reglamento Para La Prevención Y Control De La Contaminación En Los Puertos Dados En Concesión O Bajo Jurisdicción Del Instituto Costarricense De Puertos Del Pacífico

Como desarrollo a la normativa de prevención de contaminación marina y las normas de gestión de residuos de los puertos, el Poder Ejecutivo emitió el *Reglamento Para La Prevención Y Control De La Contaminación En Los Puertos Dados En Concesión O Bajo Jurisdicción Del Instituto Costarricense De Puertos Del Pacífico*, que establecen normas que coinciden con la temática de MARPOL, como las siguientes:

- **Residuos Ordinarios.** El artículo 11 prohíbe a los buques disponer de forma inadecuada los residuos ordinarios.

- **Desechos Líquidos.** El artículo 12 prohíbe a los buques arrojar los desechos líquidos procedentes de sentinas, lastres, lavado de tanques o bodegas, aceites usados, hidrocarburos, pinturas, aguas residuales y demás líquidos contaminantes. En caso de desacato, el buque deberá retirar los residuos por su cuenta.
- **Pérdida del Derecho de Atrake:** El artículo 15 establece que todo buque que represente un riesgo para el ecosistema marino o la salud humana podrá perder el derecho de atraque.
- **Causales eximentes:** Los artículos 18 y 20 establecen como causas de excepción el hecho fortuito o fuerza mayor, debiendo el capitán rendir inmediatamente al encargado del puerto, un informe detallado y pormenorizado del hecho, en el que justifique la descarga de contaminantes.

III. Cuadro de deberes de MARPOL y normativa vigente en Costa Rica

Deber según MARPOL	Obligación vigente en Costa Rica a fin.	Fundamento de la norma costarricense.
Deber de Sancionar a los buques Contaminantes. Artículo 4	La autoridad competente debe detener toda actividad contaminante, ordenar la reparación del daño ambiental y desarrollar la legislación de modo que exista normativa al respecto.	Artículo 50 de la Constitución Política y artículo 99 de la Ley Orgánica del Ambiente. Artículo 194 y 199 UNCLOS.
Deber de informar al Estado de Administración del Buque. Artículos 4 y 8	Cuando el Estado tenga conocimiento de casos en que el medio marino se halle en peligro inminente de sufrir daños por contaminación o los haya sufrido ya, lo notificará inmediatamente a otros Estados que a su juicio puedan resultar afectados por esos daños, así como a	Artículo 198 UNCLOS.

	<p>las organizaciones internacionales competentes</p> <p><u>Brecha:</u> No aplica el formato de informa a las partes establecido en el Protocolo I de MARPOL. Tampoco se regulan las pruebas que debe recabar el Estado de Jurisdicción.</p>	
<p>Deber de desarrollar legislación sancionadora a buques contaminantes. Artículo 4.</p>	<p>El Estado por medio de ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.</p>	<p>Artículo 50 Constitución Política.</p>
<p>Mecanismos procedimentales sobre la revisión de certificados y denegación de puerto a buques. Artículos 5 y 6.</p>	<p>Cuando haya motivos fundados para creer que un buque navega en contravención con la normativa, el Estado podrá realizar la inspección física del buque en relación con la infracción y, cuando las pruebas lo justifiquen, podrá iniciar un procedimiento, incluida la retención del buque.</p> <p>El Estado podrá hacer las comprobaciones para determinar si un buque que se encuentra en uno de sus puertos o instalaciones terminales costa afuera viola las reglas y estándares internacionales aplicables en materia de navegabilidad de los buques y a consecuencia de ello amenaza causar daños al medio marino tomarán, en la medida en que sea factible, medidas administrativas para impedir que zarpe el buque.</p> <p>Igualmente, todo buque que ponga en peligro el ecosistema marino y la salud humana, debido a la contaminación por desechos sólidos, líquidos y gaseosos descargados en el puerto será denunciado ante las</p>	<p>Artículo 219 y 220 UNCLOS. Artículo 15 del Reglamento Para La Prevención Y Control De La Contaminación En Los Puertos Dados En Concesión O Bajo Jurisdicción Del Instituto Costarricense De Puertos Del Pacífico.</p>

	<p>autoridades competentes y podrá hacerse acreedor, dependiendo de la gravedad del acto, de perder el derecho de atraque.</p> <p><u>Brecha:</u> No hay norma que indique que la inspección del buque se limitará a comprobar que hay a bordo un certificado válido, a no ser que existan motivos claros para pensar que la condición del buque o de sus equipos no corresponde sustancialmente a los pormenores del certificado. Tampoco se indica que cuando una el Estado deniegue a un buque extranjero la entrada en los puertos o terminales mar adentro bajo su jurisdicción, o de algún modo actúe contra dicho buque por considerar que no cumple con las disposiciones del presente Convenio, debe informar inmediatamente al Cónsul o representante diplomático del país cuyo pabellón tenga el buque derecho a enarbolar.</p>	
<p>Solución de controversias y arbitraje. Artículo 10 y Protocolo II.</p>	<p><u>Brecha:</u> No se cuenta con el mecanismo de resolución de conflictos de MARPOL, no obstante, dependiendo de la transgresión, pueden aplicar los mecanismos de solución de controversias de UNCLOS.</p>	<p>Anexos V, VI, VII de UNCLOS.</p>
<p>Deber de contar con instalaciones y servicios de recepción de materias contaminantes. Todos los Anexos.</p>	<p><u>Brecha:</u> No existe norma que regule el deber de contar con instalaciones para prestar servicios de recepción de materia contaminante. No obstante, se reconoce que puede haber prestadores de servicios que manejen mercancías peligrosas, los cuales deben estar registrados como</p>	<p>Artículos 12 y 14 del Reglamento Para La Prevención Y Control De La Contaminación En Los Puertos Dados En Concesión O Bajo Jurisdicción Del Instituto Costarricense De Puertos Del Pacífico.</p>

	prestadores de servicio ante la autoridad Portuaria.	
Visitas de Inspección a Buques y Expedición de Certificados. Todos los anexos.	<u>Brecha</u> : No existe normativa que regule las visitas de inspección y de emisión de Certificado Internacional de Prevención de la Contaminación por Hidrocarburos.	
Anexo I: Reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos		
Limites permisibles para la descarga de hidrocarburos. Regla 9.	<u>Brecha</u> : No existe normativa que regule este tema de la forma que lo hace MARPOL. No obstante, cualquier actividad que ponga en riesgo el ambiente marino y la salud humana puede ser objeto de ordenes correctivas y mitigatorias por parte del Estado.	Artículo 99 de la Ley Orgánica del Ambiente. Artículo 194,211 y 220 UNCLOS
Medidas de Control para Descargas en Zonas Especiales. Regla 10.		
Separación de los hidrocarburos y el agua de lastre. Regla 14		
Retención de hidrocarburos a bordo. Regla 15.		
Dispositivo de vigilancia y control de descargas de hidrocarburos. Regla 16		
Tanques para residuos de hidrocarburos. Regla 17		
Libro de hidrocarburos. Regla 20		
Anexo II: Reglas para prevenir la contaminación por sustancias nocivas líquidas transportadas a granel		
El Puerto de Caldera es un puerto granelero, salvo la excepción que maneja el ICE para el transporte de hidrocarburos. Por ello, el presente anexo no resulta de aplicación al alcance de las actividades reportadas para el puerto. En caso de en un futuro se desarrollen actividades reguladas en este anexo, conviene destacar que no existe normativa que regule este tema de la forma que lo hace MARPOL. No obstante, cualquier actividad que ponga en riesgo el ambiente marino y la salud humana puede ser objeto de ordenes correctivas y mitigatorias por parte del Estado.		
Anexo III: Reglas para prevenir la contaminación por sustancias perjudiciales transportadas por mar en bultos.		
El Puerto de Caldera es un puerto granelero, salvo la excepción que maneja el ICE para el transporte de hidrocarburos. Por ello, el presente anexo no resulta de aplicación al alcance de las actividades reportadas para el puerto. En caso de en un futuro se desarrollen actividades reguladas en este anexo, conviene destacar que no existe normativa que regule este tema de la forma que lo hace MARPOL. No obstante, cualquier actividad que ponga en riesgo el ambiente marino y la salud humana puede ser objeto de ordenes correctivas y mitigatorias por parte del Estado.		
Anexo IV: Reglas para prevenir la contaminación por las aguas sucias de los buques.		

<p>Descarga de aguas sucias. Regla 8</p>	<p><u>Brecha:</u> No existe una norma que regule cuando se pueden realizar descargas de aguas sucias, ni las distancias que deben manejar los buques a fines de realizar ciertas descargas. Sin embargo, las autoridades pueden controlar esta actividad, pues la descarga de desechos está generalmente prohibida cuando existan condiciones para considerar que estas pueden causar daños.</p>	<p>Artículo 15 del Reglamento Para La Prevención Y Control De La Contaminación En Los Puertos Dados En Concesión O Bajo Jurisdicción Del Instituto Costarricense De Puertos Del Pacífico. Artículo 99 de la Ley Orgánica del Ambiente. Artículo 194,211 y 220 UNCLOS</p>
<p>Anexo V: Reglas para prevenir la contaminación por las basuras de los buques.</p>		
<p>Descargas de basuras dentro o fuera de zonas especiales. Reglas 3 y 5.</p>	<p><u>Brecha:</u> No existe una norma que lo que debe considerarse como zonas especiales. Tampoco hay normas que indiquen cuales residuos pueden ser dispuestos en el mar, ni las distancias aplicables a cada caso. No obstante, existe una prohibición generalizada a los buques para disponer de forma inadecuada los residuos sólidos ordinarios. En caso de que se dé la descarga de residuos, el responsable deberá realizar las acciones necesarias para retirarlos.</p>	<p>Artículo 11 del Reglamento Para La Prevención Y Control De La Contaminación En Los Puertos Dados En Concesión O Bajo Jurisdicción Del Instituto Costarricense De Puertos Del Pacífico.</p>
<p>Anexo VI: Reglas para prevenir la contaminación atmosférica ocasionada por los buques.</p>		
<p>Prohibición de sustancias agotadoras de la capa de ozono. Regla 12.</p>	<p><u>Brecha:</u> No existe ninguna norma que regule la emisión atmosférica de buques.</p>	<p>Artículos 49 y 99 de la Ley Orgánica del Ambiente.</p>
<p>Límites a la emisión de óxidos de nitrógeno. Regla 13.</p>	<p>Sin embargo, la Ley Orgánica del Ambiente establece que las emisiones directas o indirectas, visibles o invisibles, de contaminantes atmosféricos,</p>	
<p>Límites a la emisión de óxidos de azufre. Regla 14.</p>	<p>particularmente los gases de efecto invernadero y los que afectan la capa de ozono, deben reducirse y controlarse, de manera que</p>	
<p>Estándares aplicables a los incineradores. Regla 16.</p>		
<p>Calidad de fueloil. Regla 18.</p>		

	<p>se asegure la buena calidad del aire.</p> <p>Igualmente, las facultades del Estado para controlar, suspender y ordenar mitigar son aplicables a las emisiones atmosféricas que supongan un riesgo al medioambiente y la salud.</p>	
--	---	--

