

NOTA SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LA COMISION ECONOMICA PARA EUROPA EN LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION DEL MEDIO AMBIENTE

Por NURIA BOUZA VIDAL (*)

INDICE

I. INTRODUCCION: 1. Defensa del medio marino; 2. Protección de los cursos de aguas internacionales; 3. Defensa del medio humano.—
II. LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION Y LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE EN EL SENO DE LA C.E.P.E.: 1. La contaminación del agua. A) Comité de los problemas del agua; B) Actividades de otros órganos subsidiarios de la Comisión. 2. La contaminación del aire. A) Grupo de trabajo sobre los problemas de la contaminación del aire; B) Actividades de otros órganos subsidiarios de la Comisión. 3. Necesidad de considerar desde una perspectiva más amplia el problema de la contaminación. A) Importancia del coloquio de la CEPE, sobre problemas del medio ambiente, celebrado en Praga del 2 al 15 de mayo de 1971. a) Creación de los «Consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE para los problemas del medio ambiente»; b) Cooperación de la CEPE con otras instituciones y organismos internacionales.

I. INTRODUCCION

Antes de examinar las principales actividades de la CEPE en favor de la protección del medio ambiente, es necesario situar el problema de la contaminación dentro de sus propios límites.

— La contaminación no es una cuestión que afecte por igual a países desarrollados y subdesarrollados, y, dentro de los primeros, las consecuencias económicas de una política anticontaminante son distintas, según afecten a pequeñas o a grandes empresas. Este factor es importante tenerlo en cuenta a partir del momento en que se pretenden adoptar medidas generales aceptables por la mayoría de los Estados, a fin de prevenir o evitar la contaminación.

— No es posible tratar del problema de la contaminación a nivel técnico exclusivamente, ya que se trata de una cuestión que surge como consecuencia de una determinada estructura política, social y económica. Basta tener en cuenta en todo

(*) Profesor adjunto contratado de D.º Internacional (Universidad de Barcelona).

momento la relación que existe entre la degradación progresiva del medio ambiente y una política de medios de transporte, crecimiento industrial, urbanización... preocupada exclusivamente por conseguir el máximo de beneficio y basada en la acumulación del capital como medio de expansión y desarrollo, para comprender fácilmente el sinnúmero de dificultades y obstáculos con los que se enfrentará necesariamente la adopción de medidas eficaces para combatir la contaminación del medio ambiente.

Estas razones sirvan, quizá, para explicar el porqué a nivel internacional no se ha ido generalmente más allá de la formación de una «conciencia ecológica» y que sea, en cambio, a nivel regional, entre países con un grado de industrialización y desarrollo análogos, donde es posible adoptar soluciones más concretas y técnicamente más eficaces.

Las primeras manifestaciones serias de una deteriorización progresiva del medio ambiente tuvieron lugar alrededor de los años cincuenta, alcanzando en ocasiones caracteres alarmantes y espectaculares. Basta recordar la marea negra que llegó hasta las costas de Gran Bretaña y Francia, a consecuencia del hundimiento del petrolero «Torrey-Canyon» en 1967 o la contaminación de las aguas del Rin (1).

La lucha contra la contaminación, en el ámbito internacional, tuvo en un principio como objetivo principal la defensa del medio marino, aunque posteriormente se haya extendido a la protección de las aguas fluviales internacionales y al medio humano en general. Campos en los que ha sido posible llegar a una serie de acuerdos.

1. Defensa del medio marino.

En una primera etapa, los esfuerzos se dirigieron concretamente a disminuir los riesgos que ocasionaba el transporte marítimo de hidrocarburos.

Por iniciativa del Reino Unido y ante las proporciones que adquiriría la contaminación de las aguas de su litoral, se adoptó en Londres, el 12 de mayo de 1954, la Convención sobre: «Prevención de la contaminación de las aguas marinas por hidrocarburos» (2), cuya aplicación se encomendó a la OCMI (Organización Intergubernamental Consultiva de la Navegación Marítima) a partir de la fecha de su creación.

La Conferencia sobre Derecho del Mar, que tuvo lugar en Ginebra, en 1958, se ocupó entre otros, del problema de la contaminación de las aguas marinas, no limitándose ya, exclusivamente, a la acción de los hidrocarburos, sino también a la causada por sustancias radioactivas, habida cuenta de la creciente importancia que iban adquiriendo las pruebas nucleares. A ambos objetivos hacen referencia:

— Los artículos 24 y 25 de la Convención sobre Alta Mar (3).

(1) El Consejo de las Comunidades Europeas recomendó, en marzo de 1972, a los Estados miembros de la Convención de Berna, de 29-4-1963, que encargaran a la Comisión Internacional para la protección de las aguas del Rin contra la contaminación, la elaboración de un programa urgente para el saneamiento de las aguas del citado río (*Journal Officiel des Communautés Européennes*, núm. C. 52/40, de 26-5-1972).

(2) N. U.: *Recueil des traités*. Vol. 327, pág. 3. La revisión de 1962 figura en el vol. 600, pág. 333, y las enmiendas de 1969, en el anexo a la Resolución A. 175 (VI), de 21-10-1969, de la Asamblea de la OCMI. La Convención de Londres ha sido ratificada por España (el texto de 1954, en *Aranzadi 1964*, núm. 1.638, y la revisión de 1962, en *Aranzadi 1967*, núm. 2.044).

(3) Doc. A/CONF. 13/L. 53.

ACTIVIDADES DE LA CEPE

— La Resolución aprobada por la Conferencia de Ginebra, en relación al citado artículo 25, recomendando a la Agencia Internacional de Energía Atómica que ayude a los Estados a tomar las medidas oportunas para evitar la contaminación del mar por materiales radiactivos, en cantidades perjudiciales al hombre y a los recursos marítimos (4).

— El artículo 6 de la Convención sobre Pesca y Conservación de los recursos vivos de la Alta Mar, dejándose en manos de los Estados la adopción de las medidas adecuadas para su conservación y mantenimiento (5).

El principal defecto de estos Convenios consiste en haber abandonado a la iniciativa de los Estados contratantes la adopción de las medidas tendentes a evitar la contaminación. El secretario general de las Naciones Unidas señaló, en julio de 1971 (6), la necesidad de adoptar un sistema más represivo, capaz de obtener la reparación de los daños causados en el medio ambiente, indicando entre los principios a tener en cuenta, en la lucha internacional contra la contaminación, los siguientes:

— Deber esencial de los Estados a no contaminar las aguas marinas.

— Responsabilidad internacional de los Estados por los daños causados a otros Estados o a la Comunidad internacional.

— Legitimación de la Comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas u otro organismo que se cree para los fondos marinos, para exigir responsabilidad internacional al Estado que lesione los bienes de la Comunidad.

Esta preocupación, por una mayor eficacia de las medidas contra la contaminación, ya había sido sentida con anterioridad por la Conferencia de la OCMI, sobre «Daños ocasionados por la contaminación marina», celebrada en Bruselas del 10 al 29 de noviembre de 1969. Fruto de la misma fueron los siguientes acuerdos:

— Convención sobre las condiciones en que un Estado puede intervenir en alta mar, para prevenir la contaminación por hidrocarburos de sus costas, que causen o puedan causar los buques petroleros.

— Convención sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos (7).

El progresivo y considerable aumento de las causas que originan la contaminación de las aguas marítimas ha hecho necesario no limitarse exclusivamente a los resultados que sobre el medio ocasiona la acción de sustancias nucleares o la de los hidrocarburos.

(4) Doc. A/CONF. 13/L. 56.

(5) Doc. A/CONF. 13/L. 54.

(6) Doc. A/AC. 138/41 (19-7-1971).

(7) Véase: Estudio de Derecho Internacional, documento de trabajo preparado por el Secretario general a la luz de la decisión de la Comisión de revisar su programa de trabajo. Doc. A/CN. 4/245, pág. 178. El texto de estos Convenios figura en Anexos al Acta final de la Conferencia Jurídica Internacional sobre daños causados por la contaminación marítima.

La actividad llevada a cabo, a partir de 1971, por la Subcomisión III de la «Comisión sobre utilización con fines pacíficos de los fondos marinos oceánicos, fuera de los límites de la jurisdicción nacional» (8), dentro del ámbito de su competencia (la citada Subcomisión tiene por misión principal la preparación de proyectos para preservar el medio marino y la elaboración de estudios científicos, incluidos los problemas de la contaminación), responde a esta necesidad de ampliar el campo de acción en la lucha internacional contra la contaminación de las aguas del mar. Buen ejemplo de ello lo constituye el estudio de distintos textos sobre la materia, de entre los que cabe señalar la Convención de Oslo, de febrero de 1972, sobre «Prevención de la contaminación marina provocada por vertidos de buques y aeronaves» (9), la cual, si bien constituye un notable progreso, al prever como causas de contaminación sustancias distintas de las clásicas (hidrocarburos y sustancias radiactivas) y enumeradas en los Anexos I, II y III del Convenio, se queda a mitad de camino al no recoger una cláusula de responsabilidad de los Estados por vertido de sustancias nocivas (10).

Finalmente, esta ampliación de objetivos culmina con la convocatoria por la OMCI, de una Conferencia a celebrar en Londres, a finales de 1973, sobre «Contaminación del mar». Se trata de prever la contaminación causada por cualquier sustancia nociva, vertida desde los buques, con exclusión de los desechos que tengan su origen en tierra. También se prevé la ampliación del Convenio Internacional de 1969, sobre la intervención en alta mar, en los casos de accidentes de contaminación de las aguas, por hidrocarburos, a fin de incluir los daños ocasionados por otras sustancias nocivas y peligrosas.

2. Protección de los cursos de aguas internacionales.

La necesidad de regular el aprovechamiento en común de las cuencas hidrográficas internacionales, no es una cuestión nueva en Derecho internacional, y a pesar de que son frecuentes los ejemplos de colaboración entre Estados ribereños, no se ha logrado todavía una reglamentación en conjunto de la materia, a semejanza de lo que ha ocurrido con los Convenios de Ginebra de 1958, en relación al Derecho del Mar.

Esta situación tiende a agravarse cada día más si se tienen en cuenta la disminución y limitación de los recursos hidráulicos, como consecuencia del aumento de la población, de la creciente industrialización y necesidades de agua, así como la disminución de la calidad de la misma a consecuencia de la contaminación ocasionada por los citados factores demográficos y económicos.

En la lucha contra la contaminación, es de destacar la labor llevada a cabo por la Asociación de Derecho Internacional, en su esfuerzo por sistematizar el conjunto de principios jurídicos aplicables a los usuarios de los ríos internacionales.

La Asociación de Derecho Internacional aprobó, en su sesión de Dubrovnik, celebrada en agosto de 1956, una serie de principios que deberían servir de base para seguir

(8) Comisión establecida por Resolución de la Asamblea General 2467 (XXIII).

(9) Doc. A/AC. 138/SC. III/L. 9, de 13 de marzo de 1972.

(10) Ver la nota aparecida en el primer número de la presente Revista del doctor De Yturriaga Barberán J. A., sobre: «Convenio de Oslo de 1972 para la prevención de la contaminación marina, provocada por vertidos desde buques y aeronaves», págs. 121 a 139.

ACTIVIDADES DE LA CEPE

estudiando las actividades relacionadas con los ríos internacionales, y de entre los cuales cabe destacar, a efectos de este estudio, el Principio de uso razonable y equitativo de los recursos hidráulicos. Posteriormente, en 1966, se adoptaron, en el seno de su 52.ª Conferencia, una serie de normas sobre el curso de las aguas de los ríos internacionales, conocidas generalmente bajo el nombre de «Normas de Helsinki».

Es de destacar que ya en ambos textos se presta una especial atención al problema de la contaminación, que viene definida en el artículo 9 de las Normas de Helsinki, como:

«...cualquier cambio ocasionado por la conducta humana que perjudique la composición, el contenido o la calidad naturales de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional».

Se regulan, también, los procedimientos para un arreglo pacífico de las controversias, en caso de infracción del deber de impedir el crecimiento del grado de contaminación o del deber de adoptar las medidas oportunas para evitarla, si con ello se perjudica considerablemente a un Estado corribereño.

La importancia de estas Normas fue puesta de manifiesto por el Gobierno de Finlandia, ante las Naciones Unidas (nota verbal de 24-4-1970), al solicitar que la Asamblea General incluyera en su vigésimo quinto período de sesiones el tema: «Desarrollo progresivo y codificación de las normas de Derecho Internacional sobre los cursos de aguas internacionales» (11), indicando que las citadas Normas de Helsinki podrían ser utilizadas como base a tener en cuenta en la futura codificación del tema por parte de las Naciones Unidas.

En su 1.843 sesión plenaria, celebrada el 18-9-1970, la Asamblea General acordó incluir el tema en su programa de trabajo y asignarlo a la sexta Comisión, la cual decidió que la Comisión de Derecho Internacional lo examinara, teniendo en cuenta los estudios gubernamentales y no gubernamentales sobre la materia.

Recientemente, el secretario general, en cumplimiento de la Resolución 2.669 (XXV), de 8-12-1970, en que se le pedía que continuara el estudio iniciado en cumplimiento de la Resolución 1.401 (XIV), sobre los problemas jurídicos relativos a los usos de los cursos de aguas internacionales, para fines distintos de la navegación, ha preparado un informe suplementario sobre «Los problemas de la contaminación de los cursos de aguas internacionales», dirigiéndose a los Gobiernos de los Estados miembros y a las Organizaciones internacionales, para que le transmitan, antes del primero de julio de 1973, los materiales e informaciones relativas al tema.

3. Defensa del medio humano.

La creciente formación de una conciencia ecológica internacional ha permitido la celebración de la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano.

(11) Con anterioridad, en 1959, la Asamblea General, por Resolución 1401 (XIV), aprobó el estudio de esta cuestión y encargó al Secretario general un Informe sobre el tema. El resultado de esta actividad fue únicamente la útil recopilación de materiales, ya que las N. U. no tomaron posteriormente ninguna medida encaminada a la codificación de las normas de Derecho Internacional, existentes en la materia.

Antes de valorar los resultados de dicha Conferencia, debe de tenerse presente que ya en los debates generales, los representantes de los países en desarrollo insistieron sobre el hecho de que el medio humano de las 2/3 partes de la población estaba dominado por la pobreza, la mala nutrición y el analfabetismo, y que la humanidad tenía ante sí la urgente necesidad de estos problemas inmediatos, se señaló que mientras no se redujera notablemente la separación entre países pobres y ricos, poco o ningún progreso podría hacerse para mejorar el medio humano, y, además, se rechazó como absolutamente inaceptable la doctrina del «crecimiento cero», como medida de solución propuesta por una parte de los países desarrollados.

La celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas, que ha tenido lugar en Estocolmo, del 5 al 16 de junio de 1972, con la participación de 113 Estados, además de Organismos especializados y Organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, supone, con las limitaciones señaladas, un paso adelante en la lucha internacional contra la contaminación, en cuanto ya no se limita a un aspecto parcial del problema, sino que toma en consideración el conjunto de los peligros que para el hombre supone el desequilibrio ecológico causado por la contaminación del agua, del aire y de la tierra.

Entre los resultados de la Conferencia, cabe señalar: la adopción de una serie de principios comunes, destinados a servir de guía a los pueblos para prevenir y mejorar el medio humano, y una serie de recomendaciones, tendentes a organizar las tareas internacionales de valoración y ordenación del medio, así como auxiliar las actividades llevadas a cabo por los Estados y Organismos internacionales en la lucha contra la contaminación (12).

A fin de asegurar la aplicación eficaz por los Gobiernos y la Comunidad Internacional de las medidas destinadas a proteger y mejorar el medio humano, la Asamblea General, por Resolución 2.997 (XXVII), ha decidido establecer un Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para que sirva de punto de convergencia de las actividades relacionadas con el medio ambiente y para coordinación en esa esfera, de modo que se consiga un mayor grado de eficiencia en la gestión (13).

II. LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION Y LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE EN EL SENO DE LA CEPE

Aprovechando la circunstancia de que en abril de 1973 ha tenido lugar la primera sesión de los «Consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE, para los problemas del medio ambiente», realizaremos un breve balance de las actividades llevadas a cabo por este Organismo regional, a fin de poner de manifiesto la importancia de las medidas positivas concretas, adoptadas por países con un grado semejante de desarrollo económico.

Si se tiene en cuenta, como ya se ha indicado, que las primeras perturbaciones serias del medio ambiente no se manifestaron hasta los años cincuenta, afectando en

(12) Vid. A/CONF. 48/14/rev. 1.

(13) Doc. oficiales del XXVIIIa, período de sesiones de la A. G., Suplemento núm. 6A (A/9006/Add.1): Plan de mediano plazo para el período 1974-1977.

ACTIVIDADES DE LA CEPE

primer lugar a las aguas, y más tarde a la atmósfera, se comprenderá que no fuera hasta la 11.ª sesión de la Comisión de la CEPE cuando empezó a preocupar el tema, y que esta preocupación fuera sólo de forma parcial.

Antes de emprender el análisis de estas actividades concretas, es interesante resaltar la capacidad de la CEPE, para ir adaptándose, a lo largo de su existencia, a las nuevas necesidades y problemas que se han ido planteando. Esta adaptación ha tenido lugar gracias a la modificación de su estructura orgánica, creando nuevos órganos, modificando los existentes o suprimiendo los innecesarios (14). En este sentido, la progresiva industrialización de la región, el aprovechamiento más racional de los recursos energéticos y la preocupación por mejorar las condiciones del medio ambiente han conducido a la creación de una serie de comités, subcomités y grupos de trabajo, a cuyo examen dedicaremos las páginas siguientes.

1. La contaminación del agua.

En 1956, la CEPE emprendió un programa de trabajo, que en su fase inicial estaba destinado a examinar esencialmente los problemas de la contaminación de las aguas en Europa, como resultado de la constante urbanización e industrialización de la zona.

Esta tarea se llevó a cabo: por un lado, gracias a las consultas, informes y reuniones que periódicamente se celebraron por grupos de expertos «ad hoc» y en el seno de las cuales se discutían los diversos aspectos económicos, técnicos, administrativos y legales que plantea la lucha contra la contaminación. Ejemplo de esta actividad son los informes sobre el estado de las legislaciones de los países miembros en materia de contaminación de las aguas por acción de los detergentes (15) o los estudios sobre problemas económicos que plantea una acción anticontaminante (16). Por otro lado, se vio la conveniencia de establecer una estrecha colaboración y coordinación con las actividades llevadas a cabo por otros Organismos Internacionales. De este modo han sido frecuentes los contactos y reuniones anuales a partir de 1961, entre el secretario de la CEPE y los funcionarios de los secretariados de la OMS, FAO, AIEA, OCDE, Consejos de Europa y CAEM.

Este conjunto de actividades, si bien no logró resultados efectivos inmediatos, puso de manifiesto la importancia del papel que puede desempeñar la CEPE en la lucha contra la contaminación, al ofrecer un valioso cauce para intercambio de métodos y experiencias.

Una segunda etapa puede señalarse a partir de 1965, aproximadamente, que se caracteriza por:

— Necesidad de intensificar los esfuerzos en la lucha contra la contaminación de las aguas. Preocupación a la que responde la Declaración de Principios de la Comisión (17), con la finalidad de servir de guía a los Gobiernos, en la aplicación de sus

(14) Ver el trabajo aparecido en el número 2 de la presente Revista, realizado por la doctora VICTORIA ABELLAN HONRUBIA: «Nota sobre las actividades de la Comisión Económica para Europa de las N. U., 1947-1972».

(15) Vid. E/ECE/673-WATER/POLL/Gen. 4.

(16) Vid. WATER/POLL/ECON/5.

(17) Vid. Resolución 10 (XXI) y E/ECE/836, pág. 197.

respectivas políticas anticontaminantes y facilitar la adopción de Acuerdos internacionales en la materia.

— Interconexión entre el problema de la contaminación y la creciente demanda de agua, en las zonas urbanizadas e industrializadas, haciendo preciso la creación de un grupo especial de expertos que estudie la posibilidad de adoptar medidas tendentes a una utilización más racional de los recursos hidráulicos en Europa (18) y la coordinación de estos trabajos con los llevados a cabo por otras instituciones internacionales (19).

Esta proliferación de órganos «ad hoc», encargados de examinar cuestiones íntimamente relacionadas entre sí (además de la intensa labor del Secretariado en este campo), así como los inconvenientes de un conocimiento fragmentado, por parte de los Gobiernos, de las tareas de la CEPE en su lucha contra la contaminación, puso pronto en evidencia la necesidad de crear un órgano que con carácter permanente coordinara y centralizara este conjunto de actividades.

A. Comité de los Problemas del Agua.

La Comisión, atendiendo la propuesta formulada por las delegaciones de Hungría, Italia, Checoslovaquia y la URSS (20), respecto a la necesidad de que existiera un órgano encargado de los problemas del agua, decidió su creación por Resolución 12 (XXII), dotándolo del siguiente mandato:

«... este órgano encargado de los problemas de los recursos hidráulicos y de la lucha contra la contaminación de las aguas en la región de la CEPE, tendrá por misión coordinar y ejecutar las actividades en este campo, principalmente aquellas que hacen referencia a la disponibilidad y utilización de las fuentes clásicas y otras, así como de los problemas de la lucha contra la contaminación, teniendo en cuenta el mandato de los actuales comités técnicos de la comisión y de los trabajos de otros órganos interesados de las Naciones Unidas y de los organismos intergubernamentales e internacionales» (21).

La atribución de estas funciones al nuevo órgano principal subsidiario pone de manifiesto la preocupación de la Comisión por alcanzar una cooperación armoniosa que evite acumulaciones y esfuerzos inútiles.

Sin pretender un examen exhaustivo, señalaremos alguna de las actividades relacionadas con la contaminación, que han tenido lugar bajo la dirección del citado órgano a partir de su primera reunión, en Ginebra, del 16 al 20 de septiembre de 1968:

(18) Vid. E/ECE/664 y E/ECE/683.

(19) Vid. Resolución 3 (XX) y 8 (XXI) de la Comisión.

(20) Vid. E/ECE/638.

(21) A partir de la Resolución 5 (XXIV), el citado órgano principal subsidiario se denomina: «Comité de los problemas del agua». Vid. E/ECE/836, pág. 219.

ACTIVIDADES DE LA CEPE

— Celebración de un Seminario en Zagreb, en octubre de 1971, sobre «Ciertos problemas del agua en la Europa meridional». A raíz de este Seminario se preparó un trabajo regional con el que la CEPE contribuyó al Programa de las Naciones Unidas para la ayuda de los países en vías de desarrollo, y que se denominó: «Aplicación de las experiencias técnicas y métodos recientes del tratamiento del agua, lucha contra la contaminación del agua y gestión de los recursos hidráulicos».

— Elaboración de un Manual relativo a los «Métodos para establecer los balances de los recursos y las necesidades de agua».

B. Actividades de otros órganos subsidiarios de la Comisión.

Si la preocupación por los problemas de la contaminación ha estado presente en las actividades de los diversos comités, esta preocupación se intensifica a partir de 1967, al incluirse dentro de las prioridades globales a perseguir a largo plazo la defensa del medio ambiente. Señalaremos aquí únicamente la actuación en tal sentido de aquellos órganos que con mayor frecuencia se han ocupado de la cuestión:

— **Comité del Carbón.**—Un grupo de expertos, órgano subsidiario del Subcomité de la utilización de combustibles sólidos, ha venido analizando, a partir de 1963, la contaminación de las aguas exteriores provocada por la evacuación líquida de las coquerías.

— **Comité del Gas.**—El grupo de trabajo de transportes del gas ha estudiado los problemas técnicos, económicos y de seguridad que puede plantear la existencia de un almacenamiento subterráneo de gas en capas acuosas.

— **Comité de Transportes Interiores.**—El Subcomité de transportes por vías navegables ha elaborado una serie de medidas encaminadas a evitar la contaminación de las aguas por barcos de navegación interior (instalaciones para el desagüe de aceites usados).

En 1969 se celebró en Ginebra un Seminario sobre «Protección de las aguas subterráneas y superficiales contra la contaminación por el petróleo y los productos derivados del petróleo».

Las disposiciones del Acuerdo europeo de 30.9-1957, sobre Transporte de mercancías peligrosas por carretera (ADR) y el Proyecto europeo sobre «Transporte de mercancías peligrosas por vías de navegación interior» (ADN), aunque tiendan a otros fines, se preocupan también por evitar la contaminación, tanto de las aguas subterráneas como de las superficiales.

— **Comité del Acero.**—Bajo su dirección, tuvo lugar en Leningrado, en 1971, un Seminario sobre «Contaminación del aire y del agua por la siderurgia».

— **Comité de los problemas agrícolas.**—Ha colaborado con el Comité de los problemas del agua en el Seminario celebrado en Viena, en 1973, sobre «Contaminación de las aguas como consecuencia de la agricultura y actividades forestales».

2. La contaminación del aire.

Los problemas derivados de la contaminación atmosférica, que hasta 1963 habían sido tratados parcialmente por distintos órganos subsidiarios (el de la energía, vivienda, transportes...), son objeto de atención por parte del pleno de la Comisión. En su Resolución 9 (XVIII), señaló la necesidad de tomar las medidas oportunas para llevar a cabo un plan de trabajo destinado a analizar los métodos particulares a emplear para hacer frente a la contaminación creciente del aire, como resultado de las actividades domésticas, comerciales e industriales en los países participantes en los trabajos de la Comisión.

Entre los métodos y medidas a tomar para combatir la contaminación atmosférica se señalaron los siguientes:

— Tener en cuenta las actividades que en tal sentido se llevan a cabo por diversos organismos internacionales (OMS, OMM, AIEA, Consejo de Europa, CECA, CAEN, OCDE...) así como la necesidad de una estrecha colaboración a nivel de secretariados, a fin de evitar dobles empleos y desperdicio de esfuerzos.

Una primera consulta tuvo lugar en diciembre de 1963, en Ginebra, entre el Secretariado de la CEPE y los de la OMS, OMM, OCDE y Consejo de Europa, donde, después de un intercambio de información, se decidió:

— Examinar la posibilidad de preparar un estudio sobre métodos particulares a emplear en el trato de los problemas de contaminación del aire.

— Examinar las propuestas relativas al papel que podría jugar la CEPE en los futuros programas relativos a dichos problemas.

— Necesidad de tener en cuenta las actividades que hasta el momento han sido llevadas a cabo por los distintos órganos subsidiarios de la Comisión en la lucha contra la contaminación del aire, así como la necesidad de intensificar estas tareas. Se atribuye al secretariado una labor de coordinación entre los citados órganos.

— Tener presente la experiencia y forma de actuación con que ha sido llevada a cabo la lucha contra la contaminación de las aguas en el seno de la propia CEPE, habida cuenta de la analogía entre ambas cuestiones:

— Ambos tipos de contaminación se refieren al medio en que vive el hombre.

— Afectan principalmente a países con un desarrollo, urbanización e industrialización elevados, constituyendo por esta razón una grave amenaza para la colectividad de la región de la CEPE.

— Utilidad de los mismos métodos de actuación: a) A nivel nacional: intercambios de experiencias en el campo de la técnica, la economía, medidas administrativas y legales. b) A nivel internacional: contactos, colaboración y reuniones periódicas con los demás organismos internacionales.

— Necesidad de una concepción «interdisciplinaria» de las tareas a cumplir.

Existe, sin embargo, una diferencia, que es necesario tener en cuenta en el momento de llevar a cabo una actuación concreta: la contaminación atmosférica, por afectar

ACTIVIDADES DE LA CEPE

a un área geográfica más reducida, deberá ser combatida generalmente a nivel de autoridades locales.

— Finalmente, y habida cuenta de que en junio de 1964 había de tener lugar, en Estrasburgo, la Conferencia Europea sobre Contaminación del Aire, en cuyos trabajos participó el Secretariado de la CEPE, se señaló la conveniencia de que en el momento de establecerse un plan de trabajo a nivel regional, se tuvieran en cuenta los resultados de la citada Conferencia (22).

A. Grupo de trabajo sobre los problemas de la contaminación del aire.

A partir del XXI período de sesiones de la Comisión, y habida cuenta de la creciente importancia de los problemas que la contaminación atmosférica plantea, así como las repercusiones económicas de una actividad tendente a reducir y prevenir la emisión de sustancias contaminantes, se incluye la lucha contra la polución entre las actividades prioritarias a tener en cuenta por el conjunto de la Comisión.

El secretario ejecutivo, en cumplimiento de la Resolución 9 (XXI), y de la Decisión F (XXI) de la Comisión, a la vista de las sugerencias de los Gobiernos, respecto al programa que la Comisión podría útilmente emprender (23), decidió convocar una Reunión especial de funcionarios gubernamentales con responsabilidad en materia de políticas y medidas de lucha contra la contaminación. Reunión que tuvo lugar en Ginebra, en febrero de 1969 (24), pudiéndose señalar los siguientes resultados:

— Propuesta para crear un «Grupo de trabajo sobre los problemas de la contaminación del aire», como órgano de carácter continuado.

— Organizar un Seminario, que tuvo lugar en Ginebra, en noviembre de 1970, sobre «Desulfuración de los combustibles» y «Gases de combustión».

A la vista del informe de la Reunión especial de funcionarios gubernamentales, la Comisión por Decisión F (XXIV), decidió crear el «Grupo de trabajo sobre problemas de la contaminación del aire», dotándolo del siguiente mandato:

«Habida cuenta de los trabajos de otros organismos subsidiarios de la CEE, que ya se ocupan de los problemas de la contaminación del aire dentro del ámbito de sus competencias, y habida cuenta de las actividades pertinentes ejercidas bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y de sus organismos especializados, así como de los trabajos llevados a cabo por otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales de carácter profesional y técnico en este ámbito:

— Examinar periódicamente las tendencias, la evolución y políticas de los Gobiernos.

(22) Vid. Resolución 7 (XIX) de la Comisión.

(23) E/ECE/639-Anexo II.

(24) E/ECE/736.

— Efectuar investigaciones sobre problemas económicos y técnicos que planteen la lucha contra la contaminación del aire y la prevención de la contaminación del aire y mejora de la calidad del aire.

— Promover el intercambio de conocimientos científicos, económicos y técnicos» (25).

A partir de su primera sesión, que tuvo lugar en enero de 1971, el «Grupo de trabajo sobre problemas de la contaminación del aire» ha llevado a cabo una intensa actividad, de entre la que cabe señalar la celebración en Yugoslavia, en octubre de 1972, de un Seminario sobre «Lucha contra las emanaciones contaminantes de la industria de materiales no férricos», así como la realización de una serie de estudios sobre normas de calidad del aire y métodos de valoración de las incidencias económicas de la contaminación del aire. Como más adelante tendremos ocasión de ver, en la actualidad sus actividades han sido integradas dentro del programa de trabajo del órgano principal subsidiario de la Comisión: «Consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE para problemas del medio ambiente».

B. Actividades de otros órganos subsidiarios de la Comisión.

La contaminación del aire ha preocupado, a partir de 1963, y de forma especial, a los siguientes órganos.

— **Comité del Carbón.**—Este Comité se ha preocupado de la contaminación del aire en los siguientes campos principalmente:

Contaminación del aire por las coquerías: en grupo de expertos «ad hoc» trata de estos problemas a partir de 1963.

Contaminación por combustibles sólidos que no causan humo: el Subcomité de la utilización de combustibles sólidos se reunió por primera vez en 1963, y no ha abandonado sus estudios sobre la acción contaminante de dichos combustibles por la industria y actividades domésticas. Recientemente ha realizado un estudio sobre «Reducción del azufre en los combustibles sólidos».

— **Comité de la Energía Eléctrica.**—En 1965, llevó a cabo un trabajo sobre «La protección de la atmósfera contra la contaminación de las cenizas y productos sulfurados contenidos en los humos de las centrales térmicas».

En 1972, creó un grupo de expertos, para estudiar las relaciones entre la electricidad (producción, transporte y utilización de la energía eléctrica) y la contaminación.

— **Comité de Transportes Interiores.**—El grupo de trabajo de la construcción de vehículos ha tratado reiteradamente de las medidas a tomar para reducir la contaminación del aire como consecuencia, en general, de los motores de explosión y de los diesel en particular.

(25) E/ECE/836, pág. 261.

ACTIVIDADES DE LA CEPE

Recientemente, en colaboración con el Comité de la Vivienda, de la Construcción y Planificación ha organizado un Seminario en Munich para 1973 sobre «Papel de los transportes en la organización y desarrollo del medio ambiente urbano».

— **Comité de la Vivienda, la Construcción y Planificación.**—El problema de la contaminación se plantea de forma especial en materia de urbanismo.

Los planes de urbanismo tienden a situar en determinadas zonas las industrias contaminantes, teniendo en cuenta una serie de factores, tales como: dirección de los vientos; vegetación; lugares donde se hallan instalaciones de interés público...

Cabe señalar, como actividades más recientes, el Seminario celebrado en Ankara y Estambul, en noviembre de 1972, sobre «Política de utilización del suelo desde el ángulo del turismo y del medio ambiente», con el cual se ha contribuido al Programa de las Naciones Unidas para ayuda a los países en vías de desarrollo.

Con carácter menos permanente, han prestado también atención a los problemas de la contaminación del aire:

El **Comité de la Madera**, bajo cuya dirección tuvo lugar, en Helsinki, en 1972, un Seminario sobre «Medios para adaptar las necesidades del medio ambiente y la silvicultura y producción de madera». La **Conferencia de Estadistas Europeos** está ocupada en un trabajo sobre «Estudios y políticas del medio ambiente», y el **Comité del Gas** ha centrado principalmente su atención en las ventajas técnicas y económicas de la utilización del gas natural desde el punto de vista del medio ambiente.

3. Necesidad de considerar desde una perspectiva más amplia los problemas de la contaminación.

En Europa, y a partir de la Segunda Guerra Mundial, ha tenido lugar una considerable elevación del nivel de vida, un aumento en la producción de alimentos, energía y acero, un incremento de los bienes de consumo y de servicios de transporte, pero al mismo tiempo se ha producido una degradación progresiva del medio ambiente.

Este conjunto de factores, tanto positivos como negativos, ha puesto de manifiesto la íntima relación existente entre desarrollo y medio y la consiguiente necesidad de iniciar una política que no persiga exclusivamente ganancias económicas a corto plazo, sino que adopte medidas adecuadas y más racionales frente al problema del medio ambiente.

A esta preocupación responde la Resolución 5 (XXII) y la Decisión C (XXIII), de la Comisión, al recomendar la realización de aquellas gestiones que se estimen oportunas, a fin de poder convocar lo más pronto posible una reunión de expertos gubernamentales sobre problemas relativos al medio ambiente.

En cumplimiento de esta Resolución, tuvo lugar en Ginebra, del 24 al 28 de febrero de 1969, la primera reunión preparatoria de la reunión de expertos gubernamentales, que debería celebrarse en Praga, en mayo de 1971. A dicha reunión preparatoria asistieron no sólo representantes de los Gobiernos, sino también de los Secretarías de Instituciones especializadas (BIT, FAO, UNESCO, OMS, AIEA, OMM), de Or-

ganismos intergubernamentales (Comisión de las Comunidades Europeas, Consejo de Europa, OCDE) y de Organizaciones no gubernamentales (Unión Internacional de Arquitectos, la Stichting CONCAWE), siendo de resaltar la adopción de las siguientes medidas:

— Se señalan como objetivos a perseguir por la Reunión de Praga, la conveniencia de otorgar especial atención a los aspectos económicos y sociales de la deterioración del medio ambiente; la fijación de medidas a tomar para poder combatir en sus orígenes los efectos nocivos de las actividades industriales y otras; la adopción de una política general a largo plazo y el examen de los problemas comunes a los países de la CEPE.

En todo momento se señaló la necesidad de tener en cuenta que la Reunión de Praga debía ocuparse exclusivamente de los problemas que surgen en esta región, con un grado relativamente elevado de desarrollo económico y de urbanización, con un progreso social y técnico considerable y con una importancia creciente de las inversiones por habitante. Factores todos ellos que ejercen una influencia tanto positiva como negativa sobre los problemas del medio ambiente.

— Se indicó también la conveniencia de que la Comisión, a fin de dar mayor efectividad a las recomendaciones que se adoptaran en la Conferencia de la CEPE, previera la organización de un marco institucional adecuado para llevar a cabo este amplio plan de trabajo, a través de la creación de un órgano principal subsidiario, que con carácter permanente agrupara a los consejeros principales de los Gobiernos sobre políticas del medio ambiente y ordenara y coordinara los trabajos de la Comisión en este campo.

— Finalmente, se señaló la conveniencia de que el grupo de trabajo restringido (representantes de diez países y de los secretariados de seis organizaciones internacionales preocupadas por el tema) se reunieran antes de la Conferencia, a fin de vigilar la buena marcha de los trabajos preparatorios y tomar las medidas oportunas a tal efecto. Dicho grupo preparatorio se reunió dos veces en Ginebra. Una del 12 al 15 de marzo de 1970, para fijar un programa detallado de actividades y temas a tratar. Otra, en abril de 1971, poco antes de la Conferencia de Praga, para referirse a tareas de organización y problemas de última hora.

A. Importancia del Coloquio de la CEPE sobre problemas del medio ambiente, celebrado en Praga, del 2 al 15 de mayo de 1971 (26).

La base material sobre la que se llevaron a cabo las discusiones durante el Coloquio de la CEPE, estaba constituida por una serie de monografías nacionales sobre

(26) Con anterioridad a la Decisión J (XXVI) de la Comisión, se denominó a este Coloquio: 1.º Reunión de expertos gubernamentales sobre problema relativos al medio ambiente, y 2.º Por Resolución 7 (XXV), «Conferencia sobre problemas relativos al medio ambiente». La razón de este cambio de denominación, responde a la práctica seguida por la CEPE, en la organización de Seminarios y Coloquios celebrados fuera de Ginebra, en vistas a proporcionar una ocasión para el intercambio de puntos de vista sobre los problemas elegidos.

ACTIVIDADES DE LA CEPE

problemas del medio ambiente; doce estudios sobre sectores particulares de la economía y zonas geográficas seleccionadas, donde se plantean problemas; una serie de documentos de trabajo relativos a «tipos de acción y medios para ponerlos en funcionamiento», así como una serie de discusiones entre economistas sobre la necesidad de racionalizar determinados problemas socioeconómicos.

Los resultados obtenidos han sido fructuosos, en cuanto capaces de servir de base para la elaboración de políticas generales y medidas de mejora del medio ambiente, tanto en el plano nacional como internacional.

Son de resaltar, por su trascendencia cara al futuro, las siguientes consecuencias derivadas del Coloquio de Praga:

— Creación de un órgano destinado a ocuparse del conjunto de problemas que plantea la contaminación atmosférica.

— Contribución con los trabajos del Coloquio, a la Conferencia Mundial del Medio Humano, que tuvo lugar en Estocolmo, en julio de 1972.

a. Creación de los consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE para problemas del medio ambiente.

El deseo, ya manifestado en las sucesivas reuniones preparatorias del Coloquio de la CEPE, así como en la primera reunión de los consejeros gubernamentales de los países de la CEPE, sobre problemas del medio ambiente, celebrada en Ginebra, del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1970 (27), de la necesidad de organizar un nuevo marco institucional, que de forma más eficaz se ocupará de la protección del medio ambiente, fue atendida por la Comisión, que, en Decisión J (XXVI), creó los «consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE para problemas del medio ambiente», pidiendo al secretario que convocara lo más pronto posible su primera reunión. El mandato del citado órgano será aprobado durante el 28.º período de sesiones de la Comisión, de acuerdo con el texto presentado para información al Coloquio de Praga (28).

Si se tiene en cuenta que todos los problemas del medio ambiente están íntimamente relacionados entre sí y con la infraestructura económica, parece acertada la creación de un nuevo órgano, que a la vez que ayuda a los Gobiernos a planificar sus políticas, organizando intercambios de informaciones y opiniones, buscando soluciones a grandes problemas de interés común, a fin de prevenir y reparar los daños que al medio ambiente ocasiona la acción de las distintas ramas de la economía, sirva también de elemento catalizador de los demás órganos de la Comisión y organismos internacionales.

La creación en los últimos años de órganos subsidiarios, destinados a llevar a cabo tareas de carácter global («consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE para la ciencia y la tecnología», «consejeros económicos de los Gobiernos para los países

(27) Dicha reunión fue convocada por el Secretario ejecutivo, en cumplimiento del párrafo primero de la Resolución 7 (XXV) de la Comisión.

(28) Vid. ECE/ENV/1, de 15-1-1973.

de la CEPE», «consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE para problemas del medio ambiente»), plantea la cuestión de si el papel coordinador que se les atribuye no supone una delegación de sus funciones por parte de la Comisión, de tal modo, que se viene a introducir un eslabón jerárquico más dentro de la estructura orgánica de la CEPE. El secretario ejecutivo ha estimado que lo único que distingue a estos órganos subsidiarios de los demás es la naturaleza de los problemas que la Comisión les confía, al revestir un carácter más «horizontal», pero que en ningún caso esta diferencia puede llevar a la conclusión de que nos hallamos ante una estructura jerárquica compleja. Para que la organización sea racional y eficaz, es necesario que la Comisión continúe por sí misma ejerciendo la función coordinadora con el consenso, si es necesario, de todos los órganos subsidiarios principales y con la ayuda del secretario y del secretariado (29).

La primera reunión de los «consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE para problemas del medio ambiente» no ha podido tener lugar hasta el 28.º período de sesiones, durante los días 2 al 6 de abril de 1973, una vez desaparecida la principal causa política que se oponía a su celebración; a saber, la oposición de ciertas delegaciones a la participación de la República Democrática Alemana. A partir de la Resolución 1.732 (LIII), del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, modificando el párrafo 7 del Mandato de la CEPE, la República Democrática Alemana es incluida entre la lista de países miembros de la Comisión.

Esta reestructuración orgánica ha hecho preciso convertir al «Grupo de trabajo sobre problemas de contaminación del aire» en órgano subsidiario de los «consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE para problemas del medio ambiente», habida cuenta de los íntimos lazos que existían entre las actividades encomendadas a ambos. A partir de la Decisión L (XXVI), de la Comisión, el programa de actividades a corto y a largo plazo del «Grupo de trabajo sobre contaminación del aire» es absorbido por el programa de trabajo y prioridades del nuevo órgano principal subsidiario, sobre los problemas del medio ambiente (30).

b. Cooperación de la CEPE con otras instituciones y organizaciones internacionales.

Tanto los trabajos preparatorios como la celebración y resultados del Coloquio de la CEPE, celebrado en Praga, han constituido una valiosa aportación a la lucha mundial contra la contaminación y defensa del medio ambiente.

Durante los trabajos preparatorios, el Secretariado del Consejo de Europa pidió al Secretariado de la CEPE la elaboración de una memoria, resumiendo las actividades de la Comisión en el campo del medio ambiente. Memoria que constituyó la aportación de la CEPE a la Conferencia europea sobre conservación de la naturaleza, celebrada en Estrasburgo, en 1970.

Durante las reuniones previas al Coloquio de Praga, algunas delegaciones se opusieron a la conveniencia del mismo, alegando la proximidad de la celebración de una

(29) Vid. E/ECE/838.

(30) En un primer momento, y antes de la entrada en funciones de los «Consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE, para problemas del medio ambiente», las actividades del «Grupo de trabajo sobre contaminación del aire», fueron asumidas por la «Reunión de Consejeros gubernamentales» (E/ECE/798).

ACTIVIDADES DE LA CEPE

Conferencial Mundial de las Naciones Unidas sobre el medio humano. No obstante, se objetó que con la participación de representantes de los Secretariados de los distintos organismos internacionales, tanto en las reuniones preparatorias como en la definitiva, se evitaba sobradamente el peligro de yuxtaposiciones y acumulaciones de esfuerzos, a la vez que se facilitaba la cooperación en este campo. Es de resaltar que la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando convocó la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano, ya tenía conocimiento de las actividades de la CEPE en general y del Coloquio de Praga en particular, y que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su Resolución 1.536 (XLIX), rogó a las Comunidades Económicas regionales, que llevaban a cabo actividades relacionadas con el medio ambiente, cooperaran estrechamente con el Programa Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas.

La CEPE ha estado representada en la Conferencia Mundial, a través de la «División del Medio y la Vivienda», contribuyendo con los resultados del Coloquio de Praga, pero quizá lo más importante hayan sido las consecuencias de esta aportación y de las consultas mantenidas con el Secretariado de la Conferencia sobre diversas cuestiones de interés común. Por Resolución 1.549 (XLIX), del Consejo Económico y Social, se han tomado medidas tendentes a estrechar la cooperación entre los Secretariados de la CEPE y el del Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente, dotándola de un carácter más permanente. Este hecho constituye, sin duda, la posibilidad de adoptar disposiciones comunes en materia de personal, a fin de que el Secretariado de la CEPE, no sólo suministre los servicios necesarios a los «consejeros de los Gobiernos de los países de la CEPE para problemas del medio ambiente», sino que se ocupe también de los proyectos emprendidos en la región de la CEPE, bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente.

Finalmente, cabe señalar los contactos mantenidos entre el Secretariado de la CEPE durante el 28.º período de sesiones de la Comisión, con los funcionarios de las comunidades Europeas, con el Secretariado de la OCDE y las reuniones de trabajo con el del Consejo de Europa, respecto a cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

