

CONVENIO DE PARIS DE 1974 PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN MARINA DE ORIGEN TERRESTRE

por JOSE ANTONIO DE YTURRIAGA BARBERAN

I. ELABORACION Y ADOPCION DEL CONVENIO

1. Antecedentes.

EL 15 de febrero de 1972, 12 países ribereños del Atlántico del Nordeste (Alemania Federal, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Islandia, Noruega, Países Bajos, Portugal y Suecia) firmaron en Oslo un «Convenio para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves» (1). A estos países se ha unido posteriormente Irlanda, que no había estado presente en la Conferencia celebrada en la capital de Noruega en octubre de 1971. El Convenio de Oslo entró en vigor el 7 de abril de 1974.

En el Preámbulo del citado Convenio, tras señalar que la contaminación marina tiene diversos orígenes —entre los que se menciona «la evacuación por ríos, estuarios, cloacas y tuberías situados dentro de la jurisdicción nacional»—, se afirma que los Estados deben hacer cuanto puedan para impedir dicha contaminación e iniciar, lo antes posible, el estudio de «medidas destinadas a luchar contra otras fuentes de contaminación marina» (2).

A primeros de enero de 1973, el Gobierno francés comunicó a los Estados signatarios del Convenio de Oslo su intención de convocar una Conferencia para estudiar y elaborar un Convenio para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre en el Atlántico Nordoriental. El 2 de mayo circuló un Proyecto de Convenio (3) que habría de servir de base para la discusión de la Conferencia propuesta, que quedó convocada para septiembre de dicho año. De acuerdo con dicho Proyecto, las Partes se comprometían a establecer en común programas de reducción de la contaminación de origen terrestre provocada por una serie de sustancias cuyo contenido coincidía en lo esencial con las enumeradas en el Anejo I del Convenio de Oslo.

A raíz de esta iniciativa francesa, los países firmantes del Convenio de Oslo miem-

(1) Ver José Antonio de YTURRIAGA BARBERAN: «Convenio de Oslo de 1972 para la prevención de la contaminación por vertidos». *Revista de Instituciones Europeas*, 1, 1974, pág. 121.

(2) Apartados 4 y 5 del Preámbulo del Convenio de Oslo. El texto de dicho Convenio está publicado en el número de la Revista citado, en la nota 1. Ha sido asimismo publicado en el *BOE* de 25 de abril de 1974.

(3) Conferencia de París (C. P.). Documento número 1, de 2 de mayo de 1973.

bros de la Comunidad Económica Europea se reunieron para concertar su actitud. Fruto de estas consultas fue, al parecer, la elaboración de un nuevo proyecto de Convenio presentado por el Gobierno holandés a finales de agosto (4). Este Proyecto —inspirado en gran medida en el Proyecto de Convenio Europeo sobre la protección de las aguas dulces internacionales contra la contaminación, elaborado por el Consejo de Europa (5)— era mucho más exigente que el francés, puesto que preveía la prohibición de la contaminación causada por las sustancias enumeradas en el Anejo I y la limitación severa de la causada por las sustancias incluidas en un nuevo Anejo II, entre las que figuraban un gran número de metales y metaloides y las sustancias que «éjerzan una influencia nefasta sobre el gusto o el olor». Por otra parte, el Proyecto holandés concedía amplísimas facultades a la Comisión prevista en el mismo, incluidas facultades decisorias que obligarían directamente a las Partes en materia de elaboración y aplicación de los programas de eliminación y limitación de la contaminación procedente de tierra.

Unos días antes de iniciarse la Conferencia, Francia presentó una enmienda al artículo 4 de su propio Proyecto, en la que se recogía la idea central de la propuesta holandesa: compromiso de prohibir la contaminación causada por las sustancias del Anejo I y control de la contaminación provocada por las sustancias del Anejo II, supeditando su descarga a la concesión de una autorización por parte de las autoridades nacionales competentes (6).

2. Primera reunión de París.

La primera fase de la Conferencia se celebró en París del 17 al 21 de septiembre de 1973. A esta reunión asistieron los 13 países firmantes del Convenio de Oslo (Finlandia, en calidad de observador, por no tener costas en el Atlántico del Nordeste), así como Luxemburgo y Suiza, que, aunque no poseen costas, son ribereños de ríos que desembocan en la zona de aplicación del Convenio. También participaron, en calidad de observadores, representantes de Italia, del Consejo de Europa, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de la OCDE y de la Comunidad Económica Europea (esta última con pretensiones de miembro de pleno derecho, pues aspiraba a ser parte en el Convenio).

No participaron, en cambio, los países socialistas interesados: la Unión Soviética y Polonia (que habían sido invitados a Oslo, aunque no asistieron a la Conferencia), la República Democrática Alemana (que no había sido invitada a Oslo, circunstancia que motivó el boicot de la Conferencia por sus dos colegas socialistas) y Checoslovaquia (mediatamente interesada, como en el caso de otras naciones europeas carentes de litoral).

La Conferencia eligió como Presidente al Jefe de la delegación francesa, señor Cabonat, y estableció tres grupos de trabajo, encargados, respectivamente, de las cuestiones jurídicas, científicas y técnicas. Tenía ante sí dos Proyectos: el de Francia (autoenmendado) y el de los Países Bajos. A ellos se unieron, amén de numerosas

(4) C. P. Documento número 5 (27 de agosto de 1973).

(5) Consejo de Europa. Doc. EXP/Eau (73) 22 (2 de julio de 1973).

(6) C. P. Documento número 25 (14 de septiembre de 1973).

enmiendas, un Contraproyecto presentado por la delegación española (7), fundamentalmente inspirado en el primitivo Proyecto francés.

Se adoptaron, en principio, una serie de artículos, pero quedaron sin resolver en esta primera fase tres de los temas más controvertidos: alcance del compromiso que habrían de adquirir las Partes, adopción de acuerdos subregionales y bilaterales y facultades de la Comisión.

3. Segunda reunión de París.

La segunda fase de la Conferencia se celebró igualmente en París, del 13 al 19 de diciembre de 1973. A los países que ya participaron en la primera reunión de París se sumó Austria, país sin litoral, pero ribereño de cursos de agua que se vierten sobre el Atlántico Nordoriental.

El Presidente de la Conferencia, señor Cabonat, presentó una serie de documentos sobre los puntos más controvertidos, en los que se recogían las distintas tesis en presencia. Con base a estos textos y a las diversas enmiendas presentadas se llegó a un acuerdo sobre la parte sustantiva del Convenio.

Tan sólo quedaban por adoptar las cláusulas finales, más no pudieron éstas ser examinadas ante la falta de acuerdo de los propios miembros de la CEE en lo referente a la participación en el Convenio de la Comunidad. Por ello se decidió dejar esta cuestión para una ulterior reunión.

4. Tercera reunión de París.

La tercera y última fase de la Conferencia se celebró, como las anteriores, en París, del 19 al 21 de febrero de 1974, con la misma participación.

La Conferencia resolvió el problema de las cláusulas finales y decidió, asimismo, añadir una cláusula sobre arreglo de controversias y un Protocolo regulando el arbitraje. En consecuencia, adoptó un Convenio para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre y decidió abrirlo a la firma a partir del 4 de junio de 1974

La Conferencia adoptó asimismo una serie de resoluciones sobre armonización de recogida de datos, cooperación de las Comisiones de los Convenios de París y Oslo, constitución de una Comisión Interina hasta la entrada en vigor del Convenio y competencias de la misma, directrices para la elaboración de los Reglamentos de la Comisión y recomendaciones sobre la conducta a seguir durante el período interino para facilitar la aplicación del Convenio. (8).

El 10 de junio de dicho año, el Convenio fue firmado por plenipotenciarios de los siguientes países: República Federal de Alemania, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia.

(7) C. P. Documento número 36 (18 de septiembre de 1973).

(8) Resoluciones I a V. Acta final de la Conferencia de París (21 de febrero de 1974).

II. EXAMEN DEL CONVENIO

1. Fin.

a) Obligación genérica.

El Convenio parte de la convicción de que «se puede y se debe realizar sin demora acciones internacionales tendentes a controlar la contaminación marina de origen terrestre, como parte de un programa progresivo y coherente de protección del medio marino contra la contaminación, cualquiera que fuere su origen» (9).

Consecuencia de esta concepción integral y omnicompreensiva de la protección del medio marino es la afirmación inicial de que las Partes «se obligan a adoptar todas las medidas posibles para impedir la contaminación del mar» (10), similar a la contenida en el Convenio de Oslo de 1972 para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves (11).

En relación con dicho Convenio se introducen dos novedades: la definición explícita de la contaminación marina siguiendo el texto elaborado por el Grupo de Expertos sobre los Aspectos Científicos de la Contaminación del Mar (GESAMP) en su parte inicial, y la sustitución de «vida marina» por «sistema ecológico».

En ninguno de los proyectos básicos se incluía una cláusula de este tipo, pero en la primera sesión se decidió incluir una disposición similar a la del artículo 1 del Convenio de Oslo. Sin embargo, en la reunión del Grupo Técnico de Trabajo, que se celebró en Londres del 20 al 21 de noviembre —en el interregno entre las dos primeras sesiones—, se sugirió incluir la definición del GESAMP (12).

Como este texto difería del contenido tanto en el Convenio de Oslo como en el Convenio de Londres de 1972 sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (13), se decidió, finalmente, mantener la parte primera del GESAMP («la introducción por el hombre, directa o indirectamente en el medio marino —incluidos los estuarios— de sustancias o energía que puedan...») y la parte segunda de los textos de Oslo y Londres, con la única diferencia, anteriormente citada, de incluir el término más amplio de «sistema ecológico».

b) Obligación específica.

Siguiendo el paralelo de los artículos 4. de Oslo y 2 de Londres, las Partes se comprometen a adoptar, tanto individual como conjuntamente, «medidas para luchar contra la contaminación marina de origen terrestre», añadiéndose —aunque ello fuera

(9) Apartado 5.º del Preámbulo del Convenio de París.

(10) Art. 1-1 del Convenio de París.

(11) Art. 1 del Convenio de Oslo.

(12) Apartado 9-1 del Informe del Grupo de Trabajo. C. P. Documento número 93 (21 de noviembre de 1973).

(13) Art. 1 del Convenio de Londres. Ver José Antonio de YTURRIAGA BARBERAN: «Convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias». Anejo V. Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, número 4, 1973, pág. 405.

innecesario, por obvio— «de conformidad con las disposiciones del presente Convenio». Asimismo se obligan las Partes a armonizar sus políticas al efecto (14).

En relación con los otros Convenios citados, parece más lógica la colocación de esta obligación específica —que es el objetivo primordial del Convenio de París— en el artículo introductorio, como una precisión más concreta de la obligación genérica de luchar contra cualquier tipo de contaminación marina, enunciado en el párrafo anterior.

c) Definición de «contaminación terrestre».

Por «contaminación terrestre» o «contaminación marina de origen terrestre» se entiende la contaminación de la «zona marítima» (anteriormente definida en el artículo 3-a) causada a partir de la costa directamente o por medio de cursos de agua o canalizaciones de cualquier tipo y a partir de estructuras artificiales «situadas bajo la jurisdicción de una Parte contratante dentro de los límites de la zona de aplicación» del Convenio (15).

Se trata de la contaminación procedente de tierra, directamente o a través de emisarios, a la que se ha sumado un elemento un tanto ambiguo y, quizá, innecesario: las estructuras artificiales o plataformas. Aun cuando en el primer supuesto no se mencione la costa, es evidente que la contaminación por cursos de agua sólo puede provenir de la costa. Así cabría enfrentar los dos primeros supuestos de contaminación «a partir de la costa» con el tercer caso previsto de contaminación «a partir de estructuras artificiales». ¿Pretende cubrir este supuesto la contaminación provocada desde plataformas fijas o flotantes como consecuencia de la exploración o explotación de la plataforma continental o los fondos marinos bajo jurisdicción nacional?...

La cuestión no está del todo clara, pero, a título de orientación, cabe recordar que durante la primera reunión de la Comisión Interina de la Comisión prevista en la Conferencia de París —celebrada en la capital francesa los días 3 y 4 de octubre de 1974—, algunas delegaciones propusieron que uno de los temas que debería incluirse en el programa de acción de la Comisión era el examen de la contaminación derivada de las operaciones petrolíferas realizadas en el mar.

2. Ambito de aplicación.

a) Límite exterior.

Según la propuesta holandesa (16), el ámbito de aplicación del Convenio no coincidía con el establecido en el Convenio de Oslo —a su vez tomado del Convenio Internacional de Pesquerías del Atlántico Norte (NEAFC), de 24 de enero de 1959 (17)—, pues excluía las costas del Océano Artico, de las que es ribereña la Unión Soviética.

La delegación noruega presentó en la segunda sesión sendas enmiendas alternativas a la propuesta holandesa: añadir como tercera excepción —amén de los mares

(14) Art. 1-2 del Convenio de París.

(15) Art. 3-c) del Convenio de París.

(16) Art. 1A-1 del Proyecto holandés en relación con el art. 2 del Convenio de Oslo; doc. cit. en la nota 4.

(17) Art. 1-1 del Convenio de Pesquerías. BOE de 29 de agosto de 1963.

Báltico y Mediterráneo— «las aguas que estén bajo la jurisdicción de un Estado que no sea Parte en el Convenio» (18); o excluir las regiones del Océano Atlántico situadas al sur de los 36° de latitud norte y al oeste de los 42° de longitud oeste (19).

Finalmente, se decidió establecer, en lo que al límite exterior se refería, el mismo ámbito de aplicación que en el Convenio de Oslo; a saber: los océanos Atlántico y Artico, con sus respectivos mares tributarios, «que se hallen al norte del 36° de latitud norte y entre los 42° de longitud oeste y 51° de longitud este», con exclusión del Báltico y del Mediterráneo (20).

Como se establece, la posibilidad de invitar a otros Estados a que se adhieran al Convenio, se prevé en tales casos la eventual modificación de su ámbito de aplicación, decisión que habrá de adoptarse por decisión unánime de la Comisión y aprobación igualmente unánime de los Estados Partes en el Convenio (21).

Finalmente —y siguiendo una vez más el principio sentado en el Convenio de Oslo (22)—, las Partes se comprometen a llevar a cabo las medidas que adopten «de manera que no aumente la contaminación de los mares situados fuera del ámbito de aplicación» del Convenio (23).

Se trata de universalizar voluntariamente el ámbito de aplicación del Convenio, compromiso que —dado el tipo de contaminación en cuestión— tiene especial relevancia para los países que —como España— están situados en la encrucijada de dos cuencas marinas diferentes.

b) Límite interior.

A diferencia de los Convenios de Oslo y Londres —que excluyen de su ámbito de aplicación las aguas interiores (24)—, el Convenio de París incluye las aguas marinas «situadas más acá de las líneas de base que sirven para medir la anchura del mar territorial» (25); a saber, bahías, puertos, rías, estuarios y desembocaduras de los ríos.

En el caso de los cursos de agua, el límite interior se extenderá, salvo decisión contraria, «hasta el límite de las aguas dulces». Hubo, a su vez, que definir este límite, siguiendo a estos efectos la definición contenida en el Proyecto de Convenio Europeo sobre la protección de las aguas dulces internacionales contra la contaminación (26): «el lugar en los cursos de agua en que, en marea baja y en época de débil caudal, el grado de salinidad aumenta sensiblemente a causa de la presencia de aguas marinas» (27).

Como se dijo anteriormente, este límite podrá ser fijado de modo diferente por la Comisión, a propuesta de las Partes ribereñas del curso de agua en cuestión (28).

(18) C. P. Documento número 97 (13 de diciembre de 1973).

(19) C. P. Documento número 121 (13 de diciembre de 1973).

(20) Art. 2 del Convenio de París.

(21) Arts. 24-4 y 27-2 del Convenio de París.

(22) Art. 3 del Convenio de Oslo.

(23) Art. 7 del Convenio de París.

(24) Art. 2 del Convenio de Oslo y Art. 3-3 del Convenio de Londres.

(25) Art. 3-a) del Convenio de París.

(26) Art. 1-c) del Proyecto de Estrasburgo. Doc. cit. en la nota 5.

(27) Art. 3-b) del Convenio de París.

(28) Art. 16-c) del Convenio de París.

3. Alcance y sustancias reguladas.

a) Eliminación de la contaminación.

Conforme al párrafo 1-a) del artículo 4, las Partes se obligan a «eliminar, si fuera necesario por etapas, la contaminación de origen terrestre de la zona marítima provocada por las sustancias enumeradas en la Parte I del Anejo A». Veamos cómo se llegó a esta fórmula.

Mientras el primitivo Proyecto francés limitaba el compromiso de las Partes a «establecer en común y a adoptar programas de **reducción** de la contaminación provocada por las sustancias del Anejo I» (29), la enmienda francesa a su propio Proyecto y la propuesta holandesa preveían «la **prohibición** de la contaminación» provocada por dichas sustancias (30). Asimismo, las enmiendas presentadas por Noruega (31) y la CEE (32) estipulaban «la **prohibición** de la descarga deliberada» de las sustancias en cuestión, introduciendo la propuesta comunitaria la matización de que dicha prohibición se realizaría «por etapas y en las condiciones previstas» en el Convenio.

Ante esta radicalización de posiciones, la propuesta española volvía al texto de la primera propuesta francesa (33) y la delegación británica propuso el siguiente texto: las Partes «adoptarán como objetivo común la **eliminación** de la contaminación marina provocada por las sustancias enumeradas en el Anejo I» (34).

La delegación francesa presentó una tercera propuesta, que recogía las sugerencias de la CEE de acción «por etapas» y de la Gran Bretaña de sustituir «prohibir» por «eliminar» (35). El presidente recogería en un documento de trabajo las distintas tesis en presencia (36), documento que serviría de base para la discusión del tema durante la II sesión de la Conferencia.

En esta segunda fase, Noruega presentó una nueva propuesta, en la que preveía la eliminación «por etapas si fuera necesario», de la contaminación de origen terrestre (37). Este texto, con algunas modificaciones, sería el finalmente aceptado en el Convenio (38).

La propuesta noruega añadía un segundo párrafo, conforme al cual, para la ejecución de lo dispuesto en el párrafo anterior, las Partes, «a través de la **Comisión** e individualmente, establecerán programas y adoptarán medidas específicas para la eliminación de la contaminación» provocada por las sustancias del Anejo I (39).

Esta propuesta fue criticada por las delegaciones española, irlandesa y británica, por ser demasiado radical y conceder excesivas facultades a la Comisión. Finalmente, se adoptó un texto más matizado en el que se omitía toda referencia a la Comisión, en los

(29) Art. 4 del doc. cit. en la nota 3.

(30) Art. 4 de los docs. cit. en las notas 4 y 6.

(31) C. P. Documento número 33 (17 de septiembre de 1973).

(32) C. P. Documento número 34 (17 de septiembre de 1973).

(33) Art. 4 del doc. cit. en la nota 7.

(34) C. P. Documento número 35 (18 de septiembre de 1973).

(35) Art. 4-1. C. P. Documento número 53 (20 de septiembre de 1973).

(36) Art. 4-1. C. P. Documento número 63 (20 de septiembre de 1973).

(37) Art. 4-1-a). C. P. Documento número 98 (13 de diciembre de 1973).

(38) Art. 4-1-a) del Convenio de París.

(39) Art. 4-2-a) del doc. cit. en la nota 37.

siguientes términos: para la ejecución de las obligaciones establecidas en el párrafo 1, las Partes «conjunta o individualmente, según el caso, llevarán a cabo programas y medidas con miras a la eliminación urgente de la contaminación de origen terrestre provocada por las sustancias enumeradas en la Parte I del Anejo A del presente Convenio» (40).

b) Sustancias del Anejo A-I.

El Grupo de Trabajo Técnico que elaboró los anejos sugirió incluir unas frases introductorias explicativas de las razones que motivaban la inclusión de tal o cual sustancia en las distintas partes del anejo A.

Así, las sustancias incluidas en la Parte I, lo fueron porque: 1) no se descomponen rápidamente o se hacen inocuas mediante procesos naturales; 2) pueden provocar una acumulación peligrosa de materias nocivas en la cadena alimenticia, amenazar la salud de los organismos vivos al provocar modificaciones no deseables de los ecosistemas marinos u obstaculizar gravemente la recogida de productos marinos u otros usos legítimos del mar, y 3) se considera que la contaminación provocada por estas sustancias exige medidas urgentes (41).

La lista de sustancias enumeradas coincide con la del Anejo I del Convenio de Oslo, en lo referente a los compuestos orgánicos halogenados, el mercurio, el cadmio y las materias sintéticas persistentes que puedan flotar, quedar en suspensión o hundirse, y que puedan obstaculizar gravemente cualquier uso legítimo del mar (la palabra subrayada es una feliz adición del Convenio de París, que mejora el de Oslo, por cuanto materias sintéticas hundidas pueden ser altamente perjudiciales).

Se han omitido los compuestos orgánicos del silicio y las sustancias que puedan ser cancerígenas, y se han añadido los «aceites e hidrocarburos persistentes de origen petrolífero».

En relación con el Anejo I del Convenio de Londres, se ha omitido la referencia a los materiales producidos por la guerra química y biológica, y a los desechos u otras materias de alto nivel radiactivo. Estos últimos —como se verá más adelante— fueron tratados de forma específica y diferenciada e incluidos en la Parte III del Anejo A.

c) Reducción de la contaminación.

Como ya se dijo anteriormente, tanto el primitivo Proyecto francés como el Proyecto español (42) se referían a un único anejo, mientras que el Proyecto holandés y las enmiendas francesas, noruegas y británica preveían la existencia de un segundo anejo. Así, conforme a la propuesta holandesa, las Partes se obligan a «limitar severamente» la contaminación de origen terrestre provocada por las sustancias del Anejo II (43).

La delegación británica, en una fórmula más matizada, recoge la idea holandesa, aña-

(40) Art. 4-2-a) del Convenio de París.

(41) Apartado 9 del Informe del Grupo de Trabajo Técnico, C. P. Documento número 133 (17 de diciembre de 1973). Este texto se incluyó como introducción de la parte I del Anejo A del Convenio de París.

(42) Art. 4 de los docs. cit. en las notas 1 y 36.

(43) Art. 4-2 del doc. cit. en la nota 4.

diendo que las sustancias del Anejo II no serán vertidas sin el **acuerdo** de las autoridades nacionales competentes (44).

Esta formulación fue recogida en la enmienda francesa —cambiando «acuerdo» por «autorización»— (45) y en la propuesta noruega, si bien ésta añadía que las Partes, a través de la Comisión e individualmente, «establecerán programas y adoptarán medidas específicas para la reducción o la **eliminación** de la contaminación» causada por las sustancias del Anejo II (46). Según el texto finalmente adoptado, las Partes se obligan a «limitar severamente» la contaminación de origen terrestre provocada por las sustancias enumeradas en la Parte II del Anejo A. Para la ejecución de tal obligación, las Partes, conjunta o individualmente, según el caso, llevarán a cabo programas y medidas con miras a la reducción o, **en su caso**, la eliminación de la contaminación provocada por las sustancias anteriormente mencionadas, que «sólo podrán ser vertidas con la autorización de las autoridades competentes de cada Parte» (47).

Uno de los temas más debatidos fue el alcance de los programas y medidas adoptados con miras a la eliminación o reducción de la contaminación marina procedente de tierra.

Según la tercera propuesta francesa, los programas adoptados por las **Partes en el seno de la Comisión** deberían comprender, según los casos, «reglamentos o normas aplicables a la calidad del medio, a las evacuaciones en el mar o en los cursos de agua y a la composición de los productos y a su uso», y deberían asimismo «precisar los plazos en los que tales programas deberán ser realizados» (48).

Una enmienda noruega hecha a la propuesta francesa, anteriormente mencionada, iba bastante más lejos, por cuanto los programas y medidas adoptadas por la **Comisión** podrían comprender asimismo «**la prohibición de la utilización y/o la producción de ciertas sustancias**» (49).

Semejante propuesta fue duramente criticada por la delegación española, pues, de ser aceptada, podría llegar a situaciones insospechadas: conceder a una Comisión la facultad —por decisión de una mayoría de dos tercios— de prohibir la producción o utilización por un Estado de sustancias tales como el cinc, el cobre, el níquel, el plomo, el cromo, el estaño, el uranio, el titanio... (sustancias mencionadas en la propuesta holandesa del Anejo II).

El texto, finalmente adoptado, se inspira en la propuesta francesa, si bien limitando su alcance y precisando algunos de sus puntos. Así, los programas y medidas adoptados por las Partes comprenderían, en su caso, «reglamentos o normas específicas, aplicables a la calidad del medio, a las evacuaciones en la zona marítima, a las evacuaciones en los cursos de agua que afecten a la zona marítima y a la composición y al uso de sustancias y productos, y tendrán en cuenta los últimos adelantos técnicos» (50).

Por último, se incluyó un nuevo párrafo, sobre la base de una propuesta británica (51),

(44) Párrafo 4-B del Art. 4; doc. cit. en la nota 34.

(45) Art. 4-2 del doc. cit. en la nota 35.

(46) Párrafo 2-b) del Art. 4; doc. cit. en la nota 37.

(47) Párrafos 1-b) y 2-b) del Art. 4 del Convenio de París.

(48) Art. 4-5 del doc. cit. en la nota 35.

(49) Párrafos 3 y 4 del Art. 4. C. P. Documento número 62 (21 de septiembre de 1973).

(50) Art. 4-3 del Convenio de París.

(51) C. P. Documento número 135 (17 de diciembre de 1973).

conforme al cual las Partes podrán llevar a cabo programas o medidas para prevenir, reducir o eliminar la contaminación provocada por sustancias no enumeradas en el Anejo A, «si datos científicos han probado que dichas sustancias pueden causar un daño grave a la zona marítima y si resulta urgente adoptar tales medidas» (52).

Por otra parte, nada de lo dispuesto en el Convenio puede ser interpretado en el sentido de impedir a las Partes que adopten medidas más estrictas en relación con la lucha contra la contaminación marina de origen terrestre (53).

d) Sustancias del Anejo A-II.

Como en el caso de la parte I, en esta parte II del Anejo A (antiguo Anejo II) se ha incluido asimismo una frase introductoria en los siguientes términos: «son incluidas las sustancias siguientes en la presente parte porque, si bien presentan caracteres análogos a las sustancias de la parte I y deben ser objeto de un control riguroso, son, sin embargo, menos nocivas o se hacen más rápidamente inocuas por un proceso natural».

En relación con el Anejo II del Convenio de Oslo, existen pocas coincidencias: inclusión del arsénico, plomo, cobre y cinc. Se ha excluido la referencia a los cianuros, fluoruros y pesticidas y sus subproductos (no incluidos en el Anejo I); a las «sustancias que, aun sin tener carácter tóxico, puedan resultar nocivas, como consecuencia de las cantidades vertidas, o que por su naturaleza puedan reducir seriamente las posibilidades de esparcimiento»; y a los contenedores, chatarra y otros desechos voluminosos.

Se han incluido, en cambio, las siguientes sustancias: compuestos orgánicos del silicio (que en el Convenio de Oslo figuraban en el Anejo I, si bien en el de Londres pasaron al II), del fósforo y del estaño; fósforo elemental; aceites e hidrocarburos no persistentes de origen petrolífero; cromo y níquel, y «sustancias que, en opinión de la Comisión, tengan un efecto perjudicial sobre el gusto y/o el olor de los productos de consumo humano procedentes del medio marino».

En el caso de los compuestos orgánicos del fósforo, silicio y estaño —como en el caso de los compuestos orgánicos halogenados mencionados en la parte I—, se exceptúan los que sean biológicamente inocuos (en el Convenio de Oslo se dice los que «no sean tóxicos») o se transformen rápidamente en el mar en sustancias biológicamente inocuas.

e) Prevención de la contaminación y sustancias del Anejo A-III.

En el Proyecto español se había sugerido la inclusión en el único Anejo previsto de un texto idéntico al del párrafo 6 del Anejo I del Convenio de Londres; a saber: «Desechos u otras materias de alto nivel radiactivo que, por razones de salud pública, biológicas o de otro tipo, hayan sido definidos por el órgano internacional competente en esta esfera, actualmente el Organismo Internacional de la Energía Atómica, como inapropiadas para ser vertidas en el mar».

Se incluía asimismo un artículo por el que las Partes se comprometían a «pro-

(52) Art. 4-4 del Convenio de París.

(53) Art. 8 del Convenio de París.

mover en el ámbito de los organismos especializados y otros organismos internacionales competentes, la adopción de medidas para la protección del medio marino contra la contaminación de origen terrestre, provocada por... los materiales radiactivos »(54).

Por su parte, la delegación irlandesa había propuesto la inclusión en los Anejos de «los desechos y otras materias radiactivos» (55).

A esta inclusión en los Anejos de las sustancias radiactivas se opusieron rotundamente las delegaciones de Francia y Gran Bretaña. El tema se discutió en el Grupo de Trabajo, y, pese a que la mayoría del Grupo se pronunció por su inclusión, en el informe del mismo se excluyeron dichas sustancias de los Anejos (56), presentándose un documento con los argumentos en pro y en contra de la inclusión (57).

La delegación británica, aun manteniendo su oposición a la inclusión de las sustancias radiactivas en cualquiera de los Anejos, propuso la adopción de un nuevo artículo, por el que las Partes se comprometían a «adoptar todas las medidas apropiadas con miras al control riguroso de los desechos radiactivos» (58).

Como la propuesta inglesa no era aceptable para la mayoría, se inició una serie de consultas entre las delegaciones de Gran Bretaña, Francia, Irlanda y España, de las que salió un texto de compromiso. Las Partes se comprometían a «prevenir y, en su caso, eliminar la contaminación de origen terrestre de la zona marítima, provocada por las sustancias radiactivas», para lo que se tendría en cuenta «las recomendaciones de las organizaciones internacionales competentes, actualmente la OIEA, la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE, el CIPR y el UNSCEAR». En estas condiciones, y en el entendimiento de que la Comisión no sería competente para hacer recomendaciones en esta materia, se incluían las sustancias y materiales radiactivos en el Anejo A (en el que se habían integrado los antiguos Anejos I y II) (59).

En la discusión final en el Plenario se introdujeron algunas modificaciones: así, se decidió incluir las sustancias radiactivas en un capítulo «ad hoc» dentro del Anejo A, precedidas de una frase introductoria, en la que se especificaba que, como las sustancias incluidas en la parte I del Anejo A, deberían ser objeto de «un control riguroso con miras a prevenir y, en su caso, eliminar la contaminación por ellas provocada»; no obstante, se hacía observar que dichas sustancias eran ya «objeto de estudio de recomendación y, en su caso, de medidas en el marco de diversas organizaciones e institucionales internacionales».

También se modificó el texto del artículo correspondiente para adecuarlo a la introducción de la parte III del Anejo A y añadir que las Partes deberían asimismo tener en cuenta los procedimientos de vigilancia recomendados por las organizaciones internacionales competentes (60).

(54) Anejo y Art. 14 del doc. cit. en la nota 7.

(55) C. P. Documento número 46 (19 de septiembre de 1973).

(56) C. P. doc. cit. en la nota 41.

(57) C. P. Documento número 137 (17 de diciembre de 1973).

(58) C. P. Documento número 138 (18 de diciembre de 1973).

(59) C. P. Documento número 153 (18 de diciembre de 1973).

(60) C. P. Documento número 156 (18 de diciembre de 1973). El texto pasaría a ser Art. 5 y parte III del Anejo A del Convenio de París.

4. Cooperación internacional.

a) Cooperación general.

Como en el caso del Convenio de Oslo, el Convenio de París contiene una serie de cláusulas tendentes a fomentar la cooperación internacional entre los Estados Partes en materia de investigación científica, vigilancia de la contaminación y asistencia mutua.

Así, las Partes acuerdan establecer programas complementarios o conjuntos de investigación científica y técnica y a comunicarse las informaciones obtenidas (61).

También se comprometen a establecer y a explotar en la zona de aplicación del Convenio «una red de observación permanente de parámetros que permita apreciar el nivel de la contaminación marina lo más rápidamente posible y verificar la eficacia de las medidas de reducción de la contaminación marina del Convenio». A estos efectos, las Partes deberán fijar «las modalidades prácticas de los programas de vigilancia sistemática y ocasional efectuadas individual o conjuntamente» (62).

Esta disposición profundiza considerablemente la idea de establecer en el Atlántico nordoriental una red de vigilancia para observar la situación de la contaminación en la zona marítima. Supone, pues, un paso más en relación con el Convenio de Oslo, que se limitaba a afirmar de forma muy general que las Partes acuerdan establecer «programas complementarios o conjuntos para el control y vigilancia de la evolución y efectos de los contaminantes en la zona» (63).

Finalmente, las Partes se obligan a «prestarse asistencia mutua en la medida de lo posible para impedir los accidentes que puedan provocar contaminación de origen terrestre, a minimizar y eliminar las consecuencias de tales accidentes, y a intercambiar informaciones al efecto» (64). Esta disposición desarrolla algo más el contenido de la cláusula paralela del Convenio de Oslo, que habla simplemente de prestarse asistencia «en la lucha contra los casos de contaminación» (65).

b) Acuerdos de cooperación.

Fue uno de los temas controvertidos durante la Conferencia de París. En el primitivo Proyecto francés se afirmaba que «la lucha contra la contaminación producida por sustancias no mencionadas en el Anejo I, pero cuyos efectos contaminadores pudieran afectar los intereses de uno o varios Estados Partes en el Convenio serán objeto de acuerdos de cooperación entre los Estados interesados» (66).

Sobre este problema se plantearon tres posiciones básicas, que podríamos calificar de maximalista, minimalista e intermedia. La primera estaba representada por una propuesta alemana que ampliaba el alcance de la sugerencia francesa al conceder a la Comisión facultades para presionar a los Estados interesados en los acuerdos de

(61) Art. 10 del Convenio de París.
(62) Art. 11 del Convenio de París.
(63) Art. 13 del Convenio de Oslo.
(64) Art. 13 del Convenio de París.
(65) Art. 15-4 del Convenio de Oslo.
(66) Art. 6 del doc. cit. en la nota 3.

cooperación en caso de que no se iniciaran negociaciones o no fueran éstas satisfactorias, y al prever que los acuerdos podrían definir «normas mínimas» de calidad de las aguas (67).

La segunda se plasmaba en el Proyecto español que se limitaba a afirmar que las Partes interesadas en la contaminación provocada por sustancias no enumeradas en los Anejos **podrían** establecer acuerdos de cooperación, y no reconocía a la Comisión ninguna facultad de presión sobre los interesados (68).

La Gran Bretaña presentó una propuesta, que más tarde retiraría, en la que se preveía que las Partes «**tratarán de concluir** entre sí acuerdos separados en la medida de lo necesario», y se concedía a la Comisión ciertas facultades de presión sobre los Estados interesados (69).

En el interregno entre las dos primeras sesiones, el presidente de la Conferencia presentó una supuesta propuesta de compromiso que seguía en lo esencial la propuesta alemana, si bien suavizada en algunos puntos, de acuerdo con las sugerencias inglesas (70). Dicha propuesta serviría de base para la discusión ulterior y sería finalmente aceptada con la introducción de algunas modificaciones que limitaron su alcance.

Así, la obligación de las Partes interesadas por la contaminación de sustancias no enumeradas en el Anejo A-I se limita a «consultarse, a petición de cualquiera de ellas, con miras a negociar un acuerdo de cooperación».

Asimismo se limitan las facultades de presión de la Comisión, quien, a petición de la Parte afectada, «examinará la cuestión y podrá hacer recomendaciones con miras a lograr una solución satisfactoria».

Por último, entre los temas sobre los que pueden versar los acuerdos especiales de cooperación no figura expresamente la fijación de normas mínimas. Así, podrán «definir las zonas en las que se apliquen los objetivos de calidad que se deban alcanzar y los medios de lograr dichos objetivos, incluidos los métodos para la aplicación de normas adecuadas, así como los datos científicos y técnicos que deban ser recogidos» (71).

5. Organización.

a) Constitución de la Comisión.

De acuerdo con la primitiva propuesta francesa (72), se constituirá una Comisión compuesta por representantes de cada una de las Partes. Dicha Comisión tendrá reuniones ordinarias con carácter periódico y extraordinarias, en circunstancias especiales, cuando así se decida de acuerdo con el Reglamento (73).

(67) C. P. Documento número 66 (21 de septiembre de 1973).

(68) Art. 6 del doc. cit. en la nota 7.

(69) C. P. Documento número 37 (18 de septiembre de 1973).

(70) C. P. Documento número 86 (2 de noviembre de 1973).

(71) Art. 9 del Convenio de París.

(72) Art. 10 del doc. cit. en la nota 3.

(73) Art. 15 del Convenio de París.

La delegación holandesa propuso la adición de un segundo párrafo, en el que se preveía que la Comisión se alinearía en la medida de lo posible con las actividades de la Comisión provisional establecida para la aplicación del Convenio de Oslo (74).

La Conferencia estimó que este tipo de propuesta no tenía cabida en el Convenio y que, a lo sumo, se podría incluir, como recomendación, en una Resolución de la Conferencia. En efecto, la Conferencia adoptó una Resolución en la que —partiendo de la conveniencia de evitar la duplicidad de esfuerzos y dada la semejanza en las funciones atribuidas a las Comisiones previstas en los Convenios de Oslo y París— se recomienda que, en la medida de lo posible, las dos Comisiones cuenten con los mismos representantes, simultaneen sus reuniones y constituyan una Secretaría común (75).

b) Funciones de la Comisión.

Ya se ha descrito, al hablar de los artículos 4 y 5, la pugna existente entre los que querían hacer de la Comisión un órgano político, con amplias facultades, y cuyas decisiones se impondrían directamente a los Estados (escandinavos, alemanes, holandeses...) y los que querían limitarla —como en el caso del Convenio de Oslo— a un organismo de tipo administrativo, encargado de supervisar la aplicación del Convenio y de hacer las recomendaciones pertinentes a las Partes en el mismo (ingleses, franceses, españoles...).

La solución finalmente adoptada fue una fórmula de compromiso: de un lado, las decisiones fundamentales para prevenir, reducir o eliminar la contaminación marina de origen terrestre no son competencia de la Comisión, sino de las Partes, conjunta o individualmente; de otro, se refuerza considerablemente la competencia de la Comisión, en relación con la establecida en el Convenio de Oslo.

Hay una serie de funciones comunes a los dos Convenios: supervisar la aplicación, examinar el estado de la zona marítima y la eficacia de las medidas de control adoptadas, recomendar la modificación de los anejos técnicos, y ejercer cualquier otra función que le corresponda (76).

Se incluyen otras dos facultades, ya mencionadas anteriormente, en relación con los artículos 3.a) y 9: fijar el límite interior de la zona marítima en determinados cursos de agua y hacer recomendaciones en relación con la negociación de acuerdos de cooperación (77).

Asimismo se reconoce a la Comisión la facultad de «recibir y examinar informaciones y distribuir las entre las Partes contratantes, de conformidad con las disposiciones de los artículos 11, 12 y 17» (78). Dichos artículos se refieren al establecimiento de una red permanente de observación de la contaminación, a la adopción de medidas legislativas y reglamentarias adoptadas por cada Estado para prevenir y sancionar los

(74) Art. 10-2 del doc. cit. en la nota 4.

(75) Resolución II. Doc. cit. en la nota 8.

(76) Apartados a), b), g) y h) del Art. 16 del Convenio de París, en relación con los apartados a), c), d) y e) del Art. 17 del Convenio de Oslo.

(77) Apartados c) y e) del Art. 16 del Convenio de París.

(78) Apartado f) del Art. 16 del Convenio de París.

actos que violen el Convenio y a la transmisión a la Comisión de los resultados del control y vigilancia de la contaminación y de las informaciones disponibles sobre las sustancias previstas en los Anejos que puedan llegar hasta la zona marítima.

La función más discutida fue la relacionada con el artículo básico del Convenio: el artículo 4. Según el primitivo Proyecto francés, la Comisión tenía por misión «reunir, con miras a la elaboración de los programas de reducción previstos en el artículo 4, las informaciones estadísticas que le sean suministradas por las Partes contratantes sobre las características y el nivel de producción de las sustancias del Anejo I, así como el uso que de ellas se haga, y las condiciones en que dicho uso pueda afectar adversamente al medio marino» (79).

En el Proyecto holandés se reconocía a la Comisión la facultad de «establecer y adoptar los programas de reducción y de eliminación de la contaminación de origen terrestre, previstos en el párrafo 3 del artículo 4 del presente Convenio» (80). En la propuesta española, en cambio, se limitaba dicha facultad a «elaborar los programas de reducción de la contaminación previstos en el artículo 4, y, a tal efecto, recibir y examinar las informaciones que les sean suministradas por las Partes» (81).

Ante las distintas tesis en presencia, el presidente presentó un documento de trabajo, sobre el que se elaboró un texto articulado (82). En él se estimaba como función de la Comisión el ejercer cuantas responsabilidades le incumban en virtud del artículo 4, y, en especial, «adoptar programas de reducción de la contaminación marina de origen terrestre, provocada por las sustancias enumeradas en las partes 1 y 2 del Anejo A».

El texto finalmente aceptado —bastante más matizado— quedó redactado de la siguiente manera: «elaborar, de conformidad con el artículo 4 del presente Convenio, programas y medidas de eliminación o de reducción de la contaminación de origen terrestre» (83).

c) Sistema de votación en la Comisión.

Sirvió como base de discusión un documento informal, elaborado por las delegaciones de Gran Bretaña, Francia, Alemania, Noruega y Países Bajos, en el que se examinaban los distintos sistemas de votación previstos en el seno de la Comisión.

Respecto al Reglamento General y al Reglamento financiero de la Comisión, había acuerdo general en que se exigiera la unanimidad para su aprobación (84). Hubo, sin embargo, objeciones a que se incluyeran en el Convenio sendas frases, estableciendo el sistema de votación por mayoría simple, salvo disposición en contrario y especificando en algunos aspectos el contenido del futuro Reglamento financiero. Ambos puntos pasaron a integrarse en una de las resoluciones finales de la Conferencia. En ella se recomienda que, al elaborar el Reglamento, se procure establecer la regla de mayoría

(79) Apartado b) del Art. 11 del doc. cit. en la nota 3.

(80) Apartado c) del Art. 11 del doc. cit. en la nota 4.

(81) Apartado b) del Art. 11 del doc. cit. en la nota 7.

(82) C. P. Documentos número 85 (15 de octubre de 1973) y 149 (17 de diciembre de 1973).

(83) Apartado d) del Art. 16 del Convenio de París.

(84) Párrafos 1 y 2 del Art. 18 del Convenio de París.

simple lo máximo posible, y que el Reglamento financiero debería establecer un baremo para las contribuciones de las Partes y precisar la naturaleza de los gastos de la Comisión y de su Secretaría (85).

También había acuerdo en exigir la unanimidad para la adopción de los programas y medidas de reducción o eliminación de la contaminación, así como los de investigación científica y de vigilancia. En lo que no había acuerdo era en el procedimiento a seguir caso de no lograrse la unanimidad. Tras amplia discusión, se acordó que, en tales casos, la Comisión podría adoptar programas o medidas por decisión de las tres cuartas partes de sus miembros. Dichos programas o medidas surtirían efecto para las Partes que hubiesen votado a su favor doscientos días después de su adopción, y para las demás Partes una vez que los hubiesen aceptado expresamente (86).

Por último, en cuanto a la votación de las enmiendas a los Anejos, existían dos tesis en presencia: exigir la doble unanimidad (tanto en el seno de la Comisión como en la aceptación de las Partes) o dar para la aceptación un plazo de doscientos días dentro del cual las Partes podrían expresar su oposición a las enmiendas en lo que a ellas se refiriere. La fórmula que al fin prevaleció fue la de requerir una mayoría de tres cuartos para la adopción de las enmiendas por la Comisión y requerir la aprobación de cada Parte para su aplicación; no obstante, se prevé un sistema de aceptación tácita en el supuesto de que las Partes no se opongan a la enmienda en un plazo de doscientos días a partir de su adopción por la Comisión (87).

6. Arreglo de controversias.

La delegación holandesa había sugerido la inclusión de una cláusula de arreglo de controversias mediante el recurso al arbitraje y presentado un proyecto de Anejo regulador del mismo (88).

Irlanda, a su vez, había presentado una propuesta tendente a conceder a la Comisión la facultad de resolver las controversias, propuesta que fue ulteriormente modificada para prever la creación de un Tribunal «ad hoc» (89).

Por su parte, la delegación española presentó una propuesta que preveía tres niveles sucesivos en el arreglo de las controversias: negociación diplomática, Comisión y arbitraje (90).

Se adoptó finalmente una fórmula de compromiso que establece la sumisión al arbitraje, a petición de cualquiera de las Partes, de las controversias que no hubiesen sido previamente resueltas «por cualquier otro medio, tal como la investigación o la conciliación en el seno de la Comisión» (91).

Se aceptó asimismo el proyecto de reglamentación del arbitraje propuesto por Holanda, con algunas enmiendas sugeridas por la delegación española (92), que pasó a convertirse en Anejo B del Convenio.

(85) Resolución IV. Doc. cit. en la nota 8.

(86) Párrafo 3 del Art. 18 del Convenio de París.

(87) Párrafo 4 del Art. 18 del Convenio de París.

(88) Art. 14-A del doc. cit. en la nota 4, y Documento número 94 (13 de diciembre de 1973).

(89) C. P. Documento número 160 (19 de diciembre de 1973).

(90) C. P. Documento número 188 (19 de diciembre de 1973).

(91) Art. 21 del Convenio de París.

(92) C. P. Documento número 214 (19 de febrero de 1974).

CONVENIO DE PARÍS DE 1974

La introducción de un artículo sobre arreglo pacífico de controversias supone una innovación positiva del Convenio de París en relación con el Convenio de Oslo, que carece de cláusula al efecto.

7. Calidad de miembro.

a) Estados.

El Convenio ha quedado abierto a la firma de los Estados invitados a la Conferencia Diplomática sobre el Convenio para la Prevención de la Contaminación Marina de Origen Terrestre, celebrada en París (93). Esto es, a los 13 países signatarios del Convenio de Oslo, más Austria, Suiza y Luxemburgo, Estados sin litoral en el Atlántico del nordeste, pero que son ribereños de ríos que vierten sus aguas en la zona de aplicación del Convenio. A diferencia del Convenio de Oslo, no podrán ser signatarios del de París la Unión Soviética y Polonia.

A partir del 30 de junio de 1975, el Convenio quedará abierto a los siguientes Estados (94): 1) Estados invitados a la Conferencia de París que no hayan firmado el Convenio; 2) Estados Partes en el Convenio de Oslo (caso de la URSS y Polonia, en el supuesto de que se decidieran a ser Partes en el Convenio de Oslo); 3) Estados situados aguas arriba de los cursos de agua que atraviesen el territorio de Estados Partes y que desemboquen en la zona de aplicación del Convenio (casos de la Alemania Oriental o Checoslovaquia), y 4) Estados invitados a adherirse al Convenio por decisión unánime de las Partes.

Para el caso de que algunos de los Estados, a los que se permite su incorporación al Convenio, no pasaran a ser Partes en el mismo, se prevé una cláusula de salvaguardia. En efecto, las disposiciones del Convenio no podrán ser invocadas contra una Parte «en la medida en que ésta, por tratarse de una contaminación originada en el territorio de un Estado no contratante, no esté en condiciones de asegurar su plena aplicación». En tales casos, la Parte en cuestión «tratará de cooperar con el Estado interesado, a fin de hacer posible la plena aplicación del presente Convenio» (95).

b) Comunidad Económica Europea.

El Convenio de París presenta la particularidad de estar abierto a la firma y a la adhesión de la CEE (96). Esta circunstancia dio lugar a ciertas dificultades de tipo jurídico que provocaron, «inter alia», la necesidad de una tercera sesión de la Conferencia.

El proyecto de cláusulas finales había sido elaborado por un pequeño Grupo de Tra.

(93) Art. 22 del Convenio de París.

(94) Art. 24 del Convenio de París.

(95) Art. 14 del Convenio de París.

(96) Arts. 22 y 24-1 del Convenio de París.

bajo Jurídico, y preveía el acceso de la CEE al Convenio a través de la firma (seguida de la correspondiente ratificación, aceptación o aprobación) o de la adhesión (97).

A finales de la segunda sesión, la delegación de Dinamarca —que a la sazón ejercía la presidencia del Consejo de Ministros de la CEE— presentó una propuesta sobre los artículos que afectaban a la Comunidad (98), pero dicha propuesta no llegó a ser discutida por surgir discrepancias entre sus propios miembros en cuanto a su contenido.

Finalmente, durante la tercera sesión, la delegación de la Alemania Federal —a la que había pasado entretanto la presidencia del Consejo de la CEE— presentó la correspondiente propuesta (99), que sería discutida junto con el proyecto de cláusulas finales, elaborado por el Grupo de Trabajo Jurídico.

Las propuestas danesa y alemana no preveían la adhesión de la CEE al Convenio, y, cuando se reparó tal omisión, los Estados miembros de la CEE se opusieron a que se incluyera una fecha determinada a partir de la cual quedaría cerrado el período de firma y se abriría el de la adhesión.

La razón de esta oposición radicaba, al parecer, en que aún no se había determinado claramente el ámbito de la competencia de la Comunidad para decidir sobre la firma o adhesión de un tratado, y de aquí que se prefiriera dejar abierto indefinidamente el plazo de firma. Ante la falta de base jurídica de esta pretensión, se admitió la fijación de una fecha tope: la del 30 de junio de 1975.

En materia de votación, la propuesta danesa afirmaba que la CEE no dispondría de una voz suplementaria; en el ámbito de su competencia, la Comunidad sería competente para «ejercer los derechos de voto de aquellos de sus Estados miembros que fueran Partes en el Convenio» (100).

La propuesta alemana se limitaba a decir que la CEE «ejercerá su derecho de voto con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes» en el Convenio (101).

Esta propuesta fue criticada por la delegación española, pues no excluía la posibilidad de votación simultánea de los Estados miembros de la CEE y de la Comunidad con pluralidad de votos. Ante estas otras críticas se decidió precisar que el ejercicio del voto de la CEE se produciría «en el ámbito de su competencia» (como se había sugerido en la propuesta danesa), y para evitar todo posible equívoco, añadir un segundo párrafo en los siguientes términos: la CEE «no ejercerá su derecho de voto en el caso de que sus Estados miembros lo ejerzan y viceversa» (102).

Por otra parte, se incluyó en el Acta Final la afirmación de que la Conferencia tomaba debida nota de que, en lo relativo a la aplicación del Convenio, corresponde a la CEE delimitar su competencia de la de los Estados miembros de la misma, de acuerdo con sus procedimientos internos (103).

También fue necesario incluir una disposición «ad hoc» en el Anejo B sobre arbitraje.

(97) C. P. Documento número 186 (19 de diciembre de 1973), nota a los Arts. 15 y 17.

(98) C. P. Documento número 163 (18 de diciembre de 1973).

(99) C. P. Documento número 189 (18 de febrero de 1974).

(100) Art. 22-bis del doc. cit. en la nota 98.

(101) Art. 22-bis del doc. cit. en la nota 99.

(102) Art. 19 del Convenio de París.

(103) Apartado 5 del doc. cit. en la nota 8.

La delegación alemana presentó la correspondiente propuesta en la que, tras afirmar que la CEE podría ser tanto Parte demandante como demandada ante el Tribunal de arbitraje, añadía que cuando una Parte que no fuera miembro de la CEE demandara a ésta o a alguno de sus miembros, la Comunidad decidiría sobre si ella y sus miembros podrían participar en el proceso conjuntamente o si sustituiría la Parte inicialmente demandada (104).

La delegación española y otras delegaciones se opusieron a la segunda parte de la propuesta comunitaria por estimar que concedía una posición demasiado favorable a la CEE y a sus miembros, con la consiguiente discriminación para los Estados Partes en el Convenio que no fueran miembros de la Comunidad. En consecuencia, se suprimió el segundo párrafo de la propuesta alemana (105).

III. JUICIO CRITICO DEL CONVENIO

Como el Convenio de Oslo en el ámbito de la contaminación marina por vertidos desde buques y aeronaves, el Convenio de París ha actuado como pionero Internacional en el plano de la lucha contra la contaminación marina de origen terrestre.

Aun cuando abierto a la firma, el 4 de junio de 1974, el Convenio fue adoptado el 21 de febrero de ese año, y aun podría haber sido adoptado a finales de 1973 de no haber surgido el problema planteado por la participación de la CEE en el Convenio. Por ello cabe decir que fue el primer instrumento internacional en la materia, seguido a muy corta distancia por el Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del mar Báltico, firmado en Helsinki, el 22 de marzo de 1974, que contiene un capítulo sobre la contaminación marina procedente de tierra (106).

Aunque contiene numerosos elementos positivos, que de su simple lectura se deducen, también cabe detectar ciertas insuficiencias, derivadas en gran parte de ser resultado de compromiso entre las distintas tesis en presencia. Paso a comentar brevemente algunas de estas insuficiencias.

1. Imposibilidad de eliminar la contaminación.

Comparto la opinión de Joaquín Ros de que el objetivo principal del Convenio —eliminar la contaminación provocada por ciertas sustancias— es inalcanzable, sobre todo si se tiene en cuenta la definición que de contaminación da el propio Convenio: «la introducción por el hombre, directa o indirectamente en el medio marino (incluidos los estuarios) de sustancias o energía que pueda traer como consecuencia, etc.» (107).

En una interpretación restrictiva, cabe afirmar que cualquier introducción de una sustancia extraña en el mar produce contaminación, pues puede perjudicar los recursos vivos o los ecosistemas marinos, si no otras cosas. En tal caso, resultaría imposible eliminar la contaminación provocada por las sustancias del Anejo A-1, a menos que se

(104) C. P. Documento número 205 (19 de febrero de 1974).

(105) Art. 8 del Anejo B del Convenio de París.

(106) Documento A/CONF. 62/C. 3/L. 1 (22 de julio de 1974).

(107) Art. 1 del Convenio de París.

prohiba su fabricación, su venta o su utilización, lo cual iría demasiado lejos (piénsese, por ejemplo, en el mercurio o en los aceites e hidrocarburos persistentes).

En consecuencia, resulta excesivo hablar de «eliminar» la contaminación y hubiera sido más adecuado —como se hacía en el primitivo proyecto francés o en la propuesta española— hacer referencia a «reducir» la contaminación (108).

Parece más realista la posición adoptada por los signatarios del Convenio de Helsinki, que se comprometen a «contrarrestar» la introducción en la zona del mar Báltico de ciertas sustancias peligrosas, a «controlar y reducir al mínimo» la contaminación de origen terrestre de dicha zona, y a «controlar y limitar de forma estricta» la contaminación provocada por otro tipo de sustancias, para cuya introducción «en cantidades importantes» se requiere un permiso previo (109).

2. Tratamiento discriminado de las sustancias radiactivas.

Pese a reconocerse en el propio Convenio que las sustancias radiactivas o nucleares «presentan caracteres análogos a las sustancias de la parte I y deben ser objeto de un control riguroso», se da a unas y a otras un tratamiento diferente. Mientras que en relación con éstas, las Partes se obligan a «eliminar la contaminación», en relación con aquéllas se obligan solamente a «adoptar medidas destinadas a prevenir y, en su caso, eliminar la contaminación» (110).

Existe efectivamente un cierto grado —por otra parte, no excesivo— de control de las sustancias radiactivas por parte de algunas organizaciones internacionales (OIEA, AEN, EURATOM, etc.), lo cual puede justificar que los programas de acción relacionados con esas sustancias escapen a la competencia de la Comisión creada por el Convenio.

Ahora bien, la diferencia de tratamiento entre unas y otras sustancias no parece justificado. Si se reconoce que ambas son igualmente peligrosas, el objetivo a perseguir debería ser el mismo para los dos grupos de sustancias (111).

Comparando, una vez más, el Convenio de París con el de Helsinki, cabe apreciar que éste —salvo en el caso del DDT y el PCB— no establece distinción entre las distintas sustancias nocivas e incluye los «materiales radiactivos» en su Anejo II (112).

3. Insuficiente definición de contaminación terrestre.

Uno de los supuestos de «contaminación terrestre» previstos en el Convenio es el de la contaminación de la zona marítima causada «a partir de estructuras artificiales situadas bajo la jurisdicción de una Parte contratante dentro de los límites de la zona de aplicación del presente Convenio» (113).

¿Qué contaminación de origen terrestre se puede provocar desde una estructura

(108) Joaquín ROS VICENT: «Acuerdos regionales sobre prevención del medio marino». Cap. 22 de la obra «La actual revisión del Derecho del Mar: una perspectiva española». Madrid, 1974.

(109) Art. 5 y párrafos 1, 2 y 3 del Art. 6 del Convenio de Helsinki.

(110) Anejo A-III y Arts. 4-1-a) y 5-1 del Convenio de París.

(111) Joaquín ROS VICENT, *op. cit.* en la nota 108.

(112) Apartado 9 del Anejo II del Convenio de Helsinki.

(113) Apartado e-iii) del Art. 3 del Convenio de París.

artificial situada en la zona marítima? Cabe imaginar tres supuestos: descarga de sustancias contaminantes procedentes de tierra y llevadas hasta la estructura por algún conducto, vertido de desechos contaminantes producidos en la propia estructura o contaminación producida desde la estructura como consecuencia de la exploración o explotación de los fondos marinos.

La primera interpretación no parece adecuada, puesto que el supuesto ya está cubierto en el propio Convenio al referirse previamente a la contaminación causada «a partir de la costa, incluida la introducción por medio de canalizaciones submarinas y otras canalizaciones» [114].

La segunda interpretación también parece innecesaria, pues el supuesto está ya contemplado en el Convenio de Oslo. En efecto, por vertido se entiende «la evacuación deliberada en el mar de sustancias y materiales por medio de buques y aeronaves o desde los mismos», y en la definición de éstos quedan comprendidas las «plataformas fijas o flotantes» [115].

La tercera interpretación iría demasiado lejos, puesto que, tanto en la doctrina como en la práctica, se estima que la contaminación marina de origen terrestre y la provocada como consecuencia de la exploración o explotación de los fondos marinos, son dos supuestos diferentes que presentan características distintas y requiere, en consecuencia, un tratamiento diferenciado.

Así, por ejemplo, el Convenio de Helsinki trata separadamente estos dos supuestos, y da una definición más adecuada de la contaminación de origen terrestre: a saber, «la contaminación del mar producida por descargas provenientes de tierra que llegan al mar por el agua, la atmósfera o directamente desde la costa por cloacas y tuberías» [116].

4. Ausencia de una cláusula de emergencia en tierra.

Tanto el Convenio de Oslo como el de Londres contienen una cláusula de salvaguarda que ha sido denominada «cláusula de emergencia en tierra». Así, el Convenio de Oslo prevé que si, en caso de emergencia, una Parte estima que una sustancia enumerada en el Anejo I no pueda ser eliminada en tierra sin provocar riesgos o daños inaceptables, consultará inmediatamente a la Comisión, quien recomendará los métodos de almacenamiento o los medios de destrucción o eliminación más adecuados de acuerdo con las circunstancias. La Parte interesada informará a la Comisión de las medidas adoptadas en cumplimiento de sus recomendaciones [117].

El Convenio de Londres es aun más explícito al autorizar a las Partes a que expidan un permiso especial para el vertido de las sustancias enumeradas en el Anejo I (cuya evacuación está prohibida), «en casos de emergencia que provoquen riesgos inaceptables para la salud humana y en los que no queda otra solución factible» [118].

[114] Apartado e-ii) del Art. 3 del Convenio de París.

[115] Art. 19 del Convenio de Oslo.

[116] Arts. 6, 10 y 2-2 del Convenio de Helsinki.

[117] Art. 9 del Convenio de Oslo.

[118] Art. 5-2 del Convenio de Londres.

La delegación española propuso la inclusión en el Convenio de París de una cláusula de salvaguardia idéntica a la contenida en el Convenio de Oslo (119), pero dicha propuesta no fue aceptada por la Conferencia.

En otros trabajos he criticado la inclusión de este tipo de cláusula de escape en los Convenios de Oslo y Londres, por estimar que podría constituir una seria laguna en la efectividad del Convenio (120). Ahora bien, una vez incluida dicha cláusula en los Convenios citados, me parece discriminatorio no incluirla en el Convenio de París, tanto más cuanto que —a diferencia de los supuestos de vertido en que los interesados procuran alejarse suficientemente de sus costas para realizar la operación— el principal perjudicado en estos casos excepcionales de descarga desde tierra de las sustancias del Anejo A-I sería el propio Estado ribereño.

5. Posible incidencia adversa en el desarrollo.

Es opinión generalmente compartida que hay que procurar reducir al mínimo la contaminación de origen terrestre, que es —con mucho— la fuente más importante de la contaminación marina. Ahora bien, no hay que olvidar que la principal causa de la contaminación de origen terrestre es la industrialización, aspiración legítima e indispensable para el desarrollo de los pueblos.

Como, por otra parte, el grado de desarrollo de los distintos Estados ribereños —inmediata o mediatamente— del Atlántico nordoriental no es el mismo, hay que buscar un adecuado equilibrio en el binomio antitético «desarrollo industrial - protección del medio ambiente», y la solución no puede ser necesariamente la misma para todos los países.

El Convenio es un resultado híbrido entre las tendencias dispares —no tanto en cuanto a los fines, sino en cuanto a los medios— para abordar la lucha contra la contaminación marina procedente de tierra. Los países más desarrollados —en los que, consiguientemente, es mayor el grado de contaminación marina— aspiraban a adoptar un Convenio lo más restrictivo posible, llegando incluso a proponer literalmente textos previstos para luchar contra la contaminación de los cursos de agua internacionales, esto es a todas luces excesivo, ya que no cabe comparar la situación del Atlántico nordoriental con la del Rin, por ejemplo. Asimismo pretendían establecer una Comisión con amplísimas facultades, tanto en el plano administrativo como en el técnico, científico e, incluso, político.

Los países menos desarrollados, en cambio, eran partidarios de una acción progresiva, que permita la gradual adaptación del desarrollo industrial —con sus necesarias secuelas negativas— a las exigencias de la prevención del medio ambiente. En consecuencia, preferían no conceder excesivas facultades a la Comisión y dejar la adopción de las decisiones fundamentales en manos de los Gobiernos.

Aun cuando el texto finalmente adoptado ha quedado bastante más matizado, comparado con las propuestas de los maximalistas (eliminación **por etapas** si fuera necesario; adopción de programas y medidas **por las Partes**, conjunta e individualmente, **con miras a...**, etc.), su tenor es lo suficientemente estricto para, en una interpretación

(119) C. P. Documento número 67 (21 de septiembre de 1973).

(120) José Antonio de YTURRIAGA BARBERAN, *op. cit.*, en las notas 1 (pág. 129) y 13 (pág. 379).

extensiva de la mayoría, poder plantear serias dificultades a los Estados menos desarrollados.

6. **Conclusión.**

Pese a los inconvenientes señalados —y otros de menor importancia—, el balance entre los aspectos negativos y positivos arroja un saldo francamente favorable.

El problema de la contaminación procedente de tierra —llegue o no hasta el mar— es bastante grave. Las incidencias de una política anticontaminante en el desarrollo industrial pueden ser bastante importantes. El principal mérito del Convenio es el abordar seriamente este problema, estableciendo unas directrices básicas y proporcionando un procedimiento flexible para su realización.

Si importante es el texto —al proporcionar el punto de partida—, más importante, quizá, sea la forma en que las Partes en el Convenio lo lleven a la práctica. En este caso, toda cautela es poca y me parece fundamental que se siga una política realista y no se pretenda quemar demasiado rápidamente las etapas, que deberían ir siendo superadas a su debido tiempo y, sin duda, a distinto ritmo en los diversos países.

