

14. LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN MARINA RESULTANTE DE FUENTES Y ACTIVIDADES DE ORIGEN TERRESTRE. ESPECIAL REFERENCIA AL MEDITERRÁNEO

Valentín Bou Franch¹

1. Introducción. 2. El marco jurídico internacional. 2.1. Los instrumentos relevantes de ámbito mundial. 2.2. La regionalización de la cooperación marítima ambiental. 3. El caso del Mediterráneo. 3.1. Las medidas adoptadas en el marco del Plan de Acción para el Mediterráneo; 3.2. La revisión del Plan de Acción del Mediterráneo. 3.3. Las enmiendas de 1996 al Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre. 3.4. La puesta en práctica de las enmiendas de 1996. 3.4.1. Con anterioridad a su entrada en vigor. 3.4.2. Con posterioridad a su entrada en vigor. 4. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La contaminación telúrica de los mares representa más del 80% del total de la contaminación marina, debiéndose igualmente subrayar que los océanos ocupan el 71% de la superficie de la Tierra, ofrecen un hábitat a plantas y animales, constituyen una importante fuente de alimentos para el hombre y, por sus interacciones con la atmósfera, la litosfera y la biosfera, son indispensables para mantener las condiciones que hacen posible la vida. Además, los efectos de la contaminación marina de origen terrestre son especialmente perjudiciales para la salud humana por su tendencia general a concentrarse en las proximidades de las zonas costeras. No obstante, recientemente se ha detectado que también están presentes en el alta mar, ya sea a través de metales pesados, como el mercurio, que han penetrado en la cadena alimentaria marina y se bioacumulan en especies altamente migratorias, como los atunes, y en diferentes especies de mamíferos

Catedrático de Derecho internacional público y relaciones internacionales. Universidad de Valencia. Trabajo realizado en el marco de los Proyectos I+D+I referencia DER2009-13960 y DER2012-34888.

marinos, o debido a los plásticos que van a la deriva en su largo ciclo de vida antes de su biodegradación.

La contaminación marina de origen terrestre es una fuente contaminante que presenta una gran complejidad técnica, tanto por las sustancias contaminantes que abarca², como por las actividades humanas que las generan y requiere, en consecuencia, una combinación de medidas de diversa índole. Es necesario tener presente la indivisibilidad del medio marino, el hecho de que prácticamente todas las sustancias liberadas en la biosfera son transportadas hacia el mar, la estrecha relación entre el medio marino y las cuencas de drenaje del agua dulce, así como el hecho de que las zonas costeras del mundo se están sobrecargando cada vez más con asentamientos humanos³. La lucha contra la misma implica la construcción de una infraestructura costosa en todos los centros urbanos costeros, cualquiera que sea su población, que como mínimo debería abarcar una red de alcantarillado que recoja los residuos; la construcción de emisarios submarinos que los descarguen en el mar lo más lejos posible de la costa para facilitar su biodegradación antes de que las corrientes los devuelvan a la orilla; y la construcción de plantas de selección y tratamiento de residuos por los que pasen los mismos antes de su descarga en el mar. Son en consecuencia muy pocos los Estados que disponen de esta infraestructura mínima que, además, por regla general no cubre toda la línea de sus costas.

2. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

2.1. *Los instrumentos relevantes de ámbito mundial*

La contaminación telúrica de los mares, en una acepción muy genérica, es toda la contaminación que se origina en tierra como consecuencia de la actividad humana y llega al mar a través de cualquier vía. Desde una perspectiva técnico-jurídica, es la contaminación terrestre que llega al mar a través de descargas directas de residuos, de descargas a ríos, lagos, emisarios, escorrentías... que acaban

² Entre los principales contaminantes terrestres que llegan al mar se encuentran las aguas residuales urbanas, todos los compuestos orgánicos persistentes (COPs), sustancias radiopactivas, metales pesados, hidrocarburos, plaguicidas, nutrientes, desechos marinos...

³ Discurso de apertura de la Conferencia intergubernamental para la adopción de un Programa Global de Acción para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, realizado por Elizabeth Dowdeswell, Directora Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). UNEP, doc. (OCA)/LBA/IG. 2/6 (5 de diciembre de 1995): *Informe de la Conferencia intergubernamental para la adopción de un Programa Global de Acción para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra*, p. 3, p. 10.

en el mar, así como los residuos originados en tierra que son transportados por la atmósfera al mar. Tradicionalmente, desde una perspectiva jurídica se han excluido de esta fuente contaminante los supuestos de desechos u otras materias que, aunque originados en tierra, son transportados deliberadamente por el hombre para su eliminación en el mar, ya sea mediante vertimiento o incineración⁴.

Pese a la enorme importancia que tiene la contaminación de origen terrestre para la preservación y protección del medio marino, no existe ningún tratado internacional de ámbito mundial que aborde de manera específica la lucha contra la fuente más contaminante de los mares. Cabe destacar que las normas jurídicas internacionales existentes para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino por fuentes y actividades terrestres han sido muy escasas y, o bien han tenido un contenido excesivamente genérico, o bien se ha optado por la adopción de instrumentos internacionales de *soft law*, o bien afectan a la contaminación telúrica de los mares solo de manera limitada e indirecta.

Si bien es cierto que la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Bahía Montego, 10 de diciembre de 1982)⁵ abordó este problema desde una perspectiva universal, no es menos cierto que el precio de esta universalización fue el vaciado de contenido sustantivo de sus artículos 207 y 213. En efecto, estos artículos se limitan a afirmar de una forma muy genérica que los Estados adoptarán medidas nacionales, regionales y mundiales para prevenir, reducir y controlar esta fuente de contaminación marina, así como a quién corresponde su ejecución. No se indica, en ningún caso, cuál es el contenido concreto de estas medidas. Debe en todo caso recordarse que esta Convención, en materia de protección y preservación del medio marino, contiene un reiterado llamamiento a la cooperación regional, ya sea para proteger y preservar el medio marino con

Cabe recordar que, conforme al Protocolo relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972 (Londres, 7 de noviembre de 1996), el "vertimiento" incluye, entre otras actividades, tanto "toda evacuación deliberada en el mar de desechos u otras materias desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar", como "todo almacenamiento de desechos u otras materias en el lecho del mar o en el subsuelo de éste desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar". Se excluye del concepto de "vertimiento" la evacuación en el mar de desechos u otras materias resultante, directa o indirectamente, de las operaciones normales de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar y de su equipo. Lo mismo sucede con la incineración en el mar (art. 1). También en el marco del Convenio de Londres sobre vertimiento, sus Partes Contratantes han decidido abordar el problema de la fertilización de los océanos.

Publicada en el BOE de 14 de febrero de 1997, p. 4.966 y ss. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1994 y para España el 14 de febrero de 1997. Actualmente, hay 164 Partes Contratantes, incluida la Unión Europea. En el caso concreto del Mediterráneo, de sus 22 Estados ribereños, sólo Israel, Libia, Siria y Turquía no son Partes Contratantes en esta Convención. Véase "<http://www.un.org/Depts/los/index.htm>".

carácter general (art. 197), ya sea de manera específica respecto de la contaminación de origen terrestre (art. 207.3), ya sea incluso insistiendo en su especial necesidad para los mares cerrados o semicerrados (art. 123.b)⁶. De hecho, como se analiza en el epígrafe siguiente, es en este ámbito donde se encuentran las medidas jurídicas más concretas de lucha contra esta fuente contaminante de los mares.

También fracasaron los esfuerzos realizados y proyectados por el PNUMA para que se adoptase un convenio de ámbito universal que regulase con detalle esta fuente de contaminación. El PNUMA no pudo ir más allá de adoptar unas Directrices para la protección del medio marino contra la contaminación procedente de fuentes terrestres (Montreal, 24 de mayo de 1985)⁷. En este caso, la universalización del problema fue acompañada de la pérdida del carácter vinculante del instrumento en cuestión⁸.

Aunque estos instrumentos tuvieron unas repercusiones bastante limitadas y, además, únicamente se dieron a nivel regional⁹, puede afirmarse que, en general, con anterioridad a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992)¹⁰ existía en el Derecho

⁶ Pese a los problemas que presenta la definición de los mares cerrados o semicerrados (véase NANDAN, S. N.; ROSENNE, S.; GRANDY, N. R. (ed.s), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, 1994, vol. 3, p. 348), cabe recordar que ya en 1985 la Corte Internacional de Justicia consideró que el Mar Mediterráneo es un mar semicerrado. *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgment, I.C.J. Reports 1985*, p. 40, párr. 47.

⁷ La versión inglesa de este documento se encuentra reproducida en GURUSWAMY, L. D. et al., *Supplement of Basic Documents to International Environmental Law and World Order*, 1994, St. Paul, Minn., West Publishing Co., pp. 895-900.

⁸ Cabe recordar que el representante de Islandia, en su condición de Presidente de la última reunión preparatoria de la Conferencia intergubernamental para la adopción de un Programa Global de Acción para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, afirmó que las Directrices de Montreal, pese a haber sido cuidadosamente preparadas, por no ser de aplicación obligatoria, no habían tenido los efectos previstos. UNEP, doc. (OCA)/LBA/IG. 2/6, nota 3, pp. 3-4, párr. 12.

⁹ Se puede apreciar la influencia de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar en el Protocolo para la protección del Pacífico sud-este contra la contaminación de origen terrestre (Quito, 22 de julio de 1983), publicado en inglés en SAND, *Marine Environment Law in the United Nations Environment Programme*, London, New York, 1988, p. 103 y ss. La inclusión, realizada por las Directrices de Montreal, de la contaminación atmosférica en la contaminación telúrica de los mares también es apreciable en los convenios del Atlántico noreste (en el Protocolo de enmienda, adoptado en París el 26 de marzo de 1986, a la Convención para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre (París, 14 de junio de 1974), publicado en el BOE, de 14 de mayo de 1990) y del Mediterráneo (en el Anexo IV al Protocolo de 1980 contra la contaminación de origen terrestre, que se adoptó en El Cairo el 11 de octubre de 1991).

¹⁰ Véanse MARCHISIO, "Gli atti di Rio nel diritto internazionale", *Rivista di diritto internazionale*, 1992/3, p. 586 y ss.; CORCELLE, G., "Vingt ans après Stockholm: la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement: point de départ ou aboutissement?",

Internacional una laguna importante y una desidia lamentable para abordar la lucha contra la mayor fuente de contaminación de los mares.

De los diversos instrumentos adoptados en la Conferencia de Río de Janeiro, el Capítulo 17 del Programa 21, titulado “Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos”, fue el que abordó de manera más específica el problema de la contaminación telúrica de los mares¹¹. Para llevar a cabo los compromisos asumidos, el PNUMA convocó una Conferencia intergubernamental para la adopción de un Programa Global de Acción para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra (PGA). Esta Conferencia fue de nuevo incapaz de adoptar un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante en esta materia y concluyó con la adopción de la Declaración sobre la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra (Washington D.C., 1 de noviembre de 1995) y con la aprobación del PGA.

La Declaración de Washington es un instrumento de *soft law* que proclamó de nuevo el compromiso de los Estados participantes “de proteger y preservar el medio marino de los efectos de las actividades realizadas en tierra” y, para ello, los Estados se comprometieron a elaborar programas de acción nacionales en ejecución del PGA. Por su parte, el PNUMA se hizo cargo de la administración y ejecución del PGA¹². En el PGA se exponen las medidas que los Estados deberían adoptar en su legislación nacional y se contienen recomendaciones muy específicas acerca de cómo abordar la lucha contra nueve tipos concretos de contaminación marina de origen terrestre¹³. En la práctica, el PGA se ha revelado como un instrumento muy dinámico. Por un lado, la Secretaría del PGA ha asistido a

RMCUE, 365, 1993, pp. 107-135; JUSTE RUIZ, J., “La evolución del Derecho Internacional del medio ambiente”, en: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, 1993, Madrid, Tecnos, pp. 397-413; CAMPIGLIO, L. et al., *The Environment After Rio. International Law and Economics*, 1994, Londres, 258 pp.

¹¹ KIMBALL, L. A., “UNCED and the oceans agenda. The process forward”, *MP*, 17, 1993, pp. 491-500; DAHL, A. L., “Land-based pollution and integrated coastal management”, *MP*, 17, 1993, pp. 561-572; SCULLY, T., “Report on UNCED”, en: E. L. Miles; T. Treves (ed.s), *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, 1993, pp. 97-105; TREVES, T., “The Protection of the Oceans in Agenda 21 and International Environmental Law”, en: Campiglio, L. et al (ed.s), *The Environment After Rio. International Law and Economics*, 1994, pp. 161-172; BEYERLIN, U., “New Developments in the Protection of the Marine Environment: Potential Effects of the Rio Process”, *ZAORV*, 55/2, 1995, pp. 544-579.

¹² Toda la información sobre el PGA se encuentra disponible en: “<http://www.gpa.unep.org>”.

¹³ En concreto, la lucha contra la contaminación marina causada por aguas residuales, compuestos orgánicos persistentes (COPs), sustancias radioactivas, metales pesados, nutrientes, hidrocarburos, movilización de sedimentos, basuras y alteraciones físicas y destrucción de hábitats.

más de 70 Estados en la elaboración de planes nacionales de aplicación del PGA, prestando igualmente labores de asesoramiento en la adopción de legislaciones nacionales. Por otro lado, se han celebrado tres reuniones intergubernamentales de revisión de la aplicación y de actualización de los contenidos del PGA¹⁴. En síntesis, el PGA ha supuesto un refuerzo muy grande de la lucha contra la contaminación telúrica de los mares en el ámbito nacional.

En esta línea, cabe también recordar que, recientemente, la Administración Atmosférica y Oceánica Nacional de los Estados Unidos (*National Oceanic and Atmospheric Administration*, NOAA) y el PNUMA convocaron la Quinta Conferencia internacional sobre detritos marinos¹⁵ (Honolulu, del 20 al 25 de marzo de 2011). En esta Conferencia internacional se adoptaron dos nuevos instrumentos de *soft law*: el Compromiso y la Estrategia revisada de Honolulu¹⁶. En el Compromiso de Honolulu se apela a todos los Estados y Organizaciones internacionales a buscar soluciones y adoptar medidas para reducir la presencia de detritos en el mar. Por su parte, la Estrategia revisada de Honolulu es el marco global para prevenir, reducir y gestionar los detritos marinos. Es el resultado de un proceso que se inició en 1984 y que se ha ido actualizando en las sucesivas revisiones realizadas en cada una de las conferencias sobre detritos marinos que se han celebrado. En la revisión de la Estrategia realizada en Honolulu en 2011, se ha diseñado un enfoque intersectorial para reducir la producción de detritos marinos (procedentes tanto de fuentes terrestres como marinas) y retirarlos del mar, concretado en 19 estrategias concretas a seguir¹⁷. Es de esperar que estos compromisos se plasmen en medidas jurídicas nacionales y regionales.

Finalmente, debe señalarse la existencia de algunos tratados internacionales de ámbito mundial que, aunque concebidos para proteger otros aspectos ambientales, tienen una incidencia limitada e indirecta en la lucha contra la contaminación de origen terrestre. El primero en el tiempo fue el Convenio relativo a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves

¹⁴ La última reunión intergubernamental de revisión del PGA se celebró en Manila, del 25 al 26 de enero de 2012. En ella se aprobó la Declaración de Manila para promover la aplicación del PGA y diversas decisiones sobre las prioridades del programa de trabajo del PGA para 2012-2016, incluidos los nutrientes, los desechos y las aguas residuales. Véase "<http://www.gpa.unep.org/igr-3.html>".

¹⁵ Los detritos marinos son cualquier material sólido duradero, manufacturado o elaborado, que se vierte, elimina o abandona en el mar (plásticos, vidrio, metal, espuma de poliestireno, goma, aparejos de pesca perdidos o abandonados,...).

¹⁶ Ambos documentos están disponibles en: "<http://www.Simdc.org>".

¹⁷ NOAA; UNEP, *The Honolulu Strategy. A Global Framework for Prevention and Management of Marine Debris*, 2011, 50 pp.

acuáticas (Ramsar, 2 de febrero de 1971)¹⁸. Este Convenio tiene una relevancia indirecta muy limitada en esta materia, sólo en la medida en que los humedales protegidos internacionalmente estén comunicados con el mar, como sucede, por ejemplo, con el Parque de Doñana. Los planes de ordenación que deben acompañar a toda propuesta de inclusión en la Lista de humedales de importancia internacional deben contener medidas para reducir y evitar la contaminación telúrica de los mismos.

Un segundo grupo de tratados internacionales de ámbito mundial que tienen una incidencia indirecta en la lucha contra la contaminación de los mares de origen terrestre son los relativos a la gestión de los residuos y de las sustancias y productos peligrosos. Se han adoptado tres tratados internacionales de cierta relevancia. El primero fue el Convenio sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y de su eliminación (Basilea, 22 de marzo de 1989)¹⁹. El objetivo primordial del Convenio de Basilea es proteger la salud de las personas y el medio ambiente frente a los efectos perjudiciales de los desechos peligrosos. Su ámbito de aplicación abarca una amplia variedad de desechos definidos como “desechos peligrosos” sobre la base de su origen o composición, o ambas cosas, y sus características (art. 1 y Anexos I, III, VIII y IX), así como dos tipos de desechos definidos como “otros desechos” (desechos domésticos y cenizas de incineradores; art. 1 y Anexo II). Las disposiciones del Convenio giran en

¹⁸ Su texto está publicado en el BOE de 20 de agosto de 1982, pp. 22472-22474. Entró en vigor el 21 de diciembre de 1975, y para España el 4 de septiembre de 1982. Véase también su Protocolo de enmienda (París, 3 de diciembre de 1982), publicado en el BOE de 14 de julio de 1987, pp. 21398-21399, que entró en vigor el 1 de octubre de 1986 y para España el 27 de mayo de 1987. La Convención de Ramsar tiene en la actualidad 163 Partes Contratantes, incluidos los 22 Estados ribereños del Mediterráneo. Véase “<http://www.ramsar.org>”.

¹⁹ BOE de 22 de septiembre de 1994, p. 29047 y ss. Este Convenio entró en vigor el 5 de mayo de 1992 y para España el 8 de mayo de 1994. El Convenio de Basilea tiene 179 Partes Contratantes, entre las que se incluyen los 22 Estados ribereños del Mediterráneo. Véase “<http://treaties.un.org>”. El 22 de septiembre de 1995, la tercera Conferencia de las Partes adoptó “la Enmienda sobre la prohibición”, que estipula la prohibición de exportaciones de todos los desechos peligrosos incluidos en el Convenio destinados a su eliminación final, reutilización, reciclado y recuperación desde los Estados miembros de la OCDE, la Unión Europea y Liechtenstein, hacia todos los demás países. A 1 de enero de 2013, la Enmienda sobre la prohibición aún no había entrado en vigor. En 1998, la cuarta Conferencia de las Partes enmendó el Anexo I y adoptó los Anexos VIII y IX del Convenio, que entraron en vigor el 6 de noviembre de 1998. Estas enmiendas están publicadas en el BOE de 20 de mayo de 1999, p. 19034 y ss. El 10 de diciembre de 1999, la quinta Conferencia de las Partes aprobó el Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. A 1 de enero de 2011, el Protocolo de Basilea aún no había entrado en vigor. Véase “<http://www.basel.int>”. CUBEL SÁNCHEZ, P., *Comercio internacional de residuos peligrosos. La regulación internacional de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos*, 2001, Valencia, Tirant lo Blanch, 671 pp.

torno a los principales objetivos siguientes: 1) la disminución de la generación de desechos peligrosos y la promoción de la gestión ambientalmente racional de los desechos peligrosos, dondequiera que se realice su eliminación; 2) la restricción de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, salvo en los casos en que se estima que se ajusta a los principios de la gestión ambientalmente racional; y 3) un sistema reglado aplicable a casos en que los movimientos transfronterizos son permisibles. No se cuestiona que este Convenio presenta cierta relevancia en la lucha contra la contaminación marina de origen terrestre²⁰.

Debe igualmente recordarse que, concretando el compromiso de la Declaración de Washington de elaborar “un instrumento mundial jurídicamente vinculante para la reducción y/o eliminación de emisiones y descargas de los contaminantes orgánicos persistentes”, el PNUMA propició la adopción del Convenio sobre contaminantes orgánicos persistentes (Estocolmo, 22 de mayo de 2001)²¹. Este Convenio tampoco está especialmente concebido para proteger el medio ambiente marino. Su objetivo es más amplio, pues prohíbe o reduce sustancialmente, según los casos, la producción, utilización, importación y exportación de los doce productos químicos enumerados en sus anexos (que se consideran los COPs más peligrosos para la salud humana y el medio ambiente)²², de las existencias de COPs o de los desechos de COPs. Es cierto, no obstante, que en casi todas las ocasiones estos compuestos terminan en el mar, por lo que se puede considerar

²⁰ Los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos a los que se aplica el Convenio de Basilea abarcan el transporte marítimo cuando se realiza por zonas marítimas sometidas a la jurisdicción de más de un Estado e, incluso, por la alta mar. Entre las operaciones de eliminación de desechos peligrosos cubiertas por el Convenio de Basilea se incluye tanto el “vertido en mares y océanos, inclusive la inserción en el lecho marino”, como la “incineración en el mar”.

²¹ BOE de 23 de junio de 2004, pp. 22737-22754. En vigor desde el 17 de mayo de 2004 y para España desde el 26 de agosto de 2004. En la actualidad, tiene 178 Partes Contratantes, incluida la Unión Europea. De los 22 Estados ribereños del Mediterráneo, no son Partes Contratantes en este Convenio Israel, Italia y Malta. En la primera reunión de las partes en este Convenio se adoptó la decisión SC-1/2, de 6 de mayo de 2005, por la que se aprobó el Anexo G al Convenio de Estocolmo, en el que se contiene el procedimiento arbitral y el procedimiento de conciliación. Este Anexo se publicó en el BOE de 4 de octubre de 2007, pp. 40304-40306, entrando en vigor el 27 de marzo de 2007. Véase “<http://chm.pops.int/default.aspx>”. BOU FRANCH, V., “Hacia la eliminación progresiva de los contaminantes orgánicos persistentes”, *REDI*, 54, 2002, pp. 191-204. Previamente, en el contexto del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, los Estados europeos, Canadá y Estados Unidos habían adoptado un Protocolo sobre los contaminantes orgánicos persistentes (Aarhus, 24 de junio de 1998).

²² En su cuarta reunión, celebrada del 4 al 8 de mayo de 2009 en Ginebra, la Conferencia de las Partes en sus decisiones SC-4/10 a SC-4/18, enmendó los Anexos A, B y C del Convenio para incluir otros nueve COPs. Estas enmiendas se publicaron en el BOE de 17 de octubre de 2011, pp. 108233-108241. Entraron en vigor el 26 de agosto de 2010 y para España el 14 de noviembre de 2011. Véase “<http://chm.pops.int>”.

que también este Convenio afecta a la contaminación marina de origen terrestre de manera indirecta. Lo mismo sucede con el Convenio sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio (Rotterdam, 10 de septiembre de 1998)²³.

Abundando en la tendencia de prohibir las sustancias y productos más peligrosos para la salud humana y el medio ambiente, debe subrayarse que actualmente están en curso las negociaciones internacionales para adoptar “un instrumento mundial jurídicamente obligatorio sobre el mercurio”²⁴, que tendrá igualmente repercusiones indirectas en la protección del medio marino frente a la contaminación de origen terrestre.

Finalmente, también son relevantes los convenios internacionales relativos a la protección del medio atmosférico, incluida la Convención sobre el cambio climático²⁵. Aunque no sea un tratado internacional de ámbito universal, ya que fue adoptado en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, a efectos de la lucha contra la contaminación marina de origen terrestre tiene una especial relevancia el Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (Ginebra, 13 de noviembre de 1979)²⁶ y sus ocho

²³ Publicado en el BOE de 25 de marzo de 2004, pp. 12926-12937. En vigor desde el 24 de febrero de 2004 y para España desde el 31 de mayo de 2004. En la primera Conferencia de las Partes, celebrada en septiembre de 2004, se añadieron 14 productos químicos al Anexo III (decisión RC-1/3) y se aprobó la inclusión del Anexo VI sobre arbitraje y conciliación (decisión RC-1/11). Publicadas en los BOE de 4 de octubre de 2007, pp. 40306-40307; y de 12 de noviembre de 2007, pp. 46277-46278. Las enmiendas al Anexo III entraron en vigor el 1 de febrero de 2005, excepción hecha de la supresión de las actuales inscripciones relativas a ciertas formulaciones extremadamente peligrosas de monocrotofos y paratión, que entraron en vigor a partir del 1 de enero de 2006. El Anexo VI entró en vigor el 11 de enero de 2006. Además, en la cuarta Conferencia de las Partes, celebrada en octubre de 2008, se añadió un producto químico (todos los compuestos del tributilo de estaño) al Anexo III (decisión RC-4/5). Publicada en el BOE de 23 de junio de 2010, p. 54893, con corrección de errores en el BOE de 19 de julio de 2010, p. 63246. Esta enmienda al Anexo III entró en vigor el 1 de febrero de 2009. Finalmente, en la quinta Conferencia de las Partes, celebrada en junio de 2011, se añadieron tres productos químicos (alaclor, aldicarb y endosulfán) al Anexo III (decisiones RC-5/3, RC-5/4 y RC-5/5). Publicadas en el BOE de 13 de noviembre de 2011, pp. 79123-79124. Estas enmiendas al Anexo III entraron en vigor el 24 de octubre de 2011.

²⁴ NACIONES UNIDAS, doc. A/66/70 (22 de marzo de 2011): *Los océanos y el derecho del mar. Informe del Secretario General*, p. 21, párr. 55. Véase “www.unep.org/hazardoussubstances/MercuryNot/MercuryNegotiations/tabid/3320/language/en-US/Default.aspx”.

²⁵ Es precisamente en el marco de esta Convención donde se están discutiendo medidas para abordar el problema de la acidificación de los mares. VIANA DE ARAUJO, B. M., *La respuesta del Derecho Internacional al problema del cambio climático*, 2013, Valencia, Tirant lo Blanch, 327 pp.

²⁶ El Convenio se publicó en el BOE de 10 de marzo de 1983, pp. 7011-7013 y entró en vigor el 16 de marzo de 1983. En la actualidad, tiene 51 Partes Contratantes.

Protocolos complementarios²⁷. El objetivo del Convenio de Ginebra persigue proteger al hombre y su medio ambiente contra la contaminación atmosférica y para ello las Partes se comprometen a reducir gradualmente e impedir la contaminación atmosférica, incluida la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia. La definición de “contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia” no excluye los supuestos en los que los efectos de la contaminación atmosférica se producen en los espacios marinos, al menos, en las zonas marinas sometidas a jurisdicción nacional²⁸. Es por lo tanto un convenio relevante para la contaminación marina de origen terrestre, aunque de eficacia limitada, pues no abarca ni la contaminación de los mares transportada por la atmósfera, cuando no sea transfronteriza, ni la contaminación atmosférica transfronteriza de los mares que no sea a gran distancia.

En definitiva, aunque sí existen algunas normas jurídicas de ámbito mundial que de manera limitada e indirecta son relevantes para la lucha contra la contaminación marina de origen terrestre, el marco descrito no deja de ser altamente

²⁷ Protocolo relativo a la financiación a largo plazo del programa concertado de seguimiento continuo y evaluación del transporte a gran distancia de los contaminantes atmosféricos en Europa (EMEP), hecho en Ginebra el 28 de septiembre de 1984 (BOE de 18 de febrero de 1988, pp. 5190-5192; en vigor desde el 28 de enero de 1988); Protocolo relativo a la reducción de las emisiones de sulfuro o sus flujos transfronterizos como mínimo el 30 por ciento, hecho en Helsinki el 8 de julio de 1985 (en vigor desde el 2 de septiembre de 1987; España no lo ha ratificado); Protocolo relativo a la lucha contra las emisiones de óxido de nitrógeno o sus flujos transfronterizos, hecho en Sofía el 31 de octubre de 1988 (BOE de 13 de marzo de 1991, pp. 8387-8392; en vigor desde el 14 de febrero de 1991 y para España desde el 4 de marzo de 1991); Protocolo relativo a la lucha contra las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos, hecho en Ginebra el 18 de noviembre de 1991 (BOE de 19 de septiembre de 1997, pp. 27617-27637; en vigor desde el 29 de septiembre de 1997); Protocolo relativo a reducciones adicionales de las emisiones de azufre, hecho en Oslo el 14 de junio de 1994 (BOE de 24 de junio de 1998, pp. 20675-20688; en vigor desde el 5 de agosto de 1998); Protocolo en materia de metales pesados, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 24 de junio de 1998 (BOE de 7 de noviembre de 2011, pp. 116036-116068; en vigor desde el 29 de diciembre de 2003 y para España desde el 20 de diciembre de 2011); Protocolo sobre contaminantes orgánicos persistentes, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 24 de junio de 1998 (BOE de 4 de abril de 2011, pp. 34464-34505, con corrección de errores en BOE de 1 de julio de 2011, p. 69894; en vigor desde el 23 de octubre de 2003 y para España desde el 16 de mayo de 2011); Protocolo relativo a la reducción de la acidificación, de la eutrofización y del ozono en la troposfera, hecho en Goteburgo (Suecia), el 30 de noviembre de 1999 (BOE de 12 de abril de 2005, pp. 12465-12505; en vigor desde el 17 de mayo de 2005). Véase “<http://www.unece.org/env/lrtap>”.

²⁸ “Con la expresión ‘contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia’ se designa la contaminación atmosférica cuya fuente física esté situada totalmente o en parte en una zona sometida a la jurisdicción nacional de un Estado y que produzca efectos perjudiciales en una zona sometida a la jurisdicción de otro Estado a una distancia tal que generalmente no sea posible distinguir las aportaciones de las fuentes individuales o de grupos de fuentes de emisión” (art. 1).

insuficiente por no existir un convenio de ámbito mundial en el que se aborden todos los aspectos que presenta la mayor fuente contaminante de los mares.

2.2. La regionalización de la cooperación marítima ambiental

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972) adoptó varios instrumentos jurídicos, tales como la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, el Plan de acción para el medio humano y los Principios generales para la evaluación y el control de la contaminación marina²⁹. Entre estos Principios generales, los Principios 8 y 9 dispusieron lo siguiente:

“Every State should co-operate with other States and competent international organisations with regard to the elaboration and implementation of internationally agreed rules, standards and procedures for the prevention of marine pollution on global, regional and national levels.

States should joint together regionally to concert their policies and adopt measures in common to prevent the pollution of the areas which, for geographical or ecological reasons, form a natural entity and an integrated whole”³⁰.

Además, la Recomendación 92 del Plan de acción para el medio humano estableció el principio de que “el medio ambiente marino y todos los organismos vivos que contiene son de importancia vital para la Humanidad” y reconoció que “se requiere una gestión adecuada y las medidas para prevenir y controlar la contaminación marina deben ser consideradas como un elemento esencial en esta gestión”. Incluso la Conferencia recomendó que los Gobiernos debían adoptar inmediatamente políticas que incluyesen “medidas nacionales efectivas para el control de todas las fuentes significantes de la contaminación marina, incluyendo las fuentes de origen terrestre, y concertar y coordinar sus acciones regionalmente y, cuando resulte apropiado, sobre una base internacional más amplia”³¹.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano supuso un fuerte impulso a la regionalización de la cooperación ambiental marina. Consecuencias de ella fueron, de un lado, la aparición de los primeros convenios regionales sobre protección ambiental de los mares, que surgieron de manera

²⁹ Véanse SHON, L., “The Stockholm Declaration on the Human Environment”, *HILJ*, 14, 1973, p. 423 y ss.; GARTH, “Declaration on the Human Environment”, *SJIS*, 8, 1973, p. 37 y ss.

³⁰ Los Principios generales para la evaluación y el control de la contaminación marina se encuentran reproducidos en UNEP, *Regional Seas Programme: Legislative Authority*, UNEP Regional Seas Report and Studies núm. 17, Rev. 1, 1988, pp. 29-30.

³¹ *Ibid.*, p. 23.

descentralizada³². De otro lado, la cooperación regional institucionalizada fue canalizada por el PNUMA. Cabe recordar que, a la vista de los resultados de la Conferencia de Estocolmo, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió crear el PNUMA para que “sirviera como punto central para las actividades relacionadas con el medio ambiente y para la coordinación en esa esfera dentro del sistema de las Naciones Unidas”³³. La Asamblea General invitó a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a “adoptar las medidas que se puedan requerir para llevar a cabo programas coordinados y concertados relativos a los problemas ambientales internacionales”, invitando también a las “organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que tengan interés en el sector del medio ambiente a prestar su completo apoyo y colaboración a las Naciones Unidas con vistas a lograr el máximo grado posible de cooperación y coordinación”.

El Consejo de Gobierno del PNUMA comenzó a trabajar muy pronto. Ya en su Primera Sesión (Ginebra, 12 a 22 de junio de 1973), adoptó su decisión 1(I), en la que se enumeraba el Programa de prioridades para la acción del PNUMA. Entre las áreas prioritarias en las cuales se iban a desarrollar actividades, el Programa de prioridades para la acción incluyó el tema de los “océanos” y pidió al Director Ejecutivo del PNUMA “que estimulase (la adopción de) acuerdos regionales e internacionales para el control de todas las formas de la contaminación del medio ambiente marino, y especialmente de acuerdos relativos a zonas concretas de aguas”³⁴. Además, en su Segunda Sesión (Nairobi, 11 a 22 de marzo de 1974), el Consejo de Gobierno adoptó las Áreas de materias prioritarias del

³² Éste fue el caso del Convenio para la prevención de la contaminación marina por vertimiento de buques y aeronaves (Oslo, 15 de febrero de 1972), del Convenio para la prevención de la contaminación marina resultante de fuentes terrestres (París, 4 de junio de 1974) y del Convenio para la protección del medio ambiente marino de la zona del Mar Báltico (Helsinki, 22 de marzo de 1974). Existían por tanto normas sobre la contaminación marina de origen terrestre en el Atlántico nordeste y en el Mar Báltico. En el primer caso, en la Convención para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre (París, 14 de junio de 1974), publicada en el BOE de 21 de enero de 1981. *Vide* DE YTURRIAGA BARBERAN, J. A., “Convenio de París de 1974 para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre”, *RIE*, 2, 1975, pp. 49-71; BUSBY, “The Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources: An Effective Method for Arbitrating International Effluent Pollution Disputes”, *CWILJ*, 5, 1975, p. 350 y ss. En el segundo caso, en el artículo 6 y los Anexos II y III de la Convención para la protección del entorno marino en la zona del Mar Báltico (Helsinki, 22 de marzo de 1974). Texto reproducido en *ILM*, 13, p. 546 y ss. *Cfr.* DE YTURRIAGA BARBERAN, J. A., “Convención de Helsinki de 1974 sobre la protección del medio marino de la zona del Mar Báltico”, *RIE*, 2, 1975, pp. 389-404; BOCZECK, “International Protection of the Baltic Sea Environment Against Pollution: A Study in Marine Regionalism”, *AJIL*, 72, 1978, p. 782 y ss.

³³ AGNU, Resolución 2997 (XXVIII), de 15 de diciembre de 1972.

³⁴ Publicada en UNEP, nota 30, p. 83.

Programa relativo a los océanos. Entre estas Áreas prioritarias, las dos siguientes afirmaciones merecen un recordatorio especial:

“Priority should be given to regional activities, with the possible establishment of programme activity centres in the Mediterranean. The importance of activities in the Caribbean, the Baltic, the Persian Gulf and Indonesian and Philippines archipelagos, and parts of the Atlantic and Pacific Oceans was stressed;

UNEP should encourage and support the preparation of regional agreements or conventions on the protection of specific bodies of water from pollution, particularly from land-based sources. High priority should be given to supporting activities to protect living resources and prevent pollution in the Mediterranean”³⁵.

De conformidad con ello, ya en 1974 se inició el Programa de mares regionales del PNUMA³⁶. En el momento presente, este Programa cubre trece regiones marinas en las que los planes de acción regionales son ya operativos o están desarrollándose. De ellas, el PNUMA administra directamente seis planes de acción regionales (Mediterráneo; región del Gran Caribe; mares de Asia oriental; África occidental y central; África oriental; y Pacífico nord-oeste). Otros siete planes de acción regionales son administrados indirectamente por el PNUMA, a través de organizaciones regionales existentes en la zona (región de Kuwait; Pacífico sur-este; Mar Rojo y Golfo de Adén; mares del sur de Asia; Mar Negro; Pacífico nord-este; y región del Pacífico)³⁷.

El aspecto sustantivo de cualquier programa regional se concreta en un “plan de acción”, que resulta formalmente adoptado en una reunión intergubernamental de los Estados de una región concreta antes de que el programa entre en una fase operativa³⁸. Todos los planes de acción comparten una estructura similar,

³⁵ Governing Council of UNEP's Decision 8 (II) (22 March 1974): “Approval of Activities within the Environment Programme, in the light, *inter alia*, of their implications for the fund Programme”, publicada en UNEP, nota 30, p. 84.

³⁶ El 24 de mayo de 1978, el Consejo de Gobierno del PNUMA adoptó su Decisión 6/2. Esta Decisión aprobó la propuesta del Director Ejecutivo de enmendar los objetivos y estrategias del Programa de mares regionales. La Decisión 6/2 está publicada en UNEP, nota 30, pp. 89-90, mientras que el Informe del Director Ejecutivo del PNUMA está publicado en *ibid.*, p. 131 y ss.

³⁷ Toda la información sobre el Programa de mares regionales del PNUMA está disponible en “<http://www.unep.org/regionalseas/default.asp>”.

³⁸ Sobre las características de los acuerdos regionales adoptados de conformidad con el Programa de mares regionales del PNUMA, véanse SAND, P., *Marine Environmental Law in the United Nations Environment Programme*, 1988, Londres y Nueva York; BOU FRANCH, V., “La regionalización de la cooperación ambiental marina. El caso del Mediterráneo”, en: Daniel Amín Ferraz (dir.), *Manual de integração regional. Relações União Européia e Mercosul*, 2004, Belo Horizonte (Brasil), Editora normas legais, pp. 763-827. Véase también UNEP, *Regional Seas Programme: Workplan*, 1982, UNEP Regional Seas Reports and Studies núm. 18, 41 pp.; UNEP, *UNEP Oceans Programme: Compendium of projects*, 1987, UNEP Regional Seas

aunque las actividades específicas para cualquier región dependen de las necesidades y prioridades de esa región. Un plan de acción normalmente incluye los siguientes cinco componentes: la valoración o evaluación ambiental³⁹; la gestión ambiental⁴⁰; la normativa ambiental; los arreglos institucionales⁴¹; y los acuerdos financieros pertinentes⁴².

Por lo que se refiere al componente jurídico de cada plan de acción regional, se compone de un convenio marco, en el que se establecen las normas básicas generales que se pueden considerar como un estándar ambiental mínimo que es común para todos sus Estados ribereños, así como de diversos protocolos complementarios y opcionales que cubren sectores específicos de la protección marina y que contienen normas más protectoras, nunca más permisivas, que las contempladas en el convenio marco⁴³.

Reports and Studies núm. 19 Rev. 3, 68 pp.; y UNEP, *UNEP-Sponsored programme for the protection of oceans and coastal areas*, 1990, UNEP Regional Seas Reports and Studies núm. 125, 48 pp.

³⁹ Esto se refiere a la valoración y evaluación de las causas de los problemas ambientales, así como su magnitud e impacto en la región. Se priman las actividades tales como: los estudios de base; la investigación y el seguimiento de las fuentes, niveles y efectos de los contaminantes marinos; los estudios sobre los ecosistemas; los estudios sobre las actividades marinas y costeras y los factores sociales y económicos que puedan influir o ser influidos por la degradación ambiental. La valoración ambiental ayuda a los políticos nacionales a gestionar sus recursos naturales de un modo más eficaz y sostenible, así como también proporciona información sobre la efectividad de las medidas administrativas o legales adoptadas para mejorar la calidad del medio ambiente.

⁴⁰ Cada programa regional incluye un amplio número de actividades en el sector de la gestión ambiental. Ejemplos de tales actividades serían: proyectos regionales cooperativos sobre entrenamiento en la valoración del impacto ambiental; la gestión de las lagunas costeras, estuarios y ecosistemas húmedos; el control de los residuos industriales, agrícolas y urbanos; y la formulación de planes de contingencia para tratar con emergencias contaminantes.

⁴¹ Al adoptar un plan de acción, los Gobiernos acuerdan que una organización actúe como la secretaría permanente o interina de ese plan de acción. Los Gobiernos también deciden la periodicidad de las reuniones intergubernamentales, que son las responsables de revisar los progresos y avances del plan de trabajo acordado y de aprobar nuevas actividades, así como el necesario soporte presupuestario.

⁴² El PNUMA, junto con algunas organizaciones de las Naciones Unidas y otras, proporcionan el primer capital para financiar los primeros pasos de los programas regionales. Sin embargo, a medida que un programa se desarrolla, los Estados implicados deben progresivamente asumir la responsabilidad financiera total del mismo. Los Estados normalmente canalizan sus contribuciones financieras a través de fondos fiduciarios regionales especiales sobre una base anual. Las organizaciones responsables de las funciones de secretaría de cada plan de acción administran estos fondos.

⁴³ JUSTE RUIZ, J., "The Evolution of the Barcelona Convention and its Protocols for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution", en: E. L. Miles; T. Treves (eds.), *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, 1993, p. 211 y ss.

Cabe resaltar que el Mar Mediterráneo fue el primer mar regional en el que la cooperación ambiental marina se logró dentro del marco institucionalizado del sistema de las Naciones Unidas, principalmente a través de la acción del PNUMA y de otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas⁴⁴. El sistema del Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y sus respectivos Protocolos ha ejercido una enorme influencia a lo largo de todo el mundo. De hecho, los otros doce acuerdos regionales adoptados en el marco del Programa de mares regionales del PNUMA siguen muy de cerca el sistema mediterráneo. Además, el sistema mediterráneo siempre ha sido la estrella protagonista de los diversos acuerdos regionales marinos promovidos por el PNUMA. De la experiencia lograda en el Mediterráneo, los demás acuerdos regionales marinos del PNUMA se han aprovechado con el tiempo. Esto significa que, cuando quiera que se haya adoptado un nuevo Protocolo sobre cualquier asunto ambiental para el Mar Mediterráneo, posteriormente han aparecido protocolos similares en otros acuerdos regionales marinos del PNUMA. Esta afirmación fue cierta tanto cuando se adoptó el Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre (Atenas, 17 de mayo de 1980)⁴⁵, como cuando se adoptaron enmiendas al mismo el 7 de marzo de 1996 en Siracusa (Italia)⁴⁶.

Debe indicarse además que existen cinco programas de mares regionales que son independientes del PNUMA (Atlántico nord-este, Mar Báltico, Mar Caspio, Antártica y Ártico) aunque se han asociado al Programa de mares regionales. También en ellos se encuentran obligaciones muy concretas relativas a la prevención y eliminación de la contaminación marina de origen terrestre. Todo ello

⁴⁴ MANOS, A., "The Regional Approach to the Protection of the Marine Environment against Pollution and UNEP's Programme for the Mediterranean", en: Umberto Leanza (ed.), *Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, 1992, Nápoles, p. 19 y ss.

⁴⁵ Éste fue el primer Protocolo sobre la contaminación telúrica de los mares que se adoptó en el marco del Programa de mares regionales del PNUMA. Su influencia directa se constata fácilmente en el Protocolo de 1983 para la protección del Pacífico sud-este contra la contaminación de origen terrestre; en el Protocolo de 1990 para la protección del medio marino contra la contaminación de origen terrestre en la región de Kuwait; y en el Protocolo de 1992 sobre la protección del medio marino del Mar Negro contra la contaminación procedente de fuentes terrestres.

⁴⁶ La influencia de las enmiendas de Siracusa se reflejan igualmente en el Protocolo de 1999 sobre la contaminación procedente de fuentes y actividades terrestres en la región del Gran Caribe; el Protocolo de 2005 sobre la protección del medio marino contra la contaminación de origen terrestre en el Mar Rojo y el Golfo de Adén; en el Protocolo revisado de 2009 sobre la protección del medio marino del Mar Negro procedente de fuentes y actividades terrestres; en el Protocolo de 2010 para la protección del medio marino y costero del Océano Índico occidental contra la contaminación procedente de fuentes y actividades terrestres; etc.

revela que los Estados han preferido concretar su cooperación internacional para luchar contra este tipo de contaminación marina a escala regional, antes que hacerlo con una dimensión mundial.

3. EL CASO DEL MEDITERRÁNEO

En el marco del Programa de mares regionales, los Estados ribereños del Mediterráneo fueron los primeros Estados del mundo en solicitar al Director Ejecutivo del PNUMA que convocase una Reunión intergubernamental sobre la protección del medio marino regional. Dieciséis Estados ribereños del Mediterráneo y la Comunidad Europea asistieron a esta Conferencia de plenipotenciarios, que se celebró en Barcelona, del 28 de enero al 4 de febrero de 1975. Los Estados participantes en esta Conferencia diplomática adoptaron el Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM) que, desde su adopción, ha representado el basamento sobre el que se ha construido y desarrollado un programa ambiental global y comprehensivo en esta región marina, involucrando a los Estados ribereños del Mediterráneo, a la Comunidad Europea (hoy, Unión Europea) y a numerosos organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas⁴⁷.

3.1. *Las medidas adoptadas en el marco del Plan de Acción para el Mediterráneo*

Debe comenzar por subrayarse el hecho de que el PAM no contenía ninguna mención específica de esta fuente de contaminación del Mar Mediterráneo que es, sin duda, la más importante. Hubo que esperar un año más, hasta la celebración de la Conferencia de Plenipotenciarios de los Estados Ribereños de la Región del Mediterráneo sobre la Protección del Mar Mediterráneo (Barcelona, del 2 al 16 de febrero de 1976) para que se comenzase a abordar tímidamente la lucha

⁴⁷ El texto del PAM se puede encontrar en PNUMA, *Plan de Acción para el Mediterráneo y Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de los Estados Ribereños de la Región del Mediterráneo sobre la Protección del Mar Mediterráneo*, 1978, Ginebra, 58 pp. Sobre la aplicación posterior del PAM, véase TANGI, M., "Plan d'Action pour la Méditerranée après 1973", *AEI*, 6, 1975, p. 134 y ss.; DE HOYOS, D., "The United Nations Environment Program: the Mediterranean Conferences", *HILJ*, 17, 1976, p. 639 y ss.; YERROULANOS, M., "The Mediterranean Action Plan: a Success Story in International Co-operation", *CM*, 49, 1982, p. 175 y ss.; RAFTOPOULOS, E. G., *The Mediterranean Action Plan in a Functional Perspective: A Quest for Law and Policy*, MAP Technical Report Series núm. 25, 1988, UNEP, Atenas, 105 pp.; UNEP, *The Mediterranean Action Plan. Saving our common heritage*, 1992, Atenas, 40 pp.; SKJÆRSETH, J. B., "The 'effectiveness' of the Mediterranean Action Plan", *IEA*, 1993, p. 313 y ss. Véase "<http://www.unepmap.org>".

contra esta fuente de contaminación. Así, en el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación adoptado en dicha Conferencia⁴⁸ se introdujo el artículo 8 que, con el título de “Contaminación de origen terrestre”, disponía lo siguiente:

“Las Partes Contratantes tomarán todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo causada por desagües de ríos, establecimientos costeros o emisarios, o procedentes de cualesquiera otras fuentes terrestres situadas dentro de sus respectivos territorios”.

La eficacia de esta previsión general quedó, no obstante, muy mermada en la práctica debido a la definición del ámbito geográfico de aplicación de este Convenio. Es cierto que para este Convenio “la Zona del Mar Mediterráneo comprende las aguas marítimas del Mediterráneo propiamente dicho, con sus golfos y mares tributarios, limitada al Oeste por el meridiano que pasa por el faro del Cabo Espartel, en la entrada del Estrecho de Gibraltar, y al Este por los límites meridionales del Estrecho de los Dardanelos, entre los faros Mehmetcik y Kumkale”. No obstante, de la Zona del Mar Mediterráneo se excluyeron expresamente las aguas interiores de las Partes Contratantes, si bien se incluyó la previsión de que podrían estar comprendidas si un Protocolo concreto así lo disponía (art. 1.2). En resumidas cuentas, del Convenio de Barcelona se excluyeron las aguas interiores, que es precisamente el espacio marino en el que más nocivos resultan los efectos de la contaminación marina de origen terrestre.

El carácter tímido con que se abordó inicialmente la lucha contra esta fuente contaminante quedó igualmente reflejado en el hecho de que ninguno de los dos Protocolos complementarios del Convenio de Barcelona que se adoptaron en esa misma Conferencia de Plenipotenciarios⁴⁹ desarrolló el contenido mínimo de la

⁴⁸ El Convenio de Barcelona se publicó en el BOE de 21 de febrero de 1978, p. 4107 y ss., entrando en vigor el 12 de febrero de 1978. En este Convenio son Partes Contratantes 21 Estados ribereños del Mediterráneo y la Unión Europea. En la actualidad, la antigua República Yugoslava de Macedonia es el único Estado mediterráneo que no es Parte Contratante en el mismo. Véase DE YTURRIAGA BARBERÁN, J. A., “Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación”, *RJE*, 1976, pp. 63-96; KISS, A., “La Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution”, *RJE*, 1977, p. 379 y ss.; VUKAS, B., “The Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution”, en: Umberto Leanza (ed.), *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*, 1987, Milán, p. 413 y ss.

⁴⁹ Fueron el Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves y el Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales. DEJEANT-PONS, M., “Les Protocoles à la Convention de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution”, en:

obligación establecida en el artículo 8 del Convenio de Barcelona. De esta forma, aunque la contaminación de origen terrestre era la mayor fuente contaminante del Mar Mediterráneo, la adopción de un Protocolo que contuviese normas específicas sobre la misma se pospuso hasta que se celebró en Atenas una nueva Conferencia de Plenipotenciarios que, el 17 de mayo de 1980, adoptó el Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre⁵⁰.

El objetivo del Protocolo de 1980 quedó fijado en su artículo 1, que apenas supuso una leve mejoría de estilo respecto del artículo 8 del Convenio de Barcelona⁵¹. Para alcanzar el objetivo de “prevenir, reducir, combatir y controlar” esta fuente contaminante, las Partes Contratantes se comprometieron a elaborar y aplicar, conjunta o individualmente según el caso, los programas y medidas necesarios tanto para “eliminar” la contaminación de origen terrestre provocada por las sustancias enumeradas en su Anexo I⁵² (art. 5.1 y 2), como para “reducir estrictamente” la contaminación provocada por las sustancias o fuentes enumeradas en su Anexo II⁵³ (art. 6.2), aunque en este último caso no había necesidad de eliminar completamente la contaminación de origen terrestre provocada por estas

Umberto Leanza (ed.), *Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, 1992, Nápoles, p. 43 y ss.

⁵⁰ Publicado en el BOE de 26 de junio de 1984, p. 18550 y ss., entrando en vigor el 17 de junio de 1983 y para España el 6 de junio de 1984. En la actualidad, todas las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona de 1976 son igualmente Partes Contratantes en el Protocolo de 1980. Sobre este Protocolo, véanse BLISS-GUEST, P. A., “The Protocol Against Pollution from Land-Based Sources: a Turning Point in the Rising Tide of Pollution”, *SJIL*, 1981, p. 261 y ss.; DE GUTTRY, A., “La tutela del Mare Mediterráneo in un recente accordo: il Protocollo di Atene del 17 Maggio 1980”, *RDIPP*, 1981, pp. 465-488; KUTTING, G., “Mediterranean pollution. International cooperation and the control of pollution from land-based sources”, *MP*, 18, 1994, p. 233 y ss.

⁵¹ El artículo 1 del Protocolo de 1980 afirma lo siguiente: “Las Partes Contratantes en el presente Protocolo adoptarán todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir, combatir y controlar la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo causada por descargas de ríos, establecimientos costeros o emisarios, o procedentes de cualesquiera otras fuentes terrestres situadas dentro de sus respectivos territorios”. Se han subrayado las novedades introducidas respecto del artículo 8 del Convenio de Barcelona.

⁵² Las sustancias y las familias y grupos de sustancias enumeradas en este Anexo I se seleccionaron principalmente en función de su toxicidad, persistencia y bioacumulación. En este caso, los programas y medidas que elaboren las Partes Contratantes deben incluir “normas comunes de emisión y de uso”, así como “los calendarios para la aplicación” de tales programas y medidas (art. 5.3 y 4).

⁵³ Las sustancias, familias y grupos de sustancias, o fuentes de contaminación enumeradas en el Anexo II se escogieron principalmente sobre la base de los criterios utilizados en el Anexo I, pero teniendo en cuenta el hecho de que en general son menos nocivas o se convierten más fácilmente en inocuas mediante procesos naturales y, por consiguiente, afectan en general a zonas costeras más limitadas.

sustancias o fuentes. De hecho, las descargas de esta segunda clase de sustancias se permitían con la condición de obtener una autorización previa concedida por la autoridad nacional competente, que se debía expedir teniendo debidamente en cuenta las disposiciones de su Anexo III (art. 6.3)⁵⁴. Las Partes Contratantes también se comprometieron a elaborar y adoptar gradualmente, en colaboración con las organizaciones internacionales competentes, directrices y, en su caso, normas o criterios comunes referentes en concreto a:

- a) La longitud, profundidad y posición de las tuberías de los emisarios costeros, teniendo en cuenta en particular los métodos utilizados para el tratamiento previo de los efluentes;
- b) Las prescripciones especiales para los efluentes que necesiten un tratamiento separado;
- c) La calidad de las aguas marinas utilizadas para fines específicos, necesaria para la protección de la salud humana, de los recursos vivos y de los ecosistemas;
- d) La inspección y gradual sustitución de productos, instalaciones y procesos industriales o de otra índole que provoquen en medida considerable la contaminación del medio marino;
- e) Los requisitos especiales relativos a las cantidades vertidas, la concentración de sustancias en los efluentes y los métodos de descarga de las sustancias enumeradas en los Anexos I y II" (art. 7.1).

Del Protocolo de 1980 cabe destacar igualmente su esfuerzo por identificar las vías por las que la contaminación de origen terrestre llega al Mar Mediterráneo. Así, en primer lugar, el Protocolo se aplicaba a las descargas contaminantes procedentes de fuentes terrestres situadas en los territorios respectivos de las Partes, ya fuera directamente (a través de emisarios o mediante depósitos y descargas costeros), ya fuera indirectamente (a través de ríos, canales u otros cursos de agua, incluidos los subterráneos, o por medio de escorrentías). En segundo lugar, con carácter novedoso y bastante infrecuente en la práctica, se aplicaba igualmente a las descargas contaminantes procedentes de estructuras artificiales fijas instaladas en el mar, que estuvieran bajo la jurisdicción de una Parte y que no se dedicasen a la exploración y explotación de los recursos minerales de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo. Finalmente, una novedad importante de este Protocolo consistió en que explicitó que también se aplicaría a

⁵⁴ Para la expedición de una autorización de descarga de desechos que contuviese las sustancias enumeradas en el Anexo II, el Anexo III del Protocolo de 1980 enumeraba los factores que se debían tener especialmente en cuenta y que estaban relacionados con las características y la composición de los desechos, las características de los componentes de los desechos con respecto a su nocividad, las características del lugar de descarga y del medio marino receptor, la disponibilidad de tecnologías relacionadas con los desechos y la posible perturbación de los ecosistemas marinos y de los usos del agua del mar.

la contaminación de origen terrestre transportada por la atmósfera. No obstante, en este último supuesto, la aplicación del Protocolo de 1980 se subordinó a “las condiciones que se definirán en un anexo adicional al presente Protocolo” [art. 4.1.b)]. Hubo que esperar, sin embargo, hasta el 11 de octubre de 1991 para que se adoptasen en El Cairo las Enmiendas relativas a la aplicación del Protocolo de Atenas de 1980 a la contaminación marina de origen terrestre transportada por la atmósfera⁵⁵, que se aplica a las descargas de contaminantes a la atmósfera realizadas tanto desde los territorios de las Partes, como desde sus estructuras artificiales fijas establecidas mar adentro.

Aunque el Protocolo entró en vigor en 1983, los Estados ribereños del Mediterráneo inmediatamente comenzaron a adoptar medidas para su aplicación en la práctica. Así, ya en 1981, en el marco del PAM se aprobó el Programa a largo plazo sobre investigación y seguimiento de la contaminación en el Mar Mediterráneo (MED POL Fase II), que se desarrolló entre 1982 y 1996. El MED POL Fase II incluyó tres componentes principales: seguimiento, investigación y actividades para la aplicación progresiva del Protocolo de 1980 sobre la contaminación resultante de fuentes terrestres. Estos tres componentes estuvieron muy interrelacionados y se apoyaron mutuamente⁵⁶.

Para llevar a cabo el tercer componente del MED POL Fase II, el PNUMA convocó una Reunión de Expertos para el desarrollo de los aspectos técnicos del Protocolo de 1980. Esta Reunión de Expertos se celebró en Atenas, del 9 al 13 de diciembre de 1985 y, en ella, se elaboró un calendario de las actividades que se deberían realizar entre 1985 y 1995 que posteriormente fue aprobado por las Partes Contratantes⁵⁷. Las actividades para la aplicación progresiva del Protocolo

⁵⁵ Doc. UNEP(OCA)/MED IG. 2/4, *Informe de la Séptima Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y protocolos conexos (El Cairo, 8 a 11 de octubre de 1991)*, Anexo IV, pp. 86-87. El texto de estas enmiendas se publicó en el BOE de 10 de diciembre de 1993, p. 34945. Estas enmiendas entraron en vigor el 16 de agosto de 1993, vinculando en la actualidad a todas las Partes Contratantes en el Protocolo de 1980.

⁵⁶ UNEP, *Long-term programme for pollution monitoring and research in the Mediterranean (MED POL)-Phase II*, 1986, UNEP Regional Seas Reports and Studies, núm. 28, Rev. 1.

⁵⁷ En 1985 las Partes Contratantes acordaron que se daría más prioridad a las sustancias del Anexo I que a las del Anexo II, con la excepción de los microorganismos patógenos, “a los que también debería darse una alta prioridad”. Doc. UNEP/IG. 56/5: *Informe de la Cuarta Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y protocolos conexos (Génova, 9 a 13 de septiembre de 1985)*, p. 33. Finalmente, en 1987 adoptaron el calendario de actividades para la aplicación progresiva del Protocolo de fuentes terrestres. Doc. UNEP/IG. 74/5: *Informe de la Quinta Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y protocolos conexos (Atenas, 7 a 11 de septiembre de 1987)*, pp. 72-77. Este

de fuentes terrestres incluyeron la evaluación de la contaminación y la elaboración de guías o directrices de gestión.

Las evaluaciones del estado de la contaminación del Mar Mediterráneo se realizaron para cada una de las sustancias individualizadas o grupos de sustancias que se enumeran en los Anexos I y II de este Protocolo, normalmente a una media de dos por año, de conformidad con el calendario y la periodicidad preestablecidos. Estas evaluaciones también concretaron la obligación de los responsables del MED POL Fase II de elaborar propuestas de medidas comunes para la prevención y control de la contaminación causada por estas sustancias para ser presentadas, para su adopción, por las Partes Contratantes.

Una vez completadas estas evaluaciones, las mismas sirvieron de base para que, en la mayoría de los casos, las Partes Contratantes adoptaran las medidas jurídicas apropiadas. De hecho, a finales de 1996 las Partes Contratantes ya habían adoptado un número importante de recomendaciones en las que se contienen las medidas comunes para el control de las fuentes de origen terrestre de la contaminación marina⁵⁸.

Estas medidas comunes abarcaron a todas las sustancias enumeradas en el Anexo I del Protocolo de 1980, respecto de las cuales las Partes Contratantes habían asumido el compromiso de “eliminar” toda la contaminación marina de origen terrestre resultante de las mismas (art. 5). A ello respondieron las medidas destinadas a evitar la contaminación causada por mercurio⁵⁹; las medidas para el control de la contaminación causada por aceites lubricantes usados⁶⁰; por el cadmio y sus compuestos⁶¹; por los compuestos orgánicos del estaño⁶²; por los compuestos organo-halogenados⁶³; por los compuestos organofosfóricos⁶⁴; por

calendario preveía que, a más tardar en 1995, se habrían adoptado medidas comunes para todas las sustancias contaminantes listadas en los Anexos I y II del Protocolo.

⁵⁸ Las primeras trece medidas comunes se recopilaron en la publicación UNEP, *Common Measures for the Control of Pollution adopted by the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution*, 1995, MAP Technical Reports Series núm. 95, Atenas, 69 pp.

⁵⁹ Doc. UNEP/IG. 74/5, nota 57, pp. 80-81, adoptadas en desarrollo del punto 4 del Anexo I del Protocolo de 1980.

⁶⁰ Doc. UNEP(OCA)/MED IG. 1/5: *Informe de la Sexta Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y protocolos conexos (Atenas, 3 a 6 de octubre de 1989)*, Anexo V, pp. 6-7, en desarrollo del punto 6 del Anexo I del Protocolo de 1980.

⁶¹ *Ibid.*, Anexo V, pp. 7-10, en desarrollo del punto 5 del Anexo I del Protocolo de 1980.

⁶² *Ibid.*, Anexo V, pp. 10-13, en desarrollo del punto 3 del Anexo I del Protocolo de 1980.

⁶³ *Ibid.*, Anexo V, pp. 13-14, en desarrollo del punto 1 del Anexo I del Protocolo de 1980.

⁶⁴ Doc. UNEP(OCA)/MED IG. 2/4, nota 55, Anexo IV, pp. 88-90, en desarrollo del punto 2 del Anexo I del Protocolo de 1980.

materiales sintéticos persistentes⁶⁵; por sustancias radioactivas⁶⁶; y por sustancias con propiedades cancerígenas, teratógenas o mutágenas⁶⁷.

Por el contrario, respecto de las sustancias o fuentes contaminantes identificadas en el Anexo II del Protocolo de 1980, respecto de las cuales el compromiso de las Partes Contratantes se limitaba a “reducir estrictamente” la contaminación marina de origen terrestre resultante de las mismas (art. 6), la acción de las Partes Contratantes fue más limitada en su alcance. De hecho, sólo se adoptaron medidas comunes para el control de la contaminación causada por los microorganismos patógenos⁶⁸; por el zinc, el cobre y sus compuestos⁶⁹; y por los detergentes aniónicos⁷⁰.

Teniendo en cuenta que los principales responsables de la contaminación tóxica del Mediterráneo son los Estados ribereños miembros de la Unión Europea, no debe olvidarse la importante contribución del Tribunal de Justicia sobre este particular. El Tribunal hizo suya la tesis de la Comisión Europea de que el compromiso de las Partes de reducir estrictamente la contaminación de origen terrestre provocada por las sustancias o fuentes enumeradas en el Anexo II del Protocolo de 1980 (art. 6.1), contiene una obligación de resultado⁷¹. Por ello, y dado el carácter particularmente estricto de esta obligación⁷², condenó a un Estado miembro por no haber adoptado “todas” las medidas adecuadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación masiva y prolongada de la laguna de Berre. El Tribunal también subrayó que el alcance de esta obligación debe entenderse en relación con el artículo 6.3 del Protocolo de 1980 que, al instaurar un régimen de autorización previa por las autoridades nacionales competentes para la descarga de las sustancias mencionadas en el Anexo II, exige que los Estados miembros controlen la contaminación de origen terrestre de la zona de

⁶⁵ *Ibíd.*, Anexo IV, pp. 90-92, en desarrollo del punto 7 del Anexo I del Protocolo de 1980.

⁶⁶ *Ibíd.*, Anexo IV, pp. 92-94, en desarrollo del punto 9 del Anexo I del Protocolo de 1980.

⁶⁷ Doc. UNEP(OCA)/MED IG. 3/5: *Informe de la Octava Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y protocolos conexos (Antalya, 12 a 15 de octubre de 1993)*, Anexo IV, pp. 5-8, en desarrollo del punto 8 del Anexo I del Protocolo de 1980.

⁶⁸ Doc. UNEP(OCA)/MED IG. 2/4, nota 55, Anexo IV, pp. 95-97, en desarrollo del punto 7 del Anexo II del Protocolo de 1980.

⁶⁹ Doc. UNEP(OCA)/MED IG. 8/7: *Informe de la Reunión extraordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y sus Protocolos (Montpellier, 1 a 4 de julio de 1996)*, Anexo IV, pp. 9-11, en desarrollo del punto 1 del Anexo II del Protocolo de 1980.

⁷⁰ *Ibíd.*, Anexo IV, pp. 11-13, en desarrollo del punto 6 del Anexo II del Protocolo de 1980.

⁷¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2004, Comisión c. República Francesa, C-239/03, *RJ 2004*, p. I-09325 y ss., pág. 33.

⁷² *Ibíd.*, párs. 50 y 71.

aplicación del Protocolo⁷³. Es más, recordando su jurisprudencia sobre el efecto directo de las disposiciones de los acuerdos mixtos, el Tribunal de Justicia afirmó el efecto directo de la disposición del artículo 6.3, que exige que estas descargas sólo pueden realizarse si se dispone de una autorización previa emitida por la autoridad nacional competente⁷⁴, de modo que toda persona interesada tiene derecho a invocar estas disposiciones ante los órganos jurisdiccionales nacionales. El Tribunal llegó incluso a condenar a un Estado miembro por haber modificado la autorización de descarga de sustancias incluidas en el Anexo II del Protocolo de 1980 con posterioridad a la celebración de éste, sin haber tenido en cuenta debidamente las disposiciones de su Anexo III⁷⁵.

Las actividades del MED POL Fase II relativas a la evaluación de la contaminación también comprendían la preparación y desarrollo posterior de una investigación sobre todos los contaminantes de origen terrestre existentes en el Mar Mediterráneo, que sirviera para identificar las tendencias en la evolución de esta fuente contaminante como resultado de la adopción de medidas comunes para la prevención y control de la misma. Como resultado de esta estrategia, en 1996 se llevó finalmente a cabo la segunda investigación sobre todos los contaminantes de origen terrestre existentes en el Mediterráneo⁷⁶, que posteriormente se amplió a la evaluación de los compuestos nitrogenados que, transportados por la atmósfera, se descargan directamente en el Mediterráneo o en sus ríos tributarios⁷⁷. Ello permitió revisar y actualizar la evaluación del estado de la contaminación en todo el medio marino y costero del Mediterráneo⁷⁸, preparando el camino para la adopción de futuras medidas jurídicas.

El segundo aspecto del MED POL Fase II relativo a las actividades a desarrollar para la aplicación progresiva del Protocolo de fuentes terrestres consistió

⁷³ *Ibid.*, p. 51.

⁷⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2004, "Pêcheurs de l'étang de Berre", C-213/03, *RJ* 2004, p. I-07357, p. 47.

⁷⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2004, nota 71, párs. 74-87.

⁷⁶ UNEP, *Survey of pollutants from land-based sources in the Mediterranean*, 1996, MAP Technical Reports Series núm. 109, Atenas, 188 pp.

⁷⁷ UNEP, *The input of anthropogenic airborne nitrogen to the Mediterranean Sea through its watershed*, 1997, MAP Technical Reports Series núm. 118, Atenas, 94 pp.

⁷⁸ La primera evaluación científica del estado del medio marino en la región mediterránea se contiene en JEFTIC, L. et al, *State of the marine environment in the Mediterranean Region*, 1990, MAP Technical Reports Series núm. 28, Atenas, 166 pp. La revisión y actualización de esta evaluación ambiental se publicó en UNEP, *The State of the Marine and Coastal Environment in the Mediterranean Region*, 1996, MAP Technical Reports Series núm. 100, 142 pp. La conclusión general de esta evaluación ambiental fue que: "The Mediterranean continues to be a polluted semi-enclosed sea, quite badly so in certain places at certain times, but perhaps quite moderately so in general. This is no basis for complacency..." *Ibid.*, p. 117.

en la elaboración de directrices y, en su caso, normas o criterios comunes sobre los diversos aspectos relacionados con la gestión de los residuos a los que se hace referencia en el artículo 7 del Protocolo de 1980. Sobre la base de las propuestas alcanzadas en este Programa, las Partes Contratantes adoptaron los Criterios provisionales de calidad ambiental para el mercurio⁷⁹; los Criterios provisionales de calidad ambiental para las aguas de baño⁸⁰; las Directrices generales para la elaboración de programas y medidas para la aplicación del Protocolo de 1980⁸¹; las Directrices para la eliminación de la contaminación de origen terrestre, conforme al artículo 5, por las sustancias enumeradas en el Anexo I del Protocolo⁸²; las Directrices para limitar la contaminación de origen terrestre, conforme al artículo 6, por las sustancias o fuentes enumeradas en el Anexo II del Protocolo⁸³; los Criterios de calidad ambiental para las aguas de marisqueo⁸⁴; y las Recomendaciones relativas a la prevención y el control de la contaminación microbiológica⁸⁵.

La adopción el 7 de marzo de 1996 en Siracusa de una enmienda importante al Protocolo de 1980 repercutieron, incluso antes de su entrada en vigor, en la manera de aplicar el vetusto Protocolo de 1980. Así, en desarrollo del artículo 7 del Protocolo de 1980, se adoptaron también diversas directrices que ya se adecuaban a las enmiendas de Siracusa. Éste fue el caso de las Directrices relativas a las autorizaciones para las descargas de aguas residuales en el Mar Mediterráneo⁸⁶; las Directrices sobre el tratamiento requerido de los efluentes que contienen sustancias listadas en los anexos de este Protocolo antes de su descarga en el Mar Mediterráneo⁸⁷; y las Directrices sobre los emisarios submarinos para las comunidades costeras mediterráneas de pequeño y mediano tamaño⁸⁸.

Incluso dentro de su competencia general de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación marina de origen terrestre, las Partes Contratantes en 1993 acordaron, adelantándose al PGA:

“Recomendar que las Partes Contratantes reduzcan y eliminen gradualmente de aquí al año 2005 los vertimientos en el medio marino de sustancias tóxicas,

⁷⁹ Doc. UNEP/IG. 56/5, nota 57, pp. 36-38.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 38-40.

⁸¹ Doc. UNEP/IG. 74/5, nota 57, p. 69.

⁸² *Ibid.*, p. 70.

⁸³ *Ibid.*, p. 71.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 81-82.

⁸⁵ Doc. UNEP(OCA)MED IG. 8/7, nota 69, Anexo IV, pp. 13-16.

⁸⁶ UNEP, *Guidelines for authorisations for the discharge of liquid wastes into the Mediterranean Sea*, MAP Technical Reports Series núm. 107, 1996, Atenas, 200 pp.

⁸⁷ UNEP, *Guidelines for treatment of effluents prior to discharge into the Mediterranean Sea*, MAP Technical Reports Series núm. 111, 1996, Atenas, 247 pp.

⁸⁸ UNEP, *Guidelines for submarine outfall structures for Mediterranean small and medium-sized coastal communities*, MAP Technical Reports Series núm. 112, 1996, Atenas, 98 pp.

persistentes y bioacumulativas enumeradas en el Protocolo sobre la contaminación de origen terrestre, en particular los compuestos organohalogenados que tengan estas características. En este marco, se debe dar alta prioridad a las fuentes difusas y a los sectores industriales que son las fuentes de los compuestos organohalogenados”⁸⁹.

3.2. *La revisión del Plan de Acción del Mediterráneo*

En la primera Reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio de Barcelona que se celebró después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo (Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992), es decir, en la Octava Reunión ordinaria de las Partes Contratantes en este Convenio, celebrada en Antalia (Turquía), del 12 al 15 de octubre de 1993, las Partes Contratantes decidieron iniciar un proceso de revisión de todo el sistema de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo con vistas a actualizar sus instrumentos jurídicos y políticos, así como para ajustarlos a las nuevas tendencias ambientales que habían emergido tras la celebración de la Conferencia de Río⁹⁰. Fruto de esta revisión⁹¹ fue la adopción, en el ámbito político, del Plan de acción para la protección del medio marino y el desarrollo sostenible de las zonas costeras del Mediterráneo (Fase II del PAM). En el ámbito jurídico, lo más importante a efectos de este trabajo fueron tanto la adopción de las enmiendas al Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación (Barcelona, 10 de junio de 1995)⁹²,

⁸⁹ Doc. UNEP(OCA)/MED IG. 3/5, nota 67: *Informe de la Octava Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y protocolos conexos (Antalya, 12 a 15 de octubre de 1993)*, Anexo IV, p. 5.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 25, p. 139.

⁹¹ Véase JUSTE RUIZ, J., “El Plan de Acción para el Mediterráneo 20 años después: La revisión del Convenio de Barcelona y sus protocolos”, *MC*, 6, 1995, pp. 12-15; SCOVAZZI, T., “Nuovi sviluppi nel ‘sistema di Barcellona’ per la protezione del Mediterraneo dall’inquinamento”, *RGA*, 1995, pp. 735-740; VALLEGA, A., “The Mediterranean after the 1995 Convention. The historical sense of a turnaround point”, en: E. Ozhan (ed.), *Proceedings of the Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*, vol. 1, 1995, MEDCOAST Secretariat, Middle East Technical University, Ankara, Turkey, pp. 719-732; BOU FRANCH, V., “Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea”, *ADI*, 12, 1996, pp. 201-252.

⁹² Tras estas enmiendas, su nombre es “Convenio para la protección del medio marino y de la zona costera del Mediterráneo (Barcelona, 16 de febrero de 1976, enmendado en Barcelona el 10 de junio de 1995)”. El texto de las enmiendas se publicó en el BOE de 19 de julio de 2004, pp. 26173-26176, entrando en vigor el 9 de julio de 2004. A fecha de 29 de noviembre de 2012, todas las Partes Contratantes en el Convenio de 1976 habían aceptado las enmiendas de 1995, salvo Bosnia-Herzegovina y Líbano. Cabe recordar que la antigua República Yugoslava de Macedonia es el único Estado mediterráneo que no ha ratificado la Convención de Barcelona de 1976 y tampoco ha aceptado las enmiendas de 1995.

como la adopción de un importante conjunto de enmiendas al viejo Protocolo de fuentes terrestres de 1980 (Siracusa, 7 de marzo de 1996)⁹³.

Debe destacarse que, como consecuencia de las Enmiendas al Convenio de Barcelona adoptadas en este proceso de revisión, su nuevo artículo 8, titulado “Contaminación de origen terrestre”, tiene una redacción mucho más agresiva que la del artículo 8 del Convenio de Barcelona en su versión originaria. De acuerdo con la redacción del nuevo artículo 8:

“Las Partes Contratantes tomarán todas las medidas adecuadas para prevenir, reducir, combatir y en la mayor medida de lo posible eliminar la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo y para establecer y aplicar planes destinados a la reducción y eliminación gradual de las sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulables procedentes de fuentes terrestres. Estas medidas se aplicarán:

a) a la contaminación de origen terrestre procedente de los territorios de las Partes y que llega al mar:

– directamente, a través de emisarios o mediante depósitos y descargas costeros;

– indirectamente, a través de los ríos, canales u otros cursos de agua, incluidos los subterráneos, o por medio de escorrentías;

b) a la contaminación procedente de fuentes terrestres transportada por la atmósfera”.

Disposición que queda reforzada por el hecho de que el Convenio de Barcelona enmendado sí se aplica a las aguas interiores de los Estados ribereños del Mediterráneo.

Pese a que desde una perspectiva medio ambiental la obligación básica del nuevo artículo 8 del Convenio de Barcelona enmendado sea mucho más concreta y avanzada que anteriormente, debe subrayarse que al término del proceso de revisión del sistema de Barcelona ni se había adoptado ninguna enmienda al Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre (Atenas, 17 de mayo de 1980), ni tampoco se había adoptado un nuevo Protocolo que sustituyese al Protocolo de Atenas de 1980. Es cierto que, al

⁹³ Tras las enmiendas de 1996, su nuevo nombre es “Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación causada por fuentes y actividades situadas en tierra (Atenas, 17 de mayo de 1980, enmendado en Siracusa, el 7 de marzo de 1996)”. Las enmiendas se publicaron en el BOE de 19 de mayo de 2008, pp. 23696-23702, con corrección de erratas en el BOE de 26 de septiembre de 2009, p. 81230. Estas enmiendas entraron en vigor el 11 de mayo de 2008. A fecha de 29 de noviembre de 2012, las Partes Contratantes que no habían aceptado todavía las enmiendas de 1996 son Argelia, Bosnia-Herzegovina, Egipto, Líbano y Libia. Todos estos instrumentos se han publicado en UNEP, *Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal region of the Mediterranean*, 1997, Atenas, 166 pp.

iniciarse el proceso de revisión del sistema de Barcelona, se propusieron diversas enmiendas al Protocolo de Atenas de 1980 y que estas propuestas de enmienda se discutieron tanto de forma general⁹⁴ como específica⁹⁵. Sin embargo, diversas razones, tales como la gran cantidad de trabajo que debía realizarse en un período de tiempo muy breve, la complejidad de esta materia, las discrepancias existentes entre las diferentes delegaciones nacionales..., recomendaron posponer este proceso legislativo para después de la conclusión del proceso de revisión del resto del sistema de Barcelona.

No obstante, y pese a que el proceso de revisión del sistema de Barcelona no alteró el contenido del Protocolo de Atenas de 1980, diversos acuerdos políticos adoptados tanto en la Conferencia Ministerial sobre el Desarrollo Sostenible en el Mar Mediterráneo (Túnez, 1 de noviembre de 1994)⁹⁶, como en el propio proceso de revisión del sistema de Barcelona, versaron sobre la contaminación marina procedente de fuentes y actividades terrestres, ejerciendo una gran influencia en la práctica jurídica posterior de las Partes Contratantes⁹⁷.

⁹⁴ En la Reunión de Expertos Jurídicos y Técnicos celebrada en Barcelona, del 14 al 18 de noviembre de 1994, se discutieron las propuestas de enmienda al Convenio de Barcelona, al Protocolo de vertidos, al Protocolo de Atenas de 1980, al Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y al PAM. Doc. UNEP(OCA)/MED WG. 82/4 (25 November 1994): *Report of the Meeting of Legal and Technical Experts to Examine Amendments to the Barcelona Convention and its Related Protocols and the Mediterranean Action Plan (MAP)*.

⁹⁵ En Siracusa (Italia), del 4 al 6 de mayo de 1995, se celebró otra Reunión de Expertos Jurídicos y Técnicos, convocada para discutir exclusivamente las propuestas de enmienda formuladas al Protocolo de Atenas de 1980. Aunque con anterioridad a la celebración de esta Reunión de Expertos Jurídicos y Técnicos se tenían grandes esperanzas en la misma (doc. UNEP(OCA)/MED IG. 5/3 (15 April 1995): *Report of the Executive Director on the Implementation of the Mediterranean Action Plan during 1994-1995*, p. 10, párr. 31), pronto se hizo evidente que otra nueva Reunión de Expertos Jurídicos y Técnicos era necesaria para discutir más intensamente las propuestas de Enmienda formuladas al Protocolo de Atenas de 1980. Las diferentes opiniones existentes entre las diversas delegaciones nacionales han quedado reflejadas en el documento UNEP(OCA)/MED WG. 92/4 (11 May 1995): *Report of the Meeting of Legal and Technical Experts to Examine Amendments to the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-Based Sources (Syracuse, 4-6 May 1995)*, párr. 11 y ss. Debido a la falta de tiempo, esta nueva Reunión tuvo que celebrarse tras la conclusión del proceso de revisión del sistema de Barcelona.

REPUBLIC OF TUNISIA, *The Tunis Conference on Sustainable Development in the Mediterranean. The Conference Report*, 1995, Túnez; REPUBLIC OF TUNISIA, *The Tunis Conference on Sustainable Development in the Mediterranean. Agenda MED 21*, 1995, Túnez.

⁹⁷ Su estudio desborda los límites de la presente comunicación. No obstante, un análisis de los contenidos de estos documentos políticos relacionados con la contaminación del Mediterráneo por fuentes y actividades terrestres se encuentra en BOU FRANCH, V., "Land-Based pollution in the Mediterranean Sea Area", en: Erdal Özhan (ed.), *Proceedings of the International Workshop on the Mediterranean and Black Sea Integrated Coastal Zone Management*, 1996, Sarigerme, pp. 53-72.

Una vez concluyó el proceso de revisión del sistema de Barcelona, otra Reunión de Expertos Jurídicos y Técnicos se celebró en Siracusa (Italia), del 3 al 5 de marzo de 1996, con el objetivo de concluir las negociaciones de las propuestas de Enmienda al Protocolo de Atenas de 1980⁹⁸. Tras esta Reunión de Expertos, la Conferencia de Plenipotenciarios que finalmente adoptó las Enmiendas al Protocolo de Atenas de 1980 se celebró también en Siracusa, del 6 al 7 de marzo de 1996⁹⁹.

3.3. *Las enmiendas de 1996 al Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre*

La necesidad de mejorar la protección jurídica del medio ambiente marino frente a la contaminación resultante de fuentes y actividades terrestres, responsable todavía de más del 80% de la contaminación existente en el Mar Mediterráneo, fue la principal razón que se tuvo en cuenta para revisar el Protocolo de Atenas de 1980.

Los objetivos de las enmiendas aprobadas el 7 de marzo de 1996 consistieron, por un lado, en desarrollar un tratado internacional que permita el control y la más efectiva eliminación de la contaminación de origen terrestre en el Mediterráneo, tanto en el ámbito regional como en los ámbitos nacionales. Por otro lado, se pretendió actualizar el Protocolo de Atenas de 1980 de conformidad con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y con las disposiciones del PGA¹⁰⁰. Debe subrayarse que la Con-

⁹⁸ Doc. UNEP(OCA)/MED WG. 107/4 (5 March 1996): *Report of the Second Meeting of Legal and Technical Experts to Examine Amendments to the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources.*

⁹⁹ Doc. UNEP(OCA)/MED IG. 7/4 (15 March 1996): *Final Act of the Conference of Plenipotentiaries on the Amendment of the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources.*

¹⁰⁰ UNEP, doc. UNEP(OCA)/LBA/IG. 2/6, nota 3. El PGA ejerció una influencia muy grande a lo largo de todo el proceso de negociación de las Enmiendas de 1996 al Protocolo de Atenas de 1980. De esta forma, ya en la primera Reunión de Expertos Jurídicos y Técnicos para la revisión de este Protocolo, la Secretaría informó de los resultados de la Reunión de Reikiavik (marzo de 1995) y sobre el Proyecto de PGA (doc. UNEP(OCA)/MED WG. 92/4 (11 May 1995): *Report of the Meeting of Legal and Technical Experts to Examine Amendments to the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-Based Sources (Syracuse, 4-6 May 1995)*, p. 3, párr. 12). Posteriormente, durante la segunda Reunión de Expertos, la Secretaría proporcionó una información muy concreta sobre los resultados de la Reunión de Washington D.C. y sobre la adopción final del PGA, mediante la presentación del documento UNEP(OCA)/MED WG. 107/Inf. 3 (5 February 1996): *Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities and Other Activities Relevant to the Process of Amendment of the LBS Protocol and Its Implementation. Information paper by the Secretariat.*

ención para la protección del medio marino del Atlántico nordeste (París, 22 de septiembre de 1992)¹⁰¹ también ejerció una gran influencia en la revisión del Protocolo de Atenas de 1980.

Pese a todo, sigue sin estar clara la razón por la que las Partes Contratantes prefirieron negociar un conjunto importante de enmiendas al Protocolo adoptado en Atenas dieciséis años antes, en vez de celebrar un nuevo Protocolo que sustituyese, cuando entrase en vigor, al viejo Protocolo de Atenas de 1980. Esta técnica fue la utilizada por las mismas Partes Contratantes, por ejemplo, con el Protocolo de 1995 sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo en relación con el Protocolo de 1982 sobre las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo. Debe tenerse en cuenta que las enmiendas de 1996 afectan al título, a varios párrafos del Preámbulo y a absolutamente todos los artículos y Anexos del Protocolo de Atenas de 1980. Hasta tal extremo son importantes cuantitativa y cualitativamente las enmiendas adoptadas en Siracusa el 7 de marzo de 1996 que, con posterioridad a las mismas, el Protocolo de Atenas de 1980 es un tratado internacional completamente diferente. Pese a ello, las Partes Contratantes no consideraron en ningún momento la posibilidad de negociar un nuevo Protocolo que sustituyera al Protocolo de Atenas de 1980.

El cambio más importante que se ha introducido radica en el nuevo objetivo y en la nueva filosofía del Protocolo enmendado en 1996. Debe recordarse que el viejo Protocolo de Atenas de 1980 perseguía “prevenir, reducir, combatir y controlar” esta fuente de contaminación en la Zona del Mar Mediterráneo (art. 1), estableciendo dos listas de sustancias en las que, dependiendo de su toxicidad, persistencia y bioacumulación, las descargas de las mismas en el mar se debían prohibir totalmente o reducirse estrictamente. Frente a ello, el Protocolo enmendado en 1996 subraya la idea de la eliminación gradual de la contaminación resultante de fuentes y actividades terrestres. De hecho, de acuerdo con el artículo 1 enmendado, las Partes Contratantes tomarán todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir, combatir y eliminar en la medida de lo posible esta clase de contaminación¹⁰², dando prioridad a la eliminación gradual de los aportes de

¹⁰¹ HEY, E.; IJLSTRA, T.; NOLLKAEMPER, A, “The 1992 Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic: A Critical Analysis”, *IJMCL*, 8, 1993, pp. 1-49; JUSTE RUIZ, J., “La Convention pour la protection du milieu marin de l’Atlantique Nord-Est”, *RGDIP*, 97, 1993, pp. 365-393.

¹⁰² El nuevo artículo 5.1 enmendado insiste de nuevo en la idea de la eliminación gradual. Esta disposición afirma lo siguiente: “Las Partes se comprometen a eliminar la contaminación derivada de fuentes y actividades situadas en tierra, en particular a eliminar progresivamente los aportes de las sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulativas enumeradas en el Anexo I”.

sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulativas¹⁰³ y existiendo un sistema de lista única de categorías de sustancias¹⁰⁴.

En el Protocolo enmendado en 1996 se ha introducido un importante conjunto de nuevas disposiciones que persiguen facilitar la consecución de este objetivo más radical. Entre las nuevas disposiciones, se debe destacar la recepción expresa para este Protocolo de los nuevos principios y técnicas medio ambientales surgidos tras la celebración de la Cumbre de Río de Janeiro, tales como las referencias al principio de cautela o precaución, al principio de quien contamina paga, la aplicación de evaluaciones de impacto ambiental y la utilización de las mejores técnicas disponibles y la mejor práctica medio ambiental, con inclusión de tecnologías de producción limpias¹⁰⁵.

También es importante destacar que el ámbito geográfico de aplicación de este Protocolo se ha ampliado notablemente. Por un lado, la zona a la que este Protocolo se aplica, comprende, de ahora en adelante, no únicamente la Zona del Mar Mediterráneo donde se aplica el Convenio de Barcelona enmendado en 1995¹⁰⁶,

¹⁰³ La expresión “sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulativas” se introdujo de conformidad con el párrafo sexto de la Resolución de Barcelona de 1995.

¹⁰⁴ En la primera Reunión de Expertos celebrada en Siracusa, Greenpeace International propuso mantener el sistema de doble lista contenido en el Protocolo de Atenas de 1980. Todas las delegaciones nacionales prefirieron el sistema de una única lista de sustancias, excepto la delegación española, que fue la única delegación nacional que respaldó la propuesta de Greenpeace. Sin embargo, en la segunda Reunión de Expertos la actitud de las delegaciones nacionales a este respecto cambió sorprendentemente. Sólo unos pocos días antes del inicio de esta segunda Reunión, Italia propuso formalmente la reintroducción del sistema de doble lista (doc. UNEP(OCA)/MED WG. 107/3 Add. 2 (23 February 1996): *Proposed Amendments to the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-Based Sources. Addendum 2*, pp. 3-4). La propuesta italiana no fue respaldada por ninguna otra delegación nacional y, entre las delegaciones nacionales que expresamente se opusieron a esta propuesta, la delegación española fue la más radical en oponerse a la reconsideración de la misma.

¹⁰⁵ Párrafo 5º del Preámbulo. La repetición de estos principios y técnicas en este Protocolo, estando previamente previstos en el artículo 4 del Convenio de Barcelona enmendado en 1995, se explica en parte como una consecuencia de la celeridad del proceso de revisión del sistema de Barcelona. En la Reunión de Expertos celebrada en Barcelona en febrero de 1995, todas las delegaciones nacionales unánimemente reconocieron la falta material de tiempo para discutir las propuestas de anexos al Convenio de Barcelona relativos a los criterios para definir las mejores técnicas disponibles y la mejor práctica medio ambiental. Para salvar esta laguna, se acordó introducir estos anexos a través de las enmiendas que se iban a negociar posteriormente al Protocolo de Atenas de 1980.

¹⁰⁶ Su ámbito geográfico de aplicación es la Zona del Mar Mediterráneo, definida en su artículo 1.1 como “las aguas marítimas del Mediterráneo propiamente dicho, con sus golfos y mares tributarios, limitada al oeste por el meridiano que pasa por el faro del Cabo Espartel, en la entrada del Estrecho de Gibraltar, y al este por los límites meridionales del Estrecho de los Dardanelos, entre los faros de Mehmetchik y Kumbale”.

sino también la cuenca hidrológica de esta región¹⁰⁷, así como las aguas salobres y las aguas salinas litorales, incluidas las marismas y las lagunas litorales, y las aguas subterráneas que se comunican con el Mar Mediterráneo (art. 3). Por otro lado, la definición de las fuentes y actividades a las que se aplica el Protocolo enmendado en 1996 también se ha mejorado notablemente¹⁰⁸, introduciéndose incluso una invitación a los Estados que no son Partes Contratantes en este Protocolo y que tienen en sus territorios partes de la cuenca hidrológica de la Zona del Mar Mediterráneo a que cooperen en su aplicación¹⁰⁹.

La innovación más importante introducida por las enmiendas de 1996 consiste en el compromiso de las Partes Contratantes de elaborar y aplicar, conjunta o individualmente, según proceda, los planes de acción y programas nacionales y regionales que contengan medidas y calendarios para su aplicación, con la finalidad de eliminar progresivamente la contaminación derivada de fuentes y actividades situadas en tierra (art. 5.2). Estos planes de acción, programas y medidas son los instrumentos que se van a utilizar para intentar conseguir los objetivos del Protocolo enmendado en 1996. En consecuencia, el Protocolo enmendado en 1996 dedica una atención especial a los criterios y condiciones que se deberán tener en cuenta en su preparación y en su adopción. De este modo, estos planes de acción tendrán por finalidad abarcar los sectores de actividades enumerados

¹⁰⁷ De acuerdo con el nuevo artículo 2 (d), por “cuenca hidrológica” se entiende la totalidad de las cuencas dentro de los territorios de las Partes Contratantes, que vierten en la Zona del Mar Mediterráneo, tal y como se define en el artículo 1 del Convenio de Barcelona enmendado en 1995.

¹⁰⁸ Siguiendo al artículo 4 enmendado, este Protocolo se aplicará a las descargas procedentes de fuentes y actividades puntuales y difusas situadas dentro de los territorios de las Partes Contratantes que pueden afectar directa o indirectamente a la Zona del Mar Mediterráneo; a los aportes de sustancias contaminantes transportadas por la atmósfera a la Zona del Mar Mediterráneo, procedentes de fuentes o actividades situadas en los territorios de las Partes Contratantes; y a las descargas contaminantes procedentes de estructuras artificiales fijas instaladas en el mar, que estén bajo la jurisdicción de una Parte y no se dediquen a la exploración y explotación de los recursos minerales de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo. Véase el nuevo Anexo III, titulado “Condiciones de aplicación a la contaminación transportada a través de la atmósfera”. Esta definición tan amplia también se refleja en el nuevo título del Protocolo enmendado en 1996: Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación causada por fuentes y actividades situadas en tierra.

¹⁰⁹ Esta disposición es una aplicación muy concreta del nuevo artículo 3.4 del Convenio de Barcelona enmendado en 1995 y está concebida pensando en Estados no mediterráneos, como Suiza o Sudán, que disfrutaban de cursos de aguas internacionales que recorren sus territorios y que terminan desembocando en el Mar Mediterráneo. El nuevo artículo 3.4 del Convenio de Barcelona enmendado en 1995 se aplicará, por ejemplo, en la hipótesis de terceros Estados que, debido a las actividades realizadas dentro de sus territorios, contaminen la Zona del Mar Mediterráneo con sustancias transportadas a través de la atmósfera.

en la Sección A¹¹⁰ y también los grupos de sustancias que figuran en la Sección C¹¹¹, elegidas tomando como base las características enumeradas en la Sección B¹¹² del nuevo Anexo I¹³. Al preparar planes de acción, programas y medidas, las Partes Contratantes, de conformidad con el PGA, adoptado en Washington, D.C., en 1995, darán prioridad a las sustancias que sean tóxicas, persistentes y bioacumulables, en particular a los contaminantes orgánicos persistentes, así como al

¹¹⁰ El hecho de que la Sección A del Anexo I enumere hasta 30 sectores de actividades, que “se tomarán principalmente en consideración al establecer las prioridades para la preparación de planes de acción, programas y medidas destinados a la eliminación de la contaminación causada por fuentes y actividades situadas en tierra”, parece constituir un número excesivamente alto de sectores de actividades y plantea dudas acerca de la conveniencia y utilidad de esta Sección. Resulta difícil imaginar un sector de actividad concreto no enumerado en esta Sección. Por lo tanto, quizás hubiera sido más apropiado prescindir de toda la Sección A de este Anexo I.

¹¹¹ Debe destacarse que la primera categoría de sustancias de entre las 19 categorías de sustancias y fuentes de contaminación enumeradas en la Sección C del Anexo I es la siguiente: “Compuestos organohalogenados y sustancias que pueden formar esos compuestos en el medio marino. Se dará prioridad a aldrín, clordano, DDT, dieldrín, dioxinas y furanos, endrín, heptacloro, hexaclorobenceno, mirex, bifenilos policlorados (BPC) y toxafeno”. Esta redacción vincula la iniciativa de los Estados ribereños del Mediterráneo de “reducir para el año 2005 las descargas y las emisiones que puedan llegar al medio marino de sustancias que sean tóxicas, persistentes y bioacumulables, en particular los compuestos organohalogenados, hasta niveles que no sean nocivos para el hombre ni la naturaleza, con miras a su eliminación gradual” (pár. 6 de la Resolución de Barcelona de 1995 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible en la Cuenca Mediterránea) con la Decisión n° 18/32 adoptada por el Consejo de Gobierno del PNUMA en mayo de 1995, titulada “Contaminantes orgánicos persistentes”, por la que se lanzó una iniciativa de ámbito mundial por la que se persiguen estrategias, políticas y mecanismos de respuesta realistas para la reducción y/o eliminación de las emisiones, descargas y pérdidas de los contaminantes orgánicos persistentes (p.ej. bifenilos policlorados (BPC), dioxinas y furanos, aldrín, dieldrín, DDT, endrín, clordano, hexaclorobenceno, mirex, toxafeno y heptacloro), incluyendo la posibilidad de negociar un mecanismo jurídico internacional apropiado que se presentó en la 19ª Reunión del Consejo de Gobierno del PNUMA en enero de 1997. Sobre estas doce sustancias, véase GREENPEACE INTERNATIONAL, “*Dirty Dozen*” *Chemical Profiles. Paper prepared by Greenpeace International for the Intergovernmental Conference on Protection of the Marine Environment from Land Based Activities, Washington D.C. from October 23-November 3, 1995, 1995*; GREENPEACE INTERNATIONAL, *From Washington to Syracuse: a regional ban on persistent toxic chemicals*, 1996.

¹¹² Las características de las sustancias enumeradas en la Sección B del Anexo I se propusieron por la Secretaría en la Segunda Reunión de Expertos (doc. UNEP(OCA)/MED WG. 107/3 (9 January 1996): *Proposed Amendments to the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-Based Sources*, p. 12), siendo esta propuesta una reproducción, casi literal, del Apéndice 2 al Convenio para la protección del medio marino del Atlántico nordeste (París, 22 de septiembre de 1992).

¹¹³ Véase el artículo 5.3. El Anexo I se titula: “Elementos que se tendrán en cuenta en la preparación de planes de acción, programas y medidas para la eliminación de la contaminación causada por fuentes y actividades situadas en tierra”.

tratamiento y gestión de las aguas residuales (Anexo I, pár. 4). En la aprobación de estos planes de acción, programas y medidas, las Partes Contratantes tendrán en cuenta, individual o conjuntamente, las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales con inclusión, cuando proceda, de tecnologías de producción limpias, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el Anexo IV del Protocolo enmendado en 1996¹¹⁴. Finalmente, los últimos requisitos a tener en cuenta en la adopción de planes de acción, programas y medidas se regulan en el art. 7.3. De acuerdo con esta disposición, los planes de acción, programas y medidas se adoptarán teniendo en cuenta, para su aplicación progresiva, la capacidad de adaptación y reconversión de las instalaciones existentes, la capacidad económica de las Partes Contratantes y su necesidad de desarrollo.

Para asegurar la aplicación de estos planes de acción, programas y medidas, las enmiendas de 1996 al Protocolo de Atenas de 1980 han introducido diversas cláusulas de salvaguarda. Por ejemplo, cabe destacar que la Organización se

¹¹⁴ Véase el artículo 5.4. El Anexo IV del Protocolo enmendado en 1996 se titula: "Criterios para la definición de las mejores técnicas disponibles y la mejor práctica medio ambiental". La historia de la negociación de este Anexo IV merece ser comentada. En la Primera Reunión de Expertos celebrada en Siracusa, no hubo tiempo material para iniciar su negociación. Por lo tanto, se decidió distribuir con carácter informal entre las delegaciones nacionales el texto del Apéndice 1 del Convenio para la protección del medio marino del Atlántico nordeste (París, 22 de septiembre de 1992), relativo a los criterios para la definición de las mejores técnicas disponibles y de la mejor práctica medio ambiental. Las Partes Contratantes se comprometieron a enviar a la Secretaría sus comentarios sobre este Apéndice 1 antes del final del mes de junio de 1995, para que la Secretaría pudiese preparar un Proyecto de Anexo sobre esta materia, concebido especialmente para el Mediterráneo. El Proyecto de Anexo que la Secretaría propuso se puede consultar en el documento UNEP(OCA)/MED WG. 107/3 (9 January 1996): *Proposed Amendments to the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-Based Sources*, pp. 15-17. De nuevo una vez más, inmediatamente antes del inicio de la Segunda Reunión de Expertos, la delegación italiana formalmente propuso que el Anexo que se debería adoptar sobre esta materia debería ser una reproducción literal del Apéndice 1 del Convenio sobre la protección del medio marino del Atlántico Nordeste (doc. UNEP(OCA)/MED WG. 107/3 Add. 2 (23 February 1996): *Proposed Amendments to the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-Based Sources. Addendum 2*, pp. 6-8). Ninguna de las dos propuestas se negoció hasta el último minuto de esta Segunda Reunión. En la madrugada del último día, la delegación italiana presentó su propuesta, con el único argumento de que la misma ya vinculaba a España y Francia, dada su condición de Estados ribereños tanto del Atlántico Nordeste como del Mar Mediterráneo. Sin ningún otro argumento adicional, las delegaciones de Francia, Grecia, Comunidad Europea e Israel apoyaron la propuesta italiana. La delegación española sostuvo que estaba en condiciones de aceptar cualesquiera de las dos propuestas. Dado que resultaba evidente que los Estados responsables de la mayor parte de la contaminación marina de origen terrestre en el Mediterráneo preferían la redacción del Apéndice 1 del Convenio de París, la Reunión aprobó por unanimidad la propuesta italiana, sin que se discutiera en ningún momento los contenidos de ninguna de las dos propuestas.

compromete a formular los planes de acción y los programas regionales a corto y medio plazo que contengan las medidas y los calendarios relativos a su ejecución en un plazo de un año como máximo, a partir de la entrada en vigor de estas Enmiendas de 1996 (art. 15.2). Además, por primera vez en la historia del PAM, las medidas y los calendarios adoptados para la ejecución de los planes de acción y de los programas regionales tendrán un carácter obligatorio¹¹⁵, habiéndose establecido un procedimiento muy flexible para su entrada en vigor¹¹⁶.

De hecho, también merecen una mención especial los mecanismos para la aplicación del Protocolo enmendado en 1996, que se han mejorado y reforzado notablemente. De un lado, el Protocolo enmendado en 1996 insiste en que tanto las descargas desde fuentes puntuales en su zona de aplicación, como las descargas en el agua o las emisiones a la atmósfera que alcancen y que puedan afectar al área mediterránea, estarán sometidas estrictamente a la autorización o regulación de las autoridades competentes de las Partes Contratantes. Estas autorizaciones se concederán teniendo debidamente en cuenta las disposiciones del Protocolo enmendado en 1996, especialmente de su nuevo Anexo II¹¹⁷, así como las decisiones o recomendaciones pertinentes aprobadas en las Reuniones de las Partes Contratantes (art. 6.1). Para asegurar el cumplimiento de estas autorizaciones o reglamentaciones, las Partes Contratantes mantendrán sistemas nacionales de inspección por sus autoridades competentes, comprometiéndose a establecer sanciones apropiadas en caso de no cumplimiento de las autorizaciones y reglamentaciones y para garantizar su aplicación (art. 6.2).

De otro lado, estas obligaciones se complementan con el compromiso de las Partes Contratantes de emprender, con la mayor brevedad posible, actividades de vigilancia, poniendo sus resultados en conocimiento del público. Estas acti-

¹¹⁵ En consecuencia, se debe distinguir entre las quince medidas adoptadas conforme al Protocolo de Atenas de 1980 en su versión original, que carecen de toda fuerza obligatoria, y las medidas y los calendarios que se adopten tras la entrada en vigor de las Enmiendas de 1996, que serán vinculantes para las Partes Contratantes y, por lo tanto, será posible reclamar jurídicamente su aplicación.

¹¹⁶ De conformidad con el artículo 15, la Reunión de las Partes Contratantes adoptará, por mayoría de dos tercios, los planes de acción y los programas regionales que contengan las medidas y los calendarios relativos a su ejecución. Estas medidas y calendarios serán vinculantes para las Partes Contratantes tras un período de 180 días, excepto para las Partes Contratantes que hayan notificado a la Secretaría alguna objeción antes del término de ese plazo.

¹¹⁷ El Anexo II enmendado se titula: "Elementos que se han de tener en cuenta en la emisión de las autorizaciones de descarga de residuos". Este Anexo enumera las características y la composición de las descargas, las características de los componentes de la descarga con respecto a su nocividad, las características del lugar de descarga y del medio receptor, la disponibilidad de tecnologías relacionadas con los desechos y la posible perturbación de los ecosistemas marinos y de los usos del agua del mar.

vidades de vigilancia deberán realizarse con el fin tanto de evaluar sistemáticamente, en la medida de lo posible, los niveles de contaminación a lo largo de sus costas, en especial en relación con los sectores de actividades y las categorías de sustancias enumeradas en el Anexo I del Protocolo enmendado en 1996, como de evaluar la eficacia de los planes de acción, programas y medidas aplicados de conformidad con el Protocolo enmendado en 1996 para eliminar en la mayor medida de lo posible la contaminación del medio marino. Los datos y resultados de estas actividades de vigilancia ambiental serán accesibles al público (art. 8) y cada Parte Contratante se compromete a presentar informes sobre estas materias a las Reuniones de las Partes Contratantes para su consideración y para velar por la aplicación del Protocolo enmendado en 1996 (artículos 13.1 y 14.2).

3.4. La puesta en práctica de las enmiendas de 1996

Al analizar la puesta en práctica de las enmiendas de 1996, cabe distinguir dos etapas sucesivas, en atención a la fecha de entrada en vigor de las mismas, evento que se produjo el 11 de mayo de 2008.

3.4.1. Con anterioridad a su entrada en vigor

Apenas cuatro meses después de adoptar las enmiendas de Siracusa, las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona adoptaron la Fase III de MED POL, titulada “Programa para la evaluación y el control de la contaminación en la región mediterránea (1996-2005)”¹¹⁸. El principal cambio estratégico de la Fase III de MED POL, comparado con su Fase II, consistió en que la prioridad se desplazó de la evaluación de la contaminación al control de la misma. No obstante, incluyó igualmente la vigilancia, a efectos de cumplimiento, especialmente en lo que concierne a las medidas de control adoptadas. Este cambio de estrategia se reflejó en los objetivos concretos de la Fase III de MED POL, que incluyeron tanto la formulación y puesta en práctica de planes de acción, programas y medidas para la prevención y el control de la contaminación, como la supervisión de la aplicación de esos planes de acción, programas y medidas y la evaluación de su eficacia.

Al mismo tiempo, y sin esperar a la entrada en vigor de las enmiendas de 1996, las Partes Contratantes acordaron pedir a la Secretaría que preparase el plan de acción regional de control y eliminación de la contaminación causada por fuentes y actividades terrestres¹¹⁹. Así, el 21 de noviembre de 1997 las Partes Contratantes pudieron aprobar el Programa de acción estratégico para combatir

¹¹⁸ Publicada en: UNEP(OCA)MED IG. 8/7, nota 69, Anexo IV, Apéndice, 34 pp.

¹¹⁹ *Ibid.*, Anexo IV, p. 8.

la contaminación causada por actividades terrestres (PAE)¹²⁰. El PAE se concibió como el instrumento que, de un lado, permitiría lograr la plena aplicación del PGA en el Mediterráneo, a la vez que era un medio de ejecución regional de las enmiendas de Siracusa. Los objetivos específicos del PAE fueron: a) la formulación de principios, enfoques, medidas, calendarios y prioridades para la acción; b) la preparación de una lista prioritaria de actividades y de inversiones; c) el análisis de las medidas fundamentales y adicionales necesarias para resolver cada problema transfronterizo prioritario; d) la identificación de los elementos y la preparación de líneas directrices para la elaboración de los planes de acción nacionales para la protección del medio ambiente marino de las actividades situadas en tierra; y e) la identificación de la participación que pueden tener las organizaciones no gubernamentales en la ejecución del PAE¹²¹.

No obstante, el PAE adolecía de un problema jurídico importante, toda vez que el artículo 15.2 del Protocolo enmendado exige que los planes de acción y los programas regionales deban ser aprobados por las Partes Contratantes “en un plazo de un año como máximo a partir de la entrada en vigor de las enmiendas”. La discusión que se entabló entre las Partes Contratantes se solventó con el acuerdo adoptado por la Décima Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes de aprobar el PAE de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, 6 y 7 del viejo Protocolo de 1980. Las Partes Contratantes también convinieron en que, cuando entraran en vigor las enmiendas de 1996, el PAE volvería a presentarse para su aprobación por las Partes Contratantes con arreglo a las disposiciones

¹²⁰ UNEP(OCA)/MED IG. 11/10: *Informe de la Décima Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo y sus Protocolos (Túnez, 18 a 21 de noviembre de 1997)*, Anexo IV, p. 3, párr. 8 y Apéndice II, 84 pp. Ello fue el resultado de las dos reuniones de expertos gubernamentales convocadas por la Secretaría, que se celebraron en Ischia, Italia, del 15 al 18 de junio de 1997 (UNEP(OCA)/MED WG. 130/8: *Report-Meeting of Government-designated Experts to examine a Strategic Action Programme to Address Pollution from Land-based Activities*, 24 pp.) y en Atenas, del 13 al 16 de octubre de 1997 (UNEP(OCA)/MED WG. 136/4: *Report of the Second Meeting of Government-designated Experts to examine a Strategic Action Programme to Address Pollution from Land-based Activities*, 22 pp.).

¹²¹ UNEP(OCA)/MED IG. 11/10, nota 120, Anexo IV, Apéndice II, p. 4. La Decimotercera Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes actualizó algunos de los contenidos del PAE, recordando los plazos inicialmente establecidos en algunos casos, al aprobar nuevos enfoques tanto para la reducción del 50% de la demanda biológica de oxígeno (DBO) de fuentes industriales, tomando en consideración la fecha límite de 2010, que se revisaría en 2007, como para la reducción de la generación de desechos peligrosos procedentes de instalaciones industriales en el 20% para el año 2010, que se revisaría igualmente en el 2007. UNEP(DEC)/MED IG. 15/11: *Informe de la Decimotercera Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y sus Protocolos (Catania, 11 a 14 de noviembre de 2003)*, Anexo III, pp. 9-11.

del artículo 15 enmendado. En ese momento, se procedería a examinar el PAE para llevar a cabo una posible revisión de las actividades previstas (que podrían ya haberse realizado o resultar obsoletas) y las fechas fijadas como objetivo para su cumplimiento, si fuese necesario¹²². En consecuencia, el PAE nació carente de fuerza jurídica obligatoria, hasta el momento en que fuera aprobado de nuevo conforme al artículo 15 enmendado. Aun así, diversas delegaciones nacionales, y muy especialmente la española, instaron a las demás Partes Contratantes a adoptar el PAE “como primera medida para la aplicación futura del Protocolo enmendado”¹²³.

En su Duodécima Reunión Ordinaria, las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona fijaron las dos grandes líneas de acción que iban a desarrollar antes de la entrada en vigor de las enmiendas de 1996 al Protocolo de fuentes terrestres. Por un lado, acordaron llevar adelante la formulación, aplicación y seguimiento de actividades relacionadas con la evaluación de la contaminación que se consideran instrumentos esenciales para verificar el estado de la contaminación de la región, así como los progresos hechos por los países en la lucha contra la contaminación¹²⁴. Por otro lado, y más relevante a efectos de este trabajo, fue el acuerdo de dar prioridad a la realización de actividades en el marco del PAE¹²⁵. En aplicación del PAE, en esta Reunión Ordinaria se adoptaron dos acuerdos importantes y se encargó a la Secretaría la preparación de diversas medidas en ejecución del mismo¹²⁶. El primer acuerdo fue aprobar un documento preparado por la Secretaría, titulado “Documento operativo para la aplicación del PAE”. En

¹²² UNEP(OCA)/MED IG. 11/10, nota 120, p. 27, párr. 107; y Anexo IV, Apéndice II, p. 2.

¹²³ *Ibid.*, p. 7.

¹²⁴ UNEP(DEC)/MED IG. 13/8: *Informe de la Duodécima Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y sus Protocolos (Mónaco, 14 a 17 de noviembre de 2001)*, Anexo IV, p. 8, párr. 2. Con el tiempo, ello llevó a la aprobación de la Decisión IG 17/2, titulada “Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento de conformidad con el Convenio de Barcelona y sus Protocolos”. UNEP(DEPI)/MED IG. 17/10: *Informe de la Decimoquinta Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo y sus Protocolos (Almería (España), 15 a 18 de enero de 2008)*, p. 6, párr. 28 y Anexo V, pp. 21-28. Sobre el Comité de Cumplimiento, véase la contribución de José Juste Ruiz publicada en esta misma monografía.

¹²⁵ UNEP(DEC)/MED IG. 13/8, nota 124, Anexo IV, p. 8, párr. 4.

¹²⁶ En concreto: que la Secretaría preparase una evaluación de las directrices relacionadas con el tratamiento de las aguas residuales y las prácticas de reutilización de las aguas residuales municipales en la región mediterránea; que preparase directrices sobre el manejo de la basura costera y marina, junto con un plan de acción para ayudar a los países a mejorar los aspectos institucionales y técnicos del manejo de la basura costera; que iniciase los trabajos con relación a la cuestión de la contaminación fluvial y de la gestión de las cuencas fluviales; y que finalizase los criterios y normas de calidad de las aguas destinadas a baños. *Ibid.*, Anexo IV, pp. 10-11.

este documento se describen las actividades que se deben realizar en los planos nacional y regional para lograr la reducción gradual y, para el año 2025, la eliminación de la contaminación de origen terrestre¹²⁷. Acordaron, además, que todos los Estados ribereños del Mediterráneo adoptarían planes de acción nacionales (PANs) para hacer frente a la contaminación causada por actividades terrestres como parte de la aplicación del PAE. Estos PANs debían quedar completados para el año 2003 y ser operativos para el 2005¹²⁸.

En la Decimocuarta Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes continuó el trabajo preparatorio para la futura aplicación del Protocolo enmendado en 1996. Así, de un lado, las Partes Contratantes en el marco del artículo 7 enmendado, aprobaron las Directrices sobre la reutilización de las aguas residuales municipales y las Directrices sobre la transferencia de tecnología y conocimientos para conseguir cumplir los objetivos del PAE y de los PANs¹²⁹. Por otra parte, encargaron a la Secretaría nuevas obligaciones para facilitar el cumplimiento del Protocolo enmendado en 1996 y para comenzar a convertir al PAE en uno o varios planes regionales¹³⁰.

Coincidiendo con el treinta aniversario de la adopción del Convenio de Barcelona, la Decimoquinta Reunión Ordinaria supuso un cambio cualitativo. Al

¹²⁷ UNEP(DEC)/MED IG. 13/4: *Operational Document for the Implementation of the Strategic Action Programme to Address Pollution of the Mediterranean Sea from Land-based Activities (SAP)*, 82 pp. Vide UNEP(DEC)/MED IG. 13/8, nota 124, Anexo IV, p. 9, párr. 1.

¹²⁸ *Ibid.*, nota 124, Anexo IV, p. 9, párr. 4. La Decimotercera Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes volvió a insistir en la necesidad de preparar PANs para combatir la contaminación de las zonas marinas y costeras resultante de las actividades de origen terrestre, como parte de la aplicación del PAE, que deberían estar en fase de aplicación a más tardar en 2005. UNEP(DEC)/MED IG. 15/11, nota 121, Anexo III, p. 9. En la Decimocuarta Reunión, se constató que todas las Partes Contratantes ya habían aprobado sus correspondientes PANs, estando todos ellos operativos. UNEP(DEPI)/MED IG. 16/13: *Report of the 14th Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean and its Protocols (Portoroz (Slovenia), 8-11 November 2005)*, p. 20, párr. 119.

¹²⁹ UNEP(DEPI)/MED IG. 16/13, nota anterior, Anexo III, p. 12.

¹³⁰ Entre otras: que la Secretaría preparase planes regionales para la reducción de nutrientes y del mercurio procedente de instalaciones industriales, para la gestión y eliminación de los depósitos de bifenilos policlorados (BPC) y productos químicos obsoletos, aceites lubricantes usados, pilas usadas y sustancias peligrosas; que comenzase a trabajar en la formulación de los elementos que se incluirían en el futuro en las medidas y calendarios jurídicamente vinculantes a los que se refiere el artículo 15 del Protocolo enmendado, sobre la base del PAE y teniendo en cuenta cualquier desarrollo internacional relevante; y que formulase y aplicase programas de seguimiento de la contaminación marina conforme a los artículos 7 y 8 del Protocolo enmendado en 1996 como herramientas indispensables para la adecuada aplicación del PAE, especialmente para la evaluación de la efectividad de las medidas de reducción de la contaminación adoptadas. *Ibid.*, Anexo III, pp. 12-13.

haber entrado ya en vigor las enmiendas de 1995 al Convenio de Barcelona, las Partes Contratantes dejaron de adoptar recomendaciones y comenzaron a adoptar decisiones. Se pasó, en definitiva, del *soft law* al *hard law*. Además, ante la expectativa de una pronta entrada en vigor de las enmiendas de 1996, las Partes Contratantes adoptaron la Decisión IG 17/8, titulada “Aplicación de los PANs y preparación de las medidas jurídicamente vinculantes y los calendarios establecidos por el artículo 15 del Protocolo sobre la contaminación de origen terrestre”¹³¹. En esta Decisión, las Partes Contratantes afirmaron el progreso sustancial logrado en la lucha contra la contaminación de origen terrestre logrado mediante la aplicación de los PANs desde 2005 y tuvieron en cuenta tanto los resultados del análisis comparativo realizado por la Secretaría del contenido de los PANs en relación con las metas previstas del PAE, como los artículos 5 y 15 del Protocolo enmendado. Por ello, decidieron tanto proseguir la aplicación de los PANs aprobados en 2005 en la mayor medida de lo posible, previendo la revisión de sus contenidos en 2011, como establecer un grupo de trabajo para que elabore a más tardar en 2011 (o antes, en función de cuándo entrasen en vigor las enmiendas de 1996) planes y programas de acción que contengan las medidas y los calendarios jurídicamente vinculantes prescritos por el artículo 15 del Protocolo enmendado.

3.4.2. Con posterioridad a su entrada en vigor

Las enmiendas de 1996 al Protocolo de fuentes terrestres entraron en vigor el 11 de mayo de 2008. Ello determinó que la celebración de la Decimosexta Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes se adelantase al 2009. En esta ocasión, las Partes Contratantes adoptaron tres decisiones, en aplicación del artículo 15 del Protocolo enmendado, que contienen los tres primeros planes de acción regionales que contienen medidas y calendarios para su ejecución jurídicamente vinculantes. Éstos fueron el Plan regional para la reducción de la DBO5 (demanda biológica de oxígeno a los cinco días de reacción) de las aguas residuales urbanas¹³²; el Plan regional de eliminación de la aldrina, el clordán, la dieldrina,

¹³¹ UNEP(DEPI)/MÉD IG. 17/10, nota 124, p. 10, párr. 52 y Anexo V, pp. 123-124.

¹³² Decisión IG 19/7: “Plan regional para la reducción de la DBO5 de las aguas residuales urbanas en el marco de la aplicación del Artículo 15 del Protocolo contra la contaminación de origen terrestre”. UNEP(DEPI)/MÉD IG. 19/8: *Informe de la Decimosexta Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo y sus Protocolos (Marrakech (Marruecos), 3 al 5 de noviembre de 2009)*, p. 6, párr. 37. Su texto está reproducido en *ibíd.*, Anexo II, pp. 77-84. Éste fue el único de los tres Planes regionales en los que al menos una Parte Contratante expresó su desencanto por considerarlo poco exigente. Así, Israel expresó “su apoyo al principio adoptado por esta decisión

la endrina, el heptacloro, el mirex y el toxafeno¹³³; y el Plan regional para la eliminación gradual del DDT¹³⁴. También en el marco del Protocolo enmendado en 1996 las Partes Contratantes adoptaron la Decisión IG 19/10, titulada “Gestión cabal de los productos químicos”¹³⁵. En esta Decisión, las Partes Contratantes acordaron, entre otras cosas, empezar a preparar planes o programas regionales en cumplimiento del artículo 15 del Protocolo enmendado en 1996 sobre diversos contaminantes, en concreto, sobre los nuevos COPs que unos meses antes se habían incorporado al Convenio de Estocolmo¹³⁶, sobre el mercurio¹³⁷ y sobre la demanda biológica de oxígeno (DBO) en el sector alimentario.

Estos tres nuevos planes regionales pudieron ser adoptados en la Decimoséptima Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona¹³⁸. En esta ocasión también se aprobaron, en desarrollo del artículo 7.1.c) del Protocolo enmendado en 1996, los Criterios y estándares para la calidad de las

para el establecimiento de normas vinculantes, lo que considera un paso adelante para reducir la contaminación en el Mediterráneo. No obstante, los niveles de los valores límite de emisión que se proponen no constituyen normas u objetivos suficientemente elevados. En el mejor de los casos, describen una situación ya existente en lo que se refiere a la mayor parte de los países miembros (...) No obstante, Israel no puede sino expresar su desencanto por no haberse transmitido un mensaje más firme, y para terminar con una nota positiva expresa la esperanza de que en el futuro este foro adopte una nueva decisión, que esa vez sea más ambiciosa”. *Ibid.*, p. 6, pár. 36.

¹³³ Decisión IG 19/8: “Plan regional de eliminación de la aldrina, el clordán, la dieldrina, la endrina, el heptacloro, el mirex y el toxafeno en el marco de la aplicación del Artículo 15 del Protocolo contra la contaminación de origen terrestre”. *Ibid.*, p. 7, pár. 39 y Anexo II, pp. 85-91.

¹³⁴ Decisión IG 19/9: “Plan regional para la eliminación gradual del DDT en el marco de la aplicación del Artículo 15 del Protocolo contra la contaminación de origen terrestre”. *Ibid.*, p. 7, pár. 41 y Anexo II, pp. 93-99.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 7, pár. 43 y Anexo II, pp. 101-102.

¹³⁶ *Vide supra*, nota 22.

¹³⁷ En línea con las negociaciones internacionales que se están desarrollando para adoptar un instrumento mundial jurídicamente obligatorio sobre el mercurio.

¹³⁸ UNEP(DEPI)/MED IG. 20/8: *Informe de la Decimoséptima Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo y sus Protocolos (París (Francia), 8-10 de febrero de 2012)*, p. 18, párs. 70-73. La Decisión IG. 20/8.1: “Plan Regional sobre la reducción de los insumos de mercurio en el marco de la implementación del artículo 15 del Protocolo contra la contaminación de origen terrestre” se publicó en *ibid.*, Anexo II, pp. 83-88; la Decisión IG. 20/8.2: “Plan Regional sobre la reducción de DBO5 en el sector alimentario en el marco del artículo 15 del Protocolo contra la contaminación de origen terrestre”, en *ibid.*, Anexo II, pp. 89-93; y la Decisión IG. 20/8.3: “Plan Regional sobre la eliminación en el marco de la implementación del artículo 15 del Protocolo contra la contaminación de origen terrestre, de 1996, de alfa hexaclorociclohexano; beta hexaclorociclohexano; hexabromobifenilo; clordecona; pentaclorobenceno; éter de tetrabromodifenilo; éter de pentabromodifenilo; éter de hexabromodifenilo y éter de heptabromodifenilo; lindano; endosulfán; ácido perfluorooctanosulfónico, sus sales y fluoruro de perfluorooctanosulfónico”, en *ibid.*, Anexo II, pp. 94-117.

aguas de baño¹³⁹, así como el Marco estratégico para la gestión de los desechos marinos¹⁴⁰.

Los seis Planes regionales de acción aprobados hasta la fecha presentan unas características comunes a destacar. Todos ellos se conciben como el estándar ambiental mínimo que cumplirán los Estados ribereños del Mediterráneo, pues en los seis planes regionales se afirma que sus disposiciones no obstarán a la aplicación de disposiciones más rigurosas que las previstas en los mismos que se contengan en otros instrumentos o programas nacionales, regionales o internacionales existentes o futuros. Las medidas previstas en cada plan regional están descritas de manera muy estricta (p. ej., prohibir con efecto inmediato la instalación de nuevas plantas cloro-alcálicas que utilicen células de mercurio) y, en general, lo mismo sucede con los calendarios para su implementación (p. ej., en el caso de los COPs lo más habitual es exigir que cada Parte Contratante deberá implementar las medidas previstas en cada plan regional a más tardar para la siguiente Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes). Además, de conformidad con el artículo 26 del Convenio de Barcelona enmendado y del artículo 13.2.d) del Protocolo enmendado en 1996, las Partes Contratantes deberán informar periódicamente sobre la implementación de las medidas previstas en cada plan regional y sobre su efectividad. La periodicidad de la obligación de informar varía entre la obligación de hacerlo dos veces al año, como sucede en el Plan regional sobre la eliminación del DDT, o la de informar cada dos años, como sucede a título de ejemplo en el Plan regional sobre la eliminación de los nuevos COPs introducidos en el Convenio de Estocolmo. Ello facilitará, en consecuencia, el cumplimiento del artículo 27 del Convenio de Barcelona enmendado y de la Decisión IG 17/2, adoptada en la Decimoquinta Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes, sobre los procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento.

Respecto de la Decisión IG 20/10, relativa a la “adopción del Marco estratégico para la gestión de desechos marinos”, cabe tener en cuenta que es la respuesta de los Estados mediterráneos a la Quinta Conferencia internacional sobre detritos marinos celebrada en Honolulu en marzo de 2011¹⁴¹. Además, la entrada

¹³⁹ *Ibid.*, p. 8, párr. 77. La Decisión IG. 20/9: “Criterios y Estándares para la calidad de aguas de baño en el marco de la implementación del artículo 7 del Protocolo contra la contaminación de origen terrestre” se publicó en *ibid.*, Anexo II, pp. 118-123. La delegación española logró que se aprobara una enmienda a esta Decisión, conforme a la cual “estos criterios deberán ser revisados a la vista de la experiencia de las Partes Contratantes y el posible progreso en otros foros específicos en el año 2015”.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 19, párs. 78-84. La Decisión IG. 20/10: “Adopción del Marco estratégico para la gestión de desechos marinos” se publicó en *ibid.*, Anexo II, pp. 124-167.

¹⁴¹ Véase *supra*, nota 16.

en vigor en 2008 del Protocolo enmendado en 1996¹⁴², la entrada en vigor en 2009 de la calificación del Mar Mediterráneo como Zona Especial en el Anexo V de la Convención internacional para prevenir la contaminación procedente de buques (MARPOL) y la entrada en vigor en 2011 del Protocolo para la gestión integrada de las zonas costeras mediterráneas dotó de mayor protagonismo a la gestión de los desechos marinos en esta región. Por ello, la Decisión IG 20/10, al mismo tiempo que adoptó el Marco estratégico regional para la gestión de desechos marinos¹⁴³, solicitó al MED POL y a la Secretaría que preparasen un plan regional de gestión de desechos marinos en el marco del artículo 15 del Protocolo enmendado contra la contaminación de origen terrestre, para su adopción en la siguiente Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes, que se celebrará en 2013.

4. CONCLUSIONES

Pese a la importancia objetiva de la contaminación telúrica de los mares, existe un insuficiente marco jurídico de ámbito mundial para hacer frente a la misma. Los Estados han sido incapaces de adoptar un convenio de ámbito mundial en el que se aborden todos los aspectos que presenta la mayor fuente contaminante de los mares. Las normas jurídicas de eficacia mundial existentes para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino por fuentes y actividades terrestres han sido muy escasas y, o bien tienen un contenido excesivamente genérico, o bien se ha optado por la adopción de instrumentos internacionales de *soft law*, o bien afectan a la contaminación telúrica de los mares solo de manera limitada e indirecta.

Esta situación contrasta notablemente con los desarrollos jurídicos que en esta materia se han producido a escala regional. Tanto en los trece mares regionales que componen el Programa de mares regionales del PNUMA, como en las cinco regiones marinas que se han asociado a este Programa, existen normas jurídicas adoptadas específicamente para hacer frente a esta fuente contaminante de los mares. En consecuencia, resulta obvio que los Estados han preferido concretar su cooperación internacional para luchar contra este tipo de contaminación marina a escala regional, antes que hacerlo con una dimensión mundial.

¹⁴² El punto 14 del Anexo I.C del Protocolo enmendado define a las basuras o desechos marinos como “cualquier material sólido persistente, fabricado o tratado que se descargue, evacue o abandone en el medio marino y costero”.

¹⁴³ El objetivo general del Marco estratégico es asegurar que los desechos de las zonas marinas y costeras no afecten de manera adversa el medio ambiente costero y marino y que los impactos relativos a las propiedades y cantidades de desechos marinos en el medio ambiente marino y costero resulten minimizados, controlados y eliminados en el mayor grado posible por medio de actividades regionales y nacionales.

Dentro del Programa de mares regionales del PNUMA, el Mediterráneo presenta un interés especial. Este interés especial deriva del hecho no sólo de haber sido el primer programa de mar regional del PNUMA, incluido el primero en adoptar un Protocolo para prevenir y combatir la contaminación marina procedente de fuentes terrestres, sino también por la gran influencia que ha tenido en el resto de programas de mares regionales del PNUMA. Esta influencia en otras regiones marinas del mundo se produjo tanto cuando se adoptó el Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre (Atenas, 17 de mayo de 1980), como cuando se adoptaron enmiendas al mismo el 7 de marzo de 1996 en Siracusa (Italia).

El Protocolo de Atenas de 1980 creó el marco jurídico en el que las Partes Contratantes fueron capaces de adoptar un número importante de actividades regionales para su aplicación progresiva. Así, se realizaron evaluaciones del estado de la contaminación del Mar Mediterráneo para cada una de las sustancias individualizadas o grupos de sustancias que se enumeran en los Anexos I y II de este Protocolo. Ello a su vez permitió que las Partes Contratantes pudieran adoptar medidas comunes para el control de todas las sustancias enumeradas en su Anexo I y respecto de casi todas las incluidas en su Anexo II. Incluso elaboraron un número importante de directrices, incluidas normas o criterios comunes, sobre los diversos aspectos relacionados con la gestión de los residuos a los que se hace referencia en el artículo 7 del Protocolo de 1980.

En su conjunto, se puede considerar que el Protocolo de Atenas de 1980 supuso un primer paso en la aparición de compromisos de *hard law* en la lucha contra la contaminación de origen terrestre. No cabe olvidar que incluso cinco años después de su adopción, fracasó a nivel mundial el intento del PNUMA de que se adoptase un convenio de ámbito mundial en esta materia, no pudiéndose ir más allá de la adopción de las Directrices de Montreal de 1985. Aunque es cierto que muchos de los compromisos previstos en el Protocolo de 1980 tenían un contenido genérico, no debe olvidarse que las Partes Contratantes fueron capaces de ir concretando su contenido en las diversas medidas comunes y directrices que adoptaron en cumplimiento del mismo. Probablemente el punto débil de este Protocolo estuvo en la falta de obligatoriedad jurídica de estas medidas comunes y directrices regionales, que no pasaron de ser normas de *soft law*. Para su aplicación práctica, fue necesario que las Partes Contratantes adoptaran medidas nacionales en ejecución de las mismas, lo que mermó su eficacia.

Las enmiendas de 1996 supusieron, de un lado, dar un contenido más agresivo y concreto a la lucha contra la contaminación telúrica del Mediterráneo, de conformidad con los compromisos de *soft law* asumidos tanto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, como en el PGA. Por otro lado, estas enmiendas crearon el marco jurídico para que las Partes Con-

tratantes puedan adoptar planes de acción y programas nacionales y regionales que contengan medidas y calendarios para su aplicación que sean jurídicamente vinculantes. Es decir, no sólo se pretende pasar de los compromisos genéricos a los concretos, sino además del *soft law* al *hard law*. Desde la adopción de estas enmiendas, las Partes Contratantes han mantenido un esfuerzo continuado para lograr su pronta aplicación. Ello ha determinado que, pese al poco tiempo transcurrido desde su entrada en vigor a mediados de 2008, ya se hayan podido aprobar hasta seis planes regionales de acción. Con ellos ha quedado demostrado que sí se pueden adoptar medidas regionales vinculantes jurídicamente para luchar contra la contaminación del Mediterráneo de origen terrestre. Es de esperar que la actitud de las Partes Contratantes prosiga por la misma línea en el futuro.