



UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
FACULTAD DE DERECHO
MÁSTER UNIVERSITARIO EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD MARINA
MÁS ALLÁ DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL:
HACIA UN NUEVO ACUERDO DE APLICACIÓN**

Luis Miguel Fernández Alonso

Tutora: Dra. María Teresa Ponte Iglesias

**SANTIAGO DE COMPOSTELA
Curso 2019-2020**

RESUMEN

La biodiversidad marina de las zonas fuera de la jurisdicción nacional carece, en la actualidad, de un régimen de protección, conservación y uso sostenible propio, resultando aplicable la normativa de carácter general sobre protección del medio ambiente marino. Recientemente, se ha elaborado un proyecto de Acuerdo de aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, a fin de establecer un novedoso régimen de conservación y uso sostenible de estos recursos en las zonas fuera de la jurisdicción nacional. El presente estudio expone las cuestiones más relevantes sobre la gobernanza de la biodiversidad marina, la actual regulación de la misma en las zonas fuera de la jurisdicción nacional y el contenido del futuro acuerdo de aplicación.

Palabras clave: biodiversidad marina, zonas fuera de la jurisdicción nacional, marco jurídico, acuerdo de aplicación, conservación, protección, uso sostenible y gobernanza de los océanos.

RESUMO

A biodiversidade mariña das zonas fóra da xurisdición nacional carece, na actualidade, dun réxime de protección, conservación e uso sustentable propio, resultando aplicable a normativa de carácter xeral sobre protección do medio ambiente mariño. Recentemente, elaborouse un proxecto de Acordo de aplicación da Convención das Nacións Unidas sobre o Dereito do Mar de 1982, a fin de establecer un novidoso réxime de conservación e uso sostible destes recursos nas zonas fóra da xurisdición nacional. O presente estudo expón as cuestión máis relevantes sobre a gobernanza da biodiversidade mariña, a actual regulación da mesma nas zonas fóra da xurisdición nacional e o contido do futuro acordo de aplicación.

Termos clave: biodiversidade mariña, zonas fóra da xurisdición nacional, marco xurídico, acordo de aplicación, conservación, protección, uso sustentable e gobernanza dos océanos.

ABSTRACT

The marine biodiversity in the areas beyond national jurisdiction hasn't got, actually, an own protection, conservation and sustainable use framework, being applicable the general regulations on protection of the marine environment. Recently, a Implementation Agreement has been drawn up to implement the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, in order to create a novel regime framework for the conservation and sustainable use of these resources in the areas beyond national jurisdiction. The present analysis exposes the most relevant questions about the governance of marine biodiversity, its current regulation in areas beyond national jurisdiction and the content of the future application agreement.

Keywords: marine biodiversity, areas beyond national jurisdiction, legal framework, implementation agreement, conservation, protection, sustainable use and ocean governance.

ÍNDICE

Resumen	pág. 1
Listado de abreviaturas	pág. 4
Introducción	pág. 5
Capítulo primero. Marco conceptual	pág. 8
Capítulo segundo. La gobernanza de la biodiversidad marina	pág. 17
1.- Antecedentes	pág. 17
2.- Estado Actual	pág. 19
3.- El futuro de la gobernanza y sus retos	pág. 37
Capítulo tercero. El marco jurídico actual de protección de la diversidad biológica marina en ZFJN	pág. 43
1.- La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982	pág. 43
2.- El Convenio sobre la diversidad biológica de 1992	pág. 51
3.- Otros instrumentos jurídicos	pág. 52
Capítulo cuarto. El Acuerdo de Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional	pág. 57
1.- Estructura del Acuerdo	pág. 57
2.- Ámbito material del Acuerdo	pág. 60
2.1.- Las cuestiones relativas a los recursos genéticos marinos	pág. 60
2.2.- Los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas, incluidas las áreas marinas protegidas, y otras medidas	pág. 63
2.3.- Evaluaciones de impacto ambiental	pág. 66
2.4.- Creación de capacidad y transferencia de tecnología marina	pág. 72
Conclusiones	pág. 74
Bibliografía	pág. 78
A) Monografías y artículos de revistas	pág. 78
B) Documentación	pág. 81

LISTADO DE ABREVIATURAS

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
art./arts.	Artículo/Artículos
CDB	Convenio sobre la diversidad biológica de 1992
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982
COP	Conferencia de las Partes
Convenio SNP	Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969
Grupo de Trabajo BBNJ	Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta encargado de estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional
NEAFC	Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste
ICCAT	Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico
NNUU	Naciones Unidas
ODM	Objetivo/s de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivo/s de Desarrollo Sostenible
OI/OOII	Organización Internacional/Organizaciones Internacionales
OMI	Organización Marítima Internacional
párr./párrs.	Párrafo/Párrafos
p./pp.	Página/Páginas
Pesca INDNR	Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
TIDM/ITLOS	Tribunal Internacional de Derecho del Mar/International Tribunal for the Law of the Sea
ZFJN	Zona/s fuera de la jurisdicción nacional
ZMES	Zona/s Marina/s Especialmente Sensible/s
ZIFMO	Zona Internacional de los Fondos Marinos. Oceánicos

INTRODUCCIÓN

El medio marino presenta una gran importancia en diversos aspectos y formas. En primer lugar, desde un punto de vista geográfico, los mares y océanos constituyen alrededor del 70% de la superficie de la Tierra y contienen, aproximadamente, el 95% del agua del planeta. En segundo lugar, desde una perspectiva biológica, los ecosistemas marinos albergan, hasta la fecha, unas 133.000 especies distintas de seres vivos, quedando todavía muchas por descubrir e identificar.

Igualmente, los mares y océanos presentan importantes intereses para el ser humano derivados tanto de la concepción horizontal como vertical de estos espacios. La concepción horizontal de los espacios marinos puede relacionarse fundamentalmente con la navegación, la comunicación, el transporte o el comercio, mientras que la percepción vertical hace referencia, entre otros, a las actividades de exploración y explotación tanto de las columnas de agua de los mares y océanos, como del lecho y subsuelo marinos.

En la actualidad, los avances y la mejora de las capacidades de la tecnología para la explotación de los recursos marinos han favorecido un mayor acceso a estos recursos que, en gran medida, se encuentran regulados y protegidos por los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados ribereños, los cuales gozan de competencias sobre los mismos. No obstante, los componentes biológicos marinos de las zonas fuera de la jurisdicción nacional carecen de un régimen propio de protección.

Ante esta ausencia de regulación, y tras diversas negociaciones, se ha logrado elaborar un proyecto de acuerdo de aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para establecer un marco jurídico específico de protección y conservación de la diversidad biológica marina en las zonas fuera de la jurisdicción nacional, el cual aún no ha sido adoptado.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, podemos señalar que el objetivo central de nuestro análisis es conocer el *marco regulador de la conservación de la biodiversidad*

marina de las zonas fuera de la jurisdicción nacional, para lo cual creemos necesario analizar la gobernanza de la diversidad biológica marina, el actual régimen jurídico que rige sobre las mismas y el contenido del proyecto de acuerdo.

Estos objetivos se corresponden, en gran medida, con la propia estructura del trabajo, que se encuentra dividido en cuatro capítulos: “aproximación conceptual”, “la gobernanza de la biodiversidad marina”, “el marco jurídico actual de protección de la diversidad biológica marina en ZFJN” y “el acuerdo de aplicación de la convención de las naciones unidas sobre el derecho del mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional”.

El primer capítulo tiene como objetivo presentar y definir los principales conceptos utilizados a lo largo del estudio desde una perspectiva jurídica. El capítulo segundo, por su parte, ofrece una visión de la gobernanza de la diversidad marina, en especial en las zonas fuera de la jurisdicción nacional e, igualmente, pone de manifiesto los principales retos de la misma.

La tercera parte del trabajo brinda una visión de la normativa vigente en la actualidad para la conservación de la biodiversidad marina en las zonas fuera de la jurisdicción nacional, a través de la exposición de determinados preceptos de distintas normas. Finalmente, el capítulo cuarto, expone las disposiciones y previsiones recogidas en el proyecto de acuerdo.

Por cuanto se refiere a la metodología, el presente trabajo se fundamenta, principalmente, en el estudio y análisis de diversas fuentes bibliográficas que abordan las cuestiones relativas a nuestro objeto de estudio, de forma amplia o en ámbitos específicos. Igualmente, se ha procedido a realizar un análisis de los diversos instrumentos de carácter jurídico y de otros instrumentos que inciden en nuestro objeto de estudio.

Por último, creemos conveniente señalar, respecto a la elección del tema de nuestro estudio, que ésta se basa, de un lado, en la ausencia de regulación del mismo en la actualidad

y, de otro, en la reciente elaboración del proyecto con el fin de mitigar las lagunas normativas existentes.

CAPÍTULO PRIMERO

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

A los efectos del presente trabajo juzgamos necesario referirnos a una serie de conceptos básicos que faciliten la comprensión del tema objeto de estudio. Entre ellos, destaca en primer lugar el de *biodiversidad*. A este respecto, el artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica¹ (en adelante CDB) define la diversidad biológica como “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos (...) los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.

Por tanto, a la luz de este art. 2 del CDB, cabe definir la *biodiversidad marina* como la variabilidad de organismos vivos de los ecosistemas marinos y los complejos ecológicos de los que forman parte, comprendiendo la diversidad dentro de cada especie, entre especies y de ecosistemas.

A la vista de estas definiciones advertimos que tanto la biodiversidad en general como la diversidad biológica en particular, presentan una triple vertiente: la *diversidad genética* o dentro de cada especie, es decir, la variedad de miembros de una población, grupo o especie; la *diversidad de especies*, entendida como la coexistencia o convivencia entre distintas especies; y la *diversidad de los ecosistemas*, esto es, la existencia de diversos ecosistemas diferentes.

Un segundo grupo de conceptos relevantes para nuestro estudio es el de ecosistema y, especialmente, el de ecosistema marino. Un *ecosistema*, con carácter general, es “un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente, que interactúan como una unidad funcional” según consta en el ya citado artículo

¹ Convenio sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro, 5 de junio de 1992. El Instrumento de Adhesión de España fue depositado el 21 de diciembre de 1993, de acuerdo con lo establecido en su artículo 34, entrando en vigor para España el 21 de marzo de 1994, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 3 de su artículo 36. *BOE* núm. 27, de 1 de febrero de 1994.

2 de la CDB. Por su parte, los *ecosistemas marinos* son aquellos complejos dinámicos de comunidades marinas vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente, que interactúan como una unidad funcional.

En este contexto, cabe hablar también del biotopo y la biocenosis. El *biotopo* comprende el conjunto de elementos abióticos, es decir, seres no vivos o “medio no viviente” en palabras del CDB. La *biocenosis*, por su parte, es la suma de las distintas especies que habitan el biotopo, en definitiva, los seres vivos.

A su vez, en relación con la biocenosis, es posible diferenciar dos grupos de recursos: los recursos biológicos y los recursos genéticos. Los *recursos biológicos* se definen por el CDB como “los recursos genéticos, los organismos o parte de ellos, las poblaciones o cualquier otro tipo de componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad”².

Los recursos biológicos se configuran, así, como una categoría más amplia que incluye, entre otros, los recursos genéticos; pero, además, presentan una segunda especificidad que atiende al hecho de que únicamente se consideran recursos biológicos aquellos componentes de la biocenosis que tengan o puedan tener valor real o potencial para la humanidad. Al respecto, ORTIZ GARCÍA señala que existen diversas funciones socioeconómicas del medio marino, de las cuales resultan de especial interés la alimentación y la industria médica y farmacológica³.

Por su parte, los *recursos genéticos* se definen como “el material genético de valor real o potencial”, de acuerdo con el artículo 2 de la CDB. En este punto ha de tomarse en consideración un nuevo concepto, el material genético, que igualmente aparece definido en el mismo artículo del CDB y que se entiende como “todo material de origen vegetal, animal o microbiano o de otro tipo que contenga unidades funcionales de la herencia”.

² *Vid.* Artículo 2 de la CDB

³ ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas*, Granada, COMARES, 2002, pp. 33-36

Ahora bien, centrándonos en el medio marino, los *recursos biológicos marinos* serán todos los elementos o componentes bióticos de los ecosistemas marinos que presenten valor o utilidad real o potencial para la humanidad.

Por otro lado, hay que subrayar que el *Proyecto de Acuerdo sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*⁴ (en adelante el Proyecto de Acuerdo), indica en su artículo 1 lo que ha de entenderse por material genético marino y por recursos genéticos marinos.

El apartado 8 del artículo 1 del Proyecto de Acuerdo define el *material genético marino* como “cualquier material de origen marino vegetal, animal, microbiano o de otro tipo que contenga unidades funcionales de la herencia”. Al respecto, observamos que la definición del Proyecto de Acuerdo no se separa de la aportada por la CDB.

Por su parte, el apartado 9 del referido artículo 1 del Proyecto de Acuerdo en relación con los recursos genéticos marinos, presenta dos alternativas. La segunda de las alternativas sigue la definición del CDB señalando que los recursos genéticos marinos son “el material genético marino de valor real o potencial”. Por el contrario, la primera de las alternativas resulta más novedosa al establecer que “por ‘recursos genéticos marinos’ se entiende cualquier material de origen marino vegetal, animal, microbiano o de otro tipo que [se encuentre en, o] proceda de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional y contenga unidades funcionales de la herencia cuyas propiedades genéticas y bioquímicas tengan valor real o potencial”.

⁴ Proyecto de texto revisado de un acuerdo en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Conferencia intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Cuarto período de sesiones, Nueva York, 23 de marzo a 3 de abril de 2020. (A/CONF. 232/2020/3).

Centrándonos en la definición de recursos genéticos contenida en la primera de las alternativas, advertimos que resulta más restrictiva; ello obedece a que los recursos genéticos, para que se considere que tienen valor real o potencial, han de presentar unas propiedades bioquímicas y genéticas que determinarán su valor. Además, incluye en su definición el concepto de material genético marino, lo que convierte en redundante el artículo 1.8 del Proyecto de Acuerdo.

Asimismo, a los efectos de nuestro trabajo, es necesario también referirnos, entre otros conceptos, al de “zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional”, “áreas marinas protegidas”, “utilización de los recursos genéticos marinos”, “evaluaciones de impacto ambiental” o “tecnología marina”. En este sentido, el Proyecto de Acuerdo señala en su artículo 1.4 que por “*zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*” se entienden la alta mar y la Zona Internacional de Fondos Marinos y Oceánicos (ZIFMO). Es decir, estos son los espacios a los que nos vamos a referir a lo largo del presente análisis.

En relación con la *Alta Mar*, esta se regula en la parte VII de la CNUDM⁵. La Alta Mar se define en el artículo 86 de la CNUDM de forma negativa, “todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico”. Por tanto, se considera Alta Mar todo aquel espacio marino que, de un lado, no corresponde con alguno de los restantes espacios definidos en la CNUDM y que, de otro, no se encuentra sometido a la soberanía de ningún Estado, idea reforzada por el artículo 89 de la CNUDM⁶.

Por su parte, la *ZIFMO* aparece definida en el artículo 1 de la CNUDM como “los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.

Por lo que respecta a las *áreas marinas protegidas*, el artículo 1.10 del Proyecto de Acuerdo establece que son “áreas marinas definidas geográficamente que se designan y

⁵ Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Montego Bay, 10 de diciembre de 1982.

⁶ El artículo 89 CNUDM establece que “ningún Estado podrá pretender legítimamente someter cualquier parte de la alta mar a su soberanía”.

gestionan para alcanzar objetivos específicos de conservación y uso sostenible [de la biodiversidad a largo plazo] [y que ofrece mayor protección que las zonas circundantes]”.

En definitiva, las áreas marinas protegidas son espacios definidos, desde un punto de vista geográfico, destinados a lograr la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y que, en todo caso, presentan un régimen de protección mayor que otras zonas que no son calificadas como áreas marinas protegidas.

A continuación, vamos a tener en cuenta el *concepto relativo al acceso*, en relación con los recursos genéticos marinos, entendiéndose por tal, a tenor del Proyecto de Acuerdo, “la recolección de recursos genéticos marinos [, incluidos los recursos genéticos marinos a los que se acceda *in situ*, *ex situ* [e *in silico*] [[y] [en forma de información digital sobre secuencias] [en forma de datos sobre secuencias genéticas.]]]”.

Otro concepto es el de *utilización de recursos genéticos marinos*. El Proyecto de Acuerdo la define en su artículo 1.15 como “la realización de actividades de investigación y desarrollo sobre la composición genética o bioquímica de los recursos genéticos marinos, así como su explotación”. En definitiva, la utilización de los recursos genéticos marinos se traduce, a grandes rasgos, en la exploración, en el sentido de investigación y desarrollo, y la explotación de los mismos.

Por lo que respecta a las *evaluaciones de impacto ambiental*, el Acuerdo propone dos definiciones sobre las mismas en el apartado 7 del artículo 1. La primera de las alternativas establece que las evaluaciones de impacto ambiental suponen:

“un proceso para evaluar el impacto ambiental de una actividad [destinada a realizarse en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional] [que produce efectos en zonas situadas dentro o fuera de la jurisdicción nacional] [, teniendo en cuenta [, entre otros,] los efectos interrelacionados, tanto beneficiosos como adversos, de carácter [socioeconómico] [social y económico], cultural y para la salud humana]”.

En relación con estas evaluaciones y por lo que respecta en particular a la ZIFMO cabe resaltar también la Opinión Consultiva de la Sala de Controversias de Fondos Marinos y Oceánicos de 2011⁷ a favor del principio de evaluación del impacto ambiental recogido en la Declaración de Río (principio 17) e incorporado por el Acuerdo de aplicación de la Parte XI de la CNUDM al exigir que todas las solicitudes de aprobación de un plan de trabajo vayan acompañadas de una evaluación del impacto ambiental de las actividades propuestas así como también de una explicación de un programa de estudios oceanográficos y estudios de referencia sobre el medio ambiente de conformidad con las normas, reglamentos y procedimientos aprobados por la Autoridad⁸.

Frente a esta, la segunda de las alternativas define este concepto como “un proceso para evaluar los efectos potenciales de actividades proyectadas, realizadas bajo la jurisdicción o el control de los Estados partes en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, que pueden causar una contaminación sustancial o cambios significativos y nocivos en el medio marino”.

⁷ *Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion*, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011. Sobre esta Opinión Consultiva ver PONTE IGLESIAS, M^a T., “La protección y exploración de la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos de una manera ambientalmente responsable. Aportes de la primera opinión consultiva de la Sala de Controversias de Fondos Marinos”, *Protección de intereses colectivos en el Derecho del Mar y cooperación internacional* (Julio Jorge Urbina/M^a Teresa Ponte Iglesias, Coords. Científicos), Iustel, 1^a edición, Madrid, 2012, p. 63-107. PUEYO LOSA, J. y PONTE IGLESIAS, M^a T., “El compromiso de la Sala de Controversias de Fondos Marinos en la defensa de la seguridad ambiental de la Zona”, *El sistema de solución de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Contribuciones de su experiencia* (Leopoldo M. A. Godio, Compilador), EDUBA, Serie Estudios, Buenos Aires, 2019, 1^a edición, pp. 325-352. GAUDIO, T. A., “La opinión consultiva de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos y las Actividades en la Zona”, *Ibid*

⁸ Un análisis pormenorizado en PUEYO LOSA, J. y PONTE IGLESIAS, M^a T., “El compromiso de la Sala de Controversias de Fondos Marinos en la defensa de la seguridad ambiental de la Zona” (en colaboración con Jorge Pueyo Losa), *El sistema de solución de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Contribuciones de su experiencia* (Leopoldo M. A. Godio, Compilador.), EDUBA, Serie Estudios, Buenos Aires, 2019, 1^a edición, pp. 344-346.

Ambas definiciones comparten dos rasgos comunes. De un lado, porque se refieren a los efectos producidos en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional y, de otro lado, que dichas consecuencias afecten al medio marino. No obstante, las dos alternativas propuestas parecen seguir concepciones distintas de las evaluaciones de impacto ambiental. De este modo, la segunda de las opciones resulta más “tradicional” al asociar este tipo de procesos con las posibles consecuencias negativas en el medio marino situado en las zonas fuera de la jurisdicción nacional por las actividades de los Estados. Esta concepción es la misma que la prevista en los artículos 204 a 206 de la CNDUM, así como en el artículo 14 del CDB.

Por su parte, la definición contenida en la primera de las alternativas resulta más novedosa. En primer lugar, la concepción de evaluación de impacto ambiental contenida en dicho precepto presenta dos posibilidades, bien que la actividad se realice y produzca efectos en zonas fuera de la jurisdicción nacional, bien que las consecuencias de la actividad surtan efectos en cualquier espacio marítimo, incluso en el sometido a la jurisdicción nacional. La segunda de las novedades hace referencia al ámbito material del proceso al que nos referimos, que no se limitará a los efectos negativos, sino que se incluyen también los posibles efectos beneficiosos. Por último, la primera alternativa hace referencia a efectos no exclusivamente ambientales, como sucede en la segunda alternativa, sino que incluye también posibles consecuencias socioeconómicas, culturales y de salud humana.

El concepto de evaluación de impacto ambiental debe complementarse con las *evaluaciones ambientales estratégicas* que, en palabras del Acuerdo, son “evaluaciones de los efectos probables sobre el medio ambiente, incluida la salud, que comprende la delimitación del alcance de un informe ambiental y su elaboración, la puesta en marcha de un proceso de participación y consultas públicas y la toma en consideración, en un plan o programa, del informe ambiental y de los resultados de ese proceso”.

Según el tenor literal de los preceptos, la principal diferencia entre las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas radica en el hecho de que las primeras se fundamentan en los posibles efectos sobre el medio marino de una actividad concreta, mientras que las segundas suponen un “plan o programa” de carácter general y,

además, las segundas se configuran como un tipo concreto de evaluación de impacto ambiental.

El último concepto al que haremos referencia es el relativo a la *tecnología*. En primer lugar, de forma general, el ya citado artículo 2 de la CDB define la biotecnología y la tecnología como “toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos”.

Por su parte, el apartado 11 del artículo 1 del Proyecto de Acuerdo establece que la *tecnología marina* engloba:

“elementos como información y datos, suministrados en un formato de fácil utilización, sobre las ciencias marinas y las operaciones y servicios marinos conexos; manuales, directrices, criterios, normas y materiales de referencia; equipo de muestreo y metodología; instalaciones y equipos de observación (por ejemplo, equipo de teledetección, boyas, mareógrafos y medios de observación de los océanos a bordo de buques y de otra índole); equipo para observaciones, análisis y experimentos in situ y en laboratorio; computadoras y programas informáticos, incluidos modelos y técnicas de modernización; y experiencia, conocimientos, aptitudes, conocimientos técnicos, científicos y jurídicos y métodos analíticos relacionados con la investigación y la observación científicas marinas”.

En definitiva, el concepto de tecnología marina previsto en el Proyecto de Acuerdo hace referencia a un conjunto de métodos, modos, formas e instrumentos relacionados con la investigación y la observación científica marina.

En resumen, la biodiversidad se presenta como un ámbito de interés, prevista en diversos instrumentos internacionales, en todas sus vertientes. De estas, la diversidad genética y la diversidad entre especies son las que resultan de mayor interés para nuestro análisis.

Asimismo, estas ideas de carácter general han de ser trasladadas al ámbito marino, presentado en algunos casos ciertas peculiaridades respecto a la concepción general.

Además, el ámbito marino también se limita en relación con el objeto de estudio, en cuanto se centra en las zonas situadas fuera de la jurisdicción de los Estados, esto es, en la *Alta Mar* y en la ZIFMO.

Finalmente, habrá que tener en cuenta que la exploración y la explotación de los recursos marinos y, en concreto, de los recursos genéticos marinos, requiere una regulación para la conservación y protección sostenible de dichos recursos.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA GOBERNANZA DE LA BIODIVERSIDAD MARINA

Una vez expuestos los principales conceptos a los que hará referencia nuestro estudio, procedemos a exponer las cuestiones más relevantes relativas a la gobernanza sobre la biodiversidad marina.

1.- Antecedentes

Antes de abordar la gobernanza de la biodiversidad marina en la actualidad, consideramos importante exponer brevemente algunas cuestiones de carácter histórico y evolutivo relativas al objeto de nuestro estudio, basándonos para ello en dos instrumentos: la Convención de Ginebra de 1958 sobre pesca y conservación de los recursos vivos en alta mar⁹ y la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano de 1972¹⁰.

La *Convención de Ginebra de 1958* antes referenciada, ofrece un primer marco regulador relativo a la protección de la biodiversidad marina en general. Tal y como señala en su preámbulo, este tratado surge ante el riesgo generado para los recursos vivos a causa de, por un lado, el desarrollo de técnicas de explotación y, de otro, el aumento de la capacidad humana para satisfacer necesidades alimentarias de la población¹¹.

⁹ Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar. Ginebra, 29 de abril de 1958. El Instrumento de Adhesión de España fue depositado el 25 de febrero de 1971, de acuerdo con lo establecido en su artículo 17, entrando en vigor para España el 27 de marzo de 1971, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 2 de su artículo 18. En su Instrumento de Adhesión España realizó la siguiente declaración: "Sin embargo, su adhesión no puede ser interpretada como reconocimiento de cualesquiera derechos o situaciones relativos a los espacios marítimos de Gibraltar, que no estén comprendidos en el artículo 10 del Tratado de Utrech, de 13 de julio de 1713, entre las Coronas de España y Gran Bretaña.", *BOE* núm. 309, de 27 de diciembre de 1971.

¹⁰ Texto en Informe de la Conferencia de las Naciones sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, disponible en <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>

¹¹ El párrafo primero de la Convención señala que: "Considerando que el desarrollo de la técnica moderna en cuanto a los medios de explotación de los recursos vivos del mar, al aumentar la capacidad del hombre para

Al efecto, cabe señalar dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, el medio, forma o método de garantizar la conservación de los recursos vivos en la alta mar y, en segundo lugar, el propio concepto de recursos vivos dado por la Convención.

Por lo que respecta al *medio de garantizar la conservación*, nuevamente el preámbulo considera como base para resolver los diversos problemas ligados a la conservación de los recursos marinos vivos la cooperación internacional¹². Esta idea se reitera en el apartado segundo del artículo 1 del mismo instrumento, imponiéndose la obligación de “adoptar o de colaborar con otros Estados en la adopción de las medidas [...] necesarias”.

Por su parte, en relación con la noción de *recursos vivos*, la Convención no ofrece una definición de forma expresa, sin embargo, podría resultar aplicable, por analogía, la definición de recursos biológicos contenida en el CDB. Aunque debe matizarse que, de esta definición, a los efectos de la Convención de 1958, se excluye toda referencia a los recursos genéticos marinos, dado que en aquel momento se desconocía tanto su existencia y, por ende, su capacidad de explotación. De forma sintética, y a los efectos de la Convención, los recursos vivos marinos eran la suma de los peces, entendidos como recursos pesqueros, y otras especies animales y vegetales destinadas al abastecimiento alimentario y de otros productos.

Teniendo en cuenta lo señalado hasta el momento, podemos observar como la Convención de 1958 sobre pesca y conservación de los recursos vivos en alta mar, aún teniendo el objetivo de garantizar la conservación de los recursos vivos, subyace a los intereses comerciales derivados de los mismos, fundamentalmente al suministro de alimentos de origen marino.

atender las necesidades alimenticias de la creciente población mundial, ha expuesto algunos de estos recursos al peligro de ser explotados en exceso”.

¹² Al efecto, el párrafo segundo del Preámbulo de la Convención señala lo siguiente: “Considerando también que la naturaleza de los problemas que suscita en la actualidad la conservación de los recursos vivos en alta mar sugiere la clara necesidad de que se resuelvan, cuando ello sea posible, sobre bases de cooperación internacional, mediante la acción concertada de todos los Estados interesados”.

El segundo de los instrumentos al que haremos referencia es la *Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el medio ambiente humano*, que fue, como sabemos, resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, celebrada en Estocolmo.

La Declaración de Estocolmo estableció las bases del Derecho Internacional del Medio Ambiente. En concreto, el principio número siete hacía referencia a la protección de la biodiversidad marina derivada de la contaminación de los espacios marítimos, en tanto en cuanto señalaba que: “Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan [...] dañar los recursos vivos y la vida marina”.

Como podemos deducir del tenor literal del anterior precepto, este principio únicamente hacía referencia a la contaminación marina como acto gravoso para la biodiversidad marina, ignorando otras potenciales actividades perjudiciales para dichos recursos.

En definitiva, estos dos instrumentos pueden considerarse como base de la actual regulación de la conservación de la biodiversidad marina, aun cuando ofrecen escasas regulaciones y referencias, y su objetivo fundamental no es la conservación de los recursos biológicos del mar.

2.- Estado actual

La actual regulación de la biodiversidad marina está contenida, principalmente, en la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar de 1982, así como en sus dos Acuerdos de aplicación. La CNUDM, también conocida como la “Constitución de los Océanos”, entró

en vigor el 16 de noviembre de 1994 y, actualmente, ha sido ratificada por 167 Estados y una Organización Internacional¹³, la Unión Europea¹⁴.

Por cuanto se refiere a la *protección de la biodiversidad marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, la CNUDM hace referencia a esta en diversas disposiciones, a saber, la sección segunda de la Parte VII, relativa a la conservación y administración de los recursos vivos en la alta mar y la Parte XII relativa a la protección y preservación del medio marino.

Como podemos apreciar, no existe una regulación específica sobre la conservación y la protección de la biodiversidad del mar fuera de las zonas sometidas a la jurisdicción nacional, sino que se aplican las disposiciones relativas a la protección y preservación del medio marino en general. Únicamente parece existir un régimen específico de conservación para la Alta Mar, aunque estas disposiciones se basan fundamentalmente en el principio de jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón.

La jurisdicción del Estado de pabellón presenta dos complicaciones: en primer lugar, la ausencia de voluntad o de capacidad del Estado para adoptar las medidas de protección de la biodiversidad en Alta Mar y, en segundo lugar, los abanderamientos por conveniencia, de tal modo que el régimen de protección de los recursos vivos del Alta Mar subyace realmente al interés y la voluntad de los Estados, sin existir una auténtica normativa de protección y conservación de los mismos.

¹³ Información disponible en:

https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm (última consulta: 25 de abril de 2020)

¹⁴ 98/392/CE: Decisión del Consejo de 23 de marzo de 1998 relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención.

Al efecto, algunos autores consideran que el régimen de protección de la biodiversidad contenido en la CNUDM resulta criticable por no brindar una protección real a dichos recursos. Siguiendo este razonamiento, ARICHE¹⁵ indica que:

“La CNUDM no se refiere específicamente a la biodiversidad marina [...] aunque contiene numerosas disposiciones de carácter general relativas a la protección del medio ambiente marino y, por tanto, la biodiversidad marina [...].

Sin embargo, su efectividad puede ser fácilmente cuestionada en la medida en que no van acompañadas de ninguna medida restrictiva.”

Por su parte, VÁZQUEZ GÓMEZ¹⁶ señala, respecto a la Convención, que:

“Dicho instrumento constituye el marco jurídico de la conservación y el uso sostenible de los océanos y mares y sus recursos para el desarrollo sostenible [...].

Sin embargo, [...] el actual estado de nuestros océanos y sus recursos demuestra la necesidad, todavía existente, de asegurar una completa aplicación y desarrollo de estas disposiciones de la Convención de 1982, en particular, por cuanto se refiere a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina.”

Complementariamente, el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* constituye otro de los pilares fundamentales de la regulación de la biodiversidad, incluida la diversidad biológica marina. El CDB fue uno de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.

¹⁵ ARICHE, M., *La gobernanza de la biodiversidad marina más allá de la jurisdicción nacional: desafíos y perspectivas a nivel global y regional*, Tesis doctoral, Universidad de Jaén, 2017, pp. 57 – 58.

¹⁶ VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M., “La protección de la diversidad biológica marina más allá de la jurisdicción nacional. Hacia un nuevo acuerdo de aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2019, pp. 4 – 5.

Actualmente cuenta con 196 partes¹⁷, es decir, tiene una participación prácticamente universal.

El artículo 1 del CDB señala los tres objetivos principales del Convenio: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

Si bien la conservación de la diversidad biológica se configura, como hemos señalado, como uno de los objetivos del Convenio, el artículo 4, relativo a la aplicación territorial o geográfica, señala que las disposiciones del CDB se aplicarán sobre los recursos biológicos situados en zonas sometidas a jurisdicción de un Estado parte. Por cuanto respecta a la biodiversidad fuera de la jurisdicción de los Estados, únicamente se aplicará el Convenio en relación con actividades o procesos realizados en dichos espacios¹⁸.

Por su parte, el artículo 5 del CDB impone a los Estados, dentro de sus propias capacidades, la obligación de cooperar en diversos temas de “interés común para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”. De estas cuestiones, el precepto únicamente señala, de forma expresa, las zonas no sujetas a jurisdicción nacional.

En definitiva, el CDB, al igual que la CNUDM, establece un marco de protección de la biodiversidad marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional *limitada*, al no prever conservación de los recursos biológicos en dichas zonas expresamente en su texto.

¹⁷ Información disponible en: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml#tab=2> (última consulta: 27 de abril de 2020).

¹⁸ El artículo 4 del CDB dispone lo siguiente: “Con sujeción a los derechos de otros Estados, y a menos que se establezca expresamente otra cosa en el presente Convenio, las disposiciones del Convenio se aplicarán, en relación con cada Parte Contratante: a) En el caso de componentes de la diversidad biológica, en las zonas situadas dentro de los límites de su jurisdicción nacional; y b) En el caso de procesos o actividades realizados bajo su jurisdicción o control, y con independencia de dónde se manifiesten sus efectos, dentro o fuera de las zonas sujetas a su jurisdicción nacional”.

La Conferencia de las Partes (COP), establecida y regulada en el artículo 23 del CDB, adoptó en su segunda reunión el llamado *Mandato de Yakarta*¹⁹. Al efecto, debemos resaltar el apartado 12 de la Decisión que dispone lo siguiente:

“(La Conferencia de las Partes) Pide al Secretario ejecutivo que, en consulta con la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, estudie la relación entre el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar con respecto a la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos en los fondos marinos profundos, a fin de que, en reuniones futuras, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico pueda ocuparse, si procede, de las cuestiones científicas, técnicas y tecnológicas relativas a la prospección biológica de recursos genéticos en los fondos marinos profundos²⁰”.

En definitiva, la Decisión adoptada en la Conferencia de Yakarta solicita la realización de un estudio que analice la relación entre el CDB y la CNUDM sobre la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos en los fondos marinos, dadas las insuficiencias que presentaba la regulación de la protección de la biodiversidad en zonas no sometidas a la jurisdicción nacional²¹. El informe, titulado “Marine and coastal biodiversity: review, further elaboration and refinement of the programme of work”, fue presentado en la octava reunión del órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico celebrada en 2003²².

¹⁹ Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, segunda reunión, Yakarta 6 a 17 de noviembre de 1995. Decisión II/10: Conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina y costera (UNEP/CBD/COP/2/19).

²⁰ Cfr. párr. 12 Decisión II/10: Conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina y costera, COP 2, Yakarta, 6 a 17 de noviembre de 1995.

²¹ VÁZQUEZ GÓMEZ, *op. cit.*, p. 14.

²² Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico. Octava reunión, Montreal, 10 a 14 de marzo de 2003. “Marine and coastal biodiversity: review, further elaboration and refinement of the programme of work” (UNEP/CDB/SBSTTA/8/INF/7).

Junto a estos dos instrumentos, han de señalarse otras normas como las Convenciones sobre medio ambiente elaboradas en el seno de las Naciones Unidas, algunos Convenios Marinos Regionales e incluso Convenciones elaboradas en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI), las cuales, si bien no tienen como objetivo la protección y la conservación de los recursos biológicos marinos de la Alta Mar y de la Zona, afectan de forma indirecta a este ámbito.

Otra manifestación de la protección de la biodiversidad marina puede encontrarse en la *Conferencia de Río de Janeiro* de 1992. Esta Conferencia, también conocida como la Cumbre de la Tierra, tuvo como resultado, entre otros, el ya mencionado CDB, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Agenda 21²³.

La Declaración de Río²⁴, al igual que otros muchos instrumentos, no hace referencia expresa a la conservación o protección de la biodiversidad marina, sino que es posible deducir que algunos de los principios contenidos en la Declaración inciden en nuestro ámbito de estudio.

Entre las cuestiones materiales proclamadas debemos destacar los siguientes principios:

1º.- Principio 13, relativo a la regulación de la responsabilidad y las indemnizaciones derivadas de daños ambientales causados en cualquier espacio, incluyendo aquellos que no se encuentran sometidos a la jurisdicción estatal. Este principio ya había sido formulado previamente en la Declaración de Estocolmo de 1972, concretamente en el Principio 22 de dicho texto.

²³ Para un examen de la Declaración de Río ver HANDL, G., *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), de 1972, y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992*, disponible en https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_s.pdf

²⁴ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 1992.

2°.- Principio 15, sobre la aplicación del criterio de precaución conforme a las capacidades de cada Estado. Este enfoque preventivo debe aplicarse incluso en aquellas situaciones en las que exista un daño grave o irreversible.

3°.- Principio 16, consagra el criterio de “el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación”. Este principio parece guardar estrecha relación con el establecido en el número 13, ya que ambos hacen referencia a la obligación de responsabilidad estatal derivada de daños de carácter medioambiental.

4°.- Principio 17, relativo a la realización de evaluaciones de impacto ambiental cuando se prevea que una actividad puede causar consecuencias negativas en el medio ambiente. Este principio introduce el carácter transversal del medio ambiente en las políticas públicas.

En definitiva, la Declaración de Río reafirma los principios previamente consagrados en la Declaración de Estocolmo, como puede observarse en el precepto 13, a la par que introduce nuevas directrices relativas al medio ambiente como son el criterio de precaución, el criterio de quien contamina paga o la realización de evaluaciones de impacto ambiental.

La Agenda 21, por su parte, constituía un plan de acción para la promoción del desarrollo sostenible que destacaba por su amplia extensión, su ámbito material y la gran variedad de participantes de la misma. En total, constaba de cuarenta capítulos, divididos en un preámbulo y cuatro secciones.

Concretamente, la Sección II resulta interesante para analizar el tema objeto de nuestro estudio, por cuanto se refiere a la “conservación y la gestión de los recursos para el desarrollo”. A su vez, de los diversos temas incluidos en la dicha parte, debemos traer a colación los contenidos en los capítulos quince y diecisiete, relativos a la “conservación de la diversidad biológica” y la “protección de los océanos [...], y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos”.

El capítulo 17 de la Agenda 21 parte de la consideración del medio marino como “un componente esencial del sistema mundial de sustentación de la vida y un valioso recurso que ofrece posibilidades para un desarrollo sostenible”. Tomando como base las disposiciones de la CNUDM, el capítulo 17 se subdivide en siete apartados, de los cuales resultan de interés para nuestro análisis los relativos a la protección del medio marino y el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos vivos de la alta mar.

Por cuanto se refiere a la protección del medio marino, la Agenda tiene como fin “impedir, reducir y controlar la degradación del medio marino”²⁵. Este objetivo requiere, en palabras del propio plan de acción, entre otros:

- a) Aplicar criterios de prevención, precaución y previsión para evitar la degradación del medio marino y reducir el riesgo de efectos perjudiciales a largo plazo o irreversibles;
- b) Llevar a cabo una evaluación previa de las actividades que pueden tener importantes efectos perjudiciales en el medio marino;
- c) Integrar la protección del medio marino en las políticas generales pertinentes en las esferas ambiental, social y de desarrollo económico;
- d) Establecer incentivos económicos, según proceda, para aplicar tecnologías limpias y otros medios acordes con la incorporación de los costos ambientales, como el principio de que quien contamina paga, a fin de evitar la degradación del medio marino²⁶.

En definitiva, para prevenir la degradación del medio marino, la Agenda 21 considera necesario emplear los criterios de prevención, precaución y previsión, realizar evaluaciones de impacto ambiental, tratar la protección del medio ambiente marino como una cuestión transversal en sus políticas e incentivar las tecnologías limpias y obligar a los responsables de daños al medio marino a responder por los mismos. Estas medidas suponen, en cierto

²⁵ *Cfr.* párr. 17.2 de la Agenda 21

²⁶ *Ibid.*

modo, la implementación y aplicación de los principios antes expuestos contenidos en la Declaración de Río.

En cuanto a las causas de degradación del medio ambiente marino, el Plan de acción distingue dos tipos fundamentales de actividades: de un lado, las *actividades terrestres*, que estima provocan un 70% de los daños y, de otro, las *actividades marítimas*. A pesar del importante volumen de perjuicios causados por las actividades terrestres, a los efectos de nuestro estudio, presentan mayor relevancia las actividades marítimas.

A tal efecto, la Agenda 21 considera que, para alcanzar el objetivo de la prevención, reducción y control del medio marino provocado por estas actividades, los Estados deben adoptar medidas adicionales relativas al transporte marítimo y al vertimiento entre las que se incluyen, por ejemplo, cooperar en la vigilancia de contaminación marina ocasionada por buques, evaluar el grado de contaminación en zonas particularmente expuestas o apoyar los diversos instrumentos existentes sobre la materia. A pesar de que las obligaciones contenidas en este Plan de acción se dirigen fundamentalmente a los Estados, también se incluyen algunas destinadas a las Organizaciones Internacionales.

Para finalizar las cuestiones relativas a la protección del medio marino debemos hacer una breve referencia a las formas de lograr el objetivo de dicho apartado. La Agenda divide estos métodos en tres tipos:

1º.- Los *medios científicos y tecnológicos*. Este apartado hace referencia, de forma exclusiva, a la transferencia de tecnología, incluyendo tecnologías limpias, técnicas de lucha contra la contaminación, equipos de laboratorio, materiales y el establecimiento de un centro de coordinación de información sobre lucha contra la contaminación marina.

2º.- El *desarrollo de los recursos humanos*. Este grupo de medios se fundamenta en la educación sobre cuestiones relativas a la lucha contra la degradación del medio marino.

3º.- El *aumento de la capacidad*. Incluye medidas de refuerzo de instituciones preexistentes, así como la creación de mecanismos internacionales para apoyar la lucha contra la contaminación de los océanos.

Corresponde ahora analizar los contenidos de la Agenda relativos a la conservación y uso sostenible de los recursos vivos de la alta mar. Este apartado del Plan de acción se basa fundamentalmente en la pesca en alta mar y su ordenación, a la que califica de insuficiente. Igualmente, señala algunos de los problemas que afectan a este ámbito como el amplio tamaño de las flotas, los pabellones de conveniencia o el uso de artes de pesca agresivas y destructivas.

A pesar del hecho de que las bases para la acción hacen referencia únicamente a la pesca en alta mar, lo cierto es que los objetivos de esta parte se enuncian de forma amplia, bajo la rúbrica de recursos vivos de la alta mar.

La Agenda enumera en el párrafo 17.46 una serie de objetivos en relación con la conservación y uso sostenible de los recursos vivos de la alta mar que, a groso modo, incluyen: el desarrollo de dichos recursos con el fin de satisfacer necesidades humanas de diversa índole, la conservación de poblaciones de especies marinas a niveles de máximo rendimiento y de hábitats, la sustitución de las artes de pesca destructivas por otras más selectivas, la vigilancia y aplicación eficaz de las disposiciones de materia pesquera, la protección y repoblación de las especies marinas en peligro o riesgo de desaparición y la promoción de la investigación científica.

Con respecto a los mamíferos marinos se señala, de forma expresa, que los mencionados objetivos no restringen “el derecho de un Estado o la competencia de una organización internacional, según proceda, para prohibir, limitar o regular su explotación”²⁷. Igualmente, se establece que corresponde, vía cooperación, a los Estados la conservación y ordenación de estas especies y, en particular, de los cetáceos.

²⁷ Vid. párr. 17.46 de la Agenda 21

Al igual que en las bases del presente capítulo de la Agenda, las diversas actividades previstas para la consecución de los mencionados objetivos se dedican, fundamentalmente, a la conservación y ordenación de los recursos pesqueros. No obstante, algunas de estas previsiones están destinadas al conjunto de los recursos vivos marinos e incluyen: la cooperación entre Estados y Organizaciones Internacionales para la promoción y la mejora de los datos necesarios para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos vivos, la creación y el intercambio de instrumentos de análisis y predicción y el establecimiento o mejora de programas de vigilancia e información, así como el inventariado de especies, que presenten interés pesquero o no.

Por cuanto se refiere a los medios de ejecución, se pueden clasificar del mismo modo que los previstos para la protección del medio marino. De esta forma, los medios científicos y tecnológicos incluyen la creación de bases de datos sobre recursos vivos de la alta mar, la preparación de programas de cooperación e investigación que permitan ampliar el conocimiento sobre ciclos biológicos y migratorios de dichas especies y la comparación de los datos recabados por los mencionados programas.

Los medios humanos, por su parte, siguen basándose en la educación, entendida como la capacitación del personal y la implementación de técnicas de pesca no destructivas. Por último, en relación con el aumento de la capacidad, destaca la cooperación para el desarrollo y mejora de los sistemas e instituciones de vigilancia, control, supervisión e investigación sobre poblaciones de especies marinas.

Teniendo en cuenta todo lo señalado hasta el momento, las secciones expuestas del capítulo 17 de la Agenda 21 buscan la protección del medio marino y de sus recursos vivos, aunque en el caso de la conservación de las especies biológicas en la alta mar se da preferencia a los recursos pesqueros, relegando a un segundo plano otros recursos biológicos importantes como los recursos genéticos marinos.

El segundo de los capítulos que resultan relevantes a los efectos de nuestro análisis es el capítulo 15 que hace referencia a la *conservación de la diversidad biológica*. Esta parte de la

Agenda 21 toma como punto de partida “el proceso de pérdida de la diversidad biológica en el mundo”²⁸. Para combatir este problema considera necesario adoptar medidas de conservación de la biodiversidad y su utilización sostenible, a la vez que promueve la conservación *in situ* y *ex situ* de ecosistemas y recursos biológicos. La Agenda otorga importancia igualmente al potencial de los recursos genéticos, fundamentalmente en las aplicaciones de los mismos destinadas a la agricultura, la salud y el bienestar y el propio medio ambiente.

No obstante, al igual que otros instrumentos, este capítulo no hace referencia directamente a la protección de la biodiversidad marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional, sino que afecta a este tema de forma indirecta, en tanto en cuanto señala:

“Al mismo tiempo, es particularmente importante subrayar en este contexto que los Estados tienen [...] la responsabilidad de conservar su biodiversidad, de utilizar sus recursos biológicos de manera sostenible y de velar por que las actividades que se realicen bajo su jurisdicción o control no causen daños a la diversidad biológica de otros Estados o de las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional”²⁹.

Los objetivos del capítulo 15 pueden agruparse en tres categorías o grupos. En primer lugar, encontramos la promoción y el impulso de la entrada en vigor del CDB. El segundo grupo hace referencia a las cuestiones relativas a recursos genéticos y biotecnología, incluyendo aspectos como la distribución justa y equitativa de beneficios derivados de la investigación y la mejora, generación, desarrollo, utilización y transferencia de biotecnología. La última de las categorías engloba cuestiones diversas de carácter político, como la incorporación de la conservación de la biodiversidad en estrategias y planes nacionales, la elaboración sobre el estado de la diversidad en el mundo o la cooperación internacional y regional destinada al fomento de la importancia de esta cuestión.

²⁸ Vid. párr. 15.3 de la Agenda 21

²⁹ *Ibid.*

Por cuanto se refiere a los medios de protección, podemos enunciar la realización de estudios, inventarios, evaluaciones y muestreo de los recursos biológicos, los métodos y tecnologías para la conservación de la biodiversidad y conservación *ex situ* dirigida, a largo plazo, a los recursos genéticos de importancia para la investigación y desarrollo.

A la vista del examen realizado, cabe avanzar como conclusión, con respecto a la biodiversidad marina en zonas no sometidas a la jurisdicción nacional, que la Agenda únicamente hace referencias expresas a los recursos vivos de la alta mar, dedicando la mayor parte de su contenido a la ordenación, la gestión y la utilización sostenible de los recursos pesqueros, y relegando a los restantes componente bióticos de dicho espacio marino a un segundo plano.

En relación con la biodiversidad de la *Zona Internacional de Fondos Marinos y Oceánicos* (en adelante ZIFMO), la Agenda no se manifiesta expresamente al efecto, sino que resultan aplicables las disposiciones generales contenidas en el capítulo 15 y en el apartado segundo del capítulo 17, relativas a la conservación de la diversidad biológica y a la protección del medio ambiente marino, respectivamente. Estas previsiones generales también resultan de aplicación para el ámbito de la biodiversidad marina en la alta mar.

Una de las cuestiones que, a efectos de nuestro análisis, resultan más interesantes, es la relativa a los recursos genéticos marinos y la promoción de su protección y uso sostenible, así como el reparto justo y equitativo de los beneficios.

Ante la ausencia de un régimen jurídico específico sobre la conservación de la biodiversidad en las zonas no sometidas a jurisdicción nacional, la AGNU creó, mediante su resolución 59/24³⁰, de 17 de noviembre de 2004, “un Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta encargado de estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional”³¹.

³⁰ Resolución 59/24 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 17 de noviembre de 2004 sobre Los océanos y el derecho del mar (A/RES/59/24).

³¹ *Cf.* párr. 73 de la Resolución 59/24 AGNU.

De acuerdo con lo establecido en la propia Resolución, para lograr su finalidad, el Grupo de Trabajo debe llevar a cabo las siguientes funciones:

1º.- Repasar las actividades, actuales y pasadas, de las NNUU y otras OOII competentes.

2º.- El examen de todos los aspectos de su ámbito de trabajo³².

3ª.- Determinar las cuestiones más relevantes sobre las que versar los estudios.

4º.- Indicar opciones y enfoques destinados a la promoción de la cooperación y la coordinación internacional.

Como un medio de apoyo a la labor del Grupo de trabajo, la resolución encargó al Secretario General, en colaboración con la División de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar de las NNUU, la elaboración de un informe sobre los océanos y el derecho del mar³³.

La primera reunión del Grupo de Trabajo BBNJ tuvo lugar en Nueva York entre los días 13 y 17 de febrero del año 2006. Tanto en este encuentro como en el celebrado en 2008, los avances del grupo fueron limitados, fundamentalmente, por la amplia variedad de propuestas y posiciones que, entre otras, incluían la revisión y modificación de la CNUDM, a fin de incluir las cuestiones relativas a la conservación de la diversidad biológica marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional o la adopción de un acuerdo de aplicación de la CNUDM.

Esta diversidad de propuestas reflejaba, en definitiva, la dicotomía Norte Global – Sur Global existente, que se manifestaba especialmente en el ámbito de los recursos genéticos marinos, de tal modo que los Estados en desarrollo defendían la consideración de estos recursos como *patrimonio común de la humanidad*, mientras que los Estados desarrollados

³² En particular, en los ámbitos científico, técnico, económico, jurídico, ambiental y socioeconómico.

³³ *Cfr.* párr. 74 de la Resolución 59/24 AGNU.

o industrializados optaban por una posición contraria, basada en la vigente libertad de acceso y explotación³⁴.

A partir del año 2010, y en virtud de la Resolución 64/71 de la AGNU³⁵, el Grupo de Trabajo gozaba de la capacidad de realizar recomendaciones a la propia Asamblea General³⁶. A pesar de la gran variedad de propuestas planteadas, ninguna pudo ser remitida, dado que para su adopción se requería el consenso que, en palabras de ARICHE, resulta “algo imposible de alcanzar”³⁷.

La reunión del año 2011, a diferencia de las anteriores, supuso un importante avance de cara a la *adopción de un régimen de conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional*. La propuesta, en su momento desoída, de la Unión Europea (UE) de elaborar un acuerdo de aplicación de la CNUDM fue apoyada por los países del G77, China y México. Este grupo de Estados acordaron impulsar el proceso de negociación de un acuerdo y abordar el denominado “paquete de compromisos” (Package Deal), que incluía cuestiones relativas a recursos genéticos marinos, áreas marinas protegidas, evaluaciones de impacto ambiental, creación de capacidades y transferencia de tecnología marina.

A pesar de no alcanzar el consenso sobre la negociación de un tercer acuerdo de aplicación de la CNUDM, dada la oposición de varios Estados, el Grupo de Trabajo recomendó, en la

³⁴ Sobre el particular ver PONTE IGLESIAS, M^a T., "La Zona Internacional de Fondos Marinos como patrimonio común de la humanidad: Una aspiración truncada", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1997*, TECNOS/Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Madrid, 1998, pp. 177-205.

³⁵ Resolución 64/71 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 4 de diciembre de 2009 sobre los Océanos y el Derecho del Mar (A/RES/64/71).

³⁶ El párrafo 146 de la Resolución señalaba que: “Reafirma la petición que formuló al Secretario General de que convocara una reunión del Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta, de conformidad con los párrafos 127 a 130 de su resolución 63/111, para los días 1º a 5 de febrero de 2010 con el fin de *formular recomendaciones a la Asamblea General*”.

³⁷ ARICHE, *op. cit.*, p. 84.

Carta dirigida al Presidente de la AGNU³⁸, la iniciación de un proceso en el seno de la propia Asamblea General destinado a “asegurar que el marco jurídico para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional (se) aborde eficazmente”³⁹.

Otra recomendación realizada a la AGNU fue la de *elaborar un posible acuerdo de aplicación* bajo los auspicios del Grupo de Trabajo a través de la celebración de “seminarios entre períodos de sesiones orientados a mejorar la comprensión de los problemas y aclarar cuestiones clave”⁴⁰.

Estos seminarios, en la sesión del 2012, constituyeron el tema principal de la reunión, dejando al margen las negociaciones sobre el posible acuerdo. No obstante, en este mismo año se celebraba la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, también conocida como Río+20. El debate sobre el Acuerdo se trasladó a la Conferencia y, aunque no alcanzó el consenso, los Estados aceptaron el compromiso de adoptar una decisión urgente, antes de agosto de 2015⁴¹, sobre la adopción de un posible acuerdo de aplicación de la CNUDM⁴².

La Resolución 68/70 AGNU sobre los océanos y el derecho del mar⁴³, reafirmó el compromiso contraído por los Estados Río+20 y, además, incluyó una solicitud al Grupo de Trabajo para que “formule recomendaciones sobre el alcance, los parámetros y la viabilidad de un instrumento internacional en el marco de la Convención”⁴⁴.

³⁸ Carta de fecha 30 de junio de 2011 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Copresidentes del Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta (A/66/119).

³⁹ *Vid.* párr. a y b del Anexo I de la Carta de 30 de junio de 2011.

⁴⁰ *Ibid.* párr. c.

⁴¹ Esta fecha coincidía con el final del sexagésimo noveno período de sesiones de la AGNU.

⁴² Resolución 66/288 de la AGNU, de 27 julio de 2012, El futuro que queremos (A/RES/66/288), párr. 162.

⁴³ Resolución 68/70 de la AGNU, de 9 de diciembre del 2013 sobre Los Océanos y el Derecho del Mar (A/RES/68/70).

⁴⁴ Cfr. párr. 197 y 198 Resolución 68/70 AGNU.

Finalmente, en 2015, los Estados alcanzaron una decisión por consenso sobre las recomendaciones que debían formularse a la AGNU, que fueron aprobadas por la Asamblea en la Resolución 69/292⁴⁵. Al efecto, VÁZQUEZ GÓMEZ considera que esta Resolución destaca por dos motivos fundamentales: en primer lugar, por tratarse de una Resolución de la AGNU independiente, en el sentido de no haberse incluido en la Resolución anual sobre “Los océanos y el derecho del mar” y, en segundo lugar, por el hecho de que la Resolución 69/292 utiliza la expresión “instrumento internacional jurídicamente vinculante”, frente a la propuesta de un “instrumento internacional” prevista en la Resolución 66/288, lo que dotaría al acuerdo de mayor fuerza obligatoria⁴⁶.

Igualmente, la Resolución 69/292 en su párrafo 1.a estableció un Comité preparatorio⁴⁷, en el cual podían participar los Estados miembros de NNUU, de organismos especializados y las partes en la CNUDM, con la función principal de formular recomendaciones sustantivas a la AGNU sobre los elementos del Acuerdo que, además, debían tratar necesariamente las materias acordadas en la Paquete de compromisos acordado en 2011⁴⁸. Para la adopción de estas recomendaciones se requería el consenso a través de todos los medios y esfuerzos posibles. No obstante, la propia Resolución habilita al Comité a formular, en una sección de recomendaciones, aquellas cuestiones que no han logrado alcanzarse por la vía del consenso.

Respecto a la organización del Comité Preparatorio, la propia Resolución establece la celebración, al menos, de dos períodos de sesiones anuales. Además, señala que el

⁴⁵ Resolución 69/292 de la AGNU, de 19 de junio de 2015 relativa a la Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (A/RES/69/292).

⁴⁶ VÁZQUEZ GÓMEZ, *op. cit.*, pp. 17 a 19.

⁴⁷ De acuerdo con el párr. 1.a, el Comité preparatorio estaba abierto a: “todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los miembros de los organismos especializados y las partes en la Convención, además de los invitados en calidad de observadores de conformidad con la práctica anterior de las Naciones Unidas”.

⁴⁸ Cfr. párr. 2 de la Resolución 69/292 AGNU.

presidente⁴⁹ del Comité será elegido por la AGNU, así como que será asistido por una mesa compuesta por dos miembros de cada grupo regional⁵⁰.

Las recomendaciones formuladas a la AGNU fueron recogidas en el Informe del Comité Preparatorio⁵¹ e incluían el análisis de las cuestiones que reflejaban las secciones A y B de cara a la elaboración del proyecto de texto del acuerdo y la adopción de una decisión sobre la celebración de una conferencia intergubernamental. A pesar de haberse acordado por consenso las mencionadas recomendaciones, se especifica que los contenidos de las secciones A y B “no reflejan un consenso”⁵². Adicionalmente, se señala que dichas secciones no reflejan todas las opiniones examinadas ni afectan a las posiciones de los Estados en las negociaciones.

Ambas secciones del Informe reflejan, en definitiva, una clara ausencia de acuerdo entre los Estados, lo que VÁZQUEZ GÓMEZ resume del siguiente modo:

“Podríamos entender que el Comité Preparatorio adoptó por consenso única y exclusivamente las recomendaciones en sí, no llegándose a consenso alguno respecto de ninguno de los elementos o subelementos que constituyen el paquete de negociación. Claro ejemplo del complicado escenario existente.”

⁴⁹ El cargo de Presidente del Comité Preparativo recayó en el Sr. Eden Charles (Trinidad y Tobago) durante las dos primeras sesiones y sobre el Sr. Carlos Sergio Sobral Duarte (Brasil) en las restantes.

⁵⁰ Vid. párr. 1. b, d y e de la Resolución 69/292 AGNU.

⁵¹ Informe del Comité Preparatorio establecido en virtud de la resolución 69/292 de la Asamblea General: elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Cuarto período de sesiones, Nueva York, 10 a 21 de julio de 2017 (A/AC.287/2017/PC.4/2).

⁵² En concreto, se señala que la sección A incluye los “elementos no exclusivos que generaron diferencia de opiniones entre la mayoría de las delegaciones” y la sección B “algunas de las principales cuestiones sobre las que hay divergencia de opiniones”. Vid. A/AC.287/2017/PC.4/2 párr. 38. a.

Para finalizar las cuestiones relativas al estado actual de la gobernanza, debemos señalar que la Resolución 69/292 AGNU dictó un plazo para la formulación de recomendaciones y la redacción del texto del acuerdo, lo que debería alcanzarse antes del final del septuagésimo segundo período de sesiones de la AGNU⁵³. Al efecto, la Resolución 72/249 AGNU⁵⁴ en su párrafo primero decidió convocar dicha Conferencia internacional y, de acuerdo con lo dispuesto en su párrafo tercero, que dicha Conferencia se celebrase entre 2018 y el primer semestre de 2020, durante cuatro períodos⁵⁵.

3.- El futuro de la gobernanza y sus retos

Habiendo expuesto previamente el proceso de elaboración del Proyecto de texto del Acuerdo relativo a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, podemos señalar que las cuestiones materiales acordadas en el paquete de compromisos al establecimiento de *áreas marinas protegidas*, la insuficiente regulación de los recursos genéticos marinos en espacios no sometidos a la jurisdicción de un Estado, las cuestiones relativas a evaluaciones de impacto ambiental y las dificultades derivadas de la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina, constituyen los principales retos de la gobernanza en nuestro ámbito.

Al efecto, ARICHE considera que, junto a las señaladas, la ausencia de un conjunto amplio de principios generales de gobernanza y la cooperación internacional, los obstáculos en la gestión sostenible de la pesca en alta mar y el problema de las relaciones auténticas entre Estados de pabellón y buques o, en otras palabras, los pabellones de conveniencia

⁵³ *Vid.* párr. 1. k de la Resolución 69/292 AGNU.

⁵⁴ Resolución 72/249 AGNU relativa a un Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (A/RES/72/249).

⁵⁵ Según establece el párr. 3 de la Resolución 72/249 AGNU, el primer período debía celebrarse en el segundo semestre de 2018, el segundo y tercer períodos a lo largo de 2019 y el último en la primera mitad del 2020.

constituyen los principales desafíos de la gobernanza de la diversidad biológica marina en las zonas no sometidas a la jurisdicción estatal⁵⁶.

No obstante, no podemos limitar los retos de la gobernanza a los ya mencionados, sino que debemos traer a colación las metas contenidas en el *Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14*, relativo a la conservación y utilización de forma sostenible de los océanos, mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Antes de proceder a la exposición de las metas de este ODS, parece necesario referirnos, con carácter breve, a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, concretamente, al ODM 7 relativo a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

A efectos de la protección y la conservación de la diversidad biológica marina en ZFJN, podemos destacar dos de las metas previstas: de un lado, la meta 7.A relativa a la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente y, de otro, la meta 7.B sobre la reducción de la pérdida de diversidad biológica logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida.

A su vez, en cada una de estas metas podemos reseñar dos indicadores concretos, el 7.4, proporción de poblaciones de peces dentro de límites biológicos seguros, y el 7.6, proporción de áreas terrestres y marinas protegidas⁵⁷. Respecto a los mismos, el informe de 2015 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio muestra que las poblaciones de peces se han reducido alrededor de un 90% entre 1974 y 2011, lo que supone que dichas poblaciones son incapaces de producir a su máximo rendimiento y, de igual modo, esta reducción ha impedido las

⁵⁶ ARICHE, M., “La gobernanza de la biodiversidad marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional: desafíos y perspectivas”, *Revista de Estudios Jurídicos*, 2016, nº 16, pp. 6 a 15.

⁵⁷ Podría incluirse el indicador 7.7., proporción de especies amenazadas de extinción, en la medida que hace referencia al elevado riesgo de extinción de las especies de corales.

correctas funciones de los ecosistemas y la diversidad biológica⁵⁸. Por su parte, por cuanto se refiere a la proporción de áreas marinas protegidas, el Informe señala que en ZFJN “sólo el 0,25% (de estas áreas) estaba protegida, lo que destaca la urgente necesidad de actuar en este área”⁵⁹.

Debemos poner de manifiesto que la Agenda 2030, frente a los ODM, trató las diversas cuestiones medioambientales de forma separada y específica y, a la vez, como un tema transversal.

Retomando el análisis del ODS 14⁶⁰, las metas establecidas en este objetivo no hacen referencia de forma expresa a la conservación de la biodiversidad en zonas fuera de la jurisdicción nacional, sino que abordan cuestiones diversas que, de forma directa o indirecta, afectan a nuestro ámbito de estudio.

Las siete metas establecidas versan, entre otras, sobre las siguientes cuestiones: i) prevención y reducción de la contaminación marina, gestión y protección sostenible de ecosistemas marinos y costeros; ii) reducción de la acidificación de los océanos; iii) reglamentación de la pesca y lucha contra la pesca INDNR y prácticas pesqueras destructivas; iv) conservación de, al menos, un 10% de las zonas costeras y marinas; y v) aumento de los beneficios de los Estados en desarrollo derivados de recursos marinos. Muchos de los logros previstos están condicionados temporalmente, de modo que dichas metas han de alcanzarse en un determinado período de tiempo, por ejemplo, la meta 14.1 sobre la lucha contra la contaminación tiene como plazo máximo para su consecución el año 2025.

⁵⁸ *Vid.* Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015, pp. 54-55. Recuperado en: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/UNDP_MDG_Report_2015.pdf (última consulta, 1 de junio de 2020).

⁵⁹ *Ibid.* p. 56

⁶⁰ Al respecto ver BARBOSA LIMA SÁ LEITÃO, A. I., “La protección de la biodiversidad marina en las áreas más allá de la jurisdicción de los Estados. Negociaciones y estrategias”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 36 (2019), Facultad de Derecho, Unicen, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7286136>

Por su parte, el ODS 14 propone 3 indicadores basados en el aumento de conocimientos científicos y el desarrollo de capacidad de investigación y transferencia de tecnología marina; la facilitación de acceso de los pescadores artesanales a recursos marinos y mercados; y la mejora de la conservación y uso sostenible de los espacios marinos y sus recursos a través de la aplicación de la CNUDM.

La promoción del ODS 14 se ha realizado a través de la celebración de Conferencias Internacionales de alto nivel en el seno de las NNUU para apoyar la implementación de dicho objetivo, también conocidas como *Conferencias de los Océanos*.

La primera Conferencia se celebró en Nueva York en el año 2017 y se centró en diversas cuestiones de cara a mejorar el estado de los océanos. Entre los objetivos de esta Conferencia encontramos la identificación de todos los medios posibles de apoyo a la implementación del ODS 14, reforzar las alianzas preexistentes, así como favorecer nuevas relaciones y conocer las experiencias e impulsar la participación de todos los sectores y actores interesados. Como resultado de esta Conferencia encontramos una Declaración, adoptada por consenso, titulada “Nuestros océanos, nuestro futuro: Llamado a la acción”⁶¹, así como un informe sobre las reuniones celebradas y una lista de compromisos voluntarios para el impulso del ODS 14.

La Resolución 73/292 AGNU⁶² convocaba en su párrafo primero la *Conferencia de los océanos de 2020*, que tendría lugar en Lisboa entre los días 2 a 6 de junio y cuyo tema principal era “Intensificar las acciones en pro de los océanos basadas en la ciencia y la innovación para implementar el Objetivo 14: balance, alianzas y soluciones”⁶³.

⁶¹ Resolución 71/312 de la AGNU, de 6 de julio de 2017: Nuestro océanos, nuestro futuro: llamado a la acción (A/RES/71/312).

⁶² Resolución 73/292 de la AGNU, de 9 de mayo de 2019: Conferencia de las Naciones Unidas de 2020 para apoyar la Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Conservar y Utilizar Sosteniblemente los Océanos, los Mares y los Recursos Marinos para el Desarrollo Sostenible (A/RES/73/292).

⁶³ *Ibid.* párr. 6.

En cuanto a los objetivos de la Conferencia, estos se encuentran numerados en el quinto párrafo de la Resolución y, en algunos casos, recuerdan a los objetivos de la Conferencia de los océanos de 2017. Estas metas incluyen el fomento de las alianzas y la promoción de nuevas relaciones; la búsqueda de nuevas formas de conservar y usar de forma sostenible el medio marino y sus recursos, así como de nuevos métodos de implementación del ODS 14 y la determinación de los principales problemas y obstáculos que lo impidan; impulsar la participación de todos los interesados; compartir experiencias, esfuerzos, éxitos y desafíos y promover una cooperación, colaboración y coordinación más eficaces y eficientes; la determinación de posibles problemas y obstáculos e invitar a exponer los logros alcanzados en relación con los compromisos voluntarios adoptados en 2017, así como la adopción de nuevas obligaciones.

No obstante, dada la crisis sanitaria provocada por la pandemia del SARS-CoV-2 (Covid-19), la Conferencia fue pospuesta, así como el proceso preparatorio de la misma sin que conste todavía una nueva fecha de celebración⁶⁴.

Para finalizar este capítulo relativo a la gobernanza de la diversidad biológica marina creemos conveniente hacer una breve referencia a la importancia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la materia que nos ocupa. Para ello, nos centraremos fundamentalmente en el último informe publicado sobre el estado del medio ambiente, el GEO 6. Al efecto, debemos destacar dos de los capítulos del informe, el capítulo sexto, relativo a la Biodiversidad, y el capítulo 7, que aborda cuestiones sobre Océanos y costas.

Las cuestiones sobre océanos y costas muestran, en gran medida, la degradación del medio ambiente marino provocada principalmente por los desechos plásticos. Igualmente, se hace referencia a las posibilidades de la conservación y gestión sostenible de la pesca a máximo rendimiento, aunque para ello se requieren importantes inversiones y vigilancia. Una última

⁶⁴ *Vid.* Decisión de 6 de abril de 2020 AGNU (A/74/L.48).

cuestión interesante es la relativa a la desaparición de las especies de corales y los efectos en otras actividades y formas de vida.

Por último, en materia de biodiversidad, debemos señalar que la pérdida de la misma se produce por todo el planeta, siendo en los océanos las causas principales de esta situación la sobreexplotación de la pesca, el calentamiento global, la destrucción de los hábitats y la contaminación de plásticos. Además, se da relevancia a la diversidad genética y se plantea la desaparición de la misma como resultado de la extinción de otras especies. Esta idea de pérdida de biodiversidad se enlaza también con una mayor vulnerabilidad de los ecosistemas.

En contraposición, el GEO 6 parece reconocer los mecanismos de protección y conservación de la diversidad biológica, como el CDB y el *aumento de áreas protegidas*, aunque manifiesta que la protección sobre estos espacios sigue siendo limitada. También señala la manifestación de las políticas de biodiversidad en prácticamente todos los planos, aunque resultan insuficientes para frenar y revertir la degradación de la diversidad biológica.

En definitiva, los retos de la gobernanza de la biodiversidad en zonas no sometidas a la jurisdicción nacional tienen un carácter variado, pero están, en general, destinados a la conservación y uso sostenible de los recursos biológico, así como a evitar la pérdida y desaparición de especies y ecosistemas.

CAPÍTULO TERCERO

EL MARCO JURÍDICO ACTUAL DE PROTECCIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA MARINA EN ZFJN

Una vez expuestas las principales cuestiones relativas a la gobernanza de la biodiversidad marina en ZFJN, corresponde ahora realizar un análisis sobre el marco jurídico actual que regula estas cuestiones.

1.- La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982

La CNUDM se configura, en la actualidad, como el principal marco regulador de la protección de la biodiversidad marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional, aún cuando en dicho instrumento, con carácter general y como ya hemos señalado anteriormente, no se hace referencia expresa a la misma.

Dada la existencia de dos regímenes distintos en las ZFJN, creemos conveniente realizar un estudio sobre cada uno de ellos con el fin de observar la protección que brindan los mismos a la biodiversidad marina.

El primero de estos espacios, siguiendo el propio orden de la CNUDM, es la *Alta Mar*, regulada en la Parte VII de la Convención. Este espacio marítimo, como ya habíamos indicado previamente, es definido por la Convención en sentido negativo, tal y como se deduce del artículo 86 CNUDM⁶⁵.

Por cuanto se refiere a su régimen jurídico, de conformidad con el artículo 87 CNUDM, éste se caracteriza por el principio de libertad en alta mar que engloba una serie de libertades específicas: navegación (art. 87.1.a), sobrevuelo (art. 87.1.b), tendido de cables y tuberías subterráneas (art. 87.1.c), construcción de islas artificiales y otras instalaciones permitidas

⁶⁵ Este precepto establece, al efecto, lo siguiente: “Las disposiciones de esta Parte se aplican a todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial o en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico”.

por el derecho internacional (art. 87.1.d), pesca (art. 87.1.e) e investigación científica marina (art. 87.1.f).

Otras cuestiones que resultan reseñables, en referencia al marco regulador de la alta mar, incluyen el uso pacífico de la misma (art. 88), la imposibilidad de los Estados de reclamar la soberanía de alguna parte de la Alta Mar (art. 89) y las cuestiones relativas a la nacionalidad de los buques, abanderamiento y jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón (arts. 90 a 94).

Centrándonos en las cuestiones relativas a la *conservación de la biodiversidad*, la Sección 2 de la Parte VII establece el régimen de la “Conservación y administración de los recursos vivos en la Alta Mar”. Cabe señalar que este régimen se centra, fundamentalmente, en la conservación de los recursos pesqueros, relegando a un segundo plano a los restantes recursos biológicos marinos.

El artículo 116 CNUDM hace referencia al “Derecho de pesca en la alta mar”, señalando, al efecto, que “todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en alta mar”, no obstante, establece tres límites al ejercicio de tal derecho: en primer lugar, sus obligaciones convencionales, en segundo lugar, el respeto a los derechos, deberes e intereses de los Estados Ribereños y, en tercer y último lugar, las restantes disposiciones de la sección.

El artículo 117 CNUDM consagra el deber de los Estados de adoptar de forma unilateral las medidas necesarias de conservación respecto a sus nacionales o multilateral vía cooperación. Por su parte, el artículo 118 CNUDM establece el deber de cooperación entre los Estados, principalmente en los casos en que sus nacionales exploten, bien el mismo tipo de recursos, o, aunque se trate de especies diferentes, lo hagan en la misma zona.

Adicionalmente habilita la creación de organizaciones de pesca, subregionales o regionales, que se fundamentarán en el criterio de especie o en el de zona⁶⁶.

El artículo 119 CNUDM establece los principales tipos de medidas que pueden adoptar los Estados de cara a la conservación de la diversidad biológica en la Alta Mar, y que hacen referencia al mantenimiento o restablecimiento de poblaciones de las especies capturadas (art. 119.1.a) o poblaciones de especies asociadas o dependientes (art. 119.1.b). Para la adopción de estas medidas, los Estados deben tener en cuenta toda la información posible y, además, deben intercambiarla con otros Estados interesados a través de las organizaciones internacionales competentes (art. 119. 1 y 2). Finalmente, se establece la prohibición de discriminar, de hecho o de derecho, a los pescadores de cualquier Estado (art. 119.3).

Por último, el artículo 120 nos remite al artículo 65 de la convención por cuanto se refiere a la conservación y administración de los mamíferos marinos. El régimen de conservación de estos recursos se basa en la capacidad de los Estados o de las organizaciones internacionales competentes de prohibir, limitar o reglamentar la explotación de los mamíferos marinos, así como en la cooperación entre Estados para la conservación de los mismos y, en el caso particular de los cetáceos, a través de las OOII competentes.

Para finalizar el análisis de la conservación de los recursos vivos en la alta mar, creemos conveniente hacer referencia al Acuerdo de conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las altamente migratorias⁶⁷, el cual a pesar de no establecer medidas de

⁶⁶ Por ejemplo, la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (NEAFC) se basa en la ordenación de la pesca en un área geográfica determinada y la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT) se fundamenta en una especie concreta.

Ver PUEYO LOSA, J. y PONTE IGLESIAS, M^a. T., “Unión Europea y organizaciones regionales de ordenación pesquera. Gestión sostenible de las pesquerías, enfoque ecosistémico y protección de la biodiversidad marina”, *La Gobernanza Marítima Europea. Retos planteados por la reforma de la Política Pesquera Común* (Jorge Pueyo Losa/Julio Jorge Urbina, Coords.), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016, pp. 205-233

⁶⁷ Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces

protección de la biodiversidad marina en la alta mar en general, resulta aplicable, de acuerdo con su artículo 3, a “la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios que se encuentren fuera de las zonas sometidas a jurisdicción nacional”.

El segundo de los espacios que componen las ZFJN es la ZIFMO. De acuerdo con el artículo 1.1 CNUDM, y como ya habíamos señalado anteriormente, la Zona se extiende por el lecho y subsuelos marinos ubicados más allá de los límites de la jurisdicción nacional.

El régimen jurídico de la Zona, regulado en la parte XI de la Convención, se caracteriza fundamentalmente por la noción de patrimonio común de la humanidad, consagrada en el artículo 136, que ha de complementarse con las disposiciones del artículo 140, relativas al beneficio de la humanidad. De este modo, las actividades en la Zona se realizan en beneficio de toda la humanidad (art. 140.1) y los beneficios derivados de dichas actividades se distribuirán de forma equitativa y no discriminatoria (art. 140.2). No obstante, este régimen de gestión internacional de la Zona se ha visto menoscabado por el Acuerdo de aplicación de la Parte XI⁶⁸.

Adicionalmente, se establecen otras cuestiones comunes al régimen de la alta mar como la prohibición de reivindicaciones de soberanía sobre determinadas partes o recursos de la Zona y la utilización de este espacio con fines pacíficos.

Centrándonos en las cuestiones relativas a la conservación de la biodiversidad en este espacio, debemos partir de la propia concepción de los recursos en el mismo. Tal y como señala el artículo 133 CNUDM, los recursos de la Zona únicamente incluyen minerales

transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Conferencia de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas (poblaciones de peces transzonales) y las poblaciones de peces altamente migratorias, sexto período de sesiones, Nueva York, 24 de julio a 4 de agosto de 1995 (A/CONF.164/37).

⁶⁸ Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 de 1994.

sólidos, líquidos y gaseosos *in situ* y los nódulos polimetálicos (art. 133.1.a). De este modo, los recursos biológicos no se encuentran sometidos al régimen de explotación previsto en la Parte XI.

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 145 establece la obligación de adoptar las medidas de protección del medio marino frente a los efectos nocivos de las actividades realizadas en la Zona. Además, faculta a la Autoridad para establecer las normas, reglamentos y procedimientos apropiados destinados, de un lado, a la prevención, reducción y control de la contaminación del medio marino y otros riesgos, así como de la perturbación del equilibrio ecológico derivado de las actividades de explotación de los recursos de la Zona (art. 145.a) y, de otro lado, a la protección y conservación de “los recursos naturales de la Zona y la prevención de daños a la flora y fauna marinas” (art. 145.b).

Para finalizar el estudio del régimen de la Zona, podemos señalar que los artículos 143 y 144 CNUDM hacen referencia a la investigación científica marina y a la transmisión de tecnología respectivamente, en tanto en cuanto estas materias son parte del Paquete de compromisos acordado en 2011. Con carácter general, tal y como se dispone en el párrafo primero del artículo 143, “la investigación científica marina [...] se realizará exclusivamente con fines pacíficos y en beneficio de toda la humanidad”. No obstante, dadas las especialidades que presenta la Zona previamente expuestas, estas cuestiones se encuentran dirigidas a recursos minerales y no a recursos biológicos. Ahora bien, conviene subrayar, no obstante, como recuerda PONTE IGLESIAS, que:

“todos los recursos minerales localizados en la Zona tienen una diversidad biológica vincula a ellos, lo que facilita la formación y concentración de dichos recursos. Por tanto, el régimen de la Zona concebido exclusivamente para la exploración y explotación de minerales se enfrenta ahora con la tarea de brindar respuesta a las interrogantes que plantea el descubrimiento de recursos vivos, que sobreviven sin luz solar, en torno a las fuentes termales de los fondos marinos; y, sobretodo, de conciliar la prospección y explotación de los recursos minerales con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica de la Zona. En particular, en

las chimeneas hidrotermales se han localizado crustáceos, poliquetos, equinodermos, moluscos y sobretodo microorganismos bioquímicos y biológicos únicos⁶⁹”.

Una vez expuestos los regímenes de las zonas no sometidas a la jurisdicción, corresponde analizar la *regulación de la protección y preservación del medio marino*, contenida en la Parte XII de la Convención y que resulte aplicable a la conservación de la biodiversidad marina en ZFJN.

Como punto de partida, debemos traer a colación los Southern Bluefin Tuna Cases (Nueva Zelanda c. Japón y Australia c. Japón), en los que el TIDM señalaba lo siguiente: “considering that the conservation of the living resources of the sea is an element in the protection and preservation of the marine environment”⁷⁰, esto es, la conservación de la diversidad biológica marina es una parte de la protección y preservación del medio ambiente marino.

El artículo 192 CNUDM comienza señalando la obligación general de todos los Estados de proteger y preservar el medio marino. Para lograr la consecución de este objetivo, los Estados pueden adoptar las medidas pertinentes, de forma unilateral o multilateral, y en la medida de sus posibilidades (art. 194.1). En particular, estas medidas deben garantizar “que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía”⁷¹.

⁶⁹ PONTE IGLESIAS, M^a. T., “La protección y exploración de la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos de una manera ambientalmente responsable. Aportes de la primera opinión consultiva de la Sala de Controversias de Fondos Marinos”, *Protección de intereses colectivos en el Derecho del Mar y cooperación internacional* (Julio Jorge Urbina/M^a Teresa Ponte Iglesias, Coords. Científicos), Iustel, 1^a edición, Madrid, 2012, pp.71-72. Ver también PUEYO LOSA y PONTE IGLESIAS: “El compromiso de la Sala de Controversias de Fondos Marinos en la defensa...”, cit., pp. 325-352.

⁷⁰ *Vid.* párr. 70 Southern Bluefin Tuna Cases (Nueva Zelanda c. Japón y Australia c. Japón). Casos n° 3 y 4, TIDM, 1999.

⁷¹ *Cfr.* art. 194 CNUDM párr. 2.

Además, el párrafo tercero del artículo 194 establece los ámbitos a los que pueden referirse las medidas y que se centran, en palabras del propio texto, en “todas las fuentes de contaminación del medio marino”, lo que incluye: la evacuación de sustancias tóxicas, la contaminación causada por buques y la contaminación procedente de instalaciones y dispositivos en el medio marino. El artículo 195 CNUDM dispone, respecto a las medidas, que estas no pueden transferir los daños o peligros de una zona a otra ni transformar un tipo de contaminación en otro.

La sección segunda de la parte XII lleva por título “cooperación mundial y regional” y hace referencia, como su nombre indica, a la cooperación entre Estados y OOII competentes para la recopilación de datos sobre el medio marino, la elaboración de normas y procedimientos para la protección del medio ambiente marino y para el intercambio de información, fundamentalmente en casos de riesgo de contaminación y la consecuente actuación conjunta para hacer frente a los mismos⁷². Íntimamente ligada a la cooperación se encuentra la asistencia técnica, prevista en la sección tercera que, fundamentalmente, trata cuestiones relativas a la educación y la mejora del personal, los recursos y los métodos para garantizar la conservación del medio marino.

Por cuanto se refiere a las evaluaciones ambientales, el artículo 204 CNUDM recomienda a los Estados llevar a cabo las actividades de observación, vigilancia, evaluación y análisis de los riesgos y efectos de contaminación en el medio marino. Además, añade la obligación de vigilar las actividades realizadas bajo su jurisdicción o control y de realizar, con carácter previo, una evaluación de los posibles riesgos y efectos de éstas sobre el medio marino⁷³ (arts. 204.2 y 206 CNUDM).

A continuación, haremos referencia a las cuestiones derivadas del establecimiento de normas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, contenidas en la sección quinta.

⁷² *Vid.* arts. 197 a 201 CNUDM.

⁷³ Esta obligación se prevé fundamentalmente para los casos en los que exista la sospecha de que dicha actividad puede causar un daño considerable.

Los artículos 207 a 212 contemplan los distintos ámbitos sobre los que los Estados pueden dictar leyes y reglamentos en materia de protección del medio ambiente marino, que abarcan las siguientes: fuentes terrestres de contaminación; actividades en los fondos marinos sujetos a jurisdicción nacional; actividades en la Zona, vertimientos, contaminación causada por buques y contaminación desde la atmósfera o a través de ella.

De los diversos ámbitos planteados, las actividades en la Zona resultan de mayor interés, en tanto en cuanto se refieren a medios de protección del medio marino, incluida la biodiversidad, en una ZFJN. En particular, el artículo 209 establece una doble reglamentación de la conservación del medio marino en este espacio, de un lado, remitiéndonos a la Parte XI de la Convención y, de otro, habilitando a los Estados a dictar las normas reguladoras pertinentes que hagan referencia a actividades realizadas bajo su jurisdicción.

Para finalizar la exposición de la Parte XII de la CNUDM consideramos necesario referirnos a las cuestiones ligadas a la responsabilidad en caso de deterioro del medio marino que se encuentran reguladas en la sección novena, concretamente en el artículo 235. Según lo establecido en este precepto, “los Estados son responsables del cumplimiento de sus obligaciones internacionales relativas a la protección y preservación del medio marino” (art. 235.1) y deben contar con mecanismos de indemnización y reparación de los daños ocasionados por sus nacionales (art. 235.2).

En último término, procederemos a analizar las principales manifestaciones del régimen de la investigación científica marina en las ZFJN, regulados en la Parte XIII. Comenzamos, de este modo, señalando las cuestiones generales sobre la *investigación científica marina*. En primer lugar, encontramos el derecho a realizar investigaciones científicas marinas, consagrado en el artículo 238 CNUDM, y que pueden ejercer tanto los Estados como aquellas OOII competentes.

Toda investigación científica marina debe regirse por unos principios, enunciados en el artículo 240 CNUDM, que hacen referencia a los fines pacíficos, la utilización de medios y métodos científicos adecuados, la interferencia con otros usos legítimos del mar y el respecto

a los reglamentos dictados de conformidad con la Convención, en particular, los destinados a la protección y preservación del medio marino.

Respecto a la realización de las investigaciones científicas marinas en ZFJN, los artículos 256 y 257 regulan estas actividades en la Zona y la Alta Mar, respectivamente. En la Zona, la realización de las investigaciones científicas marinas ha de respetar la regulación de la Zona en la Parte XI de la CNUDM. Por su parte, en la Alta Mar, no se establece ningún límite o requisito específico, sino que únicamente se exige que la investigación sea acorde a las disposiciones de la Convención.

Para concluir este apartado, es conveniente señalar la atribución de responsabilidad a los Estados y las OOI competentes por daños al medio ambiente durante la realización de una investigación científica marina que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 263.3 CNUDM, se regirá por el ya mencionado artículo 235 CNUDM.

2.- El Convenio sobre la diversidad biológica de 1992

El CDB se configura como un marco regulador complementario a la CNUDM en relación con la protección de la biodiversidad marina en zonas no sometidas a la jurisdicción de los Estados.

Los objetivos del CDB, a los que hicimos alusión en el capítulo anterior, son: la conservación de la diversidad biológica; la utilización sostenible de sus componentes; y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos.

No obstante, estos objetivos se centran fundamentalmente en la biodiversidad de las zonas sometidas a la jurisdicción de los Estados, tal y como puede apreciarse en el artículo 4.a del CDB. De este modo, las disposiciones del Convenio no afectan a la diversidad biológica marina en ZFJN con carácter general, sino que únicamente se prevé la aplicación de la CDB a los “procesos y actividades realizados bajo su jurisdicción o control” (art. 4.b CDB).

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos señalar que la biodiversidad marina de la Alta Mar y de la Zona no se encuentra amparada por el CDB. El artículo 5 del Convenio, por su parte, hace referencia a la cooperación entre las Partes para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las zonas no sujetas a la jurisdicción nacional, ámbito de nuestro actual estudio.

Por tanto, el marco de protección del CDB únicamente resulta aplicable sobre recursos concretos y no, como ya habíamos señalado, sobre la biodiversidad marina de las ZFJN en conjunto. Cabe, en este punto, recordar las palabras de VÁZQUEZ GÓMEZ⁷⁴ respecto al ámbito de aplicación del CDB:

“La extensión de este ámbito de aplicación es referida a cuestiones muy concretas dirigidas a dotar de coherencia al instrumento, protegiendo al componente que, siendo tomado en aguas bajo jurisdicción nacional, es trasladado a una zona más allá de la jurisdicción nacional de un Estado con objeto de procesarlo o modificarlo”.

Para finalizar, creemos conveniente señalar que la regulación contenida en el CDB sobre el acceso a los recursos genéticos, tal y como establece el artículo 15 del Convenio, así como el Protocolo de Nagoya⁷⁵, hace referencia exclusivamente a los recursos genéticos ubicados en zonas sometidas a la jurisdicción nacional, lo que, en definitiva, supone que estas disposiciones no resultan de aplicación a los recursos genéticos marinos de las ZFJN.

3.- Otros instrumentos jurídicos

Para culminar el análisis del marco jurídico vigente de protección de la biodiversidad marina en ZFJN debemos referirnos a otros instrumentos que, a pesar de no tratar de forma directa el ámbito material de nuestro estudio, inciden en el mismo.

⁷⁴ VÁZQUEZ GÓMEZ, *op. cit.*, p. 6

⁷⁵ Protocolo al Convenio sobre la Diversidad Biológica de acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, Nagoya, 29 de octubre de 2010.

Los primeros instrumentos sobre protección del medio marino a los que haremos referencia son los elaborados en el seno de la Organización Marítima Internacional⁷⁶, que incluyen una amplia amalgama de Convenios, entre los que podemos destacar los siguientes: el Convenio MARPOL⁷⁷, el Convenio de Londres⁷⁸, el Convenio de cooperación⁷⁹ y el Convenio para el control y gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques⁸⁰.

Pero, además de estos instrumentos que, en definitiva, constituyen un importante marco de protección del medio marino por residuos derivados de la navegación marítima, la OMI también ha elaborado un mecanismo de responsabilidad por daños causados al medio

⁷⁶ La Asamblea de la OMI, de acuerdo con el artículo 15.J de su tratado constitutivo (Convenio Constitutivo de la Organización Marítima Internacional, Ginebra, 6 de marzo de 1948) tiene reconocida la función de “recomendar a los miembros la aprobación de reglas y directrices relativas a [...] la prevención y contención de la contaminación del mar ocasionada por los buques y a otras cuestiones relacionadas con los efectos de la navegación marítima en el medio marino”. El Instrumento de Aceptación de España fue depositado el 23 de enero de 1962, de acuerdo con lo establecido en su artículo 57, entrando en vigor para España el 23 de enero de 1962, de conformidad con lo estipulado en su artículo 60. *BOE* núm. 135, de 6 de junio de 1962.

⁷⁷ Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978 y por el Protocolo de 1997. El Instrumento de Ratificación de España fue depositado el 22 de junio de 1984, de acuerdo con lo establecido en su artículo 13, entrando en vigor para España el 6 de octubre de 1984, de conformidad con lo estipulado en el artículo II-1 del Protocolo de 1978. *BOE* núm. 249, de 17 de octubre de 1984.

⁷⁸ Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972. El Instrumento de Ratificación de España fue depositado el 31 de julio de 1974, de acuerdo con lo establecido en su artículo XVII, entrando en vigor para España el 30 de agosto de 1975, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 2 de su artículo XIX. *BOE* núm. 269, de 10 de noviembre de 1975.

⁷⁹ Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990. El Instrumento de Ratificación de España fue depositado el 12 de enero de 1994, de acuerdo con lo establecido en su artículo 15, entrando en vigor para España el 13 de mayo de 1995, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 1 de su artículo 18. *BOE* núm. 133, de 5 de junio de 1995.

⁸⁰ Convenio internacional para el control y la gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques, 2004. El Instrumento de Ratificación de España fue depositado el 8 de diciembre de 1975, de acuerdo con lo establecido en su artículo XIV, entrando en vigor para España el 7 de marzo de 1976, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 2 de su artículo XV. *BOE* núm. 282, de 22 de noviembre de 2016.

ambiente marino, destacando al respecto el Convenio de responsabilidad civil⁸¹ y el Convenio SNP⁸².

Para finalizar las cuestiones relativas al ámbito de la OMI, creemos conveniente hacer referencia a la capacidad de esta Organización para establecer las llamadas *Zonas Marinas Especialmente Sensibles* (ZMES).

Una ZMES puede definirse como un espacio marino que requiere una protección especial, dadas sus características ecológicas, socioeconómicas o científicas reconocidas, cuando puedan sufrir daños derivados de las actividades marítimas internacionales, sobre las que se adoptarán medidas en caso de designarse una de estas zonas protegidas.

El establecimiento de ZMES se encuentra regulado en la Resolución A.982(24)⁸³, que establece las directrices para el establecimiento de estas áreas, incluyendo el procedimiento y los diversos criterios que han de cumplir dichas zonas para que puedan considerarse como ZMES.

Otros instrumentos que resultan de interés para nuestro estudio son los llamados *mares regionales*. En particular, haremos referencia, de un lado, al Convenio OSPAR y, de otro, al Convenio de Barcelona de 1976.

⁸¹ Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969. El Instrumento de Ratificación de España fue depositado el 14 de septiembre de 2005, de acuerdo con lo establecido en su artículo 17, entrando en vigor para España el 8 de septiembre de 2017, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 1 de su artículo 16. *BOE* núm. 58, de 8 de marzo de 1976.

⁸² Convenio internacional sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, 1996. Este Convenio fue enmendado por el Protocolo de 2010 y no se encuentra, en la actualidad, en vigor. España no ha ratificado este instrumento.

⁸³ Resolución A.982(24) de la Asamblea de la OMI, de 1 de diciembre de 2005: Directrices revisadas para la determinación y designación de zonas marinas especialmente sensibles, (A 24/Res.982).

El Convenio OSPAR⁸⁴ presenta como objetivo principal, tal y como señala el apartado a del párrafo primero del artículo 2, la protección del medio marino y, a los efectos que nos resultan de interés, la conservación de los ecosistemas marinos y la recuperación, de ser posible, de las zonas marinas afectadas negativamente. Para la consecución de estos fines, el mismo precepto establece que “las partes contratantes darán todos los pasos posibles para prevenir y eliminar la contaminación y tomarán todas las medidas necesarias”.

El ámbito geográfico de aplicación de este instrumento se configura, desde nuestro punto de vista, como la cuestión más interesante del Convenio. Tal y como establece el artículo 1 en su apartado a, las zonas marítimas en las que se aplica este instrumento no se limitan a las aguas sometidas a la jurisdicción de los Estados, sino que también resulta aplicable a la alta mar y a la Zona, es decir, a los espacios marinos situados en ZFJN. No obstante, su aplicación se encuentra, dado su carácter regional, limitada a los océanos Atlántico y Ártico, excluyendo los mares Báltico y Mediterráneo.

Por su parte, el Convenio de Barcelona de 1976⁸⁵, aún cuando delimita su aplicación a zonas sometidas a la jurisdicción nacional, establece en su Protocolo de 1995⁸⁶ la posibilidad de establecer zonas especialmente protegidas “situadas total o parcialmente en alta mar”⁸⁷.

⁸⁴ Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste, París, 22 de septiembre de 1992. El Instrumento de Adhesión de España fue depositado el 25 de enero de 1994, de acuerdo con lo establecido en su artículo 26, entrando en vigor para España el 25 de marzo de 1998, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 1 de su artículo 29. *BOE* núm. 150, de 24 de junio de 1998.

⁸⁵ Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, Barcelona, 16 de febrero de 1976, enmendado el 10 de junio de 1995. El Instrumento de Adhesión de España fue depositado el 12 de febrero de 1976, de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, entrando en vigor para España el 12 de febrero de 1978, de conformidad con lo estipulado en su artículo 27. *BOE* núm. 44, de 21 de febrero de 1978. Las enmiendas fueron aceptadas el 17 de febrero de 1999 y entraron en vigor el 7 de septiembre de 2004. *BOE* núm. 173, de 19 de julio de 2004.

⁸⁶ Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, Barcelona, 10 de junio de 1995. El Instrumento de Adhesión de España fue depositado el 23 de diciembre de 1998, de acuerdo con lo establecido en su artículo 30, entrando en vigor para España el 12 de diciembre de 1999, de conformidad con lo estipulado en su artículo 32. *BOE* núm. 302, de 18 de diciembre de 1999.

⁸⁷ Cfr. artículo 9.1.b del Protocolo sobre zonas especialmente protegidas de 1995.

El establecimiento de zonas especialmente protegidas, tal y como señala el artículo 4 del Protocolo, pretende salvaguardar: tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos, con una extensión lo suficientemente amplia como para garantizar su viabilidad a largo plazo y mantener su biodiversidad (párrafo a); hábitats en riesgo de desaparición cuya zona natural se haya reducido a consecuencia de su regresión o de limitación intrínseca de su zona, o que se encuentre en el Mediterráneo (párrafo b); “hábitats fundamentales para la supervivencia, reproducción y recuperación de especies en peligro, amenazadas o endémicas de flora o fauna” (párrafo c) y lugares cuya importancia deriva del “interés científico, estético, cultural o educativo” (párrafo d).

CAPÍTULO CUARTO

EL ACUERDO DE APLICACIÓN DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR RELATIVO A LA CONSERVACION Y EL USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA MARINA EN ZONAS SITUADAS FUERA DE LA JURISDICCION NACIONAL

El resultado más reciente de las negociaciones, de cara a la adopción de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la CNUDM sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN, es el *Proyecto de texto revisado del acuerdo*, al que ya habíamos hecho alusión en el capítulo primero del presente estudio.

De acuerdo con la Resolución 74/19⁸⁸, el cuarto período de sesiones de la Conferencia intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional debería haberse llevado a cabo del 23 de marzo al 3 de abril de 2020. Sin embargo, tras la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, estas reuniones fueron pospuestas hasta una nueva fecha que deberá decidir la Asamblea⁸⁹.

Corresponde en este punto realizar un análisis sobre los principales aspectos contenidos en el proyecto de Acuerdo, fundamentalmente los relativos al ámbito material de este instrumento. Para ello, comenzaremos señalando la estructura del mismo: el Acuerdo cuenta con un total de setenta artículos divididos en doce partes, a las que se suman el preámbulo y dos anexos.

1.- Estructura del Acuerdo

⁸⁸ Resolución 74/19 AGNU, de 10 de diciembre de 2019: Los océanos y el derecho del mar (A/RES/74/19).

⁸⁹ De acuerdo con lo dispuesto por el Proyecto de decisión presentado por el Presidente de la Asamblea General, de 9 de marzo de 2020 (A/74/L.41*).

Tal y como establece el artículo 2, el objetivo del Acuerdo es “asegurar la conservación [a largo plazo] y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional”. Para lograr este fin, se prevén dos mecanismos, de un lado, la aplicación de la CNUDM y, de otro, “la promoción de la cooperación y coordinación internacionales”.

En relación con la aplicación de éste, el párrafo primero del artículo 3 señala que, como puede deducirse de su título, el Acuerdo se aplica a las ZFJN, es decir, a la Alta Mar y a la Zona. No obstante, este instrumento no resulta de aplicación a los buques de guerra, las unidades navales auxiliares y cualquier buque o aeronave utilizado para servicios gubernamentales no comerciales, aunque se prevé que los Estados adopten las medidas pertinentes para que la actuación de estos buques y aeronaves sea compatible con el Acuerdo⁹⁰.

La aplicación del Acuerdo, tal y como dicta el artículo 4, se realizará en el marco del CNUDM y de forma compatible al mismo, de modo que sus disposiciones no puedan contravenir lo establecido en la Convención de 1982. Adicionalmente, el artículo 5 enumera los principios rectores del Acuerdo que incluyen, entre otros:

- el principio de no regresión,
- el principio de patrimonio común de la humanidad,
- el principio de equidad,
- el principio de precaución,
- el principio de quien contamina paga⁹¹

⁹⁰ Vid. artículo 3.2 del Acuerdo.

⁹¹ Aunque el artículo 5.b del Acuerdo formula como alternativa a este principio “el intento de fomentar la internacionalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el

- el enfoque sistémico.

Señalamos también, en este punto, la parte VI del Acuerdo, titulada arreglos institucionales, que establece, en primer lugar, la *Conferencia de las Partes* en su artículo 48, atribuyéndole como objetivo fundamental la vigilancia y seguimiento de la aplicación del Acuerdo, pudiendo para ello adoptar decisiones y recomendaciones, intercambiar información, promover la cooperación y la coordinación y establecer órganos subsidiarios⁹², entre otras facultades.

En segundo lugar, se establece el *órgano científico y técnico* en virtud del artículo 49 del Acuerdo, que estará conformado por diversos expertos de acuerdo con tres criterios: conocimientos especializados multidisciplinarios, equilibrio de género y representación geográfica equitativa. Este órgano tiene atribuidas funciones de asesoramiento científico y técnico y la capacidad de formular recomendaciones a la Conferencia de las Partes, así como la vigilancia de los recursos genéticos, entre otras.

La *Secretaría*, en tercer lugar, se encuentra regulada por el artículo 50 y tiene atribuidas diversas funciones como la prestación de apoyo administrativo y logístico, la organización de reuniones y la divulgación de información sobre la aplicación del Acuerdo. No obstante, el Acuerdo prevé tres alternativas sobre el establecimiento de esta institución, de un lado, hace referencia únicamente al establecimiento de la Secretaría, de otro, delega en la Conferencia de las Partes la designación de la Secretaría entre OOII competentes, existentes y dispuestas a llevar a cabo estas funciones y, finalmente, como última alternativa, atribuye a la *División de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar* de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas las funciones de la Secretaría.

enfoque de que quien contamina debe [, en principio,] cargar con los costos de la contaminación, tomando debidamente en consideración el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”.

⁹² Tal y como señala el artículo 48.3.d del Acuerdo, los órganos subsidiarios “podrán incluir: i) un mecanismo de acceso y participación en los beneficios; ii) un comité de creación de capacidad y transferencia de tecnología marina; iii) un comité de aplicación y cumplimiento; iv) un comité de finanzas”.

Por último, el *mecanismo de intercambio de información* previsto en el artículo 51 se configura como “una plataforma web de acceso abierto”, tal y como señala el párrafo segundo del citado artículo. Además, este mecanismo será empleado por las Partes como plataforma centralizada para el acceso y la difusión de actividades relativas a recursos genéticos marinos, datos e información científica, participación en los beneficios o evaluaciones de impacto ambiental, entre otros. Finalmente, debemos señalar con respecto a este mecanismo que, por cuanto se refiere a su administración, el Acuerdo presenta dos alternativas, bien que esta función corresponda a la secretaría o a “la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en asociación con las organizaciones pertinentes, incluida la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la Organización Marítima Internacional”⁹³.

2.- Ámbito material del Acuerdo

Los distintos ámbitos materiales del Acuerdo como ya pusimos de manifiesto se acordaron en 2011 bajo el nombre de “Paquete de compromisos” e incluyen: las cuestiones relativas a los recursos genéticos marinos, los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas, las evaluaciones de impacto ambiental y la creación de capacidad y transferencia de tecnología marina.

2.1.- Las cuestiones relativas a los recursos genéticos marinos

La parte II del Acuerdo contiene la regulación de los recursos genéticos marinos, así como de las cuestiones relativas a la participación en los beneficios derivados de éstos. En primer lugar, partimos de los objetivos de esta parte, que aparecen enunciados en el artículo 7 e incluyen: la promoción de la participación en los beneficios⁹⁴, de la generación de

⁹³ *Vid.* párr. 6 del Acuerdo.

⁹⁴ El Acuerdo incluye la fórmula “[justa y equitativa]”, al referirse a la participación en los beneficios, lo que implica que se ha prestado apoyo a no incluir estos calificativos en el texto definitivo del Acuerdo, tal y como señala el párrafo octavo de la nota de la presidencia que precede a este instrumento.

conocimientos e innovación tecnológica y del desarrollo y transferencia de tecnología marina, así como la creación de capacidad de Estados en desarrollo para recolector o acceder a RGM.

Por cuanto se refiere a la aplicación de esta parte II, el artículo 8 del Acuerdo puede resultar confuso e incluso contradictorio. Con carácter general, las disposiciones de la parte II se aplican a los recursos genéticos marinos destinados al estudio de sus propiedades y a los recolectados *in situ*, *ex situ* e *in silico* y a su utilización y, finalmente, a sus derivados. El párrafo segundo de este artículo, por su parte, señala que el Acuerdo no resulta de aplicación a los peces y recursos biológicos entendidos como productos básicos, ni tampoco a los recursos genéticos marinos a los que se acceda *ex situ* e *in silico* y su utilización; los derivados y la investigación científica marina también se excluirían del ámbito de aplicación de esta parte.

Tal y como podemos apreciar, existe una clara contradicción en cuanto se refiere al acceso y recolección de los recursos genéticos marinos *ex situ* e *in silico*, así como a la utilización de estos y a los derivados. No obstante, debemos tener en cuenta que este texto es un borrador que todavía no ha sido aprobado y que se contemplan las distintas opciones planteadas al efecto.

Por último, en relación con la aplicación, podemos señalar que el Acuerdo se aplicará a todos los recursos genéticos marinos después de su entrada en vigor, incluidos los obtenidos *in situ* antes de la entrada en vigor de este instrumento.

El artículo 9 del Acuerdo, que regula las actividades relacionadas con los recursos genéticos marinos, se caracteriza por establecer un régimen muy similar al existente en las ZFJN, en especial en la alta mar. Este precepto comienza consagrando el derecho de todos los Estados, así como de sus nacionales, de realizar actividades relativas a este tipo de recursos en las áreas no sometidas a la jurisdicción de ningún Estado. No obstante, el ejercicio de este derecho se encuentra limitado, en la medida que, de un lado, se prohíbe la reivindicación y ejercicio de soberanía sobre estos recursos; y, de otro, se impone la

obligación de llevar a cabo las actividades relacionadas con estos recursos con fines pacíficos y utilizándolos en beneficio de toda la humanidad.

Íntimamente relacionado con las disposiciones expuestas en el párrafo anterior, encontramos la regulación del acceso y la recolección de recursos genéticos marinos. Debemos distinguir, tal y como hace el artículo 10 del Acuerdo, los recursos obtenidos *in situ*, *ex situ* e *in silico*.

Respecto a los primeros, se proponen dos alternativas: que su acceso requiera de una notificación a la secretaría, planteándose la posibilidad de que la misma sea previa, o, por el contrario, que se exija la expedición de un permiso. Además, se faculta a los Estados para adoptar medidas para asegurar las actividades de acceso y recolección.

Por su parte, en relación con los recursos obtenidos *ex situ*, se habilita a los Estados para adoptar las medidas que consideren oportunas para garantizar el acceso libre y abierto. Finalmente, para la recolección de recursos genéticos marinos *in silico* corresponde, igualmente, a los Estados establecer los medios necesarios para facilitar el acceso a los mismos.

Una de las cuestiones más reseñables, a nuestro juicio, es la relativa a la participación, justa y equitativa, en los beneficios, regulada en el artículo 11 del Acuerdo. Al efecto, el párrafo primero de este artículo señala dos alternativas configuradas de forma opuesta. La primera de las alternativas se establece como una obligación para los Estados partes y sus nacionales que accedan, recolecten o utilicen recursos genéticos marinos de la ZFJN, debiendo compartir los beneficios derivados de estas actividades. La segunda, por su parte, se configura como una libertad, ya que se utiliza la fórmula “podrán compartir”, de forma que prevalecerá la voluntad de los Estados partes y sus nacionales para ello.

A su vez, los beneficios derivados de actividades relacionadas con los recursos genéticos marinos en ZFJN se dividen en dos grupos, los monetarios y los no monetarios. Los beneficios monetarios podrán o deberán compartirse cuando se levante la prohibición de

publicar los recursos genéticos *in silico* o cuando se comercialicen productos basados en estos recursos, correspondiendo a la Conferencia de las partes la determinación de la tasa de pago. Por su parte, los beneficios no monetarios⁹⁵ pueden o deben compartirse desde su obtención.

Para finalizar el ámbito del reparto de los beneficios, debemos señalar el destino de los mismos que, de acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 11, podemos sintetizar en las siguientes ideas: la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en ZFJN, la promoción y mejora de la investigación científica, las condiciones de acceso y la creación de capacidad para llevar a cabo actividades de obtención de recursos genéticos marinos y el fortalecimiento de las capacidades de los Estados partes, en particular, de los Estados en desarrollo.

Las dos últimas cuestiones a las que hace referencia la parte II del Acuerdo son las relativas a los derechos de propiedad intelectual y a la vigilancia. Respecto a los primeros, el Acuerdo señala expresamente que los recursos genéticos marinos de las ZFJN no pueden ser patentados, a menos que sean modificados de forma artificial para la elaboración de un producto con aplicaciones industriales. Igualmente se señala que, salvo prueba en contrario, se presume que los recursos genéticos marinos empleados en aplicaciones patentadas proceden de zonas fuera de la jurisdicción nacional. La vigilancia, establecida en el artículo 13 del Acuerdo, distingue el papel de la Conferencia de las partes, a la que encarga la elaboración de un marco regulador sobre la utilización de los recursos genéticos marinos de las ZFJN y la propia competencia de vigilancia de la utilización de dichos recursos que todavía no se encuentra atribuida, sino que se plantea la posibilidad de que esta competencia recaiga sobre la secretaría, el mecanismo de intercambio de información o del órgano científico y técnico.

2.2.- Los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas, incluidas las áreas marinas protegidas, y otras medidas

⁹⁵ El artículo 11.3.b del Acuerdo señala como ejemplos de este tipo de beneficios el acceso a muestras y colecciones de muestras y el intercambio de información, entre otros.

El marco regulador de los mecanismos de gestión basados en *zonas geográficas, incluidas las áreas marinas protegidas*⁹⁶, se encuentra en la parte III del Acuerdo. Comenzamos exponiendo los objetivos de esta parte, enumerados en el artículo 14, siendo, a nuestro juicio, los más relevantes: i) la mejora de la cooperación y la coordinación en el uso de estos mecanismos a fin de promover un enfoque integral e intersectorial en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina de ZFJN; ii) el cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales contraídas; iii) la conservación y uso sostenible de zonas que requieren protección; iv) el establecimiento de áreas marinas protegidas ecológicamente representativas interconectadas, que se pretende sean gestionadas de manera eficaz y equitativa; v) la rehabilitación y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.

A continuación, siguiendo el orden de los preceptos de esta parte, el artículo 15 faculta a los Estados para adoptar, a través de todas las formas pertinentes, las medidas necesarias para la coherencia y complementariedad de los *mecanismos de gestión* previstos.

Pasamos ahora a exponer el *procedimiento de creación de zonas que requieren protección*, regulado en los artículos 16 a 19. Este procedimiento se inicia con la elaboración de una propuesta, por uno o varios Estados⁹⁷, y su presentación ante la secretaría. Estas propuestas deben reunir unos elementos mínimos⁹⁸ y atender a los criterios indicativos,

⁹⁶ Ver GUTIÉRREZ FIGUEROA, F., “Áreas marinas protegidas en la alta mar: perspectivas y desafíos en el contexto del derecho internacional”, *Agenda Internacional*, Año XXIV N° 35, 2017, pp. 171-193. RYAN VALERIO, L., *La protección de la biodiversidad en áreas marinas fuera de la jurisdicción estatal*, Tesis Doctoral, Universitat Rovira I Virgili, Tarragona, 2015.

⁹⁷ Otros interesados pueden participar en la elaboración de las propuestas, pero sólo están facultados para presentarlas los Estados partes del Acuerdo.

⁹⁸ Los elementos mínimos que debe presentar una propuesta se encuentran enunciados en el párrafo cuarto del artículo 17: “a) una descripción geográfica o espacial de la zona objeto de la propuesta; b) información sobre los criterios indicativos [...]; c) las actividades humanas específicas de la zona [...]; d) una descripción del estado del medio marino y la biodiversidad en la zona determinada; e) una descripción de los objetivos específicos de conservación y usos sostenible que se aplicarán a la zona; f) una descripción de [las medidas de conservación y [gestión] [uso sostenible] [los elementos prioritarios para un plan de gestión] cuya adopción se propone para lograr los objetivos especificados; [g] la duración de la zona y las medidas propuestas;] h) un plan de vigilancia, investigación y examen [...]; i) información sobre las consultas celebradas con los Estados

distinguiéndose tres tipos: a) los criterios fundamentales, que incluyen la mejor información científica disponible y los conocimientos tradicionales pertinentes de los pueblos indígenas y comunidades locales, el principio de precaución y el enfoque ecosistémico; b) los criterios indicativos del anexo I⁹⁹, y c) los criterios desarrollados y revisados por el órgano científico y técnico.

La Secretaría, una vez recibida la propuesta, la transmite al órgano científico y técnico para su examen preliminar. Los resultados se comunican al Estado proponente, que tomará en cuenta dichos resultados y transmitirá, nuevamente, la propuesta a la secretaria.

En este punto, la Secretaría invita a los Estados partes, a los órganos competentes, a los pueblos indígenas y comunidad locales, a la comunidad científica y a la sociedad civil y otros interesados a emitir las opiniones e información que consideren oportunas. Una vez finalizado el período de consultas se remiten las aportaciones realizadas al proponente, a fin de que revise, de ser necesario, la propuesta.

Finalmente, la propuesta es remitida al órgano científico y técnico para proceder con su evaluación y formular las recomendaciones que considere oportunas a la Conferencia de las partes, órgano que, en última instancia, adoptará la decisión de crear o no una zona geográfica protegida.

riberños adyacentes o los órganos [...] competentes”. Adicionalmente, tal y como dicta el artículo 17.5, el órgano técnico y científico tiene la capacidad de elaborar requisitos adicionales.

⁹⁹ El Anexo I, enumera los siguientes criterios indicativos: “[a] singularidad; [b] carácter poco común; c) especial importancia para las etapas del ciclo biológico de las especies; d) especial importancia de las especies presentes en la zona; e) importancia de las especies o hábitats amenazados, en peligro o en declive; vulnerabilidad, incluida la vulnerabilidad al cambio climático y a la acidificación del océano; g) fragilidad; h) sensibilidad; i) diversidad [y productividad] biológica; [j] representatividad; k) dependencia; [l] naturalidad excepcional;] m) conectividad [o coherencia] ecológica; n) importancia de los procesos ecológicos que se producen en la zona; [o] factores económicos y sociales;] [p] factores culturales;] [q] efectos acumulativos y transfronterizos;] r) lenta capacidad de recuperación y de resiliencia; s) adecuación y viabilidad; t) replicación; u) factibilidad”.

Para concluir las cuestiones relativas al mecanismo de gestión basado en zonas geográficas haremos referencia, de un lado, al artículo 20 del Acuerdo sobre la aplicación de la parte II tal y como señala el mencionado precepto, establece que los Estados tienen la obligación de asegurar el cumplimiento de las medidas adoptadas a través de este sistema, pudiendo incluso imponer otras más restrictivas a sus nacionales. Además, también corresponde a los Estados Partes la promoción de la adopción universal de las medidas. De otro lado, el artículo 21 versa sobre la vigilancia y examen de estos mecanismos, de tal modo que corresponde, al igual que en el caso anterior, a los Estados Partes proporcionar información¹⁰⁰ a la Conferencia de las Partes sobre la aplicación de estos mecanismos de gestión. Además, al efecto, el órgano científico y técnico tiene atribuida la función de vigilancia y examen periódico de los mecanismos, en particular por cuanto se refiere a su eficacia y a sus progresos. Finalmente, corresponde a la Conferencia de las Partes la adopción de decisiones sobre la modificación o la revocación de los mecanismos de gestión, así como de otras medidas de conservación, gestión y uso sostenible relacionadas.

2.3.- Evaluaciones de impacto ambiental

La parte IV del Acuerdo aborda las cuestiones relacionadas con las *evaluaciones de impacto ambiental* de forma amplia, siendo esta la parte más extensa del Acuerdo. Al igual que en los ámbitos anteriores, comenzaremos definiendo los objetivos de esta sección del Acuerdo, contenidos en el artículo 21 bis. Los objetivos enunciados en este precepto incluyen: i) dotar de eficacia las disposiciones de la CNUDM sobre evaluaciones de impacto ambiental a través del establecimiento de procesos, umbrales y directrices para su realización; ii) la posibilidad de tomar en cuenta efectos acumulativos; iii) la previsión de las evaluaciones ambientales estratégicas y alcanzar un marco coherente para la evaluación del impacto ambiental en las ZFJN.

La realización de evaluaciones de impacto ambiental se configura, de acuerdo con el artículo 22 del Acuerdo, como una obligación para los Estados Partes en relación con las

¹⁰⁰ Posteriormente, la secretaría publicará esa información.

actividades realizadas bajo su jurisdicción o control. Una cuestión que presenta, bajo nuestra perspectiva, relevancia, es la extensión de la obligación, en tanto en cuanto el párrafo tercero de este artículo prevé, de forma alternativa, que se realicen evaluaciones de impacto ambiental a todas las actividades realizadas en ZFJN o bien a todas las actividades que tengan efectos en dichas zonas, siendo, en principio, el segundo criterio el más amplio. Adicionalmente, podemos incluir la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental en las zonas que requieren protección, prevista en el artículo 27, pudiendo el órgano científico y tecnológico elaborar directrices adicionales para la realización de estos estudios¹⁰¹.

El artículo 23 regula las relaciones entre el Acuerdo y las disposiciones relativas a las evaluaciones de impacto ambiental de otros marcos e instrumentos jurídicos y otros órganos competentes. La idea general planteada es la realización de estas evaluaciones de conformidad con la CNUDM. Adicionalmente, se plantea la posibilidad de, a través de la cooperación, dotar al órgano científico y técnico de la capacidad para regular las actividades en ZFJN o proteger el medio marino o, por el contrario, otorgar la competencia a los Estados a fin de promover las evaluaciones de impacto ambiental, incluso en actividades que superen el ámbito de aplicación del Acuerdo.

Este artículo también presenta, en su párrafo tercero, dos alternativas sobre el establecimiento de un marco jurídico único de regulación de las evaluaciones de impacto ambiental en ZFJN, de tal modo que, bien se asumen las disposiciones de la parte IV del Acuerdo como las reglas mínimas o, por el contrario, se prevé la elaboración posterior de las mismas a través del órgano científico y técnico. Siguiendo esta idea de las reglas mínimas, el párrafo cuarto del artículo 23 prevé, además, cuatro alternativas sobre la obligatoriedad de estas reglas. La primera de las alternativas somete a otros órganos competentes, así como a marcos e instrumentos pertinentes, al cumplimiento de las normas mínimas adoptadas en virtud del presente Acuerdo. Por su parte, las tres alternativas restantes, plantean,

¹⁰¹ Aunque la adopción de estas directrices corresponde a la Conferencia de las Partes.

excepciones a la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental en determinados supuestos concretos¹⁰².

La siguiente cuestión abordada en esta parte es la relativa a los *umbrales y los criterios para las evaluaciones de impacto ambiental*, regulados en el artículo 24 que, al igual que en el caso anterior, presenta nuevamente dos alternativas. La primera de ellas supone la evaluación de los posibles impactos de una actividad cuando se tenga sospecha de que puede causar daños al medio marino; la segunda, por su parte, hace referencia a la creencia razonable de que las actividades tengan un efecto “más que mínimo o transitorio en el medio marino” o “puedan causar una contaminación sustancial o cambios significativos y nocivos en el medio marino”¹⁰³.

Los artículos 25 y 26 hacen referencia a los efectos acumulativos y los efectos transfronterizos, respectivamente. De acuerdo con estos preceptos, los efectos acumulativos pueden entenderse de dos formas alternativas, bien como las consecuencias evaluadas y tomadas en cuenta en la elaboración de las evaluaciones de impacto ambiental, de acuerdo con unas directrices acordadas por la Conferencia de las Partes o, por el contrario, como la secuela potencial agregada al conjunto de los efectos pasados, presentes y previsiblemente futuros. Los efectos transfronterizos, por su parte, hacen referencia a las posibles consecuencias en los espacios adyacentes.

Las evaluaciones de impacto estratégicas, regladas en el artículo 28 del Acuerdo, presentan un desarrollo escaso, en tanto en cuanto únicamente se establece la obligación de los Estados para la realización de este tipo de estudios sobre los planes o programas de actividades en ZFJN respetando los límites y el alcance de las evaluaciones de impacto ambiental y siguiendo un procedimiento idéntico.

¹⁰² Estos supuestos incluyen: que las actividades se realicen de acuerdo con normas y directrices debidamente establecidas; cuando ya existan normas de evaluación de impacto ambiental en ZFJN y cuando la actividad ya se encuentre sujeta a obligaciones y acuerdos existentes.

¹⁰³ *Cfr.* art. 24.1 (alt. 2) apartados a y b.

Una cuestión prevista en el Acuerdo, concretamente en su artículo 29, pero que no se ha llegado a delimitar en su totalidad, es la relativa a las actividades que requieren la realización de una evaluación de impacto ambiental. El señalado precepto indica que, o bien se incluye un anexo al Acuerdo, o la propia Conferencia de las Partes elaborará, con posterioridad, una lista no exhaustiva de dichas actividades. No obstante, en cualquier caso, la Conferencia de las Partes debe revisar periódicamente dicha enumeración.

Corresponde en este punto estudiar el procedimiento de realización de una evaluación de impacto ambiental, pudiendo distinguir tres fases: el procedimiento previo, la evaluación y la elaboración y publicación de los resultados.

El *procedimiento previo* incluye las cuestiones relativas a la verificación preliminar y a la delimitación del alcance de la evaluación, reguladas respectivamente en los artículos 30 y 31. Esta fase se caracteriza por la determinación por el Estado de la necesidad de una evaluación de impacto ambiental para una actividad determinada, así como por el establecimiento de procedimientos para la delimitación del alcance de las evaluaciones¹⁰⁴.

La *evaluación* o, en otras palabras, la realización de la evaluación de impacto ambiental incluye las cuestiones reguladas en los artículos 32 a 34. El artículo 32 consagra la vigilancia por parte del Estado para la realización de estos estudios, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo, así como la posibilidad de que un tercero sea designado para la realización de estos análisis. Por su parte, el artículo 34 establece la notificación a los interesados de la realización de una actividad que pueda producir daños al medio marino y habilita a estos a presentar observación, a fin de permitir su participación en el proceso de evaluación. Finalmente, el artículo 33 consagra la obligación de los Estados de establecer procesos destinados a la prevención, la mitigación y la gestión de los posibles efectos adversos de una actividad realizada bajo su jurisdicción o control.

¹⁰⁴ El alcance, siguiendo lo dispuesto en el artículo 31.2 “incluirá la determinación de los principales [efectos] [problemas] ambientales [, sociales, económicos, culturales y de otra índole], incluidos los efectos acumulativos detectados”.

La última fase, a la que hemos denominado “*elaboración y publicación de resultados*”, parte de la base del artículo 35, es decir, de la preparación de un informe de evaluación ambiental que debe versar, necesariamente, sobre un determinado grupo de ámbitos¹⁰⁵, y del artículo 36, relativo a la publicación de los informes y los resultados. Adicionalmente, debemos traer a colación lo dispuesto en el artículo 37 sobre el examen de estos informes con base a los criterios aprobados por el órgano científico y técnico. Finalmente, para concluir el análisis del procedimiento, debemos atender al artículo 38, el cual hace referencia a la adopción de decisiones, principalmente a la realización de un actividad, que, según las alternativas propuestos, puede corresponder bien al Estado bajo cuya jurisdicción o control

¹⁰⁵ Estos ámbitos están previstos en el párrafo segundo del artículo 35 e incluyen: “a) una descripción de la actividad proyectada bajo la jurisdicción o el control de un Estado parte y de su finalidad [, incluida una descripción de la ubicación de [la] [esa] actividad proyectada]; b) una descripción de los resultados de la labor de delimitación del alcance de la evaluación; c) una descripción del medio marino que pueda resultar afectado; d) una descripción de los efectos potenciales en el medio marino de la actividad proyectada bajo la jurisdicción o el control de un Estado parte, incluidos [los efectos sociales, económicos, culturales y de otra índole] [y] los [posibles] efectos acumulativos y transfronterizos [directos e indirectos razonablemente previsibles], [así como una estimación de su importancia] [, incluida una descripción de la probabilidad de que la actividad evaluada cause una contaminación sustancial u otros cambios significativos y nocivos en el medio marino en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional y en su biodiversidad]; e) una descripción [, cuando proceda,] de alternativas razonables a la actividad proyectada bajo la jurisdicción o el control de un Estado parte, incluida la alternativa de no realizarla; [f) una descripción de la peor situación posible que cabría esperar como resultado de la actividad proyectada bajo la jurisdicción o el control de un Estado parte;] g) una descripción de las medidas para evitar, prevenir [, minimizar] y mitigar los efectos [y, cuando sea necesario y posible, remediar cualquier contaminación sustancial o cambio significativo y nocivo en el medio marino] [y otros efectos adversos de carácter social, económico, cultural y de otra índole]; h) una descripción de las medidas de seguimiento, incluidos los programas de vigilancia y gestión, los planes para el análisis posterior al proyecto, cuando esté científicamente justificado, y los planes de rehabilitación; i) las incertidumbres y las lagunas en los conocimientos; j) [un resumen no técnico] [o un resumen técnico]; [k) la identificación de las fuentes de la información contenida en el informe;] [l) una indicación expresa de los métodos de predicción, las hipótesis fundamentales y los datos ambientales pertinentes utilizados;] [m) la metodología utilizada para determinar los efectos ambientales;] [n) un plan de gestión ambiental, incluido un plan de contingencia para responder a los incidentes que tengan impacto en el medio marino;] [o) el historial ambiental del proponente;] [p) un examen del plan empresarial para la actividad proyectada bajo la jurisdicción o el control de un Estado parte;] q) una descripción de las consultas realizadas en el proceso de evaluación del impacto ambiental, incluidas las consultas a los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes”.

se lleva a cabo dicha actividad o, frente a esto, por la Conferencia de las partes. En cualquier caso, debemos señalar que, si la realización de la actividad prevé graves daños al medio ambiente marino, se prohíbe expresamente acordar la ejecución de la misma.

Los últimos ámbitos a los que se refiere la parte IV del Acuerdo hacen referencia a la vigilancia, la presentación de informes y al examen, regulados en los artículos 39, 40 y 41 respectivamente.

La *regulación de la vigilancia* se remite a las disposiciones de la CNUDM, señalando que los Estados tienen atribuida la función de vigilar los efectos de las actividades que hubiesen autorizado.

Por su parte, el marco de la *presentación de informes* comienza presentado dos alternativas, que los Estados sean los responsables de asegurar la presentación periódica de informes sobre efectos ambientales o, que los estados, los marcos e instrumentos pertinentes y los órganos competentes sean los responsables de aportar dicha información. La segunda cuestión, tratada por el artículo 40, versa sobre ante quien presentar los informes, planteándose la posibilidad de hacerlo ante el mecanismo de intercambio de información, ante el órgano científico y técnico o ante otros Estados y los marcos, instrumentos y órganos señalados previamente. Adicionalmente, se incluye la facultad del órgano científico y técnico y de los marcos, instrumentos y órganos de reevaluar los informes¹⁰⁶.

Por último, debemos referirnos al *examen de los informes*, regulado en el artículo 41 del Acuerdo. De forma sintética, podemos señalar que este precepto hace referencia a tres cuestiones fundamentales: en primer lugar, el deber de los Estados de velar por el examen de los informes de evaluación de impacto ambiental, en segundo lugar, el establecimiento de un

¹⁰⁶ De acuerdo al tenor literal del precepto, “el órgano científico y técnico podrá solicitar a consultores independientes o a un grupo de expertos que realicen un nuevo examen [...]” y “los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes y otros Estados podrán [analizar los informes y poner de relieve los casos de incumplimiento, la falta de información u otras deficiencias en] [formular recomendaciones sobre] el examen y la evaluación ambiental”.

proceso de consultas para resolver los posibles litigios y, por último, el intercambio de información sobre la vigilancia, presentación y examen de los informes.

2.4.- Creación de capacidad y transferencia de tecnología marina

La creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina constituyen el cuarto y último ámbito material sobre el que versa el Acuerdo, regulado en la parte V del mismo. Los objetivos de esta parte se encuentran enunciados en el artículo 42 y pueden resumirse en tres ideas fundamentales: i) mejorar la capacidad de los Estados parte, ii) potenciar la creación y la transferencia de tecnología marina y, iii) mejorar la situación de los Estados en desarrollo.

Esta materia se basa fundamentalmente en la cooperación, tal y como dispone el artículo 43. De este modo, la cooperación se configura como la principal forma de asegurar la creación y la transferencia de tecnología marina. No obstante, a diferencia de otros ámbitos en los que la cooperación se limita a Estados y, en algunos casos, a instrumentos y marcos pertinentes y órganos competentes, en este caso, la cooperación supone también la participación de la sociedad civil e incluso del sector privado, recibiendo el calificativo “reforzada”.

El artículo 44 regula las modalidades de creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina. La base de este precepto es la consideración de la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina como cuestiones esenciales para el cumplimiento efectivo del Acuerdo, razón por la que deben velar por su realización. A pesar de su importancia, el Acuerdo prevé la obligatoriedad de estos ámbitos como una posible opción, frente a la que se encuentra la voluntariedad. En cualquier caso, los procesos de transferencia deben ser, en palabras del párrafo tercero del artículo 44, “eficaces, iterativos, participativos, transversales y con perspectiva de género”. Adicionalmente, se establece que las necesidades de los Estados en desarrollo determinarán la creación de capacidades y la transferencia de tecnología marina.

Junto a lo anterior, debemos destacar las disposiciones del artículo 45, por cuanto se refieren a modalidades adicionales para la transferencia de tecnología marina y que versan sobre la realización de esta en condiciones justas y de la forma más beneficiosa; el respeto por los derechos de propiedad intelectual y las características de la tecnología transferida¹⁰⁷.

La tipología se encuentra enumerada en el primer párrafo del artículo 46, configurándose una lista abierta que se encuentra desarrollada en el anexo II y que puede ser modificada por la Conferencia de las partes.

Para finalizar, debemos referirnos al seguimiento y examen, regulado en el artículo 47. Este precepto señala la obligación de realizar el seguimiento y el examen periódicos de las actividades de creación de capacidades y transferencia de tecnología marina con el objeto de conocer las necesidades de los Estados Partes en desarrollo, medir el desempeño y examinar los análisis de estas actividades y formular recomendaciones sobre todas las formas de avance y actividades de seguimiento.

¹⁰⁷ Estas características aparecen enunciadas en el artículo 45.3 e incluyen: adecuación, fiabilidad, asequibilidad, modernidad, ecológicamente racional, accesibilidad para los Estados en desarrollo y pertinencia para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en ZFJN.

CONCLUSIONES

Una vez realizada la exposición de las principales cuestiones relativas al régimen de protección de la biodiversidad marina en las ZFJN, podemos concluir con una idea fundamental, reiterada a lo largo de nuestro análisis: actualmente, la diversidad biológica marina de las zonas fuera de la jurisdicción nacional *carece de un marco regulador propio*.

Lo anterior se contrapone a la propia concepción de la biodiversidad, en general, como un ámbito de interés, así como al hecho de que muchos instrumentos internacionales hagan referencia a la misma. Huelga señalar, al respecto, que el tratamiento de la diversidad biológica varía geográficamente, de modo tal que la biodiversidad de zonas sometidas a la jurisdicción de los Estados goza de un marco jurídico de protección y conservación, a diferencia de lo que sucede con la biodiversidad en las ZFJN.

Esta ausencia de un marco propio se puede apreciar en lo referente a los “antecedentes de la gobernanza de la biodiversidad marina”, lo siguiente: de un lado, la Convención de 1958 brindaba una escasa regulación, dirigida fundamentalmente a la protección de los recursos pesqueros, concibiendo su explotación y la contaminación del medio marino como los principales, e incluso únicos, problemas de la biodiversidad de la alta mar y, de otro lado, la Declaración de Estocolmo de 1972, la cual únicamente hacía referencia a la protección del medio ambiente marino.

En la actualidad, la CNUDM, junto con el CDB, se configuran como los principales marcos de protección de la biodiversidad marina en ZFJN. No obstante, su regulación resulta insuficiente. La CNUDM únicamente brinda un marco específico a los recursos biológicos de la alta mar. Sin embargo, esta protección se encuentra condicionada por tres factores: en primer lugar, porque está orientada, fundamentalmente, a los recursos pesqueros, relegando a un segundo plano a los restantes recursos; en segundo lugar, porque en la alta mar rige el principio de libertad de pesca y, finalmente, en tercer y último lugar, porque se confiere al Estado de pabellón la capacidad de adoptar las medidas de conservación y ordenación pertinentes.

En relación con el régimen de la ZIFMO, la CNUDM únicamente considera que los recursos de la misma son de carácter mineral, de modo que la regulación de la protección y conservación de la biodiversidad de esta zona se encuentra incardinada en la previsión expresa de la adopción de medidas de protección del medioambiente.

Por último, las cuestiones relativas a la protección del medio ambiente recogidas en la CNUDM resultan de aplicación a la protección de la biodiversidad en ZFJN e incluyen diversos ámbitos como la obligación de no contaminar el medio marino, la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental con carácter previo o los mecanismos de indemnización por daños al medioambiente marino.

En cualquier caso y siguiendo la visión anterior, el régimen de protección de la diversidad marina en ZFJN de la CNUDM resulta insuficiente, llegando incluso a considerarse que no es capaz de brindar una protección real.

Como habíamos indicado, el CDB se configura como el marco regulador de la biodiversidad en general, aunque no está exento de problemática; así, las disposiciones del CDB se encuentran limitadas geográficamente a las zonas sometidas a la jurisdicción de los Estados, así como a actividades realizadas en ZFJN bajo la jurisdicción o control de los mismos. En definitiva, las disposiciones del CDB no resultan de aplicación, con carácter general, a la biodiversidad marina de las ZFJN.

El marco regulador de protección de la diversidad biológica marina en la alta mar y la ZIFMO se completa con otros instrumentos jurídicos de carácter regional o global, destacando, en particular, la labor de reglamentación de la OMI, fundamentalmente, en lo referente a la creación de ZMES; así como de los mares regionales, concretamente el Convenio OSPAR, ya que su ámbito de aplicación se extiende a ZFJN, y el Convenio de Barcelona de 1976, que prevé la creación de zonas especialmente protegidas.

Ante las insuficiencias del marco jurídico de conservación, protección y uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN, se han adoptado otros instrumentos como medios de garantía. Este es el caso, por ejemplo, de la Agenda 21, que incluye cuestiones relativas a la protección de la biodiversidad y del medio marino y, particularmente, de los recursos marinos de la alta mar; de los ODS y, en particular, del ODS 14, relativo a la conservación y uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos; o del GEO que, en su sexto informe, destaca el problema de la contaminación por plásticos o la pérdida de biodiversidad en los océanos.

No obstante, a nuestro modo de ver, la principal labor para reforzar el marco de protección de la biodiversidad de las ZFJN ha sido la llevada a cabo por el *Grupo de Trabajo BBJN* que, a pesar de la amplia variedad de opiniones y propuestas realizadas en su seno y de la dificultad de adoptar sus decisiones por consenso, logró formular a la AGNU la recomendación de elaborar un “*instrumento internacional jurídicamente vinculante*”.

El proyecto de este instrumento, es decir, del *Acuerdo de aplicación de la CNUDM*, se encuentra a la espera de ser adoptado; no obstante, de conformidad con el texto provisional, se basa, fundamentalmente, en los principios medioambientales, además de gozar un sistema institucional propio íntimamente relacionado con la División de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar de las NNUU y de contar con un novedoso mecanismo de información.

Por cuanto se refiere a su ámbito material, el proyecto de Acuerdo se estructura en 4 grandes ámbitos que se corresponden con el paquete de compromisos adoptado en el seno del Grupo de trabajo BBJN, esto es, recursos genéticos marinos; mecanismos de gestión basados en zonas geográficas, incluidas las *áreas marinas protegidas*; evaluaciones de impacto ambiental y creación y transferencia de tecnología marina.

En definitiva, el ámbito material del acuerdo brinda un marco regulador específico de la biodiversidad marina en las ZFJN que, tal y como podemos apreciar, se encuentra íntimamente relacionado con los ODS y, en particular, con el ODS 14. No obstante, también creemos necesario señalar que, a nuestro juicio, el proyecto de Acuerdo otorga, en cierto

modo y en algunos ámbitos, prioridad a las cuestiones relativas al uso sostenible frente a la conservación y a la protección de los mismos.

En resumen, y tras haber señalado todo lo anterior, reiteramos nuevamente la idea de que la biodiversidad marina en ZFJN carece de un marco jurídico propio, resultando aplicables disposiciones diversas sobre protección del medioambiente. Para dar una solución a esta situación, se han adoptado diversos instrumentos, de carácter jurídico o no, y, en particular, se ha impulsado la adopción de un Acuerdo de aplicación de la CNUDM que, actualmente, se materializa en un Proyecto de Acuerdo de aplicación que todavía no ha sido adoptado.

BIBLIOGRAFÍA

A) Monografías y artículos de revistas

ARICHE, M., “La gobernanza de la biodiversidad marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional: desafíos y perspectivas”, *Revista de Estudios Jurídicos*, 2016, nº 16

ARICHE, M., *La gobernanza de la biodiversidad marina más allá de la jurisdicción nacional: desafíos y perspectivas a nivel global y regional*, Tesis doctoral, Universidad de Jaén, Jaén, 2017

BARBOSA LIMA SÁ LEITAO, A. I., “La protección de la biodiversidad marina en las áreas más allá de la jurisdicción de los Estados. Negociaciones y estrategias”, *Carpatacio de Derecho*, vol. 36, 2019, Facultad de Derecho, Unicen

CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional*, Madrid, 3ª ed., Tecnos, 2017

CASANOVAS, O., RODRIGO, A. J., *Compendio de derecho internacional público*, Madrid, 8ª ed., Tecnos, 2019

GAUDIO, T. A., “La opinión consultiva de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos y las Actividades en la Zona”, en *El sistema de solución de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Contribuciones de su experiencia* (Leopoldo M. A. Godio, Compilador.), EDUBA, Serie Estudios, Buenos Aires, 2019, 1ª edición

GJERDE, K. M., CLARK, N. A., HARDEN-DAVIES R. H., “Building a platform for the future: the relationship of the expected new agreement for marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction and the UN Convention on the law of the sea”, *Ocean Yearbook*, vol. 33, 2019

GUTIERREZ FIGUEROA, F., “Áreas marinas protegidas en la alta mar: perspectivas y desafíos en el contexto del derecho internacional”, *Agenda Internacional*, Año XXIV, 2017, nº 35

HANDL, G., “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), de 1972, y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992”, *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2012

LONG, R., “Restoring marine environmental damage: Can the Costa Rica v Nicaragua compensation case influence the BBNJ negotiations?”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 28, 2019, nº 3

MOVILLA PATEIRO, L. “Desafíos de los países en desarrollo en el acceso y el reparto de beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos marinos” (OANTA, G. A., coord.), *El derecho del mar y las personas y grupos vulnerables*, Barcelona, Bosch Editor, 2018

PONTE IGLESIAS, M^a T., “La protección y exploración de la zona internacional de los fondos marinos y oceánicos de una manera ambientalmente responsable. Aportes de la primera opinión consultiva de la Sala de Controversias de Fondos Marinos”, *Protección de intereses colectivos en el Derecho del Mar y cooperación internacional* (Julio Jorge Urbina/M^a Teresa Ponte Iglesias, Coords. Científicos), Iustel, 1^a edición, Madrid, 2012

-- "La Zona Internacional de Fondos Marinos como patrimonio común de la humanidad: Una aspiración truncada", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1997*, TECNOS/Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Madrid, 1998

PUEYO LOSA, J., PONTE IGLESIAS, M. T. (Coords.), *Derecho Internacional Público. Organización Internacional. Unión Europea*, Santiago de Compostela, 2^a ed., Andavira, 2016

PUEYO LOSA, J. y PONTE IGLESIAS, M^a T., “El compromiso de la Sala de Controversias de Fondos Marinos en la defensa de la seguridad ambiental de la Zona” (en colaboración con Jorge Pueyo Losa), *El sistema de solución de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Contribuciones de su experiencia* (Leopoldo M. A. Godio, Compilador.), EDUBA, Serie Estudios, Buenos Aires, 2019, 1^a edición

-- “Unión Europea y organizaciones regionales de ordenación pesquera. Gestión sostenible de las pesquerías, enfoque ecosistémico y protección de la biodiversidad marina”, *La Gobernanza Marítima Europea. Retos planteados por la reforma de la Política Pesquera Común* (Jorge Pueyo Losa/Julio Jorge Urbina, Coords.), Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016

RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA, V. R., “La Conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente”, *Revista de administración pública*, 1972, núm. 68

RYAN VALERIO, L., *La protección de la biodiversidad en áreas marinas fuera de la jurisdicción estatal*, Tesis doctoral, Univeritat Rovira I Virgili, Tarragona, 2015

SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A., *Sistema de Derecho Internacional Público*, Cizur Menor, 5^a ed., Civitas-Thomson Reuters, 2018

SÁNCHEZ RAMOS, B., “La explotación de los recursos genéticos marinos fuera de las zonas de jurisdicción nacional: buscando respuestas jurídicas para un nuevo escenario” (CARBALLO PIÑEIRO, L., coord.), *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la Unión Europea*, Barcelona, Bosch Editor, 2017

VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M., “La protección de la diversidad biológica marina más allá de la jurisdicción nacional. Hacia un nuevo acuerdo de aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2019, nº 37

B) Documentación

Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Nueva York, 4 de agosto de 1995.

Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982. Nueva York, 28 de julio de 1994.

Carta de fecha 30 de junio de 2011 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Copresidentes del Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta (A/66/119).

Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, segunda reunión, Yakarta 6 a 17 de noviembre de 1995. Decisión II/10: Conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina y costera (UNEP/CBD/COP/2/19)

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, del 5 al 16 de junio de 1972.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992.

Convenio Constitutivo de la Organización Marítima Internacional. Ginebra, 6 de marzo de 1948.

Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar. Ginebra, 29 de abril de 1958.

Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos. Bruselas, 29 de noviembre de 1969.

Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias. Londres, 13 de noviembre de 1972.

Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, modificado por el Protocolo de 1978 y por el Protocolo de 1997. Londres, 2 de noviembre de 1973.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Montego Bay, 10 de diciembre de 1982.

Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos. Londres, 30 de noviembre de 1990.

Convenio sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro, 5 de junio 1992.

Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste, París, 22 de septiembre de 1992.

Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, Barcelona, 16 de febrero de 1976, enmendado el 10 de junio de 1995.

Convenio internacional sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas. 3 de mayo de 1996.

Convenio internacional para el control y la gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques. Londres, 13 de febrero de 2004.

Informe del Comité Preparatorio establecido en virtud de la resolución 69/292 de la Asamblea General: elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Cuarto período de sesiones, Nueva York, 10 a 21 de julio de 2017 (A/AC.287/2017/PC.4/2).

La conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Resumen técnico de la primera evaluación integrada del medio marino a escala mundial. Naciones Unidas, 2017.

Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico. Octava reunión, Montreal, 10 a 14 de marzo de 2003. “Marine and coastal biodiversity: review, further elaboration and refinement of the programme of work” (UNEP/CDB/SBSTTA/8/INF/7).

Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, Barcelona, 10 de junio de 1995.

Protocolo al Convenio sobre la Diversidad Biológica de acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización. Nagoya, 29 de octubre de 2010.

Proyecto de texto revisado de un acuerdo en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Conferencia intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Cuarto período de sesiones, Nueva York, 23 de marzo a 3 de abril de 2020. (A/CONF. 232/2020/3).

Proyecto de decisión presentado por el Presidente de la Asamblea General, de 9 de marzo de 2020: Conferencia de las Naciones Unidas de 2020 para Apoyar la Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible” (A/74/L.41*).

Proyecto de decisión presentado por el Presidente de la Asamblea General, 6 de abril de 2020: Conferencia de las Naciones Unidas de 2020 para Apoyar la Implementación del

Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible” (A/74/L.48).

Resolución 59/24 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 17 de noviembre de 2004: Los océanos y el derecho del mar (A/RES/59/24).

Resolución 64/71 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 4 de diciembre de 2009: Los Océanos y el Derecho del Mar (A/RES/64/71).

Resolución 66/288 de la AGNU, de 27 julio de 2012: El futuro que queremos (A/RES/66/288)

Resolución 68/70 de la AGNU, de 9 de diciembre del 2013: Los Océanos y el Derecho del Mar (A/RES/68/70).

Resolución 69/292 de la AGNU, de 19 de junio de 2015: Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (A/RES/69/292).

Resolución 71/312 de la AGNU, de 6 de julio de 2017: Nuestro océanos, nuestro futuro: llamado a la acción (A/RES/71/312).

Resolución 73/292 de la AGNU, de 9 de mayo de 2019: Conferencia de las Naciones Unidas de 2020 para apoyar la Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Conservar y Utilizar Sosteniblemente los Océanos, los Mares y los Recursos Marinos para el Desarrollo Sostenible (A/RES/73/292).

Resolución 74/19 AGNU, de 10 de diciembre de 2019: Los océanos y el derecho del mar (A/RES/74/19).

Resolución 72/249 AGNU, de 24 de diciembre de 2019: Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (A/RES/72/249).

Resolución A.982(24) de la Asamblea de la OMI, de 1 de diciembre de 2005: Directrices revisadas para la determinación y designación de zonas marinas especialmente sensibles, (A/24/Res.982).

Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011.

Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, 27 August 1999, ITLOS Reports 1999.

98/392/CE: Decisión del Consejo de 23 de marzo de 1998 relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención.