

CONVENCION DE HELSINKI DE 1974 SOBRE LA PROTECCION DEL MEDIO MARINO DE LA ZONA DEL MAR BALTICO

por JOSE ANTONIO DE YTURRIAGA BARBERAN (*)

I. ELABORACION Y ADOPCION DEL CONVENIO

1. Reunión de Helsinki de 1973 preparatoria de una Conferencia sobre el medio marino del mar Báltico.

Del 28 de mayo al 1 de junio de 1973 se celebró, en Helsinki, una reunión de expertos gubernamentales de los países ribereños del mar Báltico, a la que asistieron representantes de los dos Estados alemanes, Dinamarca, Finlandia, Polonia, Suecia y la Unión Soviética.

El objeto de la reunión era triple: elaborar un documento justificativo de las características peculiares del mar Báltico a los efectos de la contaminación, elaborar unas posibles enmiendas al Proyecto de Convenio Internacional para prevenir la contaminación marina por los buques y preparar una Conferencia sobre la protección del medio marino en el mar Báltico (1).

Partiendo de la convicción de que el nivel de contaminación en el mar Báltico presenta en algunos aspectos perspectivas alarmantes, se encargó a un Grupo Especial de Trabajo que elaborara un documento justificativo de las características particulares de dicho mar. Dicho documento parte de la base de que el Báltico es la mayor extensión del mundo de aguas semicerradas y el intercambio de aguas que se produce con el mar abierto es lento e irregular. Su vida acuática es especialmente vulnerable a los más ligeros cambios de las condiciones ambientales, y como consecuencia de la frialdad del clima, se reduce considerablemente la capacidad de absorción de las sustan-

(*) Doctor en Derecho. Consejero de Embajada.

(1) JOSE ANTONIO DE YTURRIAGA BARBERAN: *Preservación del medio marino: perspectiva global*. Capítulo 21 de la obra «La actual revisión del Derecho del Mar: una perspectiva española». Madrid, 1974.

cias contaminantes vertidas. De aquí la necesidad de especial protección de la zona, para lo que se requiere una urgente labor de cooperación regional (2).

La reunión elaboró asimismo una serie de enmiendas al Proyecto de Convenio, elaborado por la OCMI, para prevenir la contaminación marina por los buques. Dicho Proyecto debería ser examinado en octubre de 1973, en una Conferencia diplomática, convocada en Londres. El principal objetivo de dichas enmiendas era considerar el mar Báltico como zona especial a los efectos de los Anejos I, II y V del citado Proyecto de Convenio, relativo a la contaminación provocada por los hidrocarburos, las sustancias nocivas líquidas transportadas a granel y las basuras de los buques, respectivamente (3). Se encargó a Finlandia que, en nombre del Grupo, presentara dichas enmiendas durante la Conferencia de Londres.

Finalmente, se decidió celebrar antes del 1.º de abril de 1974 una Conferencia para la protección del medio marino en el mar Báltico, con objeto de elaborar un Convenio destinado a luchar contra las diversas fuentes de contaminación en la zona. Se constituyó un Grupo de Trabajo, encargado de la redacción del correspondiente proyecto de Convenio y se elaboraron las líneas directrices que habrían de inspirar los trabajos del Grupo (4).

2. Conferencia de Londres de 1973 sobre Contaminación del Mar.

Del 8 de octubre al 2 de noviembre se celebró en Londres una Conferencia Internacional sobre Contaminación Marina, convocada bajo los auspicios de la OCMI.

En relación con el Anejo I, el Proyecto de Convenio elaborado por la OCMI consideraba al mar Báltico zona especial, si bien no había desarrollado las disposiciones aplicables a dicha zona (5).

El Anejo II no preveía el establecimiento de zonas especiales y en Anejo V había contemplado dicha posibilidad, si bien limitándose a dejar entre corchetes la mención de las zonas (6).

De acuerdo con lo establecido en la reunión de Helsinki, Finlandia presentó a la Conferencia de Londres un documento explicativo de las características del mar Báltico (7) y una serie de enmiendas encaminadas a considerar dicho mar como zona especial a los efectos de los Anejos I, II y V (8). En el curso de la Conferencia, los siete países ribereños del Báltico presentaron nuevas propuestas en relación con el Anejo II (9).

Como consecuencia de esta acción concertada de los países ribereños, el mar Bál-

(2) Protocolo de la Reunión de Helsinki de expertos gubernamentales para la preparación de una Conferencia sobre el medio marino en el mar Báltico. Doc. BSC/PREP/14/rev. 2, de 31 de mayo de 1973. Apartado 2.º y Apéndice I del Anejo II.

(3) Doc. cit. en la nota 2. Apéndice II del Anejo II.

(4) Doc. cit. en la nota 2. Apartados 3, 4, 5, 9, 10 y 11 del Protocolo y Anejo III.

(5) OCMI. Proyecto de Convenio para prevenir la contaminación por los buques, 1973, párrafos 1 y 3 de la Regla 12 del Anejo I.

(6) Doc. cit. en la nota 5. Apartados c) y d) del párrafo 1 de la Regla 3 del Anejo V.

(7) Doc. MP/CONF/8/7/Add. 1, de 3 de julio de 1973.

(8) Doc. MP/CONF/8/7, de 3 de julio de 1973.

(9) Doc. MP/CONF/8/12, de 10 de octubre de 1973.

tico fue considerado en el Convenio Internacional de 1973 para prevenir la contaminación por los buques como «zona especial», a los efectos de los Anejos I, II y V (10).

3. Conferencia de Helsinki de 1974 sobre protección del medio marino en la zona del mar Báltico.

La reunión de Helsinki de 1973 había encargado al Gobierno finlandés que elaborara —de acuerdo con las líneas directrices adoptadas— un primer proyecto de Convenio (11).

Un Grupo de Trabajo compuesto por representantes de los siete países ribereños del mar Báltico se reunieron en Helsinki del 5 al 15 de noviembre de 1973 y, sobre la base del texto finlandés, elaboraron un Proyecto de Convenio sobre protección del medio marino en la zona del mar Báltico (12).

Dicho texto fue perfeccionado por una reunión de expertos en contaminación marina procedente de buques —celebrada en Estocolmo, del 8 al 10 de enero de 1974— y por una reunión de expertos jurídicos —celebrada en Helsinki del 11 al 15 de febrero y del 11 al 13 de marzo—, y sometido al examen de una Conferencia diplomática celebrada en la capital finlandesa del 18 al 22 de marzo de 1974.

A la Conferencia asistieron representantes de los siete países ribereños del mar Báltico (República Democrática Alemana, República Federal de Alemania, Dinamarca, Finlandia, Polonia, Suecia y la Unión Soviética), así como observadores de Noruega, Checoslovaquia y varias organizaciones internacionales (Naciones Unidas, FAO, OCMI, OMS, UNESCO, Consejo Internacional para la Exploración del Mar y Consejo Nórdico). Al término de la misma se adoptó y abrió a la firma el Convenio sobre la protección del medio marino en la zona del mar Báltico (13).

El Convenio consta de un preámbulo, 29 artículos y seis Anexos, que versan sobre lo siguiente: sustancias peligrosas; sustancias y materiales nocivos; objetivos, criterios y medidas relativos a la prevención de la contaminación procedente de tierra; prevención de la contaminación originada por buques; excepciones a la prohibición general del vertimiento de desechos y otras materias en la zona del mar Báltico, y cooperación en la lucha contra la contaminación de los mares.

La Conferencia adoptó asimismo siete resoluciones sobre los siguientes temas: aplicación por otros Estados de normas especiales para los buques que operen en la zona del mar Báltico; facilidades para la recepción de residuos de petróleo, otras sustancias nocivas, aguas sucias y basuras de los buques; navegación de los buques mercantes por las entradas al mar Báltico; desarrollo de un sistema uniforme de información radiada sobre posición de los buques mercantes en la zona del mar Báltico; seguridad de la navegación; aplicación del artículo 21 (relación con otros convenios) a futuros tratados, y creación de una Comisión Interina (14).

(10) Regla 10 del Anejo I, Regla 5 del Anejo II y Regla 5 del Anejo V. OCMI, «Conferencia internacional sobre contaminación del mar, 1973».

(11) Doc. cit. en la nota 2, Apartado 12.

(12) Doc. BSC/PREP II/49, de 15 de noviembre de 1973.

(13) Acta final de la Conferencia de Helsinki. Doc. A/CONF. 62/ C. 3/L. 1, de 22 de julio de 1974.

(14) Final Act. of the Diplomatic Conference on the protection of the marine environment of the Baltic Sea Area. Annex B. Helsinki, 1974.

II. EXAMEN DEL CONVENIO

1. Fin.

El texto del Convenio parte de las siguientes premisas: la zona del mar Báltico ofrece características ecológicas especiales y sus recursos vivos son altamente sensibles a los cambios ambientales, conoce un rápido desarrollo de actividades humanas y sufre una creciente contaminación de todo tipo. La conclusión a la que han llegado sus ribereños es que la protección y mejora del medio marino no se puede llevar a cabo con eficacia exclusivamente en el ámbito nacional, sino que se requiere una estrecha cooperación regional (15).

El principal objetivo perseguido por las Partes Contratantes es adoptar, individual o conjuntamente, las disposiciones pertinentes para «prevenir y mitigar la contaminación y proteger y mejorar el medio marino en la zona del mar Báltico» (16).

Para definir lo que se entiende por contaminación, se ha recurrido a la fórmula elaborada por el Grupo de Expertos sobre los Aspectos Científicos de la Contaminación del Mar (GESAMP): «la introducción por el hombre directa o indirectamente de sustancias o energía en el medio marino, incluidos los estuarios, cuyos efectos son tan nocivos que pueden constituir un peligro para la salud humana, dañar los recursos vivos y la vida marina, entorpecer los usos legítimos del mar (incluida la pesca), deteriorar la calidad del agua del mar para su aprovechamiento y reducir la posibilidad de esparcimiento» (17).

Cabe señalar que dicha definición difiere en algunos puntos de las contenidas en los Convenios de Oslo y Londres de 1972 sobre contaminación marina por vertidos o en el de París de 1974 sobre contaminación marina de origen terrestre (18). Ello podría plantear algún problema de interpretación para países que pueden ser partes en los distintos Convenios.

A diferencia de los Convenios citados —que tras una declaración introductoria de carácter general, pasan a continuación a regular una fuente concreta de contaminación marina—, el Convenio de Helsinki pretende luchar contra las distintas fuentes de contaminación: terrestre, buques (descargas operacionales o vertidos), fondos marinos e, incluso, atmosférica.

A estos efectos, establece unas normas de aplicación general y otras específicas de cada fuente concreta de contaminación.

Como norma básica de general aplicación figura el compromiso de «contrarrestar» la introducción en la zona —por vía atmosférica, acuática o de cualquier otra índole— de ciertas sustancias consideradas peligrosas: el DDT (dicloro difenil tricloretano) y sus compuestos y el PCB (bifenilos policlorados) (19).

[15] Apartados 2, 3, 4 y 6 del Preámbulo. El texto del Convenio —traducido del original inglés por los Servicios de las Naciones Unidas durante la Conferencia de Caracas sobre el Derecho del Mar— aparece en la parte documental de este número.

[16] Art. 3-1 del Convenio de Helsinki.

[17] Art. 2-1 del Convenio de Helsinki.

[18] Art. 1 de los Convenios de Oslo, Londres y París.

[19] Art. 5 del Convenio de Helsinki.

Aunque el término «contrarrestar» no sea suficientemente explícito («counteract», en la versión original inglesa), puede ser interpretado en el sentido de «prohibir». La protección de la zona del mar Báltico contra la introducción de dichas sustancias podría llegar hasta la prohibición o reglamentación del transporte, comercio, utilización o destino final de los productos que las contengan (20).

2. Ambito de aplicación.

El ámbito de aplicación del Convenio es el mar Báltico propiamente dicho, junto con el golfo de Botnia, el golfo de Finlandia y la entrada al Báltico hasta el paralelo que pasa por Skaw, en el Skagerrak, a 57° 44' 8" de latitud Norte (21). Esta delimitación coincide con la establecida en el Convenio de Londres de 1973 para prevenir la contaminación marina por los buques a los efectos de la «zona especial» del mar Báltico (22).

El Convenio se aplica tanto en alta mar como en el mar territorial de los Estados ribereños del Báltico, si bien —tras afirmar los derechos soberanos de cada Estado sobre su mar territorial— se establece la exclusiva competencia para su aplicación de las respectivas autoridades nacionales (23).

A este respecto, se hizo constar en el Acta Final de la Conferencia que ninguno de los Estados Contratantes en la actualidad reivindica jurisdicción fuera del límite de 12 millas marinas «a partir de las líneas desde las que se mide la anchura del mar territorial» (24).

Quedan expresamente excluidas las aguas interiores del ámbito de aplicación del Convenio. No obstante, las partes se obligan —una vez más, «sin perjuicio de sus derechos soberanos»— a perseguir en dichas aguas los mismos fines que guían el Convenio (25).

Además de definir la zona del mar Báltico en extensión, el Convenio la define en profundidad, al afirmar que el medio marino comprende «la columna de agua y los fondos marinos, incluidos sus recursos vivos y otras formas de vida marina» (26).

Una vez fijado el marco geográfico de aplicación del Convenio, sus normas —como en el caso de los Convenios de Oslo y París (27)— se aplicarán fuera de dicho ámbito. En efecto, las partes «harán todo lo que esté a su alcance para procurar que la puesta en práctica del presente Convenio no aumente la contaminación de áreas marítimas situadas fuera de la zona del mar Báltico» (28). La formulación de este compromiso aparece, sin embargo, más matizada que en los citados Convenios de Oslo y París.

Finalmente, dentro de este apartado cabe incluir, junto al ámbito territorial, lo que

(20) Anejo I del Convenio de Helsinki.

(21) Art. 1 del Convenio de Helsinki.

(22) Párrafo 1-b) de la Regla 10 del Anejo I del Convenio de Londres de 1973.

(23) Art. 4-2 del Convenio de Helsinki.

(24) Apartado 10 del Acta final, doc. cit. en la nota 13.

(25) Arts. 1 y 4-3 del Convenio de Helsinki.

(26) Art. 4-1 del Convenio de Helsinki.

(27) Art. 3 del Convenio de Oslo y art. 7 del Convenio de París.

(28) Art. 3-2 del Convenio de Helsinki.

podríamos llamar «ámbito personal»; es decir, los Estados que pueden ser partes en el Convenio.

La calidad de miembro se ha reducido, en principio, a los Estados del mar Báltico que participaron en la Conferencia de Helsinki, únicos autorizados a firmar el Convenio. No obstante, las partes podrán, por decisión unánime, invitar a «cualquier otro Estado interesado en cumplir los objetivos y fines del Convenio» a que se adhiera al mismo (29).

3. Alcance.

La nota más destacada y original del Convenio de Helsinki es su carácter omnicompresivo, su pretensión de proteger al medio marino del mar Báltico contra las distintas fuentes de contaminación existentes, sean terrestres, marinas o aéreas.

De aquí su gran alcance, ya que cubre materias que —en otros ámbitos geográficos— están siendo reguladas por una pluralidad de convenios. Las normas básicas se encuentran contenidas en el Convenio propiamente dicho y las normas específicas de una determinada fuente de contaminación figuran en los distintos Anejos.

a) Contaminación de origen terrestre.

Por tal se entiende «la contaminación del mar producida por descargas procedentes de tierra que llegan al mar por el agua, la atmósfera o directamente desde la costa por cloacas o tuberías» (30).

Las partes se comprometen a tomar las medidas pertinentes para «controlar y reducir al mínimo» este tipo de contaminación. Dichas medidas deben ir encaminadas a «controlar y limitar en forma estricta la contaminación por las sustancias y materiales nocivos que se especifican en el Anejo II» del Convenio. A estos efectos, las partes cooperarán en la elaboración y adopción de «programas, directrices, normas o reglamentos específicos» sobre descargas, calidad ambiental y utilización de los productos que contengan las sustancias consideradas nocivas (31).

La lista de «sustancias y materiales nocivos» del Anejo II coincide, en líneas generales, con la contenida en los Anejos I y II de los Convenios de Oslo y Londres y en el Anejo A del Convenio de París, si bien está más elaborada. En ella figuran 14 metales y sus compuestos (entre ellos el mercurio y el cadmio, calificados de «urgente consideración»), hidrocarburos, pesticidas persistentes, materiales radiactivos, ácidos y álcalis, etc.

Figuran 16 categorías distintas, bastante pormenorizadas (especialmente los compuestos orgánicos halogenados y los hidrocarburos) y su formulación, en comparación con los otros Convenios, ha mejorado desde el punto de vista técnico; los únicos calificativos utilizados son «persistente» y «tóxico» (32).

[29] Art. 26 del Convenio de Helsinki.

[30] Art. 2-2 del Convenio de Helsinki.

[31] Párrafos 1 y 2 del art. 6 del Convenio de Helsinki.

[32] JOAQUIN ROS VICENT: *Recuerdos regionales sobre preservación del medio marino*. Capítulo 22 de la op. cit. en la nota 1.

Estas sustancias y materiales no podrá ser introducidos en cantidades importantes en la zona del mar Báltico sin la previa autorización de las autoridades nacionales competentes, que habrán de expedir un permiso especial (de acuerdo con los criterios que las partes procurarán establecer). A estos efectos, el Anejo III establece los objetivos, criterios y medidas aplicables en la materia (33).

El Convenio contiene, finalmente, una cláusula original por la que las partes «procurarán hacer uso de los mejores medios a su alcance con miras a reducir al mínimo la contaminación por vía atmosférica de la zona del mar Báltico por sustancias nocivas» (34).

Si comparamos esta parte del Convenio con el Convenio de París de 1974 para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, podemos deducir las siguientes conclusiones:

1. La definición de contaminación de origen terrestre es más adecuada, pues el Convenio de París incluye en la misma la procedente de «estructuras artificiales», situadas bajo la jurisdicción de una parte dentro de los límites de la zona de aplicación del Convenio (35).

2. El Convenio de París es más ambicioso y está más institucionalizado, pero parte de un objetivo prácticamente inalcanzable, cual es la eliminación de la contaminación marina por ciertas sustancias (36). El Convenio de Helsinki es más realista al fijarse unos objetivos menos ambiciosos, pero más alcanzables.

3. El Convenio de Helsinki ha reducido el número de sustancias consideradas muy peligrosas (DDT y PCB), pero su regulación es mucho más estricta, en cuanto puede llegar a prohibirse su utilización (37). Parece más equilibrada la distinción de sustancias establecidas en el Anejo A del Convenio de París (con excepción del tratamiento discriminado dado a las sustancias radiactivas).

b) Contaminación originada por buques.

Se trata de la contaminación causada por el derrame deliberado, negligente o accidental de hidrocarburos y sustancias perjudiciales distintas de los hidrocarburos, y por la descarga de aguas sucias y basuras desde buques (38).

[33] Párrafos 3, 5 y 6 del art. 6 del Convenio de Helsinki.

[34] Art. 6-8 del Convenio de Helsinki.

[35] Art. 3-c) del Convenio de París. Ver JOSE ANTONIO DE YTURRIAGA BARBERAN: **Convenio de París de 1974 para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre**. «Revista de Instituciones Europeas», 1975 (1).

[36] Párrafo 1-a) del art. 4 del Convenio de París. Ver *op. cit.* en la nota 35.

[37] Art. 5 y Anexo I del Convenio de Helsinki. Ver *op. cit.* en la nota 32.

[38] Art. 7-1 del Convenio de Helsinki. Este artículo está muy mal traducido. Es especialmente confusa la traducción de «harmful» («perjudicial») por «nocivo» («noxious»), que es aun más grave cuando en el art. 2-2, «noxious» («nocivo») se traduce por «perjudicial» («harmful»). La traducción correcta de dicha definición sería: «Por sustancia perjudicial se entiende cualquier sustancia peligrosa, nociva o de otra índole que, al ser introducida en el mar, puede provocar contaminación.» En lo sucesivo, utilizaré las expresiones que considero correctas, aunque, en caso de cita literal, tendré que respetar el texto tal como ha sido traducido en Naciones Unidas y figura en la parte documental de la Revista.

Las medidas destinadas a luchar contra este tipo de contaminación se encuentran en el Anejo IV del Convenio, que reproduce casi literalmente las normas correspondientes del Convenio de Londres de 1973 para prevenir la contaminación por los buques.

Por tal se entiende «todo tipo de embarcaciones que operen en el medio marino, incluidos los aliscafos, así como los aerodeslizadores, los sumergibles, los artefactos flotantes y las plataformas fijas o flotantes» (39). Es de señalar que el Convenio contiene otra definición de «buque» ligeramente diferente. A saber: «Por «buques y aeronaves» se entiende los vehículos que se desplazan por el agua o por el aire, de cualquier tipo que sean.» Esta expresión incluye los aerodeslizadores (40), los vehículos que se desplazan sobre un colchón de aire, los sumergibles, los vehículos flotantes, sean o no autopropulsados, y las plataformas fijas o flotantes (41). La razón radica en que una definición está tomada del Convenio de Londres de 1973 para prevenir la contaminación por los buques y otra del Convenio de Londres de 1972 sobre vertimientos.

Como en el caso de los dos Convenios de Londres citados —y a diferencia del Convenio de Oslo—, el Convenio de Helsinki no se aplica a los buques de guerra ni a los buques de Estado. No obstante, las Partes se comprometen a adoptar las medidas adecuadas, que no obstaculicen las operaciones o posibilidades operacionales de tales buques, para que éstos operen en forma compatible con el Convenio, en la medida de lo razonable y factible (42).

Siguiendo las normas establecidas por el Convenio de Londres de 1973 —en especial las específicamente previstas para la zona especial del mar Báltico—, el Convenio de Helsinki regula la descarga desde buques de hidrocarburos, sustancias nocivas líquidas transportadas a granel, sustancias perjudiciales transportadas en paquetes, aguas sucias y basuras de los buques. Por descarga se entiende «cualquier derrame procedente de un buque por cualquier causa y comprende todo tipo de escape, evacuación, rebose, fuga, achique, emisión o vaciamiento». De la definición quedan excluidas las operaciones de vertimiento, los derrames derivados de la exploración, explotación y tratamiento de los recursos minerales de los fondos marinos, y los derrames realizados con objeto de efectuar trabajos lícitos de investigación científica (43).

En relación con los hidrocarburos y las mezclas oleosas, queda prohibida su descarga desde petroleros o cualquier otro buque que tengan más de 400 toneladas de arqueo bruto. Los buques de menor tonelaje sólo podrán descargar dichas sustancias cuando estén en ruta, el contenido de hidrocarburos del efluente sea inferior a 100 partes por millón, y la operación se realice más allá de 12 millas de la tierra más próxima (44).

Queda asimismo prohibida la descarga de sustancias nocivas líquidas transpor-

(39) Regla 3-1 del Anejo IV del Convenio de Helsinki.

(40) Nuevo error de traducción, pues «hydrofoil boats» son los «aliscafos» y no los «aerodeslizadores», que se menciona a continuación («vehículos que se desplazan sobre un colchón de aire»).

(41) Art. 2-4 del Convenio de Helsinki.

(42) Art. 4-4 del Convenio de Helsinki.

(43) Regla 3-3 del Anejo IV del Convenio de Helsinki.

(44) Regla 4-B del Anejo IV del Convenio de Helsinki.

tadas a granel y de las aguas de lastre y de lavado de tanque u otros residuos o mezclas que contengan tales sustancias. Los residuos resultantes de las operaciones de lavado de tanques deberán ser descargados en instalaciones receptoras especiales, y sólo podrán ser vertidos al mar cuando se produzca una serie de circunstancias, que varían en función de la nocividad de las sustancias en cuestión (el Convenio define 4 tipos de sustancias) (45).

La descarga de aguas sucias se supedita a que los buques utilicen determinadas instalaciones para su tratamiento o que se efectúe mientras los buques estén en ruta, navegando a una velocidad no inferior a cuatro nudos y se hallen situados a una cierta distancia de la costa (no menos de cuatro o doce millas, según que las aguas hayan sido o no desmenuzadas o desinfectadas previamente) (46).

También queda prohibida la descarga desde los buques de basuras, con excepción de los restos de comidas, que podrán ser arrojados al mar más allá de doce millas de la costa más próxima. Pese a la exclusión de la definición de «descarga» de los derrames derivados de la exploración, explotación y tratamiento de los recursos minerales de los fondos marinos, la prohibición establecida en esta regla se extiende a la descarga de basuras desde plataformas fijas o flotantes dedicadas a este tipo de actividades (47).

En lo único en que el Anejo IV del Convenio de Helsinki no sigue fielmente las normas del Convenio de Londres de 1973 es en lo relativo a las sustancias perjudiciales empaquetadas. Mientras el Anejo III del Convenio de Londres contiene una serie de normas sobre el embalaje, marcado y etiquetado, documentación y estiba de las sustancias perjudiciales «transportadas por vía marítima en paquetes, contenedores, tanques portátiles y camiones-cisterna o vagones-tanque» (48), el Anejo IV del Convenio de Helsinki se limita a establecer que las Partes «aplicarán lo antes posible adecuadas normas uniformes» para el transporte de dichas sustancias (49).

El Convenio de Helsinki contiene una disposición específica sobre las embarcaciones de recreo, por la que las partes se comprometen a adoptar medidas especiales para mitigar los efectos nocivos que causen este tipo de embarcaciones (50). Dicha disposición —realmente innecesaria, puesto que su objetivo queda cubierto con las disposiciones relativas a los buques en general— fue, al parecer, incluida ante la insistencia de la delegación del Estado anfitrión.

Dado que la aplicación del Convenio sólo puede exigirse a los Estados partes en el mismo, la Conferencia de Helsinki pidió a los Estados participantes que procuraran persuadir a terceros Estados para que sus buques actúen de conformidad con las disposiciones del Convenio mientras naveguen por el mar Báltico. Asimismo invitó a la OCMI a que adoptara una recomendación sobre la aplicación de las citadas disposiciones por los Estados que no fueran partes en el Convenio de Helsinki (51).

(45) Regla 5 del Anejo IV del Convenio de Helsinki.

(46) Regla 7-C del Anejo IV del Convenio de Helsinki.

(47) Regla 8 del Anejo IV del Convenio de Helsinki.

(48) Reglas 2 a 8 del Anejo III del Convenio de Londres de 1973.

(49) Regla 6 del Anejo IV del Convenio de Helsinki.

(50) Art. 8 del Convenio de Helsinki.

(51) Resolución 1. Anejo B del Acta cit. en la nota 14.

c) **Contaminación por vertidos.**

En materia de vertidos, el Convenio de Helsinki se inspira fundamentalmente en el Convenio de Londres de 1972. Así, en las definiciones de «vertimiento» y de «buques y aeronaves» —a la que ya se ha hecho referencia—, en la exclusión de su ámbito de aplicación de los buques de guerra y aeronaves militares, en las condiciones de concesión de los permisos de vertido, etc. (52).

Hay, sin embargo, algunas diferencias. La principal estriba en el carácter más restrictivo de sus disposiciones, ya que prohíbe todo tipo de vertimiento en la zona del mar Báltico, con excepción de los escombros de dragados, que podrán ser vertidos previa la expedición de un permiso especial, de acuerdo con lo establecido en el Anejo V del Convenio (53).

Respecto a los buques y aeronaves a los que se han de aplicar las normas del Convenio, no había problema respecto a las dos primeras categorías (los matriculados en un Estado o que enarbolan su pabellón y los que carguen en el territorio de un Estado los materiales destinados a ser vertidos), pero no así respecto a los de la tercera. Mientras el Convenio de Oslo se refería a aquellos «de los que se sospeche que se dedican a operaciones de vertido en su **mar territorial**» (54), el Convenio de Londres mencionaba los «buques y aeronaves y plataformas fijas o flotantes **bajo su jurisdicción** que se crea se dedican a operaciones de vertimiento» (55).

En la Conferencia de Londres, la mayoría de los que más tarde participarían en la de Helsinki (especialmente la URSS y la República Federal de Alemania) habían expresado su oposición a la inclusión del término «bajo su jurisdicción», que se creía favorecía las tesis de los países partidarios de la extensión unilateral de sus aguas jurisdiccionales (56). De aquí, que el Convenio de Helsinki se haya separado en este punto del de Londres y haya seguido el tenor del de Oslo, al referirse a los «que se crea se dedican a operaciones de vertimiento **en su mar territorial**» (57).

Otra diferencia entre los Convenios de Londres y Helsinki es en lo relativo a la exención en casos de «fuerza mayor» (palabra que, por cierto, no se menciona de forma expresa en el Convenio de Helsinki). Mientras el primero se refiere a la mera existencia de una «amenaza real» para los buques o aeronaves (58), el segundo requiere que exista una amenaza de «destrucción completa o pérdida total» del buque o la aeronave (59).

(52) Arts. 2 (párrafos 3 y 4) y 4-4, y Regla 2 del Anejo V del Convenio de Helsinki en relación con los arts. III (párrafos 1 y 2), VII-4 y VI del Convenio de Londres de 1972.

(53) Párrafos 1 y 2 del art. 9 y regla 1 del Anejo V del Convenio de Helsinki.

(54) Párrafo 1-c) del art. 15 del Convenio de Oslo.

(55) Párrafo 1-c) del art. VII del Convenio de Londres de 1972.

(56) JOSE ANTONIO DE YTURRIAGA BARBERAN: **Convenio de Londres de 1972 sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias**. Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, núm. 4, 1973 (págs. 351-354).

(57) Párrafo 3-c) del art. 9 del Convenio de Helsinki.

(58) Art. V-1 del Convenio de Londres de 1972.

(59) Art. 9-4 del Convenio de Helsinki.

d) Contaminación provocada por la exploración o explotación de los fondos marinos.

El Convenio de Helsinki es el primero en tratar de este tipo de contaminación marina, si bien su normativa es excesivamente genérica y no contiene —a diferencia de las otras tres fuentes de contaminación anteriormente mencionadas— disposiciones concretas para luchar contra ella.

El Convenio se limita a establecer que cada parte «deberá adoptar todas las medidas oportunas, a fin de prevenir la contaminación del medio marino de la zona del mar Báltico que resulte de la exploración o explotación de los fondos marinos y de su subsuelo que le correspondan, o de cualesquiera actividades relacionadas con ellas». Este compromiso supone asimismo el deber de disponer del equipo apropiado para luchar contra este tipo de contaminación (60).

Esta disposición es más que insuficiente, pues sólo recoge una declaración de intención. Por otra parte, al referirse solamente a los fondos marinos que a cada parte le correspondan, cabe deducir cualquiera de estas dos conclusiones: o que la obligación de prevenir la contaminación no se aplica a los fondos marinos situados fuera de la jurisdicción nacional o que las partes estiman —aunque no lo digan expresamente— que los fondos marinos del mar Báltico se hallan distribuidos en su totalidad entre los Estados ribereños.

4. Cooperación regional.

En el Preámbulo del Convenio, los ribereños del mar Báltico expresan su convicción de que la protección y el mejoramiento del medio marino en la zona requieren urgentemente una «estrecha cooperación regional» (61).

Este deseo de cooperación se va a manifestar en unas disposiciones de tipo general sobre cooperación científica y tecnológica y en unas normas más concretas sobre cooperación para luchar contra la contaminación marina.

a) Cooperación científica y tecnológica.

Este tipo de cooperación se centra en tres campos: intercambio de información científica, promoción de estudios y programas para luchar contra la contaminación y elaboración de métodos de observación.

A semejanza de lo dispuesto en los Convenios de Oslo y París (62), las Partes en el Convenio de Helsinki se obligan a «cooperar en las esferas de la investigación científica, tecnológica o de otra índole, y a intercambiar datos y demás información científica» (63).

Este compromiso se precisa y desarrolla en el siguiente párrafo, a) obligarse las

(60) Art. 10 del Convenio de Helsinki.

(61) Apartado 6 del Preámbulo del Convenio de Helsinki.

(62) Art. 12 del Convenio de Oslo y 10 del Convenio de París.

(63) Art. 16-1 del Convenio de Helsinki.

Partes a promover estudios y a acometer y apoyar financiera y técnicamente programas destinados a hallar medios para evaluar la naturaleza y el grado de la contaminación, localizar sus fuentes y determinar las consecuencias y posibles soluciones, así como a elaborar nuevos métodos de tratamiento, evacuación o eliminación de las sustancias contaminantes (64).

Finalmente, siguiendo la línea trazada en el Convenio de Oslo (65), los ribereños del Báltico se obligan a cooperar entre sí para elaborar métodos de observación mutuamente comparables, realizar estudios básicos y establecer programas complementarios o conjuntos de vigilancia (66). El Convenio de Helsinki no ha llegado en este terreno tan lejos como el Convenio de París, por el que las Partes se comprometen a establecer progresivamente y a explotar una red de observación permanente de parámetros, que permita apreciar el nivel de la contaminación marina y verificar la eficacia de las medidas de reducción de la contaminación de origen terrestre (67).

Es de destacar que este tipo de cooperación científica y tecnológica se prevé en el doble ámbito de la acción interestatal directa de los ribereños del mar Báltico y de la acción a través de las organizaciones internacionales competentes, sean de ámbito regional o mundial.

b) Cooperación en la lucha contra la contaminación.

Las Partes en el Convenio de Helsinki se comprometen a adoptar medidas y a cooperar entre sí para eliminar o reducir la contaminación de la zona provocada por los hidrocarburos u otras sustancias perjudiciales (68).

Las normas concretas sobre el modo de realizarse este tipo de colaboración se encuentran contenidas en el Anejo VI al Convenio, que sigue en lo esencial las disposiciones del Acuerdo de Bonn de 1969, relativo a la cooperación en materia de lucha contra la contaminación de las aguas del mar del Norte por hidrocarburos. Así, al establecer las obligaciones de las partes de informar de los accidentes o de la presencia de sustancias contaminantes, de solicitar la colaboración de sus buques y aeronaves, de prestarse mutuamente asistencia para luchar contra la contaminación, de intercambiar información sobre los servicios competentes, etc. (69).

Hay, sin embargo, algunas diferencias. El Convenio de Helsinki extiende la cooperación no sólo a los supuestos de contaminación por hidrocarburos, sino también a la causada por otras sustancias perjudiciales, e introduce algunas disposiciones que no se encuentran en el Convenio de Bonn. Entre ellas destacan el compromiso de mantener los medios necesarios (embarcaciones, equipo y personal) para luchar contra

(64) Art. 16-2 del Convenio de Helsinki.

(65) Art. 13 del Convenio de Oslo.

(66) Art. 16-3 del Convenio de Helsinki.

(67) Art. 11 del Convenio de París.

(68) Art. 11 del Convenio de Helsinki.

(69) Reglas 5, 8 y 9 del Anejo VI del Convenio de Helsinki, en relación con los arts. 5, 7 y 4 del Convenio de Bonn.

los derrames de hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales (70) y la petición de la información pertinente a los capitanes de buques y aeronaves de Estados que no sean partes en el Convenio (71).

El Convenio de Helsinki, por otra parte, no ha seguido el tenor del de Bonn, que dividía el mar del Norte en zonas donde los distintos Estados partes, individual o conjuntamente, ejercerían la correspondiente vigilancia (72). Los ribereños del mar Báltico pueden realizar misiones de vigilancia en cualquier parte del mismo —salvo en el mar territorial de los demás Estados—. No obstante, se prevé la posibilidad de una ulterior adopción de acuerdos bilaterales o multilaterales para luchar contra la contaminación en las distintas «regiones» de la zona (73).

El Anejo incluye innecesariamente una disposición definitoria de los términos «buques», «administración» y «descarga», ya definidos en el Anejo III y en el propio Convenio («buques y aeronaves»). Especialmente irrelevante es la definición de «descarga», pues —aparte de dar una definición restrictiva, con lo que limita el alcance del Anejo— dicha palabra no vuelve a figurar en el texto del Anejo, en el que se habla de «derrame» (74).

Finalmente, al Anejo VI se le añade un Apéndice relativo a las «Disposiciones para formular los Informes sobre sucesos relacionados con sustancias perjudiciales», que reproduce literalmente el Protocolo I del Convenio de Londres de 1973 para prevenir la contaminación por los buques.

5. Organización.

El Convenio establece una «Comisión de Protección del Medio Marino del Báltico», compuesta por representantes de los Estados partes que, salvo lo dispuesto en el Convenio, adoptará sus decisiones por unanimidad. La Comisión se reunirá al menos una vez al año y será presidida, por turno rotatorio y por orden alfabético, por los representantes de las Partes, designados para periodos de dos años (75).

De las funciones encomendadas a la Comisión se deduce que se quiere hacer de ella un organismo de carácter técnico, con atribuciones meramente consultivas y no decisorias. Así, su misión fundamental es la de «hacer recomendaciones sobre medidas relacionadas con los fines del presente Convenio» (76). Tal carácter tienen la adopción de enmiendas o nuevos anexos y la definición de los criterios sobre el control de la contaminación y de los objetivos y medidas para reducirla (77).

A diferencia de los Convenios de Oslo y —especialmente— de París, no se le

[70] Regla 2 del Anejo VI del Convenio de Helsinki.

[71] Regla 5-2 del Anejo VI del Convenio de Helsinki. El art. 5-2 del Convenio de Bonn limita esta obligación a los buques y aeronaves de las partes en el Convenio.

[72] Art. 6 del Convenio de Bonn.

[73] Reglas 3 y 7 del Anejo VI del Convenio de Helsinki.

[74] Regla 1 del Anejo VI del Convenio de Helsinki.

[75] Art. 12 del Convenio de Helsinki.

[76] Apartado b) del art. 13 del Convenio de Helsinki.

[77] Apartado c) y d) del art. 13 del Convenio de Helsinki.

encomienda ninguna atribución de «examen» (78) o de adopción de decisiones. Así, la redacción del apartado d) —relativo especialmente a las medidas relacionadas con la contaminación de origen terrestre— contrasta con el tono del texto correspondiente del Convenio de París: «elaborar programas y medidas de eliminación o de reducción de la contaminación de origen terrestre» (79).

Junto a las funciones de tipo genérico (velar por la aplicación del Convenio y ejercer cualquier otra función que le corresponda) —asimismo incluidas en los Convenios de Oslo y París (80)—, el Convenio de Helsinki menciona dos funciones que no aparecen en los Convenios anteriormente citados: promover medidas sobre intercambio de información y fomento de la investigación científica y tecnológica, y procurar la colaboración de las organizaciones internacionales relacionadas con los objetivos del Convenio, especialmente en el ámbito de la investigación (81).

El tradicional nacionalismo de los países socialistas y su desconfianza ante una acción no controlada (por ellos) de los organismos internacionales, explican el carácter desdibujado de la Comisión. Aun así, y para evitar toda posible sorpresa, se establece el principio de la unanimidad en el funcionamiento de la Comisión.

III. JUICIO CRITICO DEL CONVENIO

1. Aspectos positivos.

El Convenio de Helsinki presenta numerosos aspectos positivos, como se ha podido deducir del apresurado examen de sus numerosas disposiciones. No obstante, quiero destacar aquí —a modo de resumen— los puntos que me parecen más significativos.

a) Colaboración Este-Oeste.—El examen del Preámbulo del Convenio es una clara prueba del grado de sensibilización a que han llegado los Estados ribereños del mar Báltico en el tema de la prevención del medio marino. Esto es especialmente destacable en relación con los países socialistas que no habían participado en las Conferencias de Oslo sobre vertidos y de Estocolmo sobre el Medio Humano, alegando la no invitación a la República Democrática Alemana.

Por encima de sus diferencias ideológicas, Estados que se encuentran en un nivel de desarrollo industrial semejante colaboran estrechamente para luchar coordinadamente contra la contaminación del mar que les es común.

b) Carácter omnicompreensivo.—Los Estados ribereños del Báltico abordan el problema de la contaminación como un fenómeno único, de graves consecuencias, con

(78) Los apartados b) y c) del art. 17 del Convenio de Oslo y los apartados f) y b) del art. 16 del Convenio de París encomiendan a la Comisión el examen de los datos relativos a los permisos y la información recibida y el examen del estado de los mares comprendidos en la zona de aplicación del Convenio.

(79) Apartado d) del art. 16 del Convenio de París.

(80) Apartados a) y g) del art. 13 del Convenio de Helsinki en relación con los apartados a) y e) del art. 17 del Convenio de Oslo, y a) y h) del art. 16 del Convenio de París.

(81) Apartados e) y f) del art. 13 del Convenio de Helsinki.

independencia de sus orígenes. De aquí que para preservar el medio marino en peligro haya que atacar simultáneamente a todas y cada una de las fuentes, ya sean marítimas, terrestres o aéreas.

Al actuar de forma unificada se evitan duplicidades de esfuerzo y se simplifica el aspecto institucional y organizativo, así como el financiero. Por otra parte, las Partes se pueden centrar en los aspectos positivos para la lucha contra la contaminación sobrevenida, cualquiera que fuere su procedencia.

c) Carácter realista.—Los Estados negociadores han actuado con gran realismo y han sido conscientes de las posibilidades existentes. Esto es especialmente válido en relación con las medidas contra la contaminación de origen terrestre.

2. Aspectos negativos.

a) Insuficiencias de técnica jurídica.—El Convenio de Helsinki es una obra de aluvión. Sus autores han utilizado sabiamente los textos de otros convenios internacionales ya existentes, pero les ha fallado en parte —quizá por falta de tiempo— la labor de sedimentación y síntesis. De aquí que existan numerosas repeticiones, algunas contradicciones y ciertas imprecisiones.

b) Insuficiente desarrollo de su planteamiento.—He considerado el carácter omnicompreensivo del Convenio de Helsinki como uno de sus aspectos más destacados. Sin embargo, el tratamiento de las distintas fuentes de contaminación se ha hecho de forma harto desigual. Si la contaminación procedente de tierra y la provocada por los buques (ya sea como consecuencia de sus operaciones o por actividades de vertido) está suficientemente tratada, no cabe decir lo mismo de la contaminación atmosférica o de la provocada por la exploración y explotación de los fondos marinos.

c) Excesivo énfasis en ciertas sustancias.—Si bien nadie puede dudar de las graves consecuencias que pueden causar el DDT o el PCB, existen otras sustancias al menos tan graves, si no más, que las citadas (las nucleares, por ejemplo). Lo mismo cabe decir de la calificación especial de «urgente consideración», dada al mercurio y al cadmio, en relación con las demás sustancias incluidas en el Anejo II del Convenio.

d) Exclusión de los buques de guerra.—A diferencia de lo establecido en el Convenio de Oslo, y siguiendo el ejemplo de los Convenios de Londres de 1972 y 1973, el Convenio de Helsinki excluye a los buques de guerra de su ámbito de aplicación. El compromiso de aplicarles las normas del Convenio está rodeado de tal gama de reservas y condicionamientos que lo hace prácticamente ilusorio.

3. Conclusión.

Haciendo un balance de los aspectos negativos y positivos del Convenio, el saldo es francamente favorable a los segundos. Pese a sus insuficiencias técnico-jurídicas,

el Convenio de Helsinki constituye un hito importante en la lucha contra la contaminación y la preservación del medio marino en el mar Báltico. El tratamiento armónico y omnicomprendivo del problema influirá sin duda de forma positiva en los trabajos en curso en otras regiones del globo, como el mar Mediterráneo.

Ofrece, finalmente, una loable muestra de cooperación estrecha entre países de regímenes sociales, económicos y políticos bien diferentes, conscientes de la degradación del medio marino en la zona del mar Báltico y de la urgente necesidad de su protección y mejora.