

Capítulo 16

LA REGIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN AMBIENTAL MARINA. EL CASO DEL MEDITERRÁNEO

VALENTÍN BOU FRANCH

Sumario

1. Los orígenes de la cooperación regional en los asuntos ambientales marinos. 2. El Programa de mares regionales del PNUMA. 3. Las características de la cooperación regional mediterránea en los asuntos ambientales marinos. 4. La evolución de la cooperación regional mediterránea en los asuntos ambientales marinos. 4.1 La planificación integrada del desarrollo y la gestión de los recursos de la cuenca del Mediterráneo. 4.2 El Programa coordinado de vigilancia e investigación de la contaminación en el Mediterráneo. 4.3 El marco jurídico para la protección del medio ambiente en el Mediterráneo. 4.4 Las consecuencias institucionales y financieras del PAM. 5. La revisión y actualización del sistema de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación desde 1995. 6. El nuevo marco político para la cooperación ambiental en la región mediterránea. 7. El nuevo marco jurídico para la cooperación ambiental en la región mediterránea. 8. Bibliografía.

1 LOS ORÍGENES DE LA COOPERACIÓN REGIONAL EN LOS ASUNTOS AMBIENTALES MARINOS

El Consejo Internacional para la Exploración de los Mares,¹ creado en 1902, es ciertamente la organización internacional más antigua que

1 En adelante, citado como ICES, International Council for the Exploration of the Seas.

existe relacionada con el estudio del medio ambiente marino. Esta organización ha estado activa principalmente en las zonas del Atlántico Norte y del Mar Báltico. El ICES es una organización científica pura, carente de competencias normativas, aunque ha sido admitida como órgano asesor científico en diversas Comisiones internacionales que sí tienen tales competencias normativas. Por lo tanto, una característica básica del ICES es la combinación, bajo sus auspicios, de la realización de estudios puramente científicos con las investigaciones que tienen diversos objetivos aplicados como, por ejemplo, en relación con la explotación de los recursos marinos vivos y no vivos.

A medida que se desarrolló la preocupación sobre las consecuencias reales y potenciales de la contaminación, el ICES centró su actividad cada vez más en los estudios sobre la contaminación marina. Ya en la década de los años sesenta, el ICES estableció un Comité específico para los asuntos relacionados con la contaminación marina. También estableció diversos grupos de trabajo para coordinar y desarrollar la investigación sobre la contaminación marina. El primer gran proyecto de investigación cooperativa sobre la contaminación marina llevado a cabo por el ICES comenzó en 1967, cuando estableció un grupo de trabajo para reunir datos estadísticos sobre las sustancias peligrosas o potencialmente peligrosas para las pesquerías que se vertían o que fuera probable que fuesen vertidas en el Mar del Norte y en los mares adyacentes. Este proyecto investigador fue seguido de otras investigaciones de ámbito regional.

La idea de una aproximación regional a los asuntos ambientales marinos no es nueva dentro del sistema de las Naciones Unidas,² como lo demuestra el pronto establecimiento de comisiones económicas regionales

2 Véase, entre otros, MILES, E. On the Roles of International Organisations in the New Ocean Regime, 1983. In: CHOON-HO, Park (ed.). *The Law of the Sea in the 1980s*, p. 383-445; SOHN, L. B. Implications of the Law of the Sea Convention Regarding the Protection and Preservation of the Marine Environment, 1985. In: KRUEGER, R. B.; RIESENFELD, S. A. (eds.). *The Developing Order of the Oceans*, p. 103-116; CURTIS, C. E. Recent Developments Under Special Environmental Conventions, 1985. In: KRUEGER, R. B.; RIESENFELD, S. A. (eds.). *The Developing...*, cit., p. 117-132; JOHNSTON, D. M. Conservation and Management of the Marine Environment: Responsibilities and Required Initiatives in Accordance with the 1982 U.N. Convention on the Law of the Sea, 1985. In: KRUEGER, R. B.; RIESENFELD, S. A. (eds.). *The Developing...*, cit., p. 133-179; TREVES, T. The Role of Universal International Organisations in

del Consejo Económico y Social para Europa (CEPE), Asia y el Pacífico (ESCAP), América Latina (CEPAL), África (ECA) y Asia occidental (ECWA). Varias organizaciones de Naciones Unidas, tales como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la UNESCO y la Organización Marítima Internacional (OMI),³ tienen programas y oficinas regionales, o funcionarios, en Estados concretos trabajando en materias relacionadas con los océanos. Estos acuerdos proporcionan medios efectivos para asegurar que su asistencia satisface las necesidades locales.

En 1969, la FAO, la UNESCO y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) adoptaron la primera iniciativa positiva para un estudio coordinado globalmente de la calidad del medio ambiente marino. Estas organizaciones patrocinaron una serie de reuniones que llevaron al desarrollo del Programa ampliado a largo plazo para la exploración e investigación oceánica (LEPOR), con el objetivo de ampliar el conocimiento humano de los océanos, siendo una de sus finalidades la utilización de los océanos y de sus recursos para el beneficio de la humanidad.

Al año siguiente, es decir, en 1970, la FAO organizó una gran Conferencia técnica sobre la contaminación marina y sus efectos sobre los recursos vivos y la pesca, que fue precedida de un Seminario sobre los métodos de detección, medida y control de los contaminantes en el medio marino. Estas reuniones dieron un gran impulso al desarrollo de las investigaciones *in situ* relativas a la contaminación marina sobre una

Implementing the 1982 U.N. Law of the Sea Convention, 1990. In: SOONS, A. H. A. (ed.). *Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Organisations*, p. 14-38; KWIATKOWSKA, B., (1990), The Role of Regional Organisations in Development Co-operation in Marine Affairs. In: KRUEGER, R. B.; RIESENFELD, S. A. (eds.). *The Developing...*, p. 38-139; OKIDI, C. O. Protection of the Marine Environment Through Regional Arrangements, 1990. In: KRUEGER, R. B.; RIESENFELD, S. A. (eds.). *The Developing...*, p. 474-493.

3 La denominación anterior de esta organización internacional era Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OMCI).

base de colaboración. Por ejemplo, fueron un estímulo indudable para los estudios de base del ICES en el Mar del Norte y en el Mar Báltico. Además, tuvieron una influencia considerable en el desarrollo y diseño final de los convenios regionales sobre contaminación marina, tales como el Convenio para la prevención de la contaminación marina por vertimiento de buques y aeronaves (Oslo, 15 de febrero de 1972), el Convenio para la prevención de la contaminación marina resultante de fuentes terrestres (París, 4 de junio de 1974) o el Convenio para la protección del medio ambiente marino de la zona del Mar Báltico (Helsinki, 22 de marzo de 1974), así como posteriormente de los convenios sobre mares regionales del PNUMA. Muchos de los contaminantes sobre los cuales la Conferencia de la FAO expresó su preocupación fueron posteriormente incluidos en los anexos de estos convenios.

La COI se estableció en 1960 como un órgano autónomo dentro de la UNESCO para promover, planificar y ejecutar, a través de la acción concertada de sus Estados miembros, la cooperación internacional sobre la investigación marina y los programas de seguimiento, así como para proporcionar otros servicios relacionados con los océanos. El LEPOR, al que ya nos hemos referido, se convirtió en el marco de las actividades científicas de la COI. Uno de sus componentes principales era la Investigación global de la contaminación del medio ambiente marino (GIPME). La COI estableció un Grupo de coordinación internacional, con el mandato de desarrollar un Plan comprehensivo, que fue adoptado por la COI en 1975. El Plan era global en sus planteamientos pero reconoció que, en una perspectiva práctica, la contaminación se concentra en zonas costeras y varía según las áreas de que se trate. También tuvo en cuenta el hecho de que existían distintos niveles de capacidades, tradiciones y experiencias en el trabajo en cooperación, así como diferentes intereses, problemas y prioridades en las diversas áreas del mundo. El Plan comprehensivo, por lo tanto, sugirió que la mejor manera de lograr las investigaciones globales consistía en trabajar sobre bases regionales.

Por esas fechas se había completado el Plan GIPME, es decir, en el verano de 1974, el ICES había llevado a cabo el primero de una serie de estudios de base sobre la contaminación marina. La COI trabajó en consecuencia conjuntamente con el ICES para elaborar la Guía de estudios de base acerca de cómo iniciar la investigación sobre una base regional.

Pese a la solidez del Plan y de la Guía pormenorizada proporcionada para su aplicación inicial, el Plan GIPME no consiguió un gran apoyo directo, excepto en las zonas, como el Atlántico Norte, donde las investigaciones ambientales marinas ya habían comenzado con anterioridad al mismo. Sin embargo, en la siguiente sesión del Comité de trabajo para el GIPME, diversos países reafirmaron su interés en el mismo. Se ha sugerido que, aunque probablemente no fuesen las únicas razones, los factores principales que motivaron esta falta de apoyo pudieron ser el fallo en identificar y demostrar las preocupaciones e intereses regionales con un grado de minuciosidad que hubiera asegurado la adopción de medidas para promover las investigaciones apropiadas a cada región en particular; así como las severas limitaciones que existían relativas a la capacidad técnica de muchos países para aplicar este Plan.⁴

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

4 Véase UNEP, (1982), Achievements and planned development of UNEP's Regional Seas programme and comparable programmes sponsored by other bodies, UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 1, p. 2.

5 Véase SHON, L. The Stockholm Declaration on the Human Environment. *Harvard International Law Journal*, 14, p. 423 *et seq.*, 1973; GARTH. Declaration on the Human Environment. *Stanford Journal of International Studies*, 8, p. 37 *et seq.*, 1973.

of the areas which, for geographical or ecological reasons, form a natural entity and an integrated whole.”⁶

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 deberían 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”.⁷

Han pasado ya muchos años desde que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano adoptara, en 1972, el Plan de acción para el medio humano, incluyendo los Principios generales para la evaluación y el control de la contaminación marina. 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”.⁸ 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

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

7 *Op. cit.*, p. 23.

8 AGNU, Resolución 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972.

posible de cooperación y coordinación”. Posteriormente, el Consejo de Gobierno del PNUMA eligió el tema de “los océanos” como una de las áreas prioritarias en las que centraría sus esfuerzos para cumplir su función catalítica y de coordinación internacional.

2 EL PROGRAMA DE MARES REGIONALES DEL PNUMA

Como ya hemos visto, la Resolución n. 2.997 (XXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el PNUMA “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”. Posteriormente, el Consejo de Gobierno del PNUMA definió esta acción ambiental como abarcando una aproximación transectorial comprehensiva a los problemas ambientales, que debería tratar no sólo con las consecuencias, sino también con las causas de la degradación ambiental.

Conforme a la Resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, las principales funciones y responsabilidades del Consejo de Gobierno del PNUMA son las siguientes:

- “(a) To promote international co-operation in the field of the environment and to recommend, as appropriate, policies to this end;*
- (b) To provide general policy guidance for the direction and co-ordination of environmental programmes within the United Nations system;*
- (c) To receive and review the periodic reports of the Executive Director of the United Nations Environment Programme [...] on the implementation of environmental programmes within the United Nations system;*
- (d) To keep under review the world environmental situation in order to ensure that emerging environmental problems of wide international significance receive appropriate and adequate consideration by Governments;*
- (e) To promote the contribution of the relevant international scientific and other professional communities to the*

acquisition, assessment and exchange of environmental knowledge and information and, as appropriate, to the technical aspects of the formulation and implementation of environmental programmes within the United Nations system;
(f) To maintain under continuing review the impact of national and international environmental policies and measures on developing countries, as well as the problem of additional costs that maybe incurred by developing countries in the implementation of environmental programmes and projects, and to ensure that such programmes and projects shall be compatible with the development plans and priorities of those countries;
(g) To review and approve annually the programme of utilisation of resources of the Environment Fund...”

El Consejo de Gobierno del PNUMA comenzó a trabajar muy pronto. Ya en su Primera Sesión (Ginebra, 12-22 de junio de 1973), el Consejo de Gobierno del PNUMA 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.”⁹ Además, en su Segunda Sesión (Nairobi, 11-22 de marzo de 1974), el Consejo de Gobierno adoptó las Áreas de materias prioritarias del 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

9 Publicada en *op. cit.*, p. 83.

Philippines archipelagoes, 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.”¹⁰

De conformidad con ello, durante el mismo año 1974 se inició el Programa de mares regionales del PNUMA. 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. Según el Informe que presentó el Director Ejecutivo del PNUMA:

“Experience to date suggests that:

(a) The regional action plans should be developed in co-operation with the Governments concerned, taking into account their needs and priorities;

(b) The elements of action plans should be conceived as mutually dependent, and together providing environmentally sound management-tools based on realistic assessments of the state of the environment, of the needs and priorities of the region and of the socio-economic feasibility of implementing the elements;

(c) The action plans should contain a large training component, technical and legal assistance (including experts), and a mechanism for data evaluation.

In the light of the above, the Executive Director proposes that the approved objective and strategy should be replaced by the following:

(a) Objective

¹⁰ 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 *op. cit.*, p. 84.

To develop comprehensive action plans for the protection and development of specific regional seas areas for consideration by Governments concerned and to support their implementation;

(b) Summary of strategy

(i) Assessment of the state, sources and trends of marine pollution and its impact on human health, marine ecosystems resources and amenities;

(ii) Co-ordination of, and support for, environmental management efforts in the protection, development and exploitation of marine and coastal area resources;

(iii) Assistance to interested Governments in the implementation of existing conventions and promotion of new international and regional conventions, guidelines and actions to control marine pollution and protect and manage marine and coastal area resources;

(iv) Support for education and training efforts to enhance the participation of developing countries in the protection, development and management of marine and coastal area resources;

(v) Exchange of information on the protection, development and management of marine and coastal areas resources."¹¹

En el momento presente, y de acuerdo con las decisiones del Consejo de Gobierno del PNUMA, el Programa de mares regionales cubre trece zonas en las que los planes de acción regionales son ya operativos o están desarrollándose: la región del Mediterráneo;¹² la región

11 La Decisión 6/2 está publicada en *op. cit.*, p. 89-90; el Informe del Director Ejecutivo del PNUMA también está publicado en *op. cit.*, p. 131et seq.

12 Cobertura geográfica: 20 Estados participantes en el Plan de Acción (Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Croacia, Egipto, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Mónaco, Siria, Túnez y Turquía). Plan de Acción adoptado en 1975. Convenio marco firmado en 1976; entrada en vigor en 1978. La Comunidad Europea es uno de los participantes en el Plan de Acción y es Parte en el Convenio. Secretaría: PNUMA.

de Kuwait;¹³ la región de África occidental y central;¹⁴ la región del Gran Caribe;¹⁵ la región de los mares de Asia oriental;¹⁶ la región del Pacífico sur-este;¹⁷ la región del Mar Rojo y del Golfo de Adén;¹⁸ la región de África oriental;¹⁹ la región de los mares del sur de Asia;²⁰ la

-
- 13 Cobertura geográfica: 8 Estados participantes en el Plan de Acción (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Iraq, Kuwait, Omán y Qatar). Plan de Acción adoptado en 1978. Convenio marco firmado en 1978; entró en vigor en 1979. Secretaría: Organización Regional para la Protección del Medio Marino (ROPME).
 - 14 Cobertura geográfica: 21 Estados participantes en el Plan de Acción (Angola, Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Congo, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Mauritania, Namibia, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Togo y Zaire). Plan de Acción adoptado en 1981. Convenio marco firmado en 1981; entró en vigor en 1984. Secretaría: PNUMA.
 - 15 Cobertura geográfica: 25 Estados participantes en el Plan de Acción (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela), así como los territorios caribeños de Francia, Holanda y Reino Unido. Plan de Acción adoptado en 1981. Convenio marco firmado en 1983; entró en vigor en 1986. La Comunidad Europea es uno de los participantes en el Plan de Acción y firmó el Convenio. Secretaría: PNUMA.
 - 16 Cobertura geográfica: 5 Estados participantes en el Plan de Acción (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia). Plan de Acción adoptado en 1981. Convenio marco firmado en 1991.
 - 17 Cobertura geográfica: 5 Estados participantes en el Plan de Acción (Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú). Plan de Acción adoptado en 1981. Convenio marco firmado en 1981; entró en vigor en 1986. Secretaría: Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS).
 - 18 Cobertura geográfica: 7 Estados participantes en el Plan de Acción (Arabia Saudita, Egipto, Jordania, Palestina, Somalia, Sudán y Yemen). Plan de Acción adoptado en 1982. Convenio marco firmado en 1982; entró en vigor en 1985. Secretaría: Organización Científica, Cultural y Educativa de la Liga Árabe (ALECSO).
 - 19 Cobertura geográfica: 8 Estados participantes en el Plan de Acción (Comoros, Kenia, Madagascar, Mauricio, Mozambique, República Unida de Tanzania, Seychelles y Somalia), así como los Territorios Africanos Orientales de Francia. Plan de Acción adoptado en 1985. La Comunidad Europea es uno de los participantes en el Plan de Acción y firmó el Convenio. Secretaría: PNUMA.
 - 20 Cobertura geográfica: 5 Estados participantes en el Plan de Acción (Bangladesh, India, Maldivas, Pakistán y Sri Lanka). Plan de Acción y Convenio marco adoptados en 1991. Secretaría: PNUMA.

región del Atlántico sur-occidental;²¹ el Pacífico nord-oeste;²² y la región del Mar Negro.²³

El aspecto sustantivo de cualquier programa regional se destaca 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 operativa.²⁴ El PNUMA coordina directamente

-
- 21 Al comienzo de los años ochenta, el PNUMA tomó la iniciativa para desarrollar un Plan de Acción para la región del Atlántico sur-occidental (Argentina, Brasil y Uruguay) sobre la base de la Decisión 8/13(c) de la Octava Sesión del Consejo de Gobierno, solicitando la inclusión de la región del Atlántico sur-occidental en el Programa de mares regionales del PNUMA. Las consultas con los tres países interesados revelaron que, en esa época, el desarrollo del Plan de Acción debía posponerse y el representante de Brasil solicitó, en la Décimo-primer Sesión del Consejo de Gobierno (1983), que el Plan de Acción no debía considerarse como una actividad en funcionamiento del PNUMA.
 - 22 Varios Estados han expresado repetidamente su interés en el desarrollo de un Plan de Acción para el Pacífico nord-oeste que pueda incluir a China, Japón, Corea del Norte y Rusia (antes, Unión Soviética). La Conferencia Internacional sobre el Mar de Japón (Niigata, 11-14 de octubre de 1988), organizada por el Centro Oriente-Occidente, fue respaldada por el PNUMA. El Centro y el PNUMA también participaron en una Conferencia Internacional sobre los Mares de Japón y Okhotsk (Nakhodka, Unión Soviética, 17-22 de septiembre de 1989), que recomendó insistentemente el establecimiento de un programa de mares regionales en el Pacífico nord-oeste. La Decisión 15/1 de la Décimo-quinta Sesión del Consejo de Gobierno del PNUMA (1989) aprobó el desarrollo de un Plan de Acción para el Pacífico nord-oeste como parte del “programa suplementario” del Programa de mares regionales en el bienio 1990-1991.
 - 23 En 1987, el PNUMA exploró el interés en el desarrollo de un Plan de Acción para el Mar Negro mediante un contacto directo con los Estados implicados (Bulgaria, Rumania, Turquía y Unión Soviética). Aunque algunos de estos Estados expresaron su interés en el desarrollo del Plan de Acción en el marco del Programa de mares regionales, otros prefirieron el desarrollo de un programa para la protección del Mar Negro a través de los acuerdos multilaterales directos entre los Estados interesados, sin implicar al sistema de las Naciones Unidas. De hecho, ésta fue la alternativa que siguieron para la adopción del Convenio marco en 1992. Pero la Decisión 15/1 de la Décimo-quinta Sesión del Consejo de Gobierno del PNUMA (1989) aprobó el desarrollo de un Plan de Acción para esta región. En consecuencia, Bulgaria, Federación Rusa, Georgia, Rumania, Turquía y Ucrania adoptaron el Plan de Acción estratégico para el Mar Negro en 1996.
 - 24 Un estudio interesante que fija los caracteres comunes de todos los acuerdos regionales adoptados de conformidad con el Programa de mares regionales del PNUMA puede encontrarse en SAND, P. *Marine Environmental Law in the United Nations Environment Programme*. Londres y Nueva York, 1988. Véase también UNEP. *Regional Seas Programme: Workplan*, UNEP Regional Seas

o, en algunas regiones, indirectamente a través de organizaciones regionales existentes, los preparativos que llevarán a la adopción del plan de acción. En esta fase preparatoria, el PNUMA consulta a los Gobiernos a través de una serie de reuniones y misiones sobre el ámbito y el contenido de un plan de acción que se ajuste a su región. Además, el PNUMA, con la colaboración de las organizaciones regionales y mundiales apropiadas, prepara revisiones de los problemas ambientales específicos de la región para ayudar a los Gobiernos a identificar los problemas más urgentes en su región y las prioridades correspondientes a asignar a las diversas actividades diseñadas en el plan de acción.

Todos los planes de acción comparten una estructura similar, 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. En primer lugar, la valoración o evaluación ambiental. 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.

En segundo lugar, la gestión ambiental. 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

Reports and Studies n. 18. 41 p.; UNEP. *UNEP Oceans Programme: Compendium of projects*, UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 19 Rev. 3. 68 p.; UNEP. *UNEP-Sponsored programme for the protection of oceans and coastal areas*, UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 125. 48 p.

control de los residuos industriales, agrícolas y urbanos; y la formulación de planes de contingencia para tratar con emergencias contaminantes. Dado que las instituciones nacionales que se designen deben realizar tanto la evaluación ambiental como las actividades de gestión ambiental, el PNUMA proporciona asistencia y entrenamiento, cuando sea necesario, para permitir a esas instituciones nacionales una plena participación en el programa.

En tercer lugar, la legislación ambiental. Un convenio marco regional complementado por protocolos técnicos específicos, a menudo proporciona el marco jurídico para las acciones de cooperación nacional y regional. El compromiso jurídico de los Gobiernos expresa claramente su deseo político de gestionar individual y colectivamente sus problemas ambientales comunes.

En cuarto lugar, los arreglos institucionales. 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.

En quinto lugar, los acuerdos financieros. El PNUMA, junto con algunas organizaciones elegidas 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 Gobiernos de los Estados implicados deben progresivamente asumir la responsabilidad financiera total del mismo. Los Gobiernos 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. Además, los Gobiernos pueden contribuir a financiar directamente a las instituciones nacionales participantes en el programa o a actividades proyectadas específicas.

Todos los componentes de un programa regional son interdependientes. Las actividades de evaluación identifican los problemas que necesitan atención prioritaria en la región. Los acuerdos jurídicos se negocian para reforzar la cooperación entre los Estados al gestionar los problemas identificados. También proporcionan una importante

herramienta para que los políticos nacionales desarrollen medidas nacionales de control. Las actividades de gestión, concebidas para controlar los problemas ambientales existentes y para prevenir el desarrollo de otros nuevos, son uno de los medios a través de los cuales los Estados cumplen sus obligaciones convencionales. Las actividades de evaluación coordinadas continúan entonces ayudando a los Gobiernos al proporcionarles información científica para juzgar si los acuerdos jurídicos y las políticas de gestión son eficaces.

La clave del éxito de cualquier plan de acción sobre un mar regional es el acuerdo político de los Gobiernos interesados y la ejecución del programa principalmente por instituciones nacionales u otras apropiadas de la región, en estrecha colaboración con las organizaciones relevantes del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales existentes y otras organizaciones apropiadas.²⁵ La aplicación satisfactoria de un plan de acción sobre cualquier mar regional también depende en un grado considerable de unos eficaces trabajos preparatorios que tengan en cuenta la situación política y socio-económica específica de una región en concreto, las prioridades de protección ambiental definidas por los Gobiernos de la región, las necesidades y capacidades reconocidas de las instituciones nacionales que estén participando en el plan de acción, así como de los resultados de las actividades pasadas y presentes.

Teniendo en cuenta la considerable experiencia que ha acumulado en la protección y desarrollo de los mares regionales, el PNUMA ha revisado en diferentes ocasiones la aplicación de su Programa de mares regionales. Por ejemplo, el Consejo de Gobierno del PNUMA decidió en su Octava Sesión, celebrada en mayo de 1980 (Decisión 8/13 A), que los logros y el desarrollo planificado del Programa de mares regionales del PNUMA, así como de programas similares patrocinados por otras entidades, debería revisarse por un grupo de expertos gubernamentales. El Director Ejecutivo del PNUMA convocó la Reunión de expertos gubernamentales sobre programas regionales marinos en Nairobi, del 18 al 21 de enero de 1982, en cooperación con las organizaciones

25 Véase UNEP. *Directory of organisations co-operating with and contributing to UNEP's ocean programme*, UNEP Regional Seas Directories and Bibliographies n. 33.

internacionales e intergubernamentales relevantes.²⁶ Una vez más, la Decisión 15/1 de la Décimo-quinta Sesión del Consejo de Gobierno del PNUMA (Nairobi, 15-26 de mayo de 1989) actualizó el desarrollo de los programas patrocinados por el PNUMA para la protección de los océanos y de las zonas costeras desde la Reunión de revisión de 1982 y la planificación de su desarrollo futuro, que confirmó a la “protección de los océanos y de las zonas costeras y sus recursos” como una de las áreas de mayor concentración de actividad del PNUMA, decidiendo que una atención especial se debía dar, dentro de esta área, al “control de la contaminación en los mares regionales y a la gestión adecuada de sus zonas costeras.”²⁷

3 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN REGIONAL MEDITERRÁNEA EN LOS ASUNTOS AMBIENTALES MARINOS

Desde el comienzo de la década de los años setenta, aparecieron diversos enfoques jurídicos regionales sobre la formulación y elaboración de normas, estándares, así como prácticas y procedimientos recomendados para la protección del medio ambiente marino. Estos diversos enfoques jurídicos constituyen actualmente no sólo un importante ejemplo de cooperación regional internacional, sino que además también forman una rama sustancial del Derecho internacional del medio ambiente contemporáneo.

Entre los diversos enfoques jurídicos regionales relativos a la protección del medio ambiente marino, los primeros desarrollos legales tuvieron lugar en el norte de Europa, donde los Estados ribereños interesados de mares cerrados o semicerrados (tales como el Atlántico nord-este, el Mar del Norte o el Mar Báltico) adoptaron directamente

26 Su Informe final se publicó en UNEP. *Achievements and planned development of UNEP's Regional Seas programme and comparable programmes sponsored by other bodies*, UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 1, 68 p.

27 Su Informe final se publicó en UNEP. *UNEP-Sponsored programme for the protection of oceans and coastal areas*, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 135, 58 p.

diversos acuerdos regionales. Estos acuerdos regionales tuvieron dos características en común, aunque siguieron distintas concepciones jurídicas. La primera característica común que emerge de estos acuerdos regionales consiste en que todos ellos fueron el resultado de la diplomacia descentralizada o anárquica, es decir, todos los convenios adoptados para la protección ambiental de estos mares regionales fueron el resultado de la iniciativa y de las negociaciones directas entre los Estados ribereños de cada mar cerrado o semi-cerrado. Por lo tanto, parecía que la cooperación ambiental marina a nivel regional no era un sector apropiado para conseguir acuerdos jurídicos a través de las organizaciones internacionales competentes. Sin embargo, treinta años después, el modelo de la diplomacia descentralizada para el desarrollo de la cooperación regional en la protección ambiental de los mares regionales sólo se ha seguido en un único caso: en el continente antártico y en el Océano Austral, que de hecho es un océano abierto.²⁸

La segunda característica común de los distintos acuerdos jurídicos regionales adoptados por los Estados europeos del norte para la protección ambiental de los mares regionales ofrece incluso una impresión todavía peor, ya que todos ellos fueron negociados exclusivamente por y entre Estados desarrollados. En consecuencia, parecía que la colaboración regional no era capaz de lograrse para proteger un mar cerrado o semi-cerrado si hubiere algún Estado ribereño que no fuese considerado como un Estado desarrollado. Por lo tanto, la preocupación ambiental marina parecía estar limitada o monopolizada por los Estados desarrollados, no quedando abierta a cualquier Estado en desarrollo, aunque la situación real era y todavía es que los Estados en desarrollo necesitan tanto como los Estados desarrollados disfrutar de un medio ambiente marino limpio si quieren lograr un desarrollo sostenible de sus recursos.

A pesar de que los acuerdos jurídicos regionales adoptados por los Estados del norte de Europa para la protección ambiental de sus mares

28 La cooperación regional en este caso se logró por los Estados interesados en la región, es decir, por los Estados que están activos en esta región austral. Véase BERMEJO GARCÍA, R.; BOU FRANCH, V. La celebración del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente: orígenes y negociaciones. *Anuario de Derecho Internacional*, 9, p. 155-211.

regionales tuviesen estas dos características en común, al menos en sus orígenes siguieron perspectivas jurídicas diferentes. Por un lado, los Estados ribereños del Atlántico nord-este decidieron seguir un sistema casuístico. Por lo tanto, negociaron un tratado internacional diferente e independiente para prevenir, combatir y controlar cada una de las fuentes concretas de la contaminación marina. Así es como se adoptaron los siguientes tratados internacionales: el Convenio para la prevención de la contaminación marina por vertimiento de buques y aeronaves (Oslo, 15 de febrero de 1972); el Convenio para la prevención de la contaminación marina resultante de fuentes terrestres (París, 4 de junio de 1974) y su Protocolo de enmienda (París, 26 de marzo de 1986); así como el Convenio sobre responsabilidad civil por los daños de la contaminación por hidrocarburos resultantes de la exploración y explotación de los recursos minerales del fondo marino (Londres, 1 de mayo de 1977).

Por otro lado, los Estados ribereños del Mar Báltico, cuyas economías y condiciones sociales eran más uniformes, siguieron un enfoque comprensivo, adoptando sólo un único tratado internacional que cubría la protección ambiental contra la contaminación resultante de todas las fuentes de la contaminación marina.²⁹ Éste fue el caso del anterior Convenio para la protección del medio ambiente marino de la zona del Mar Báltico (Helsinki, 22 de marzo de 1974), que posteriormente fue sustituido por un nuevo Convenio sobre la protección del medio ambiente marino de la zona del Mar Báltico (Helsinki, 9 de abril de 1992), que también sigue el mismo enfoque jurídico. De hecho, parece que el sistema casuístico ha sido definitivamente abandonado y actualmente tanto el Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico nord-este (París, 22 de septiembre de 1992) como el Protocolo sobre protección ambiental al Tratado Antártico (Madrid, 4 de octubre de 1991) siguen un enfoque comprensivo e integral.

En oposición a este marco jurídico, 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,

29 Véase DE YTURRIAGA, J. A. Regional Conventions on the Protection of the Marine Environment. *Recueil des Cours*. Académie de Droit International, 162, p. 338-340.

principalmente a través de la acción del PNUMA y de otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas.³⁰ El sistema del Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y sus respectivos Protocolos ha ejercido una grandísima 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.³¹ En consecuencia, parece que, pese a sus orígenes, ha resultado más fácil lograr la cooperación ambiental marina a nivel regional dentro del marco institucionalizado de una organización internacional competente que siguiendo el sistema de la diplomacia descentralizada.

Además, entre los mares regionales cubiertos por el Programa de mares regionales del PNUMA, el sistema mediterráneo siempre ha sido la estrella protagonista de los 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 un nuevo Protocolo sobre cualquier asunto ambiental se ha adoptado para el Mar Mediterráneo, posteriormente han aparecido protocolos similares sobre la misma materia en otros acuerdos regionales marinos del PNUMA. Esta afirmación fue cierta en el pasado, y es muy probable que ocurra lo mismo en el futuro próximo, dada la importante revisión y actualización que el sistema mediterráneo ha sufrido en los años recientes.

La segunda característica que distingue a la cooperación ambiental mediterránea de otros enfoques jurídicos regionales relativos a la protección del medio marino, consiste en que el sistema jurídico regional para la protección del Mar Mediterráneo ha sido adoptado sin prejuicio de las grandes disparidades persistentes entre sus Estados-Partes. Comportándose en cierta manera como un microcosmo, el Mediterráneo refleja las más grandes diversidades económicas, políticas y culturales

30 MANOS, A. *The Regional Approach to the Protection of the Marine Environment against Pollution and UNEP's Programme for the Mediterranean*, 1992. In: LEANZA, Umberto (ed.). *Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*. Napoli, p. 19 *et seq.*

31 Véase el epígrafe dos, *supra*.

existentes entre sus Estados ribereños. De hecho, en el Mediterráneo se encuentran Estados altamente industrializados localizados en su orilla norte (España, Francia, Grecia e Italia), antiguos Estados socialistas (Albania o las nuevas Repúblicas que han surgido de la desaparecida República de Yugoslavia) y un gran número de Estados en desarrollo, ubicados principalmente en la orilla sur del Mar Mediterráneo. Pero si la protección del mar común contra la contaminación debía resultar un éxito, todos ellos, es decir, sus vecinos del norte y del sur, tuvieron que hacer para ello un esfuerzo equitativo y cooperativo.

Además, la cooperación regional ambiental en el Mar Mediterráneo se ha logrado a pesar de los distintos conflictos que existen entre sus Estados miembros. Conflictos que demasiadas veces se han convertido incluso en conflictos armados. Por ejemplo, la cooperación ambiental internacional en el Mediterráneo ha existido a pesar del gran número de conflictos armados entre los Estados árabes y el Estado de Israel, los crueles conflictos armados entre las nuevas Repúblicas emergentes de la antigua República de Yugoslavia, la confrontación histórica entre Grecia y Turquía, la situación persistente de Chipre (que enfrenta a Chipre y Grecia con Turquía) o el aislamiento mundial que se impuso a la República de Libia. De hecho, la cooperación regional sobre la protección ambiental del Mar Mediterráneo ha sido el único foro que fue capaz de reunir a todos los Estados ribereños del Mediterráneo durante los años de la Guerra Fría.

Estas dos características de la cooperación ambiental regional en el Mediterráneo condicionaron el sistema jurídico que siguieron los Gobiernos. El sistema jurídico para la protección ambiental del Mar Mediterráneo sigue la técnica del “convenio marco”, que queda a mitad camino entre los sistemas comprensivos y los casuísticos. La solución mediterránea constituye un modelo original intermedio, que posteriormente ha sido muy utilizado en el Derecho internacional del medio ambiente. 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 marco.

El modelo mediterráneo también resulta original en otros aspectos, principalmente en que los diversos instrumentos que lo componen están interrelacionados, los protocolos son independientes unos de otros y, en su conjunto, todo el sistema es progresivo. En primer lugar, el Convenio marco y los Protocolos sectoriales están interrelacionados, dado que nadie puede llegar a ser Parte en el Convenio sin ser al mismo tiempo Parte en al menos un Protocolo e, inversamente, nadie puede llegar a ser Parte en un Protocolo sin ser, o sin llegar a ser al mismo tiempo, Parte en el Convenio. En segundo lugar, los Protocolos son independientes entre sí, en el sentido de que, por un lado, ellos resultan vinculantes únicamente para las Partes en el Protocolo en cuestión y, por otro lado, sólo las Partes en un Protocolo tienen competencia para adoptar decisiones en relación al mismo. Finalmente, el sistema también es progresivo, en el sentido de que las Partes deberán cooperar en la formulación y adopción de protocolos adicionales relativos a nuevos sectores de la contaminación marina, como así ha sido el caso en la práctica.³²

En último lugar, otra característica del sistema mediterráneo, que es compartida por absolutamente todos los acuerdos regionales en esta materia, consiste en que el régimen jurídico internacional que se aplica a la contaminación marina en la región mediterránea no se puede construir con precisión únicamente mediante la referencia a los convenios adoptados por sus Estados ribereños, sino que también debe referirse necesariamente a otros convenios sobre contaminación marina con Estados no mediterráneos que, sin embargo, también se aplican localmente.³³ En este sentido, el Convenio de Barcelona y sus Protocolos complementarios no son instrumentos jurídicos completamente aislados, sino que son elementos de un marco normativo en el que interactúan normas subregionales, regionales y globales para la protección de este medio marino. Esta

32 Véase JUSTE RUIZ, J. The Evolution of the Barcelona Convention and its Protocols for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution. In: MILES, E. L.; TREVES, T. (eds.). *The Law of the Sea: New Worlds. New Discoveries*, p. 211 *et seq.*

33 Véase LEANZA, U. La Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare e l'applicazione al Mediterraneo delle convenzioni internazionali generali in materia ambientale, 1992. In: LEANZA, Umberto (ed.). *Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*. Napoli, p. 3 *et seq.*

observación es particularmente relevante, dado que los Estados ribereños no pueden garantizar una protección total del Mediterráneo contra la contaminación, dado que ellos no son los únicos usuarios de este mar.

Esta última característica se hace evidente, por ejemplo, en el caso de la contaminación marina procedente de buques. Resulta obvio que por el Mar Mediterráneo no sólo navegan los buques que enarbolan el pabellón de sus Estados ribereños, sino que lo hacen los buques de todos los Estados. En consecuencia, para prevenir este tipo de contaminación marina sólo es posible actuar con eficacia mediante la adopción de normas universales, que trasciendan con mucho el limitado ámbito geográfico mediterráneo. A este respecto, el instrumento jurídico indispensable sigue siendo el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, conocido como Convenio MARPOL 1973/1978. Ahora bien, incluso el Convenio MARPOL 1973/1978 permite una protección ambiental mayor, que afecte a los buques de todos los Estados, que naveguen por un mar regional, siempre y cuando ese mar regional haya sido declarado como “zona especial” a los efectos de los diversos Anexos de este Convenio.³⁴

4 LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN REGIONAL MEDITERRÁNEA EN LOS ASUNTOS AMBIENTALES MARINOS

Los orígenes del sistema mediterráneo se pueden remontar a junio de 1972, cuando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano se celebró en Estocolmo. Esta Conferencia destacó los estrechos vínculos existentes entre el medio ambiente y el desarrollo económico,

34 En el caso concreto del Mar Mediterráneo, este mar regional está considerado como “zona especial” a los efectos de los Anexos I y V del Convenio MARPOL 1973/1978. Para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones, el 11 de julio de 1997 se adoptó en Malta el Memorandum de entendimiento sobre el control por el Estado del puerto en la región mediterránea. Véase el documento PM 3/10, Appendix 5, Annex I: Memorandum of Understanding on Port State Control in the Mediterranean Region, adoptado en la Tercera Reunión Preparatoria sobre Cooperación Regional relativa al Control por el Estado del Puerto en el Mediterráneo (Malta, 8-11 de julio de 1997).

definió un elenco prioritario de actividades, que incluían la protección del medio ambiente marino, y solicitó la creación del PNUMA.

Sólo dos años después, en 1974, el Consejo de Gobierno del PNUMA elaboró su Programa de mares regionales. En el marco de este Programa, 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 Mediterráneo. Dieciséis Estados ribereños del Mediterráneo y la Comunidad Europea asistieron a esta Conferencia de plenipotenciarios, que se celebró en Barcelona (España), 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 y a numerosos organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas.³⁵

4.1 La planificación integrada del desarrollo y la gestión de los recursos de la cuenca del Mediterráneo

El primer Capítulo del PAM resultó el más difícil de consensuar y el más polémico de todos. La Conferencia de plenipotenciarios que

35 El texto del PAM se puede encontrar en PNUMA, (1978), 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, Ginebra, 58 p. Sobre la aplicación posterior del PAM, véase TANGI, M. *Plan d'Action pour la Méditerranée après 1973, 1975. In: La Méditerranée*, Ann. études int., 6, p. 134 *et seq.*; DE HOYOS, D. The United Nations Environment Program: the Mediterranean Conferences. *Harvard International Law Journal*, 17, p. 639 *et seq.*, 1976; YERROULANOS, M. The Mediterranean Action Plan: a Success Story in International Co-operation. *Coastal Management*, 49, p. 175 *et seq.*; RAFTOPOULOS, E. G. The Mediterranean Action Plan in a Functional Perspective: A Quest for Law and Policy. *MAP Technical Report Series* n. 25, UNEP, Athens, 105 p.; UNEP. The Mediterranean Action Plan. Saving our common heritage, Athens, 40 p.; SKJÆRSETH, J. B. *The "effectiveness" of the Mediterranean Action Plan, International Environmental Affairs*, 1993, p. 313 *et seq.*

adoptó el PAM decidió, por unanimidad de todos sus participantes, rechazar el documento preparatorio elaborado por el PNUMA, titulado “Planificación integrada del desarrollo y la gestión de los recursos de la cuenca del Mediterráneo”. De hecho, esta Conferencia diplomática se limitó a “tomar nota” de este documento, considerando que el mismo planteaba “problemas delicados y vitales, en vista de las diferencias en el nivel económico y social de los diversos países ribereños”.

La idea de que la protección ambiental y el desarrollo económico están estrechamente interrelacionados era demasiado innovadora y revolucionaria en 1975, a pesar del hecho de que las relaciones entre el medio ambiente y el desarrollo fueran uno de los tópicos principales de discusión en la Conferencia de Estocolmo de 1972. Fue necesario esperar veinte años antes de que los fuertes vínculos entre el medio ambiente y el desarrollo económico fuesen proclamados con aceptación universal. De hecho, el concepto de “desarrollo sostenible” se proclamó unánimemente en la Conferencia de las Naciones Unidas de 1992 sobre el medio ambiente y el desarrollo (Río de Janeiro, Brasil).

Aunque la Conferencia de plenipotenciarios de 1975 rechazó el documento preparatorio del PNUMA, como mínimo las Partes en esa Conferencia pidieron al Director Ejecutivo del PNUMA que preparase un programa coordinado de actividades concertadas. Este programa debía perseguir una mejor utilización de los recursos en beneficio de todos los países de la región mediterránea y para su desarrollo, siguiendo al mismo tiempo prácticas racionales para proteger el medio ambiente y para preservar sus recursos a largo plazo.

La Conferencia de plenipotenciarios también destacó los programas de actividades que se consideraron de especial interés. De hecho, la Conferencia proporcionó un listado abierto de estas actividades, que incluyeron los siguientes cuatro programas de actividades:

“1. el desarrollo y la utilización de técnicas adecuadas desde el punto de vista económico, ecológico y sanitario, en varias esferas, por ejemplo:

a) tratamiento, utilización y eliminación en condiciones apropiadas de los desechos orgánicos e industriales originados por diversas actividades humanas;

- b) restauración de comunidades naturales degradadas y especialmente protección, mejora y estabilización de los suelos, así como ordenación de cuencas y corrección de torrentes;
 - c) utilización óptima y reutilización del agua dulce; y
 - d) mejora y uso más adecuados de los recursos vivos del mar, incluyendo especialmente la acuicultura.
2. el estudio de los costos y beneficios económicos y sociales de la introducción de consideraciones ambientales en los proyectos de desarrollo, basándose en un examen de orden ambiental de los proyectos en curso o ya ejecutados;
 3. el estudio de las consecuencias del desarrollo económico, y en particular del desarrollo del turismo y de la industria, sobre el medio de la región, teniendo en cuenta la soberanía nacional y el nivel y la política de desarrollo de cada país;
 4. el estudio de un sistema integrado de formación profesional a los distintos niveles.”

Estos programas estarían complementados con actividades de capacitación y asistencia técnica, especialmente a favor de los Estados en desarrollo.

Por lo que se refiere a la aplicación del primer Capítulo del PAM, debe señalarse que, aunque su redacción no proporcionaba la mejor base para alcanzar sus objetivos, entre 1976 y 1995 las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona han adoptado y desarrollado con éxito cuatro programas, de acuerdo con sus capacidades financieras.

El primer programa ha sido el Plan azul, que se ha ejecutado por el Centro de actividades regionales (CAR) de Sophia Antipolis. Este Centro fue creado por Francia y, en 1977, fue aceptado por las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona como un CAR para todo el Mediterráneo. El Plan azul ha intentado definir las opciones para el desarrollo sostenible de la cuenca mediterránea en el futuro: ha tomado en consideración las interacciones existentes entre las poblaciones, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo, así como sus impactos en las aguas, en las zonas costeras y en las zonas de interior. El Plan azul ha seguido un enfoque sistemático y prospectivo para obtener un instru-

mento que explorase las interacciones existentes entre las políticas de desarrollo y las condiciones ambientales.³⁶

Lo que fue original, incluso único, es que el Plan azul no perseguía recolectar pasivamente y procesar la información y opiniones del exterior, de comités y grupos de estudio extramediterráneos. Por el contrario, el trabajo fue realizado por los propios científicos del Mediterráneo, en estrecha cooperación con los Estados ribereños. El Plan azul ha sido un estudio dinámico y prospectivo, dentro de un marco flexible (que tuvo en cuenta las peculiaridades nacionales). Ha estado abierto a todas las áreas del desarrollo, con una gran orientación práctica, que no ha “dictado” medidas, sino que ha animado a los Gobiernos y a los funcionarios de los Estados mediterráneos a adoptarlas, demostrándoles cómo los problemas de cada país se integran en la realidad mediterránea colectiva.

En la Octava Reunión de las Partes Contratantes, celebrada en Antalia (Turquía), del 12 al 15 de octubre de 1993, se recomendó que el CAR del Plan azul se convirtiese en una misión permanente de estudio y seguimiento del medio ambiente y el desarrollo de la región mediterránea.

El segundo programa ha sido el Programa de actividades prioritarias (PAP), ejecutado por el CAR de Split. Al igual que el Plan azul, el PAP surgió de la Reunión intergubernamental de 1977, teniendo como sede a la ciudad de Split (Croacia, antigua Yugoslavia) desde 1980. El PAP ha perseguido la promoción de la gestión ambiental racional, mediante la elaboración de guías prácticas para la solución de los problemas prioritarios a través de proyectos pilotos y de demostraciones prácticas. También ha lanzado diversos proyectos que constituyeron la base para los primeros programas de gestión integrada de zonas costeras.

El campo de actividades del PAP ha sido el que mejor parecía representar las experiencias y las necesidades comunes de los Estados ribereños y, en consecuencia, han sido los que con mayor probabilidad han estimulado entre ellos la cooperación técnica y el intercambio de

36 Sobre el Plan azul, véase LAGOS, P. *The Blue Plan. Coastal Management*, 49, p. 170 *et seq*; BATISSE, M. A “Blue Plan” for the Mediterranean region, *Environmental Law and Policy*, 1988, p. 3 *et seq*; GRENON, M.; BATISSE, M., (eds.). *The Blue Plan: Futures for the Mediterranean Basin*. Oxford University Press, 279 p.

conocimientos. El arco de actividades del CAR-PAP ha sido muy extenso, desde el suelo hasta la acuicultura, desde el turismo hasta las nuevas formas de energías, activando de esta manera disciplinas muy diversas para proyectos muy concretos. También ha tenido un componente de capacitación nacional y entrenamiento importante, que en realidad ha sido una inversión a largo plazo en las capacidades humanas de la región.

El tercer programa ha sido la Declaración de Génova sobre la segunda década mediterránea. Diez años después de la adopción del PAM en 1975, los Estados ribereños del Mediterráneo y la Comunidad Europea reafirmaron su deseo de cooperar, decidieron intensificar sus esfuerzos, lanzaron un llamamiento a los 350 millones de personas que viven en los Estados ribereños del Mediterráneo y también a los 100 millones de turistas que visitan esta región cada año, para comprometerse todos juntos en la protección del medio ambiente mediterráneo. Este Programa representó la decisión de poner en marcha una nueva fase de los esfuerzos regionales comunes al adoptar, en 1985, la Declaración de Génova sobre la segunda década mediterránea.

La Declaración de Génova de 1985 se adoptó porque tanto los Estados ribereños del Mediterráneo como la Comunidad Europea revisaron su cooperación en el marco del PAM desde 1975 a 1984, así como el papel desempeñado hasta entonces por el PNUMA. Aunque las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona consideraron que las actividades ya realizadas y los progresos logrados eran desarrollos positivos y abundantes, también constataron que el estado de la calidad ambiental del Mar Mediterráneo requería una gran aceleración de sus actividades para mejorarlo. En consecuencia, las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona incluyeron los siguientes diez objetivos prioritarios en la Declaración de Génova de 1985 para su consecución durante la segunda década de colaboración regional:

- “1. Establishment of reception facilities for dirty ballast waters and other oily residues received from tankers and ships in ports of the Mediterranean;*
- 2. Establishment as a matter of priority of sewage treatment plants in all cities around the Mediterranean with more than 100.000 inhabitants and appropriate outfalls and/or*

- appropriate treatment plants for all towns with more than 10.000 inhabitants;*
- 3. Applying environmental impact assessment as an important tool to ensure proper development activities;*
 - 4. Co-operation to improve the safety of maritime navigation and to reduce substantially the risk of transport of dangerous toxic substances likely to affect the coastal areas or induce marine pollution;*
 - 5. Protection of the endangered marine species, such as the Monk Seal or the Mediterranean sea turtle;*
 - 6. Concrete measures to achieve substantial reduction in industrial pollution and disposal of solid waste;*
 - 7. Identification and protection of at least 100 coastal historical sites of common interest;*
 - 8. Identification and protection of at least 50 new marine and coastal sites or reserves of Mediterranean interest;*
 - 9. Intensify effective measures to prevent and to combat forest fires, soil loss and desertification;*
 - 10. Substantial reduction in air pollution which adversely affects coastal areas and the marine environment with the potential danger of acid rains.”³⁷*

Desafortunadamente, aunque las Partes Contratantes hicieron grandes esfuerzos para cumplir estos objetivos y a pesar de que lograron resultados muy importantes, algunos de los objetivos que se esperaban alcanzar durante la década 1985-1994 todavía no se han cumplido.

El cuarto y último programa desarrollado hasta ahora en el marco del Capítulo primero del PAM ha sido el Programa de gestión de las zonas costeras. La experiencia ha demostrado que las causas principales de la contaminación marina son de origen terrestre y debidas a la gestión defectuosa de las zonas costeras y de las grandes cuencas hidrográficas (principalmente, los ríos Ródano, Po y Ebro). La reubicación de todas las

37 El texto de la Declaración de Génova sobre la segunda década mediterránea puede consultarse en MILES, E. L.; TREVES, T., (eds.). *The Law of the Sea: New Worlds. New Discoveries*, Honolulu, p. 236-238.

actividades del PAM dentro del Programa de gestión de las zonas costeras, iniciado en 1989, es la fase más concreta de la cooperación mediterránea. Los problemas del medio ambiente y del desarrollo se tratan de una manera integrada, ya que cada zona costera es abordada desde todos sus aspectos y teniendo en cuenta su interdependencia mutua.

Los primeros cuatro Programas concretos de gestión integrada de zonas costeras que han estado plenamente operativos desde 1990, se desarrollaron sobre la base de proyectos pilotos ejecutados por el Programa de Actividades Prioritarias (el CAR de Split). Afectaron a la Bahía de Esmirna (Turquía), la Isla de Rodas (Grecia), la Bahía de Kastela (Croacia) y la costa de Siria. Otros cinco Programas concretos de gestión de zonas costeras se aprobaron posteriormente por las Partes Contratantes para Egipto (Fuka), Túnez (Sfax), Albania, Argelia y Marruecos. Merece destacarse que los países que se han beneficiado de estos programas son principalmente los países en desarrollo de la región. El éxito del PAM en el futuro depende, en gran medida, del éxito de estos programas. Sin embargo, debe resaltarse que, mientras los primeros cinco concretos programas se estaban llevando a la práctica, el PNUMA y el PAM publicaron en 1994 un informe³⁸ que debe servir como base general para la gestión integrada de todas las zonas costeras y marinas de la cuenca mediterránea.

4.2 El Programa coordinado de vigilancia e investigación de la contaminación en el Mediterráneo

El segundo Capítulo del PAM ha versado sobre el Programa coordinado de vigilancia e investigación de la contaminación en el Mediterráneo. Cuando el PNUMA y los organismos especializados de las Naciones Unidas comenzaron a desarrollar el componente de evaluación ambiental del PAM, se dieron cuenta que necesitaban datos más relevantes y actualizados sobre el estado de la contaminación marina. La primera fase del Programa de vigilancia e investigación de la

38 Véase UNEP. Guidelines for integrated coastal and marine management, with special reference to the Mediterranean basin, 80 p.

contaminación en el Mediterráneo (conocido como el Programa MED POL), operativo entre 1975 y 1981, consistió originariamente en siete proyectos pilotos diseñados para proporcionar una imagen preliminar del estado de la contaminación en el Mar Mediterráneo, ya que existía una necesidad real de conocer exactamente el grado de contaminación del Mediterráneo. Otros tres proyectos pilotos se añadieron inmediatamente después del inicio de este programa. Más de 200 equipos de científicos provenientes de 83 instituciones en 16 países mediterráneos participaron en esta primera fase del Programa MED POL. Aunque muchos de los proyectos que se realizaron proporcionaron resultados globales que no eran representativos de toda la región debido al desequilibrio numérico de las instituciones participantes, el Programa MED POL en su conjunto sí que proporcionó una riqueza de datos extremadamente útiles y, quizás, aún incluso más importante, una enorme experiencia en la que se basó la siguiente fase del Programa MED POL.³⁹

El Programa a largo plazo sobre el seguimiento y la investigación de la contaminación en el Mar Mediterráneo (conocido como MED POL Fase II) comenzó su vigencia en 1982, extendiéndose hasta 1995. El MED POL Fase II incluyó tres componentes principales: seguimiento, investigación y actividades para la aplicación progresiva del Protocolo de Atenas de 1980 sobre la contaminación resultante de fuentes terrestres. Todos estos tres componentes estaban muy interrelacionados y se apoyaban mutuamente.⁴⁰

Los objetivos del componente de seguimiento del MED POL Fase II eran evaluar la efectividad de las medidas de control y determinar, sobre una base permanente, el estado de la contaminación en el Mediterráneo. Estos objetivos se lograron a través de la aplicación de los programas nacionales de seguimiento de la contaminación marina. Para este fin, el PAM ayudó a los laboratorios participantes, reforzando sus

39 Véase FAO; UNESCO; IOC; WHO; WMO; IAEA; UNEP, (1983), Co-ordinated Mediterranean Pollution Monitoring and Research Programme (MED POL)-Phase I: Programme description, UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 23, 219 p.

40 Véase UNEP. Long-term programme for pollution monitoring and research in the Mediterranean (MED POL) - Phase II, UNEP Regional Seas Reports and Studies, n. 28, Rev. 1, 21 págs.

propias capacidades nacionales. Prácticamente, todos los países del Mediterráneo tienen actualmente un programa nacional de seguimiento de la contaminación marina en diverso estadio de operatividad. Los progresos, en concreto en los países en desarrollo de la región, han sido enormes. Sin embargo, todavía queda un largo camino que recorrer. En muchos países, la totalidad de las infraestructuras tuvieron que ser establecidas por primera vez, se crearon y equiparon laboratorios y se desarrolló el necesario potencial humano. En este contexto, la ayuda proporcionada por el MED POL Fase II sólo se puede considerar como un incentivo y como una ayuda moral a estos países.

El componente de investigación del MED POL Fase II se designó principalmente para ayudar al programa de seguimiento y para proporcionar mayores conocimientos que sirvieran de base para la realización de evaluaciones más precisas sobre el estado de la contaminación del Mediterráneo. Los proyectos de investigación se presentaron como propuestas por las instituciones nacionales interesadas para ser evaluados por el PNUMA y por los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. Una vez aceptados como proyectos MED POL, recibieron una ayuda financiera y técnica reducida. Por esta vía, se desarrollaron en total cerca de 120 proyectos concretos de investigación.

Las actividades para la aplicación progresiva del Protocolo 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 de este Protocolo, normalmente a una media de dos por año, de conformidad con un calendario y una periodicidad preestablecidos. Muchas de las evaluaciones ya se han completado y, en la mayoría de los casos, los Estados mediterráneos han adoptado las medidas jurídicas apropiadas, preparadas sobre la base de estas evaluaciones. De hecho, a finales de 1996 las Partes Contratantes ya habían adoptado quince recomendaciones sobre medidas comunes para el control de las fuentes de origen terrestre de la contaminación marina.⁴¹

41 Las primeras trece medidas comunes se publicaron en UNEP, (1995), Common Measures for the Control of Pollution adopted by the Contracting Parties to the

Como una medida para el refuerzo adicional del Protocolo de 1980 de fuentes terrestres, el MED POL Fase II gradualmente se fue centrando en los problemas de relevancia directa para la prevención y la eliminación de la contaminación resultante de actividades terrestres. Como resultado de esta estrategia, en 1996 se llevó finalmente a cabo la segunda investigación sobre los contaminantes de origen terrestre existentes en el Mediterráneo.⁴²

Además de estas valoraciones o evaluaciones, este componente del MED POL Fase II también ha implicado la preparación de guías directrices sobre los distintos aspectos de la gestión de los residuos enumerados en el art. 7 del Protocolo de fuentes terrestres. Las Guías directrices que se aprobaron versan sobre las autorizaciones para las descargas de aguas residuales; los emisarios submarinos para comunidades de pequeño y mediano tamaño; el tratamiento requerido de los efluentes que contienen sustancias listadas en los anexos de este Protocolo; así como sobre los productos y procesos alternativos.⁴³

4.3 El marco jurídico para la protección del medio ambiente en el Mediterráneo

El tercer Capítulo del PAM se refirió al marco jurídico para la protección del medio ambiente en el Mediterráneo. La Conferencia de plenipotenciarios que adoptó el PAM, también solicitó la elaboración de un Convenio marco para la protección del medio marino del Mediterráneo contra la contaminación y de dos Protocolos: uno relativo a la cooperación en la lucha contra la contaminación del Mediterráneo por el petróleo y

Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution, *MAP Technical Reports Series* n. 95, Athens, 69 p. Posteriormente, en 1996, se adoptaron dos nuevas medidas comunes relativas, respectivamente, a las medidas para el control de la contaminación resultante del zinc, del cobre y de sus componentes; y las medidas para el control de la contaminación resultante de los detergentes.

42 Véase UNEP. Survey of Pollutants from Land-Based Sources in the Mediterranean. *MAP Technical Reports Series* n. 109, Athens, 188 p.

43 Véase, por ejemplo, UNEP. Guidelines for authorisations for the discharge of liquid wastes into the Mediterranean Sea, *MAP Technical Reports Series* n. 107, Athens, 200 p.

otras sustancias nocivas en casos de emergencia; y el otro relativo a los vertidos desde buques y aeronaves.⁴⁴

Un año después, con la idea de desarrollar el componente jurídico del PAM, el PNUMA convocó una nueva Conferencia de plenipotenciarios de los Estados ribereños de la región del Mediterráneo sobre la protección del Mar Mediterráneo. Esta Conferencia de plenipotenciarios también se celebró en Barcelona (España), del 2 al 16 de febrero de 1976, y concluyó con la adopción del Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y de sus dos primeros Protocolos adicionales: 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.⁴⁵

Posteriormente, otros tres Protocolos adicionales se adoptaron por las respectivas Conferencias de Plenipotenciarios convocadas por el PNUMA de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 del Convenio de Barcelona: el Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre (Atenas, 17 de mayo de 1980), que se enmendó en El Cairo, el 11 de octubre de 1991, introduciendo un nuevo Anexo IV relativo a la prevención de la contaminación marina de origen terrestre transportada a través de la atmósfera;⁴⁶ el Protocolo

44 El proyecto de Convenio marco lo preparó la FAO; el proyecto de Protocolo para casos de emergencias lo preparó la OCMI; y el proyecto de Protocolo sobre vertidos lo presentó la delegación española.

45 Véase DE YTURRIAGA BARBERAN, J. A. Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación. *Revista de Instituciones Europeas*, 1976, p. 63-96; KISS, A. La Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution. *Revue Juridique de l'Environnement*, 1977, p. 379 et seq; VUKAS, B. The Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution. In: LEANZA, Umberto (ed.). *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*. Milano, p. 413 et seq; DEJEANT-PONS, M. Les Protocoles à la Convention de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution. In: LEANZA, Umberto (ed.). *Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, Napoli, p. 43 et seq.

46 Sobre este Protocolo, véase BLISS-GUEST, P. A. The Protocol Against Pollution from Land-Based Sources: a Turning Point in the Rising Tide of Pollution,

sobre las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo (Ginebra, 3 de abril de 1982);⁴⁷ y el Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo (Madrid, 14 de octubre de 1994).⁴⁸

Esta fórmula flexible parece bien ajustada a las necesidades de la región mediterránea. A pesar del hecho de que compartan la percepción de estar enfrentándose a un problema común regional, los Estados ribereños del Mediterráneo son muy heterogéneos, tanto económica como políticamente. Con un Convenio marco y diversos Protocolos “opcionales”, los Estados pueden aceptar la obligación jurídica general de cooperar y de proteger su mar compartido, establecida en el Convenio marco, y progresivamente pueden asumir obligaciones más específicas reguladas en los Protocolos adicionales a medida que el clima nacional de tipo político, social y económico lo permita.

4.4 Las consecuencias institucionales y financieras del PAM

El Cuarto y último Capítulo del PAM trataba de las consecuencias institucionales y financieras del propio PAM. El PAM es uno de los progra-

Standford Journal of International Law, 1981, p. 261 *et seq*; DE GUTTRY, A. La tutela del Mare Mediterraneo in un recente accordo: il Protocollo di Atene del 17 Maggio 1980, *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1981, p. 465-488.

- 47 Véase MAFFEI, M. C. The Protection of Endangered Species of Animals in the Mediterranean Sea. In: MILES, Edward L.; TREVES, Tullio (eds.). *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, p. 253-298. El Convenio de Barcelona y sus primeros cuatro Protocolos se publicaron en UNEP. *Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its related protocols*, Athens, 61 p.
- 48 Sobre este Protocolo, véase SCOVAZZI, T. Il quinto protocollo alla convenzione di Barcellona sulla protezione del Mediterraneo. *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1995, p. 365 *et seq*; BOU FRANCH, V. Prevention of Offshore Pollution in the Mediterranean Sea Area. *International Conference on Water Problems in the Mediterranean Countries*, North Nicosia, North Cyprus, p. 445-470; RODRÍGUEZ LUCAS, M. L. La protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol: le cinquième protocole à la Convention de Barcelone, *Espaces et Ressources Maritimes*, 12, p. 352-376.

mas internacionales más amplios que existen en el sector ambiental e implica la interacción de veinte países y de la Comunidad Europea. Prácticamente todas las organizaciones principales del sistema de las Naciones Unidas, seis Centros de actividades regionales, un número creciente de organizaciones no gubernamentales y un amplio número de científicos, ingenieros, economistas y otros profesionales de todos los países mediterráneos, así como de fuera de la región, también participan en este Plan de acción.

En su condición de Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona de 1976, los Gobiernos mediterráneos y la Comunidad Europea designaron al PNUMA como responsable de llevar a cabo las funciones de Secretaría asociadas al Convenio y a sus Protocolos, incluyendo la convocatoria y preparación de reuniones y conferencias, la transmisión de notificaciones, estudios y demás informaciones, la realización de las funciones que le asignen en concreto los Protocolos y el mantenimiento de la necesaria coordinación con otras organizaciones internacionales competentes.

Además, el PNUMA también actúa como la oficina de coordinación de todo el PAM, del cual el Convenio de Barcelona y sus Protocolos complementarios no son más que uno de sus componentes. Los otros dos grandes componentes (la evaluación ambiental y la gestión ambiental) no sólo proporcionan los instrumentos para la aplicación eficaz del Convenio de Barcelona y de sus Protocolos complementarios, sino que también permiten a los Estados del Mediterráneo ir más allá de estas disposiciones legales para rehabilitar y mantener el medio ambiente de esta región. Hasta finales de 1978, la principal financiación la proporcionaba el Fondo ambiental del PNUMA. De 1979 en adelante, su financiación se ha logrado a través de las contribuciones de los propios Estados mediterráneos, que se pagan a un fondo (el Fondo fiduciario del Mediterráneo) especialmente establecido para este propósito. Las Partes Contratantes han asignado formalmente la administración y gestión de este Fondo al Director Ejecutivo del PNUMA.

Como Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona y en sus Protocolos complementarios, los Estados mediterráneos y la Comunidad Europea son, conjuntamente, quienes adoptan las decisiones finales dentro del marco del PAM. Se reúnen regularmente cada dos años en reuniones de alto nivel, a menudo son reuniones de nivel ministerial. En

estas reuniones, no sólo consideran y adoptan cualquier enmienda o modificación que consideren adecuada de los protocolos, sino también las medidas conjuntas que se deban tomar dentro de este marco, así como revisan los progresos en la aplicación del PAM y discuten y aprueban los planes de trabajo y el presupuesto del bienio siguiente. Este presupuesto se paga al Fondo fiduciario del Mediterráneo a través de contribuciones nacionales que se determinan sobre la base de la escala general de cuotas de las Naciones Unidas, además de las contribuciones voluntarias de la Comunidad Europea y de otros países. Además del presupuesto así aprobado, existen otros componentes financieros que no se reflejan en el mismo. Estos otros componentes financieros incluyen las contribuciones en especie de los países que son sede de los CARs, de las Naciones Unidas y de otras organizaciones y, más recientemente, también han aparecido las instituciones donantes como el Banco Mundial o el Banco Europeo de Inversiones.

Antes de la adopción de los planes de trabajo y de los presupuestos de cada bienio, las reuniones ordinarias de las Partes Contratantes están precedidas de reuniones de los dos comités (el Comité científico-técnico y el Comité socio-económico). Ambos comités están compuestos exclusivamente por representantes formalmente designados por los Gobiernos mediterráneos y por la Comunidad Europea. En ellos se discute y revisa con minuciosidad cada actividad, así como sus implicaciones presupuestarias, antes de remitirlas a las reuniones de las Partes Contratantes para su discusión y adopción final.

Las Partes Contratantes han designado oficialmente a sus coordinadores nacionales o puntos focales para cada uno de los componentes del PAM, con el objeto de facilitar los contactos entre las autoridades de cada país, las instituciones nacionales y la Secretaría. Se reúnen regularmente una vez cada dos años (a mitad de cada bienio) para revisar los progresos logrados en cada uno de los componentes del PAM.

En cada reunión ordinaria (bianual) de las Partes Contratantes, se elige oficialmente una Mesa de seis miembros, compuesta por un presidente, cuatro vicepresidentes y un relator. La Mesa tiene un mandato de dos años, hasta el inicio de la siguiente reunión ordinaria de las Partes Contratantes, reuniéndose a intervalos semestrales para realizar un seguimiento de los progresos logrados en la práctica y para tratar de los asuntos específicos que le hayan podido confiar las Partes Contratantes.

Dentro de la organización interna del PNUMA, el PAM se enmarca en el Centro de actividades del Programa de los océanos y zonas costeras de esta organización (OCA/PAC), que se encuentra en la sede principal del PNUMA en Nairobi. Hasta 1980, el PAM estuvo dirigido por el Departamento que tenía a su cargo el Programa de mares regionales del PNUMA, desde su oficina en Ginebra. Una unidad de coordinación *ad hoc* se estableció en 1980. Cabe recordar que, desde la adopción del PAM en 1975, los Estados mediterráneos habían expresado en repetidas ocasiones su voluntad de que su “sede central” estuviera ubicada en una ciudad mediterránea. En 1981, las Partes Contratantes seleccionaron formalmente a la ciudad de Atenas y la Unidad de coordinación se trasladó allí el 1 de julio de 1982.

La Unidad de coordinación de Atenas es, en general, la responsable de la coordinación de la totalidad del PAM y, además, de la aplicación práctica de aquellos de sus componentes (principalmente el componente de evaluación o valoración ambiental MED POL) que tuvieron que ser centralizados. Más específicamente, la Unidad de coordinación realiza las siguientes funciones:

- “1. realiza todas las funciones de secretaría asignadas al PNUMA en virtud del artículo 13 del Convenio de Barcelona;
2. organiza los preparativos, incluyendo la documentación necesaria, de las reuniones de las Partes Contratantes, de los dos comités y de cualquier otra reunión *ad hoc*;
3. prepara los necesarios programas de trabajo y presupuestos para cada bienio;
4. coordina las actividades de los distintos CARs;
5. coordina, organiza y desarrolla el Programa MED POL;
6. asegura la necesaria coordinación con otras oficinas y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas involucradas en el PAM;
7. recolecta, prepara y difunde información tanto a la comunidad científica como al público en general.”

Bajo la supervisión de la Unidad de coordinación de Atenas, cada uno de los CARs ejecuta el plan de trabajo que le han encomendado las reuniones de las Partes Contratantes que, en general, se corresponden a

uno de los componentes del PAM. Los CARs que existían antes de 1995 eran los siguientes: el Plan azul (el CAR-PA de Sophia Antipolis); el Programa de actividades prioritarias (el CAR-PAP de Split); el Centro regional de respuesta a situaciones de emergencia de contaminación marina en el Mar Mediterráneo (CERSEC o el CAR de Malta); el Centro para las zonas especialmente protegidas (el CAR-ZEP de Túnez); la Lista de los 100 lugares históricos del Mediterráneo (el CAR de Marsella); y el Centro para la teleobservación del medio ambiente (el CAR-TMA, en Palermo).

De conformidad con sus funciones y políticas prácticas, el PNUMA trabaja en estrecha cooperación con diversos organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. A cada uno de ellos se le asigna la responsabilidad técnica de aquellas actividades que se incluyen dentro de sus zonas reconocidas de competencia.⁴⁹ Otras organizaciones de Naciones Unidas, sin embargo, sólo están involucradas en actividades concretas del PAM con carácter ocasional.⁵⁰ Fuera del sistema de Naciones Unidas, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) también está implicada en la gestión del CAR para las zonas especialmente protegidas ubicado en Túnez.

5 LA REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE BARCELONA PARA LA PROTECCIÓN DEL MAR MEDITERRÁNEO CONTRA LA CONTAMINACIÓN DESDE 1995

En los últimos años han tenido lugar diferentes desarrollos positivos relativos a la protección ambiental de la región del Mediterráneo. El acontecimiento más importante fue, sin ninguna duda, la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el

49 Los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que colaboran con el PAM son los siguientes: la OMI, la FAO, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la COI de la UNESCO, la OMM y el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), a través de su Laboratorio Marino Ambiental (MEL, anteriormente ILMR).

50 Por ejemplo, éste es el supuesto del PNUD, de la ONUDI, de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y de la CEPE.

desarrollo (Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992). Esta Conferencia representó el comienzo de una nueva era en la historia del Derecho internacional del medio ambiente y de un nuevo enfoque en la cooperación ambiental internacional.⁵¹ Entre otras cosas, destacó la importancia de la colaboración regional para la protección ambiental y el desarrollo económico, considerando expresamente a la cooperación regional mediterránea como un experimento piloto avanzado, dirigido a lograr el desarrollo sostenible a través de la cooperación regional.

En la primera Reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio de Barcelona que se celebró después de la Conferencia de Río, 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 Río.⁵² En concreto, en la Resolución adoptada el 16 de octubre de 1993, en la Octava Reunión ordinaria, las Partes Contratantes decidieron:

“To evaluate, revise and refocus Mediterranean Action Plan’s activities in a spirit of transparency with the intention of addressing more effectively the challenge of sustainable development and the irreversible nature of impacts on the environment and resources.”⁵³

51 Véase MARCHISIO. Gli atti di Rio nel diritto internazionale. *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992/3, p. 586 *et seq*; CORCELLE, G. Vingt ans après Stockholm: la Conférence des Nations Unies sur l’environnement et le développement: point de départ ou aboutissement? *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, 365, p. 107-135; JUSTE RUIZ, J. La evolución del Derecho Internacional del medio ambiente. In: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco. Madrid: Tecnos, p. 397-413; CAMPIGLIO, L. *et al.* The Environment After Rio. *International Law and Economics*, London, 258 p.

52 Véase UNEP (OCA)/MED IG.3/5: Report of the Eighth Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and Its Related Protocols, p. 25, pár. 139.

53 Véase doc. UNEP (OCA)/MED/CRP/5.

Sobre los instrumentos jurídicos que constituían el sistema de Barcelona:

“it was agreed that the Secretariat would organise a meeting of national experts to examine [...] the possibility of adapting the texts of the Barcelona Convention and its related Protocols to the latest developments in international environmental law.”

Además, casi al mismo tiempo, la Mesa de las Partes Contratantes pidió a la Secretaría del PAM, es decir, a la Unidad de coordinación de Atenas, que tuviera en cuenta los resultados de la Conferencia ministerial sobre desarrollo sostenible en el Mediterráneo (Conferencia “MED 21”), que se celebró en Túnez el 1 de noviembre de 1994.

La Conferencia “MED 21” fue el resultado de la invitación formulada por el Presidente de la República de Túnez, Sr. Zine El Abidine Ben Ali, el 5 de junio de 1993, a los países mediterráneos para celebrar una conferencia que evaluase de manera transparente el estado del medio ambiente en la región, identificara un programa que pretendiese conciliar el medio ambiente y el desarrollo conforme al espíritu del Programa 21 de Río, y estableciese condiciones más adecuadas para promover la cooperación en los ámbitos del desarrollo social y económico sostenible de una forma que pudiera satisfacer los requisitos y aspiraciones de las generaciones presentes sin afectar los derechos y oportunidades de las generaciones venideras. Los resultados de la Conferencia “MED 21” fueron la aprobación de cuatro documentos de carácter político relativos al desarrollo sostenible en la región mediterránea.⁵⁴ El documento más importante es el Programa MED 21, que es una lectura mediterránea del Programa 21 de Río y contiene un análisis, capítulo por capítulo, de las

⁵⁴ Los textos de la Declaración de Túnez para el desarrollo sostenible en la cuenca mediterránea; la Resolución relativa a la creación de una Comisión mediterránea sobre desarrollo sostenible; la Resolución relativa a la utilización de los instrumentos de política terrestre para asegurar la conservación de las zonas costeras del Mediterráneo; y el Programa MED 21, se encuentran todos ellos publicados en Republic of Tunisia, (1995), *The Tunis Conference on Sustainable Development in the Mediterranean*, 2 v.

características principales de la zona del Mediterráneo, de orientaciones útiles para las actividades nacionales o bilaterales y de sugerencias para la cooperación intermediterránea. Este documento, aunque no es de naturaleza obligatoria, ha constituido uno de los documentos de referencia básicos para los trabajos posteriores de la Comisión mediterránea sobre el desarrollo sostenible, que fue establecida en 1996. También se utilizó tanto para reajustar los contenidos del PAM como durante la revisión del Convenio de Barcelona y de sus Protocolos complementarios.

En el vigésimo aniversario del PAM, la Novena Reunión ordinaria de las Partes Contratantes se celebró de nuevo en Barcelona (España), del 5 al 8 de junio de 1995. La Novena Reunión ordinaria revisó por última vez todos los instrumentos políticos y jurídicos que constituían el sistema de Barcelona. Tras convocar esta Reunión,⁵⁵ las Partes Contratantes celebraron una Conferencia de Plenipotenciarios, de nuevo en Barcelona del 9 a 10 de junio de 1995,⁵⁶ donde finalmente adoptaron diversos documentos políticos y nuevos instrumentos jurídicos. Por un lado, los documentos políticos que se adoptaron fueron: la Resolución de Barcelona sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible en la cuenca mediterránea; el Plan de acción para la protección del medio marino y el desarrollo sostenible de las zonas costeras del Mediterráneo (Fase II del PAM); y los Sectores de actividades prioritarias relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo en la cuenca mediterránea (1996-2005). Por otro lado, los nuevos instrumentos jurídicos adoptados fueron: las enmiendas al Convenio de Barcelona para la protección del Mar

55 Véase UNEP(OCA)/MED IG.5/16 (8 June 1995): Report of the Ninth Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its Related Protocols.

56 Véase JUSTE RUIZ, J. *El Plan de Acción para el Mediterráneo 20 años después: La revisión del Convenio de Barcelona y sus protocolos*. Meridiano Ceri, 6, p. 12-15; SCOVAZZI, T. Nuovi sviluppi nel "sistema di Barcellona" per la protezione del Mediterraneo dall'inquinamento. *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1995, p. 735-740; VALLEGA, A. The Mediterranean after the 1995 Convention. The historical sense of a turnaround point. In: OZHAN, E. (ed.). *Proceedings of the Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*, v. 1, MEDCOAST Secretariat, Middle East Technical University, Ankara, Turkey, p. 719-732; BOU FRANCH, V. Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea, *Anuario de Derecho Internacional*, 12, p. 201-252.

Mediterráneo contra la contaminación; las enmiendas al Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves; y un nuevo Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo. Todos estos documentos políticos e instrumentos jurídicos actualizaron y reforzaron el sistema de Barcelona.⁵⁷

Tras la conclusión del proceso de revisión de la totalidad del sistema de Barcelona, la zona del Mar Mediterráneo se está convirtiendo progresivamente en una de las eco-regiones de la Tierra, en la que están teniendo lugar los más originales y avanzados desarrollos políticos y jurídicos para alcanzar su protección ambiental y la persecución de su desarrollo sostenible. En el marco del sistema de Barcelona, el Convenio para la protección del medio marino y de la zona costera del Mediterráneo, tras las enmiendas adoptadas en Barcelona el 10 de junio de 1995, emerge como el instrumento fundamental que deberá permitir la aplicación práctica de estos objetivos.

Debe observarse que, incluso antes de su entrada en vigor, las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona ya comenzaron a aplicar los compromisos políticos y jurídicos adoptados en 1995. En un ímpetu ecológico continuado y no interrumpido desde entonces, los Estados ribereños del Mediterráneo y la Comunidad Europea constantemente han actualizado y ejercido su cooperación ambiental, ya sea para reforzar los contenidos de los Protocolos existentes, ya sea para adoptar nuevos Protocolos adicionales, así como también para establecer las instituciones internacionales que deberán permitir la consecución de los nuevos compromisos ecológicos asumidos en 1995. De esta forma, desde 1995, las Partes Contratantes han adoptado, por un lado, los siguientes desarrollos jurídicos: un importante conjunto de enmiendas al viejo Pro-

57 Véase UNEP(OCA)/MED IG.6/7: Final Act of the Conference of Plenipotentiaries on the Amendments to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution, to the Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft and on the Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean, Athens, 409 págs. Todos estos textos políticos y jurídicos se han publicado en UNEP, (1997), *Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal region of the Mediterranean*, Athens, 166 p.

toloco de fuentes terrestres de 1982 (Siracusa, Italia, 7 de marzo de 1996); un nuevo Protocolo complementario titulado Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (Esmirna, Turquía, 1 de octubre de 1996); los tres Anexos del Protocolo de 1995 sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo (Mónaco, 24 de noviembre de 1996); y, más recientemente, el Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo (La Valletta, Malta, 25 de enero de 2002).⁵⁸ Además, ya han iniciado los trabajos preparatorios que deberán facilitar el camino para la adopción futura de un nuevo Protocolo adicional sobre los procedimientos apropiados para la determinación de la responsabilidad y la indemnización de los daños resultantes de la contaminación del medio marino del Mediterráneo. Por otro lado, en ejecución del nuevo marco político para la cooperación ambiental en la región mediterránea, las Partes Contratantes establecieron la Comisión mediterránea sobre el desarrollo sostenible (Montpellier, Francia, 4 de julio de 1996), que ya ha comenzado su trabajo.⁵⁹

6 EL NUEVO MARCO POLÍTICO PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN LA REGIÓN MEDITERRÁNEA

El nuevo marco político concebido para lograr la cooperación ambiental hacia el desarrollo sostenible en la cuenca mediterránea se

58 Cuando este Protocolo entre en vigor, sustituirá al Protocolo de 1976 sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, en las relaciones entre las Partes Contratantes en ambos Protocolos.

59 En su Novena Reunión ordinaria, celebrada en Barcelona, España, del 5 al 8 de junio de 1995, las Partes Contratantes en el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación decidieron que una Comisión mediterránea sobre el desarrollo sostenible debería establecerse en el marco del PAM. Posteriormente, la Reunión extraordinaria de las Partes Contratantes, celebrada en Montpellier, Francia, del 1 al 4 de julio de 1996, adoptó los términos de referencia de la Comisión y decidió los criterios para adquirir la condición de miembro de la

puede explicar sintéticamente en atención a los tres documentos políticos adoptados en Barcelona el 10 de junio de 1995. El primero de estos documentos es la Resolución de Barcelona sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible en la cuenca mediterránea. La gran importancia de la Resolución de Barcelona consiste en que, a través de este instrumento, los Ministros en activo para el medio ambiente en los países mediterráneos, en representación de sus Gobiernos, y el miembro de la Comisión Europea responsable de la Política Ambiental Común, adoptaron diferentes compromisos políticos. Entre ellos, se deben destacar los siguientes acuerdos políticos:

- “1. aprobaron la Fase II del PAM (§ 1);
2. adoptaron los Sectores de actividades prioritarias para el medio ambiente y el desarrollo en la cuenca mediterránea (1996-2005) (§ 2);
3. decidieron establecer la Comisión mediterránea sobre el desarrollo sostenible (§ 3);
4. solicitaron al Director Ejecutivo del PNUMA la convocatoria de dos Conferencias de plenipotenciarios en 1996 para adoptar las enmiendas al Protocolo de fuentes terrestres y un nuevo Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mediterráneo resultante de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (§ 4). Ambas Conferencias de plenipotenciarios se celebraron con éxito durante 1996;
5. convinieron en reducir para el año 2005 las descargas y emisiones que puedan llegar al medio marino de sustancias que sean tóxicas, persistentes y bioacumulables, en particular los compuestos horganoalogenados, hasta niveles que no sean nocivos para el hombre ni la naturaleza, con miras a su eliminación gradual. Con el objeto de facilitar la definición de métodos,

misma. Finalmente, la Primera Reunión de la Comisión mediterránea sobre el desarrollo sostenible tuvo lugar en Rabat, Marruecos, del 16 al 18 de diciembre de 1996. Véase UNEP (OCA)/MED WG.CRP.1 (18 December 1996): *Draft Report of the First Meeting of the Mediterranean Commission on Sustainable Development*, 13 p.

programas y calendarios para la eliminación de estas sustancias, encargaron al PNUMA que organizase la coordinación entre las Partes Contratantes, los expertos científicos e industriales y las organizaciones no gubernamentales (§ 6);⁶⁰ y

6. se comprometieron ellas mismas a transferir tecnologías no contaminantes, en especial a los países en desarrollo, para promover el establecimiento de centros de producción no contaminantes y difundir información sobre los procedimientos de producción no contaminantes (§ 7).”⁶¹

El segundo documento de carácter político es el Plan de acción para la protección del medio marino y el desarrollo sostenible de las zonas costeras del Mediterráneo (Fase II del PAM). Una de las características más importantes de la Fase II del PAM consiste en que, por primera vez, sus objetivos están ahora expresamente descritos. Sus principales objetivos son:

“1. garantizar una ordenación sostenible de los recursos marinos y terrestres naturales e integrar el medio ambiente en el desarrollo social y económico, y en las políticas sobre utilización de la tierra;

2. proteger el medio marino y las zonas costeras mediante la prevención de la contaminación y la reducción y, en la medida de lo posible, la eliminación de los contaminantes, sean crónicos o accidentales;

60 La redacción de este párrafo fue el asunto más polémico y controvertido de todo el proceso de revisión del Convenio de Barcelona, de sus Protocolos complementarios y del propio PAM. Demostrando su desacuerdo con la decisión oficial, diversas organizaciones no gubernamentales, tales como WWF, Ecomediterrania y Greenpeace International, solicitaron la eliminación “total” de las descargas y emisiones de estas sustancias en el año 2005, es decir, alcanzando un nivel cero de las descargas y emisiones de estas sustancias en los mares, ríos y atmósfera para el año 2005.

61 Con el fin de alcanzar estos objetivos, la delegación española solicitó a la Reunión que se aprobase la transformación del Centro de Barcelona (España) para las iniciativas de producción limpias, en un nuevo CAR de la Fase II del PAM. Propuesta que fue aprobada en la Novena Reunión ordinaria.

3. proteger la naturaleza y proteger y realzar los lugares y paisajes de valor ecológico o cultural;
4. reforzar la solidaridad entre los Estados ribereños mediterráneos en la gestión de su patrimonio y recursos comunes en beneficio de las generaciones presentes y futuras; y
5. contribuir a mejorar la calidad de vida.”

La Fase II del PAM se estructura en tres capítulos principales, titulados: Desarrollo sostenible en el Mediterráneo (Capítulo I); Fortalecimiento del marco legal (Capítulo II); y Disposiciones institucionales y financieras (Capítulo III). Al contrario del antiguo PAM, el Capítulo I de la Fase II del PAM actualmente se ha descrito extensamente e incluye los siguientes subcapítulos: 1. integración del medio ambiente y el desarrollo; 2. conservación de la naturaleza, el paisaje y los lugares; 3. evaluación, prevención y eliminación de la contaminación marina; y 4. información y participación.

Los Estados ribereños del Mediterráneo están aplicando la Fase II del PAM con la ayuda de la Unidad de coordinación de Atenas, de los CARs y de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. También han solicitado ayuda de las instituciones financieras internacionales que tratan temas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

El tercero y último de los documentos políticos es los Sectores de actividades prioritarias relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo en la cuenca mediterránea (1996-2005). Este documento es el programa de actividades que ha sustituido a la Declaración de Génova de 1985 sobre la segunda década mediterránea. Sin embargo, los Sectores de actividades prioritarias siguen una estrategia completamente distinta de la Declaración de Génova. Mientras que en la Declaración de Génova las Partes Contratantes identificaron diez objetivos a lograr durante la segunda década del PAM (1986-1995), los Sectores de actividades prioritarias enumeran doce sectores de actividades que reciben prioridad de conformidad con el Programa MED 21 y que contienen hasta 61 objetivos prioritarios que se deben alcanzar durante la presente década (1996-2005).

Los doce sectores de actividades seleccionados para la tercera década mediterránea sí reflejan las preocupaciones principales para lograr el desarrollo sostenible en esta región geográfica en los próximos

años.⁶² Sin embargo, se hecha de menos alguna referencia concreta a las actividades y sustancias que alteran y modifican el medio atmosférico y el cambio climático, materias que también están relacionadas con la contaminación marina resultante de las actividades terrestres.

7 EL NUEVO MARCO JURÍDICO PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN LA REGIÓN MEDITERRÁNEA

Las enmiendas aprobadas en 1995 al Convenio de Barcelona de 1976 han ampliado notablemente el ámbito geográfico de aplicación de este texto legal y, al mismo tiempo, han logrado una importante actualización de los contenidos de la mayoría de sus disposiciones.

De esta manera, debe notarse que los límites exteriores de la zona del Mar Mediterráneo todavía están representados por los meridianos que pasan por la entrada del Estrecho de Gibraltar y por los límites meridionales del Estrecho de los Dardanelos. Pese al hecho de que, a través de los estrechos turcos, llegan al Mediterráneo grandes cantidades de contaminantes que se originan en el Mar Negro, Turquía expresamente se opuso “a cualquier intento que considerase a los mares Mediterráneo y Negro como una entidad geográfica”. En consecuencia, desde el mismísimo comienzo del proceso de revisión del sistema de Barcelona, se abandonó toda propuesta de ampliar los límites exteriores de la zona del Mar Mediterráneo.⁶³

Sin embargo, sus límites internos han sufrido importantes cambios. Por un lado, el Convenio de Barcelona enmendado ahora también se aplica a las aguas interiores de los Estados ribereños del Mediterráneo.⁶⁴

62 Los doce sectores de actividades prioritarias versan sobre las siguientes materias: integración del medio ambiente y el desarrollo; ordenación integrada del agua; ordenación integrada de las zonas costeras; control de los desechos; agricultura; industria y energía; transporte; turismo; desarrollo urbano y medio ambiente; información; evaluación, prevención y control de la contaminación marina; y conservación de la naturaleza, el paisaje y los lugares.

63 Véase UNEP (OCA)/MED IG.3/5: Report of the Eighth Ordinary Meeting..., cit., p. 15, pár. 84.

64 Las aguas interiores de las Partes Contratantes estuvieron expresamente excluidas del ámbito geográfico de aplicación del Convenio de Barcelona en su redacción inicial, de conformidad con el anterior texto del art. 1.2.

Por otro lado, el nuevo artículo 1.2 introduce la posibilidad de que cualquier Parte Contratante puede decidir tanto la extensión del Convenio de Barcelona enmendado en 1995 a sus zonas costeras, como definir individualmente el concepto de zonas costeras dentro de su propio territorio. Incluso el nuevo título del Convenio de Barcelona enmendado promueve la posibilidad de que las Partes Contratantes individualmente procedan a aplicar una gestión integrada de sus zonas marinas y costeras. A este respecto, se debe recordar que el nuevo título del Convenio de Barcelona enmendado es el de Convenio para la protección del medio marino y de la zona costera del Mediterráneo.⁶⁵

Además, las enmiendas al Convenio de Barcelona también introducen la posibilidad de que cualquier Protocolo a este Convenio pueda extender el ámbito geográfico al que ese concreto Protocolo se aplique (art. 1.3).

Las enmiendas de 1995 han introducido dos importantes garantías entre sus disposiciones iniciales para garantizar la plena aplicación del Convenio de Barcelona enmendado en 1995. La primera garantía, que sigue el modelo del art. 10 del Tratado de la Antártica, pretende incentivar a los Estados no partes a cumplir con todas las disposiciones del Convenio de Barcelona y de sus Protocolos complementarios. De acuerdo con la nueva redacción del art. 3.4:

“Las Partes Contratantes adoptarán iniciativas individuales o conjuntas, compatibles con el derecho internacional, por conducto de las organizaciones internacionales competentes para impulsar la aplicación de las disposiciones del presente Convenio y de sus Protocolos por todos los Estados no partes.”

La segunda garantía se refiere a los buques y aeronaves de guerra y a otros buques y aeronaves propiedad de un Estado o explotados por él cuando estén afectados a un servicio público no comercial. Tradicio-

65 Coherentemente, su art. 4.3, e) dispone lo siguiente: “Para proteger el medio ambiente y contribuir al desarrollo sostenible de la zona del Mar Mediterráneo, las Partes Contratantes se comprometerán a promover la gestión integrada de las zonas costeras, teniendo en cuenta la protección de zonas de interés ecológico o paisajístico y la utilización racional de los recursos naturales.”

nalmente estos buques y aeronaves han estado exentos del deber de cumplir las normas convencionales. Sin embargo, ahora se está siguiendo un enfoque diferente, porque sin afectar a su inmunidad soberana, cada Parte Contratante velará porque sus buques y aeronaves que disfruten de inmunidad soberana actúen de manera compatible con el presente Convenio (art. 3.5).

Por lo que se refiere a las obligaciones sustantivas del Convenio de Barcelona, cabe destacar que, de un lado, las obligaciones generales enmendadas en 1995 han reforzado sus contenidos. De conformidad con el art. 4, el compromiso de las Partes Contratantes de prevenir, reducir y combatir la contaminación todavía persiste, aunque se ha complementado con el deber de que, en la mayor medida de lo posible, también eliminarán la contaminación en la zona del Mar Mediterráneo y protegerán y mejorarán el medio marino en esa zona con el fin de contribuir a su desarrollo sostenible.

Al aplicar estas obligaciones generales, los nuevos principios ambientales que emergieron en la Conferencia de Río de Janeiro están progresivamente siendo recibidos para el Mediterráneo. En consecuencia, las Partes Contratantes también se comprometen a adoptar las medidas adecuadas para aplicar la Fase II del PAM, así como también a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras de una manera equitativa. Estas ideas también pueden encontrarse en el nuevo segundo párrafo del Preámbulo, en el que las Partes Contratantes se declaran:

“Plenamente conscientes de la responsabilidad que les incumbe de preservar y desarrollar de manera sostenible este patrimonio común en beneficio y para el disfrute de las generaciones presentes y futuras.”

Con miras a alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible, las Partes Contratantes tomarán plenamente en cuenta las recomendaciones de la Comisión mediterránea sobre el desarrollo sostenible (art. 4-2),⁶⁶

66 Sobre el establecimiento de esta Comisión, véase BADENES CASINO, M. La Comisión Mediterránea para el Desarrollo Sostenible. *In: II Congreso Internacional de Universidades por el Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente*, p. 285-296.

introduciendo el principio de precaución (art. 4.3, (a)), el principio “quien contamina, paga” (art. 4.3, (b)), la realización de evaluaciones de impacto ambiental (art. 4.3, (c) y (d)), y comprometiéndose a promover la gestión integrada de las zonas costeras (art. 4.3, (e)). Para llevar a la práctica estos principios, las Partes Contratantes adoptarán programas y medidas que fijen, cuando proceda, plazos para su terminación y también utilizarán las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales y promoverán la aplicación, el acceso y la transferencia de una tecnología ecológicamente racional, con inclusión de tecnologías de producción limpia (art. 4.4).

De otro lado, debemos tener en cuenta que todas las disposiciones relativas a las fuentes concretas de la contaminación marina también se han enmendado. En consecuencia, y por ejemplo, los compromisos de las disposiciones relativas a la contaminación causada por vertidos desde buques y aeronaves o incineración en el mar (art. 5), la contaminación causada por buques (art. 6) o la contaminación causada por la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo (art. 7) se han reforzado notablemente.

Además, por lo que se refiere a la contaminación causada por vertidos desde buques y aeronaves o incineración en el mar, debe recordarse que el mismo día que se adoptaron las enmiendas de 1995 al Convenio de Barcelona, también se adoptaron las enmiendas al Protocolo de 1976 sobre vertidos en el Mediterráneo. Conforme a estas enmiendas, la incineración en el Mar Mediterráneo debe considerarse siempre prohibida y, en relación con los vertidos de desechos u otras materias desde buques y aeronaves, se ha introducido un sistema de “lista inversa”. Este sistema significa que el vertido de desechos u otras materias está prohibido con carácter general, excepto para los desechos incluidos en una lista,⁶⁷ que requieren la obtención de un permiso especial previo de las autoridades nacionales competentes.

67 Los desechos incluidos en la lista son: los materiales de dragado; los desechos de la pesca u otros materiales orgánicos; los buques, hasta el 31 de diciembre de 2000; las plataformas y otras instalaciones artificiales en el mar; y los materiales geológicos inertes no contaminados cuyos componentes químicos no es probable que se liberen en el medio marino.

Sobre la contaminación causada por buques, debemos tener en cuenta que ésta ha sido, hasta hace muy poco, la única fuente de la contaminación marina en el Mediterráneo que no se ha desarrollado mediante un Protocolo específico. Esta laguna jurídica se podía explicar porque hubiera resultado muy difícil adoptar un Protocolo regional mediterráneo sobre esta materia que contuviese estándares ambientales más rígidos que los previstos en convenios internacionales de ámbito mundial. Por ejemplo, cabe recordar de nuevo que los Anexos I y V del Convenio MARPOL 1973/1978 para prevenir la contaminación por los buques han declarado que toda la zona del Mar Mediterráneo constituye una zona especial.⁶⁸ Aún así, cabe subrayar que el último Protocolo mediterráneo recientemente adoptado se titula Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo (La Valletta, Malta, 25 de enero de 2002). Este Protocolo complementa a los tratados de ámbito mundial en materia de seguridad marítima, prevención de la contaminación causada por buques, preparación para responder a sucesos de contaminación y responsabilidad e indemnizaciones por daños causados por la contaminación.⁶⁹ Este Protocolo ha introducido algunas novedades importantes respecto del anterior Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales (Barcelona, España, 16 de febrero de 1976). Entre estas novedades figuran la obligación de las Partes Contratantes de asegurar que todos los buques que enarbolan su pabellón o que naveguen por su mar territorial lleven a bordo un plan de urgencia en caso de contaminación; que existan instalaciones de recepción portuaria en todos sus puertos y terminales, incluidos los puertos para embarcaciones de recreo; evaluar los riesgos ambientales de las rutas

68 Véase BOU FRANCH, V. Consideraciones en torno a las obligaciones de cooperar y prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos. In: *Estudios de Derecho Mercantil en homenaje al Profesor Manuel Broseta Pont*, v. 1, p. 517-560.

69 De hecho, la Resolución I del Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios en la que se adoptó este Protocolo contiene un llamamiento a los Estados ribereños del Mediterráneo para que se conviertan en Partes Contratantes, si no lo son ya, en quince tratados internacionales de ámbito mundial relacionados con estas materias.

reconocidas utilizadas para el tráfico marítimo y adoptar medidas para reducir los riesgos de accidentes o de sus consecuencias ambientales; definir estrategias relativas a la recepción en lugares de refugio, incluidos puertos, de buques en peligro que representen una amenaza para el medio marino; etc.

Por lo que se refiere a la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, debe destacarse que, el 14 de octubre de 1994, las Partes Contratantes adoptaron un Protocolo específico sobre esta fuente de la contaminación marina. En consecuencia, todas las actividades mineras que se realicen en la zona del Mediterráneo, con inclusión de la construcción en el lugar de las instalaciones, estarán sometidas a la autorización escrita previa para la exploración o explotación, expedida por la autoridad competente. Estas autorizaciones sólo se concederán después de que la autoridad competente compruebe que se cumplen todos los requisitos prescritos por este Protocolo, incluida la realización de una evaluación de impacto ambiental.

Una mención especial merece el nuevo art. 8 del Convenio de Barcelona, relativo a la contaminación de origen terrestre. Tras la adopción de las enmiendas de 1995, el nuevo art. 8 complementa el deber de adoptar todas las medidas adecuadas para prevenir, reducir, combatir y, en la mayor medida de lo posible, eliminar esta clase de contaminación del Mar Mediterráneo, con el deber adicional de elaborar y aplicar planes destinados a la reducción y eliminación gradual de las sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulables procedentes de fuentes terrestres. También debe destacarse, como ya sucediera con el antiguo Protocolo de 1980 de fuentes terrestres tras ser enmendado en 1991, que el actual Convenio de Barcelona enmendado en 1995 expresamente incluye en esta fuente de contaminación marina “a la contaminación procedente de fuentes terrestres transportada por la atmósfera”. Cabe igualmente destacar que, el 7 de marzo de 1996, en Siracusa (Italia), los Estados ribereños del Mediterráneo y la Comunidad Europea adoptaron importantes enmiendas a absolutamente todas las disposiciones del viejo Protocolo de 1980. De esta forma, este Protocolo fue el primer tratado internacional que actualizó sus contenidos teniendo presente el Programa de acción mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, adoptado en Washington D.C., el 3 de

reconocidas utilizadas para el tráfico marítimo y adoptar medidas para reducir los riesgos de accidentes o de sus consecuencias ambientales; definir estrategias relativas a la recepción en lugares de refugio, incluidos puertos, de buques en peligro que representen una amenaza para el medio marino; etc.

Por lo que se refiere a la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, debe destacarse que, el 14 de octubre de 1994, las Partes Contratantes adoptaron un Protocolo específico sobre esta fuente de la contaminación marina. En consecuencia, todas las actividades mineras que se realicen en la zona del Mediterráneo, con inclusión de la construcción en el lugar de las instalaciones, estarán sometidas a la autorización escrita previa para la exploración o explotación, expedida por la autoridad competente. Estas autorizaciones sólo se concederán después de que la autoridad competente compruebe que se cumplen todos los requisitos prescritos por este Protocolo, incluida la realización de una evaluación de impacto ambiental.

Una mención especial merece el nuevo art. 8 del Convenio de Barcelona, relativo a la contaminación de origen terrestre. Tras la adopción de las enmiendas de 1995, el nuevo art. 8 complementa el deber de adoptar todas las medidas adecuadas para prevenir, reducir, combatir y, en la mayor medida de lo posible, eliminar esta clase de contaminación del Mar Mediterráneo, con el deber adicional de elaborar y aplicar planes destinados a la reducción y eliminación gradual de las sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulables procedentes de fuentes terrestres. También debe destacarse, como ya sucediera con el antiguo Protocolo de 1980 de fuentes terrestres tras ser enmendado en 1991, que el actual Convenio de Barcelona enmendado en 1995 expresamente incluye en esta fuente de contaminación marina “a la contaminación procedente de fuentes terrestres transportada por la atmósfera”. Cabe igualmente destacar que, el 7 de marzo de 1996, en Siracusa (Italia), los Estados ribereños del Mediterráneo y la Comunidad Europea adoptaron importantes enmiendas a absolutamente todas las disposiciones del viejo Protocolo de 1980. De esta forma, este Protocolo fue el primer tratado internacional que actualizó sus contenidos teniendo presente el Programa de acción mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, adoptado en Washington D.C., el 3 de

noviembre de 1995.⁷⁰ De conformidad con estas enmiendas, las Partes Contratantes acordaron tomar todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir, combatir y eliminar en la medida de lo posible la contaminación de la zona del Mar Mediterráneo causada por las descargas de ríos, establecimientos costeros o emisarios procedentes de otras fuentes y actividades situadas dentro de sus territorios, dándose prioridad a la eliminación gradual de los aportes de sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulativas. Para ello, acordaron elaborar y aplicar planes de acción y programas nacionales y regionales que contengan medidas y calendarios para su ejecución.⁷¹

La introducción de dos nuevos artículos relativos, respectivamente, a la conservación de la diversidad biológica (art. 10) y a la contaminación resultante de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y de su eliminación (art. 11) son otra de las novedades importantes de las enmiendas de 1995 al Convenio de Barcelona. Ambos artículos ya han sido desarrollados con la adopción de dos nuevos Protocolos.

Por un lado, debe tenerse en cuenta que el viejo Protocolo de 1982 relativo a las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo no brindaba protección alguna a las especies vivas cuando las mismas se

70 Véase BOU FRANCH, V. Land-based pollution in the Mediterranean Sea Area. In: ÖZHAN, E. (ed.). *Proceedings of the International Workshop on the Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean and the Black Sea*. Turkey: Sarigerme, p. 53-71.

71 De acuerdo con ello, la Unidad de coordinación de Atenas preparó un Programa estratégico de acción regional. Un primer borrador se presentó a la Reunión de expertos designados por los Gobiernos que se celebró en Ischia (Italia), del 15 al 18 de junio de 1997. Esta Reunión examinó el primer borrador, acordando diversas enmiendas y correcciones al mismo. El Programa estratégico de acción se presentó posteriormente a una segunda Reunión de expertos gubernamentales, celebrada en Atenas (Grecia), del 13 al 16 de octubre de 1997, incorporándose igualmente sus comentarios y sugerencias. Tras ello, el proyecto final del Plan estratégico de acción se presentó a la Décima Reunión ordinaria de las Partes Contratantes del Convenio de Barcelona (Túnez, 18 a 21 de noviembre de 1997), donde fue formalmente adoptado. Véase UNEP, (1998), *Strategic Action Programme to Address Pollution from Land-Based Activities*, MAP Technical Reports Series n. 119, 177 p. Véase BOU FRANCH, V. New trends for eliminating land-based pollution in the Mediterranean Sea. In: CATALDI, Giuseppe (ed.). *The Mediterranean and the Law of the Sea at the Dawn of the 21st Century*. Bruylant: Bruxelles, p. 277-303.

encontraban en el exterior de una zona especialmente protegida. De ahí que se adoptara el Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo (Barcelona, España, 10 de junio de 1995) con la idea de reemplazar al Protocolo de 1982 en cuanto el nuevo Protocolo entrase en vigor.⁷² Este nuevo Protocolo dispone no sólo que cada Parte Contratante puede establecer Zonas especialmente protegidas en las áreas marinas y costeras sometidas a su soberanía o jurisdicción nacional, sino que también prevé que todas ellas conjuntamente puedan elaborar una Lista de Zonas especialmente protegidas de importancia mediterránea (la Lista de ZEPIMs), que se pueden incluso encontrar parcial o totalmente en la alta mar mediterránea. La inclusión de una zona en esta Lista de ZEPIMs debe hacerse de conformidad con los Criterios comunes para la elección de zonas marinas y costeras que se pueden incluir en la Lista de ZEPIMs, contenidos en el Anexo I de este Protocolo. Además, para conservar la diversidad biológica en el Mediterráneo, su Anexo II contiene una Lista de 104 especies en peligro o amenazadas y su Anexo III contiene una Lista de 28 especies cuya explotación se debe regular.

Por otro lado, desarrollando el art. 11, las Partes Contratantes adoptaron el Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (Esmirna, Turquía, 1 de octubre de 1996).⁷³

72 Sobre el nuevo Protocolo de 1995, véase BOU FRANCH, V. Protected areas and species: the Mediterranean Basin. In: OZHAN, E. (ed.). *Proceedings of the Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*, v. 1, p. 671-695; OZHAN, E. La protección de los mamíferos marinos en el Mar Mediterráneo. *Anuario de Derecho Internacional*, 14, p. 3-51; BADENES CASINO, M. Recent trends on international protection of species in the Mediterranean Sea Area. In: *Proceedings of the 7th International Conference on Environmental Protection is a Must*. Alexandria, 20-22 May 1997, p. 769-785; BOU FRANCH, V.; BADENES CASINO, M. La protección internacional de zonas y especies en la región mediterránea. *Anuario de Derecho Internacional*, 13, p. 33-130.

73 Véase JUSTE RUIZ, J. Un nuevo instrumento jurídico del sistema de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo: el Protocolo sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. *Revista Española de Derecho Internacional*, 48, p. 371-378; BOU FRANCH, V. Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea Area by Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal. In: *Proceedings of the "7th International*

Este Protocolo tiene dos objetivos principales. El primero consiste en reducir al mínimo y, siempre que sea posible, eliminar la generación de desechos peligrosos en la zona del Mar Mediterráneo. El segundo objetivo también persigue reducir al mínimo el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y, de ser posible, eliminar ese movimiento en el Mediterráneo. Para lograr este segundo objetivo, las Partes Contratantes tienen el derecho, individual o colectivo, de prohibir la importación de desechos peligrosos en sus territorios. Este derecho se complementa con dos deberes adicionales: todas las Partes Contratantes deben prohibir la exportación y tránsito de desechos peligrosos a los países en desarrollo; y las Partes Contratantes que no sean Estados miembros de la Comunidad Europea prohibirán toda importación y tránsito de desechos peligrosos.

Otra disposición importante es el artículo 9 del Convenio de Barcelona enmendado, relativo a la cooperación en casos de contaminación resultante de situaciones de emergencia. De conformidad con esta disposición, las Partes Contratantes cooperarán entre sí para tomar las disposiciones necesarias en situaciones de emergencia que ocasionen contaminación en la zona del Mar Mediterráneo, cualquiera que sea su causa, así como para reducir o eliminar los daños resultantes de la misma. Previamente, las Partes Contratantes ya habían adoptado el Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales (Barcelona, España, 16 de febrero de 1976). Este Protocolo, que ha sido el de vida más longeva en la historia del PAM, establece las medidas a adoptar en caso de peligro grave o inminente para el medio marino, el litoral o los intereses conexos de una o varias Partes Contratantes ocasionado por la presencia de grandes cantidades de hidrocarburos o de otras sustancias perjudiciales, resultante de causa accidental o debida a la acumulación de pequeñas descargas, que contaminen o puedan contaminar la zona del Mar Mediterráneo. Con el objetivo de proporcionar ayuda a la aplicación técnica de este Protocolo,

Conference on Environmental Protection is a Must", Alexandria, 20-22 May 1997, p. 751- 769; CUBEL, P. Transboundary Movements of Hazardous Wastes in International Law: The Special Case of the Mediterranean Area, *International Journal of Marine and Coastal Law*, 12/4, p. 447-487.

las Partes Contratantes establecieron en 1976 el CAR-REMPEC. Este CAR, que está ubicado en Malta, está gestionado por la OMI. Recientemente, las medidas previstas en el Protocolo de cooperación de 1976 se han visto muy reforzadas por el Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo (La Valletta, Malta, 25 de enero de 2002).

También constituye una novedad muy importante la introducción en 1995 de un nuevo art. 15 titulado “Información y participación del público”. Por un lado, el acceso público a la información ambiental comprende el deber de las Partes Contratantes de garantizar que sus autoridades competentes faciliten el acceso adecuado del público a la información sobre el estado del medio ambiente en la esfera de la aplicación del Convenio de Barcelona y de sus Protocolos complementarios, sobre las actividades o medidas que afecten o que es probable que afecten de manera negativa a dicha aplicación y sobre las actividades realizadas o las medidas adoptadas de conformidad con el Convenio y sus Protocolos. Las Partes Contratantes, de conformidad con sus sistemas jurídicos y normas internacionales aplicables, sólo podrán negarse a dar acceso a esa información por razones de su carácter confidencial, la seguridad pública o los procedimientos de investigación, indicando los motivos de esa negativa (art. 15.3). Por otro lado, aunque el Convenio de Barcelona enmendado en 1995 no fija ninguna forma concreta de participación del público en los procedimientos de adopción de decisiones, al menos contiene la obligación general de las Partes Contratantes de asegurar que se dé al público la posibilidad de participar en todos los procedimientos de adopción de decisiones relativas a la esfera de aplicación del Convenio de Barcelona y de sus Protocolos complementarios, en la forma en que proceda.

Existe un amplísimo número de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que son muy activas en la esfera ambiental y su influencia ha aumentado considerablemente en los últimos años. Muchas de ellas disfrutaban del estatuto de observador en varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Ya en la Declaración de Génova de 1985, los Gobiernos mediterráneos reconocieron la ayuda que representan las ONGs. Aunque el PAM es un programa formalmente patrocinado por los Gobiernos y responsable ante los mismos, las ONGs pueden, y de

hecho lo están haciendo, desempeñar un papel muy importante. Desde 1989, fecha en la que las Partes Contratantes enmendaron el Reglamento de procedimiento, diversas ONGs participan como observadores en todas las reuniones del PAM, tanto a nivel técnico como político (reuniones de las Partes Contratantes).

Dado el número creciente de ONGs que participan en todas las reuniones mediterráneas, tanto el PNUMA, como la Unidad de coordinación, las Partes Contratantes y las propias ONGs involucradas en la protección del medio ambiente en el Mediterráneo negociaron durante varios años una serie de reglas para clarificar la cooperación de las ONGs. Con la finalidad de racionalizar la participación de las ONGs en las distintas reuniones mediterráneas, las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona, el PNUMA y las diferentes ONGs implicadas, elaboraron un sistema de “doble lista” para garantizar la participación de las ONGs en todos los procedimientos de adopción de decisiones. La primera Lista concede el estatuto de observador, en principio con carácter permanente, a 14 ONGs incluidas en esta Lista. Otras 6 ONGs procedentes de la ribera sur del Mediterráneo, es decir, de países en vías de desarrollo, a propuesta de los Estados, podrán asistir a las reuniones durante dos años con un carácter rotatorio. La segunda Lista enumera a 43 ONGs que, con un carácter ocasional, podrán participar en las distintas reuniones y actividades del PAM.⁷⁴ Sin embargo, merece la pena destacar que los vínculos que el PAM ha desarrollado con las ONGs está asegurando la complementariedad en las actividades respectivas, y la esfera de las actividades promocionadas por las ONGs, tales como la limpieza de los fondos de las playas, las campañas de reforestación, etc., están proporcionando una valiosa contribución a todos los objetivos del PAM.

Finalmente, debe destacarse que, aunque la redacción del artículo relativo a la responsabilidad e indemnización por los daños y perjuicios resultantes de la contaminación del medio marino en la zona del Mar Mediterráneo también se enmendó, las novedades introducidas a este respecto por las enmiendas de 1995 representan únicamente una cláusula de estilo que apenas modifican los contenidos del anterior artículo 12.

74 Véase PNUMA (OCA)/MED IG.5/16, Anexo XII, Apéndice II (8 de junio de 1995): Cooperación del PAM con las organizaciones no gubernamentales, 6 p.

Sin embargo, como consecuencia de la conclusión del proceso de revisión del PAM, del Convenio de Barcelona y de sus Protocolos complementarios, es fácil detectar una nueva sensibilidad ambiental entre las Partes Contratantes a este respecto quienes, después de esperar más de veinte años, ya han iniciado finalmente los trabajos preparatorios para la adopción futura de un nuevo Protocolo sobre esta complicada materia. De esta forma, ya han celebrado una primera reunión de expertos jurídicos y técnicos designados por los Gobiernos para revisar un proyecto preparado por la Unidad de coordinación de Atenas sobre los procedimientos adecuados relativos a la determinación de la responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de la contaminación del medio marino, de conformidad con el artículo 16 del Convenio de Barcelona enmendado en 1995 y teniendo en cuenta los trabajos de otras organizaciones sobre esta materia.⁷⁵

8 BIBLIOGRAFÍA

- BADENES CASINO, M. La Comisión Mediterránea para el Desarrollo Sostenible. *II Congreso Internacional de Universidades por el Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente*. 1997.
- BADENES CASINO, M. Recent trends on international protection of species in the Mediterranean Sea Area. *Proceedings of the 7th International Conference on Environmental Protection is a Must*. Alexandria. 20-22 May 1997.
- BATISSE, M. A “Blue Plan” for the Mediterranean region. *Environmental Law and Policy*. p. 3 *et. seq.*, 1998.
- BERMEJO GARCÍA, R.; BOU FRANCH, V., (1993), La celebración del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambi-

75 Véase UNEP (OCA)/MED IG.5/16 (8 June 1995): Report of the Ninth Ordinary Meeting ..., *op. cit.*, Annex XIII, p. 2. Esta Reunión de expertos se celebró en Rijeka, Croacia, del 23 al 25 de septiembre de 1997. Véase BOU FRANCH, V. Towards a Protocol on Liability and Compensation for Environmental Damage in the Mediterranean Sea Area. In: KOCASOY, G. (ed.). *The Kriton Curi International Symposium on Environmental Management in the Mediterranean Region*. *Proceedings*, v. 1, Istanbul, p. 207-215.

- ente: orígenes y negociaciones. *Anuario de Derecho Internacional*, 9, p. 155-211, 1993.
- BLISS-GUEST, P. A. The Protocol Against Pollution from Land-Based Sources: a Turning Point in the Rising Tide of Pollution. *Stanford Journal of International Law*, p. 261 *et. seq.*, 1981.
- BOU FRANCH, V. Consideraciones en torno a las obligaciones de cooperar y prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos. In: *Estudios de Derecho Mercantil en homenaje al Profesor Manuel Broseta*. 1995, v. 1.
- _____. Protected areas and species: the Mediterranean Basin. In: OZHAN, E. *Proceedings of the Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*. 1995, v. 1.
- _____. Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea, *Anuario de Derecho Internacional*, 12, p. 201-252, 1996.
- _____. Land-based pollution in the Mediterranean Sea Area. In: OZHAN, E.(ed.) *Proceedings of the International Workshop on the Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean and the Black Sea*. Sarigerme: Turkey, p. 53-71, 1996.
- _____. Prevention of Offshore Pollution in the Mediterranean Sea Area. *International Conference on Water Problems in the Mediterranean Countries*. North Nicosia, North Cyprus, 1997.
- _____. Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea Area by Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal. *Proceedings of the "7th International Conference on Environmental Protection is a Must"*. Alexandria, 20-22 May 1997.
- _____. La protección de los mamíferos marinos en el Mar Mediterráneo. *Anuario de Derecho Internacional*, 14, p. 3-51, 1998.
- _____. Towards a Protocol on Liability and Compensation for Environmental Damage in the Mediterranean Sea Area. In: KOCASOY, G. (ed.). *The Kriton Curi International Symposium on Environmental Management in the Mediterranean Region*. Proceedings, Istanbul, 1998, v. 1.
- _____. New trends for eliminating land-based pollution in the Mediterranean Sea. In: CATALDI, Giuseppe (ed.). *The Mediterranean and the Law of the Sea at the Dawn of the 21st Century*. Bruxelles: Bruylant, 2002.

- _____. ; BADENES CASINO, M. La protección internacional de zonas y especies en la región mediterránea. *Anuario de Derecho Internacional*, 13, p. 33-130, 1997.
- CAMPIGLIO, L. *et al.* *The Environment After Rio*. International Law and Economics. London, 258 p.
- CORCELLE, G. Vingt ans après Stockholm: la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement: point de départ ou aboutissement? *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 365, p. 107-135, 1993.
- CUBEL, P. Transboundary Movements of Hazardous Wastes in International Law: The Special Case of the Mediterranean Area. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 12/4, p. 447-487, 1997.
- CURTIS, C. E. Recent Developments Under Special Environmental Conventions. In: KRUEGER, R. B.; RIESENFELD, S. A. (eds.). *The Developing Order of the Oceans*, 1985.
- DE GUTTRY, A. La tutela del Mare Mediterraneo in un recente accordo: il Protocollo di Atene del 17 Maggio 1980. *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, p. 465-488, 1981.
- DE HOYOS, D. The United Nations Environment Program: the Mediterranean Conferences. *Harvard International Law Journal*, 17, p. 639 *et. seq.*, 1976.
- DE YTURRIAGA BARBERÁN, J. A. Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación. *Revista de Instituciones Europeas*, p. 63-96, 1976.
- _____. Regional Conventions on the Protection of the Marine Environment. *Recueil des Cours. Académie de Droit International*. 162, p. 338-340, 1979.
- DEJEANT-PONS, M. Les Protocoles à la Convention de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution. In: LEANZA, Umberto (ed.). *Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*. Napoli, 1982.
- FAO; UNESCO; IOC; WHO; WMO; IAEA; UNEP. *Co-ordinated Mediterranean Pollution Monitoring and Research Programme (MED POL)-Phase I: Programme description*, UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 23, 219 p.

- GARTH. Declaration on the Human Environment. *Stanford Journal of International Studies*, 8, p. 37 et. seq., 1973.
- GRENON, M.; BATISSE, M. (eds.). *The Blue Plan: Futures for the Mediterranean Basin*. Oxford University Press.
- JOHNSTON, D. M. Conservation and Management of the Marine Environment: Responsibilities and Required Initiatives in Accordance with the 1982 U.N. Convention on the Law of the Sea. In: KRUEGER, R. B.; RIESENFELD, S. A. (eds.). *The Developing Order of the Oceans*, 1985.
- JUSTE RUIZ, J. La evolución del Derecho Internacional del medio ambiente. In: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco. Madrid: Tecnos, 1993.
- _____. The Evolution of the Barcelona Convention and its Protocols for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution. In: MILES, E. L.; TREVES, T. (eds.). *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*. 1993.
- _____. El Plan de Acción para el Mediterráneo 20 años después: La revisión del Convenio de Barcelona y sus protocolos. *Meridiano Ceri*, 6, p. 12-15, 1995.
- _____. Un nuevo instrumento jurídico del sistema de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo: el Protocolo sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. *Revista Española de Derecho Internacional*, 48, p. 371-378, 1996.
- KISS, A. La Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution. *Revue juridique de l'environnement*, p. 379 et. seq., 1997.
- KWIATKOWSKA, B. The Role of Regional Organisations in Development Co-operation in Marine Affairs. In: SOONS, A. H. A. (ed.). *Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Organisations*, 1990.
- LAGOS, P. The Blue Plan, *Coastal Management*, 49, p. 170 et. seq., 1982.
- LEANZA, U. La Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare e l'applicazione al Mediterraneo delle convenzioni internazionali generali in materia ambientale. In: LEANZA, Umberto (ed.). *Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, Napoli, 1990.

- MAFFEI, M. C. The Protection of Endangered Species of Animals in the Mediterranean Sea. *In: MILES, Edward L.; TREVES, Tullio (eds.). The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries, 1993.*
- MANOS, A. The Regional Approach to the Protection of the Marine Environment against Pollution and UNEP's Programme for the Mediterranean. *In: LEANZA, Umberto (ed.). Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino, Napoli, 1992.*
- MARCHISIO. Gli atti di Rio nel diritto internazionale. *Rivista di Diritto Internazionale, 1992/3, p. 586 et seq., 1992 .*
- MILES, E. L.; TREVES, T. (eds.). *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries. Honolulu, 1993.*
- MILES, E. On the Roles of International Organisations in the New Ocean Regime. *In: PARK, Choon-ho (ed.). The Law of the Sea in the 1980s, 1983.*
- OKIDI, C. O. Protection of the Marine Environment Through Regional Arrangements. *In: SOONS, A. H. A. (ed.). Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Organisations, 1990.*
- 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, Ginebra, 1978, 58 p.*
- RAFTOPOULOS, E. G. *The Mediterranean Action Plan in a Functional Perspective: A Quest for Law and Policy. MAP Technical Report Series n. 25, UNEP, Athens, 105 p.*
- REPUBLIC OF TUNISIA. *The Tunis Conference on Sustainable Development in the Mediterranean, 1995, 2 v.*
- RODRÍGUEZ LUCAS, M. L. La protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol: le cinquième protocole à la Convention de Barcelone. *Espaces et Ressources Maritimes, 12, p. 352-376, 1998.*
- SAND, P. *Marine Environmental Law in the United Nations Environment Programme. Londres y Nueva York, 1998.*
- SCOVAZZI, T. Il quinto protocollo alla convenzione di Barcellona sulla protezione del Mediterraneo. *Rivista giuridica dell'ambiente, p. 365 et seq., 1995.*

- SCOVAZZI, T., (1995), Nuovi sviluppi nel “sistema di Barcellona” per la protezione del Mediterraneo dall’inquinamento. *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, p. 735-740, 1995.
- SHON, L. The Stockholm Declaration on the Human Environment. *Harvard International Law Journal*, 14, p. 423 *et seq.*, 1973.
- SKJÆRSETH, J. B. The “effectiveness” of the Mediterranean Action Plan. *International Environmental Affairs*, p. 313 *et seq.*, 1973.
- SOHN, L. B. Implications of the Law of the Sea Convention Regarding the Protection and Preservation of the Marine Environment. *In: KRUEGER, R. B.; RIESENFELD, S. A. (eds.). The Developing Order of the Oceans*, 1985.
- TANGI, M. Plan d’Action pour la Méditerranée après 1973. *In: La Méditerranée. Ann. études int.*, 6, p. 134 *et seq.*, 1975.
- TREVES, T. The Role of Universal International Organisations in Implementing the 1982 U.N. Law of the Sea Convention. *In: SOONS, A. H. A. (ed.). Implementation of the Law of the Sea Convention Through International Organisations*, 1990.
- UNEP (OCA)/MED IG.3/5. *Report of the Eighth Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and Its Related Protocols.*
- UNEP (OCA)/MED IG.5/16 (8 June 1995). *Report of the Ninth Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its Related Protocols.*
- UNEP (OCA)/MED IG.6/7. *Final Act of the Conference of Plenipotentiaries on the Amendments to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution, to the Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft and on the Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean.* Athens, 409 p.
- UNEP (OCA)/MED WG.CRP.1 (18 December 1996). *Draft Report of the First Meeting of the Mediterranean Commission on Sustainable Development*, 13 p.
- UNEP, (1982). *Achievements and planned development of UNEP’s Regional Seas programme and comparable programmes*

- sponsored by other bodies*, UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 1, 68 p.
- UNEP, (1982). *Regional Seas Programme: Workplan*. UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 18, 41 p.
- UNEP, (1986). *Long-term programme for pollution monitoring and research in the Mediterranean (MED POL) – Phase II*, UNEP Regional Seas Reports and Studies, n. 28, Rev. 1, 21 p.
- UNEP, (1987). *UNEP Oceans Programme: Compendium of projects*. UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 19 Rev. 3, 68 p.
- UNEP, (1988). *Regional Seas Programme: Legislative Authority*. UNEP Regional Seas Report and Studies n. 17, Rev. 1.
- UNEP, (1990). *Directory of organisations co-operating with and contributing to UNEP's ocean programme*. UNEP Regional Seas Directories and Bibliographies n. 33.
- UNEP, (1990). *UNEP-Sponsored programme for the protection of oceans and coastal areas*. UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 125, 48 p.
- UNEP, (1991). *UNEP-Sponsored programme for the protection of oceans and coastal areas*. UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 135, 58 p.
- UNEP, (1992). *Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its related protocols*. Athens, 61 p.
- UNEP, (1992). *The Mediterranean Action Plan*. Saving our common heritage. Athens, 40 p.
- UNEP, (1994). *Guidelines for integrated coastal and marine management, with special reference to the Mediterranean basin*, 80 p.
- UNEP, (1995). *Common Measures for the Control of Pollution adopted by the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution*. MAP Technical Reports Series n. 95, Athens, 69 p.
- UNEP, (1996). *Guidelines for authorisations for the discharge of liquid wastes into the Mediterranean Sea*. MAP Technical Reports Series n. 107, Athens, 200 p.
- UNEP, (1996). *Survey of Pollutants from Land-Based Sources in the Mediterranean*. MAP Technical Reports Series n. 109, Athens, 188 p.

- UNEP, (1997). *Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal region of the Mediterranean*, Athens, 166 p.
- UNEP, (1998). *Strategic Action Programme to Address Pollution from Land-Based Activities*. MAP Technical Reports Series n. 119, 177 p.
- VALLEGA, A. The Mediterranean after the 1995 Convention. The historical sense of a turnaround point. In: OZHAN, E. (ed.). *Proceedings of the Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*. MEDCOAST Secretariat, Middle East Technical University, Ankara, Turkey, 1995, v. 1.
- VUKAS, B. The Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution. In: LEANZA, Umberto (ed.). *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*. Milano, 1987.
- YERROULANOS, M. The Mediterranean Action Plan: a Success Story in International Co-operation. *Coastal Management*, 49, p. 175 et seq., 1982.