



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Distr.
RESERVADA
UNEP/WG.2/4
28 de noviembre de 1974
ESPAÑOL
Original: INGLES

Reunión Intergubernamental sobre la
Protección del Mediterráneo
Barcelona, 28 de enero a 4 de febrero de 1975
Tema 4.3 del programa provisional

PLAN DE ACCION PARA EL MEDITERRANEO

Análisis del convenio marco y de los protocolos conexos con sus anexos técnicos para la protección del medio ambiente del Mediterráneo

1. Se han realizado ya progresos considerables en la labor preparatoria para la elaboración de un acuerdo regional sobre la lucha contra la contaminación en el Mediterráneo. A raíz de la Consulta Intergubernamental convocada en Roma bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) del 19 al 23 de febrero y del 27 al 31 de mayo de 1974, se aprobaron una serie de directrices que pudieran servir como base para la formulación de un convenio marco sobre la protección del medio ambiente marino contra la contaminación en el Mediterráneo*. Esa iniciativa fue suscrita por el Consejo General de Pesca del Mediterráneo (CGPM) en su 12º período de sesiones, celebrado en Varna del 11 al 15 de marzo de 1974, y por la Conferencia Interparlamentaria de Estados Costeros sobre la Lucha contra la Contaminación del Mar Mediterráneo, convocada por la Unión Interparlamentaria en Roma del 29 de marzo al 3 de abril de 1974.
2. Como continuación de la labor así iniciada, se preparará un proyecto de convenio marco bajo los auspicios de la FAO para su estudio preliminar por la Reunión de los Estados mediterráneos convocada por el PNUMA en Barcelona del 28 de enero al 4 de febrero de 1975, con miras a su ulterior presentación oficial a los gobiernos en el contexto de los preparativos para una conferencia de plenipotenciarios propuesta, en principio, para septiembre-octubre de 1975. El proyecto se basará en las directrices aprobadas por la Consulta de Roma de 1974, teniendo en cuenta las observaciones recibidas de los gobiernos por la FAO como respuesta a su nota verbal del 1º de agosto de 1974 y a las solicitudes complementarias enviadas en noviembre de 1974.

* FAO, Informes de pesca, Nº 148 (1974).

3. Además del proyecto de convenio marco, en el que se establecerá la base general para la cooperación regional en esta esfera, se prepararán distintos protocolos sobre cuestiones específicas (tales como la cooperación en caso de accidentes que sean causa de contaminación, el vertimiento de desechos en el océano, la contaminación procedente de tierra, la contaminación causada por buques y la contaminación derivada de la explotación y explotación de los fondos marinos). Se piensa que la propuesta conferencia de plenipotenciarios de 1975 apruebe al mismo tiempo que el convenio marco uno o varios de esos protocolos y anexos técnicos conexos, mientras que otros instrumentos de este tipo se aprobarán más adelante.

Relación con los tratados internacionales vigentes

4. Al preparar el convenio marco y los protocolos y anexos conexos, se prestará especial atención a los instrumentos internacionales vigentes, tanto con el fin de evitar toda duplicación o contradicción como de aprovechar al máximo los modelos adecuados de otras regiones.

5. La Oficina Jurídica de la FAO realizó para la Consulta de Roma de 1974 un estudio completo sobre los convenios internacionales vigentes o propuestos relativos a la lucha contra la contaminación del medio marino y sobre su pertinencia en lo que se refiere al Mediterráneo 1/; en ese estudio se analizaba el estado actual de los controles jurídicos internacionales en el plano mundial, regional y subregional y la participación efectiva de los Estados ribereños del Mediterráneo en los instrumentos pertinentes. Debería pedirse a la FAO que prepare una versión actualizada de dicho documento para su presentación a la conferencia de plenipotenciarios propuesta, que debe celebrarse en septiembre-octubre de 1975.

6. Como se indica en el estudio mencionado, muchas de las deficiencias en los controles actuales no se deben a falta de disposiciones sustantivas sino que se sitúan en el plano de la práctica; pueden subsanarse, en consecuencia, mediante una mayor participación de los Estados ribereños del Mediterráneo en los convenios globales pertinentes y mediante una cooperación regional que facilite la aplicación más eficaz de las disposiciones de dichos convenios. Por consiguiente, tanto la Consulta de Roma de la FAO como la Conferencia Interparlamentaria ya mencionada instaron a los Estados del Mediterráneo a que ratificasen y aplicasen los pertinentes convenios globales en vigor.

7. Sin embargo, aunque la exhortación a una mayor participación en los instrumentos internacionales vigentes es un elemento importante de la acción que deba realizarse en el futuro, no es de por sí suficiente para asegurar una protección adecuada del medio ambiente del Mediterráneo. Hay también lagunas importantes en las materias incluidas en los convenios vigentes, lagunas que sólo podrían colmarse mediante acuerdos regionales destinados a completar los controles globales y a establecer el punto central y el mecanismo de coordinación necesarios para desarrollar actividades a nivel regional.

1/ FAO, FID:PPM/74/5 (febrero de 1974).

8. A este respecto, los Estados del Mediterráneo pueden aprovechar la experiencia de otras regiones en que se han adoptado ya instrumentos regionales (en especial, en el Báltico y el noreste del Atlántico), ya sea para una protección general del medio marino o por lo que se refiere a determinados aspectos de la lucha contra la contaminación marina.

Disposiciones relativas a la política general y a los arreglos institucionales

9. Las directrices aprobadas por la Consulta de Roma representan un amplio consenso respecto de varias cuestiones, que sólo requieren una formulación y elaboración en términos jurídicos corrientes para servir de base en la redacción de un texto. Sin embargo, como resultado de los debates celebrados en la Consulta y de las observaciones formuladas posteriormente por los gobiernos, se han identificado asimismo una serie de temas respecto a los cuales habrán de adoptarse determinadas decisiones básicas de carácter político; en lo que se refiere a estos temas, la tarea de los redactores se limita, por consiguiente, a la presentación de posibles variantes. Este es el caso de partes del convenio marco y de los protocolos.

10. Por lo que respecta al ámbito sustantivo de aplicación, se convino en utilizar como punto de partida los principios para la evaluación y control de la contaminación de las aguas marinas formulados por el Grupo mixto de expertos sobre los aspectos científicos de la contaminación de las aguas del mar (GESAMP) ^{1/}. Cada protocolo determinará su propio ámbito de aplicación con respecto a determinados tipos y fuentes de contaminación. En cuanto al ámbito territorial de aplicación, se convino en que deberían estar incluidos tanto la alta mar como los mares territoriales del Mediterráneo. Queda todavía por precisar en el convenio marco y en los protocolos la delimitación geográfica general de la región, especialmente en la medida en que las disposiciones pertinentes guarden relación con regiones oceánicas adyacentes. Esta delimitación va parcialmente unida al grado de participación: se convino en que "todos los Estados ribereños del Mediterráneo" podían ser partes en el convenio marco y/o los protocolos, con la posibilidad de que otros Estados puedan adherirse a dichos instrumentos, siempre que se cuente con la aprobación de la correspondiente mayoría calificada de Partes Contratantes.

11. La Consulta de Roma adoptó una definición sobre las obligaciones generales de las Partes Contratantes y sobre obligaciones concretas en lo referente a ciertos aspectos del control de la contaminación (incluida la contaminación causada por vertimiento desde buques y aeronaves, la contaminación causada por buques, la contaminación derivada de la exploración y la explotación de los fondos marinos, la contaminación procedente de tierra, la cooperación en caso de accidentes que sean causa de contaminación, etc.). Por consiguiente, el convenio marco establece una base de carácter supletorio para tales obligaciones, sean o no objeto de protocolos simultáneos o consecutivos, en cuyo caso habrán de desarrollarse ulteriormente con ayuda de los anexos técnicos. De ello se desprende que los protocolos, aunque se prevé que sean facultativos, no dejarán sin reglamentación jurídica ninguna de esas cuestiones concretas.

^{1/} Corresponde a la definición uniforme utilizada por las Naciones Unidas; véase Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 1972, A/CONF.48/14/Rev.1, pág. 79.

12. En las recomendaciones institucionales de la Consulta de Roma se manifiesta preferencia por la designación de una organización internacional existente para desempeñar las funciones de secretaría con respecto al convenio marco y a los protocolos. Además de las reuniones generales de las Partes Contratantes, esas recomendaciones prevén la celebración de reuniones de expertos en cuestiones técnicas o científicas relacionadas con el convenio marco y/o los protocolos. Aunque en la Consulta se examinó la posibilidad de establecer un fondo especial para la protección del Mediterráneo contra la contaminación (propuesta que fue presentada anteriormente por la Conferencia Interparlamentaria), las directrices sólo prevén la financiación de los gastos en que incurra la secretaría. Sin embargo, habida cuenta de las posibles consecuencias orgánicas y financieras de la cooperación técnica y científica, incluido el intercambio de información, los programas concertados de vigilancia e investigación, la asistencia técnica ^{1/}, etc., habrá que prever la elaboración de nuevas disposiciones y, posiblemente, de anexos técnicos complementarios en función de los resultados de las deliberaciones en la reunión de Barcelona y, sobre todo, de su comité de trabajo sobre el desarrollo global y los aspectos científicos.

Disposiciones relativas a cuestiones jurídicas y de procedimiento

13. Bastante más de la mitad de las directrices aprobadas por la Consulta de Roma y, como era de esperar, la mitad del futuro convenio marco y la mayor parte de los protocolos, se refieren a cuestiones que pueden definirse como de tipo jurídico y de procedimiento. Aunque estas disposiciones no dejan de ser importantes, su preparación no es tanto una cuestión de adopción de decisiones políticas como de procedimiento jurídico internacional, ya que requiere que la terminología esté muy normalizada y que las cláusulas usuales queden bien establecidas. Estos aspectos del texto deberán someterse al comité de trabajo sobre los aspectos jurídicos que será creado en la Reunión de Barcelona y, posteriormente, a un grupo de trabajo especial de expertos jurídicos gubernamentales que se reunirá con anterioridad a la conferencia de plenipotenciarios propuesta.

14. A este respecto, entre los temas que deberán examinarse y solucionarse figuran los siguientes:

- cláusulas de renuncia concernientes al derecho internacional general (por ejemplo, en materia de reivindicaciones nacionales relativas a la jurisdicción territorial y la inmunidad soberana);
- cuestiones relacionadas con la responsabilidad internacional y la indemnización por daños que sean consecuencia de una supuesta infracción de lo dispuesto en el convenio o en los protocolos;
- exenciones de determinadas obligaciones en caso de fuerza mayor;

^{1/} Véase UNEP/WG.2/5.

- procedimientos para la transmisión de informes y notificaciones;
- procedimientos para el registro internacional de determinadas actividades;
- procedimientos para controlar el cumplimiento y para tratar las denuncias por incumplimiento;
- arreglo de controversias en relación con la interpretación del convenio o de los protocolos;
- procedimientos para la elaboración y la enmienda de los anexos técnicos;
- ratificación, entrada en vigor y cláusulas finales afines.

15. La debida observancia de los usos internacionales aplicables a tales cuestiones requiere servicios de asesoramiento jurídico no sólo en la fase preparatoria, sino también en las futuras fases de ratificación y aplicación. Al designar una secretaria para el convenio marco y los protocolos habrá que tener en cuenta este factor.

Los protocolos y la acción conexas necesaria

16. A raíz de los debates celebrados en la Consulta de Roma y en la Reunión del Grupo de Estudio del PNUMA, celebrada en Madrid, el 14 y 15 de octubre de 1974, se prevé la preparación, junto con el proyecto de convenio marco o con posterioridad a éste, de los siguientes protocolos, teniendo en cuenta los instrumentos y los proyectos de instrumentos pertinentes ya existentes.

i) Cooperación en caso de accidentes que sean causa de contaminación. Proyecto de protocolo y anexo técnico preparados simultáneamente con el convenio marco para su examen preliminar por la Reunión de Barcelona con miras a la ulterior presentación oficial de tales documentos a los gobiernos en el contexto de los preparativos para la conferencia de plenipotenciarios cuya celebración está prevista, en principio, para septiembre-octubre de 1975. Sobre la base del proyecto inicial preparado por un consultor técnico, y teniendo en cuenta el intercambio de opiniones en la Reunión de Barcelona, debería celebrarse antes del mes de abril de 1975 una reunión de un grupo de trabajo de expertos gubernamentales y representantes de organismos interesados (entre ellos la OCMI, el OIEA, la FAO, la OMS y la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre) para examinar dichos instrumentos.

ii) Vertimientos desde buques y aeronaves. Proyecto de protocolo y anexo técnico preparado simultáneamente con el convenio marco para su examen preliminar por la Reunión de Barcelona, con miras a su ulterior presentación oficial a los gobiernos en el contexto de los preparativos para la conferencia de plenipotenciarios propuesta.

Sobre la base del proyecto inicial presentado por la delegación de España, y habida cuenta del intercambio de opiniones en la Reunión de Barcelona, debería convocarse antes del mes de abril de 1975 una reunión de un grupo de trabajo de expertos gubernamentales y representantes de organismos interesados (entre ellos la OCMI, la OMS, el OIEA y la FAO) para examinar dicho instrumento.

ii) Contaminación procedente de tierra. Se prepararán un proyecto de protocolo y los anexos técnicos conexos para su aprobación después de la conferencia de plenipotenciarios propuesta. Sobre la base de las medidas que adopte la Reunión de Barcelona, habría que preparar un proyecto (preferiblemente por un grupo de consultores) y celebrar, en fechas por determinar, reuniones de un grupo de trabajo de expertos gubernamentales (incluidos los de los Estados sin litoral interesados) y de representantes de organismos interesados (entre ellos la OMS, la OMM, la FAO, el OIEA y la ONUDI) para examinar dicho proyecto.

iv) Contaminación derivada de la exploración y explotación de los fondos marinos. Preparación de un proyecto de protocolo (y, posiblemente, de anexos técnicos) para su aprobación después de la conferencia de plenipotenciarios propuesta. Sobre la base de las medidas que adopte la Reunión de Barcelona, y habida cuenta de los resultados que obtenga la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en su período de sesiones de 1975, habría que preparar un proyecto y debería celebrarse, en una fecha por determinar, una reunión de un grupo de trabajo de expertos gubernamentales y representantes de organismos interesados (con la posible inclusión de la OCMI, la FAO y el OIEA) para examinar dicho proyecto.

v) Contaminación causada por buques. En vez de fijarse como meta la preparación de un protocolo regional separado, habría que emprender una acción concertada a fin de lograr una mayor participación en el Convenio de 1973 concluido bajo los auspicios de la OCMI (entre otras cosas, la pronta mejora de las instalaciones de tierra, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10) y para que se declare el Mediterráneo zona especial a los efectos de la contaminación por sustancias líquidas nocivas a granel; se aprobaron recomendaciones en este sentido en la Consulta de Roma (recomendación Nº 4), en el CGPM en su primer período de sesiones (resolución XII/74/7) y en la Conferencia Interparlamentaria en Roma (recomendación Nº 5). A este respecto, en el proyecto de convenio marco se prevén iniciativas regionales conjuntas, de acuerdo con la directriz Nº 3, en la que se señala que "las Partes Contratantes deberían comprometerse a promover, en el seno de los organismos especializados y de otras organizaciones internacionales competentes, la adopción de medidas destinadas a proteger el medio marino contra todo tipo de contaminación".