



# LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE ZONAS Y ESPECIES EN LA REGIÓN MEDITERRÁNEA

Valentín BOU FRANCH  
Margarita BADENES CASINO\*

## SUMARIO:

**INTRODUCCIÓN.— PARTE PRIMERA: ZONAS Y ESPECIES PROTEGIDAS INTERNACIONALMENTE EN LA REGIÓN MEDITERRÁNEA. I. LAS ZONAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS Y LA PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES EN EL DERECHO INTERNACIONAL.** 1. El planteamiento aislante. 2. El planteamiento comprensivo. a) Los tratados pioneros. b) De la Declaración de Estocolmo en adelante. 3. Hacia la utilización sostenible. **II. LAS ZONAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS Y LA PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES EN EL MEDITERRÁNEO.** 1. El antiguo marco para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación. 2. El período de transición. 3. El nuevo marco para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo. **PARTE SEGUNDA: LA REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL DE LA PESCA Y LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS MARINOS VIVOS EN EL MEDITERRÁNEO. I. LAS NORMAS DE ÁMBITO MUNDIAL SOBRE LAS PESQUERÍAS APLICABLES EN EL MEDITERRÁNEO.** 1. La consagración de la libertad de pesca en alta mar. 2. La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Bahía Montego, 10 de diciembre de 1982). 3. La instauración progresiva de la pesca responsable. **II. LAS NORMAS DE ÁMBITO REGIONAL SOBRE LAS PESQUERÍAS APLICABLES EN EL MEDITERRÁNEO.** 1. La actividad de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo. 2. La política común de pesca y su aplicación al Mediterráneo. **CONSIDERACIONES FINALES.**

## INTRODUCCIÓN

El Mar Mediterráneo, con sus casi dos millones y medio de kilómetros cuadrados, una profundidad media de un kilómetro y medio y un volumen de tres con siete kilómetros cúbicos, es el mar semicerrado más grande del mundo<sup>1</sup>. Este mar posee una anchura de tres mil ochocientos kilómetros de

\* El presente trabajo, realizado en el marco del Programa I+D núm. GV-2445/94, recibió el Premio de estudios sobre el agroentorno, apartado de recursos naturales, 1997, concedido por la Fundación Bancaixa.

1. Las nociones de mar cerrado y semicerrado que se contienen en el artículo 122 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Bahía Montego, 10 de diciembre de 1982), no se definen en dicho artículo. Sin embargo,

oeste a este y su distancia máxima de norte a sur es de novecientos kilómetros, entre Francia y Argelia. Asimismo, comprende dos cuencas principales, la cuenca occidental y la oriental, conectadas principalmente por el Canal de Sicilia<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista geográfico, se presenta como un mar interno que separa, pero que al mismo tiempo conecta, áreas geográficas y culturales que pertenecen a tres continentes diversos: Asia, Africa y Europa<sup>3</sup>. Los veintiún Estados ribereños del Mediterráneo son, sin embargo, susceptibles de otras clasificaciones, además del continente al cual pertenecen, ya que existen entre ellos grandes diferencias culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y, lo que quizás es más relevante, importantes disparidades económicas<sup>4</sup>. De ello deriva la importancia de que, en la disciplina de la explotación de los recursos biológicos, se tengan en consideración los puntos de vista de los Estados industrializados, así como los de los Estados en desarrollo y, entre estos últimos, de los que dependen principalmente de la pesca para el mantenimiento de su economía.

Por otra parte, el Mar Mediterráneo no es un mar especialmente rico en recursos pesqueros, ni posee reservas conocidas de importancia en materia de recursos vivos, aunque sí que existe una gran variedad de especies ictiológicas diversas<sup>5</sup>. Ello se debe, en parte, a sus particulares características hidrológicas

puede considerarse como mar semicerrado a aquella cuenca marítima que presenta una pluralidad de accesos estrechos que la conectan con otras cuencas marinas o con otros océanos. Al contrario, un mar cerrado sería la cuenca marítima que sólo tiene un acceso a otras cuencas marítimas u océanos. En este sentido, el Mar Mediterráneo es un mar semicerrado, por cuanto presenta tres accesos: los estrechos del Bósforo y Dardanelos, el estrecho de Gibraltar y, finalmente, el acceso artificial del Canal de Suez.

2. UNEP (1996), *The State of Marine and Coastal Environment in the Mediterranean Region*, MAP Technical Reports Series n° 100, p. 3.

3. La longitud del Mar Mediterráneo está repartida de forma desigual entre los diversos Estados ribereños del Mediterráneo. De este modo, trece mil kilómetros de costa pertenecen a los Estados europeos; los Estados del Norte de Africa tienen un litoral de cinco mil kilómetros; y los cuatro mil kilómetros restantes pertenecen a los Estados asiáticos. AUGIER, H. (1973), *Les particularités de la MÉR Méditerranée: son origine, son cadre, ses eaux, sa flore, sa faune, ses peuplements, sa fragilité écologique*, *Options Méditerranéennes*, 19, pp. 27 y ss.

4. Los Estados mediterráneos son: España, Francia, Italia, Mónaco, Malta, Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro (República de Yugoslavia), Albania, Grecia, Turquía, Chipre, Siria, Líbano, Israel, Egipto, Libia, Túnez, Argelia y Marruecos.

5. Existen, sin embargo, determinadas pesquerías que son o han sido tradicionales en este mar, como es el supuesto de las pesquerías sedentarias. Sería el caso, por ejemplo, de las esponjas en Túnez o Chipre, o del coral rojo en España.



y climáticas, ya que las aguas del Mar Mediterráneo son relativamente calientes y con un altísimo grado de salinidad<sup>6</sup>. Tampoco constituye el teatro de operaciones de las grandes flotas pesqueras industriales sino que, al contrario, la mayor parte de la actividad pesquera que tiene lugar en el Mar Mediterráneo se realiza, principalmente, por buques artesanales dotados con medios técnicos de no muy alto nivel. El único sistema industrial que se ha desarrollado muy intensamente es el de la pesca de arrastre sobre el lecho marino y ello ha sido realizado, principalmente, por la flota italiana. Precisamente este carácter artesanal de la pesca en el Mar Mediterráneo hace que sea más difícil el control estadístico de las capturas.

Además, la mayoría de los Estados que se dedican a la pesca en este mar son Estados ribereños del Mediterráneo. En consecuencia, no existe una presencia masiva de flotas pesqueras pertenecientes a Estados ajenos al área mediterránea. No obstante, se detecta una presencia en aumento de flotas sudcoreanas y japonesas en la pesca del atún y del pez espada, en la franja de alta mar que se extiende desde el Estrecho de Gibraltar hasta las costas de Cerdeña.

A pesar de estas consideraciones, la explotación de los recursos ictiológicos del Mar Mediterráneo es de suma importancia para la economía global de la región. Así, existen poblaciones ribereñas de este mar que presentan un alto grado de dependencia de los recursos pesqueros, que constituyen una parte importante de su dieta alimenticia. Por otra parte, si bien la cantidad de recursos pescados en el Mediterráneo representa sólo el uno con ocho por ciento de la producción mundial, su valor comercial se eleva al cinco por ciento respecto al valor de la producción mundial, debido a la fuerte demanda existente en el mercado.

En general, la mayoría de las especies ictiológicas se concentran en las zonas cuyo lecho marino se encuentra a una profundidad media de hasta doscientos metros. En el Mar Mediterráneo, y debido a las características naturales

6. Estas características son consecuencia del carácter negativo del balance hídrico del Mar Mediterráneo: las pérdidas de agua debidas a la evaporación son mayores que las nuevas aportaciones de agua procedentes de la lluvia o de los ríos. La principal fuente de sales nutritivas de las que depende la vida de todos los recursos ictiológicos proviene de las aguas del Océano Atlántico, que penetran en el Mediterráneo a través del Estrecho de Gibraltar. Sin embargo, se ha calculado que hacen falta casi ochenta años para que las aguas del Mediterráneo se renueven completamente. LEVY, D.; TROADEC, J. P. (1974), *Les ressources halieutiques de la Méditerranée et de la Mer Noire, Consultation sur la protection des ressources biologiques et des pêches contre la pollution en Méditerranée, Doc. FID/PPM/74/inf. 5*, p. 22.

de sus fondos marinos, la mayoría de la pesca se efectúa en la plataforma continental, con la importante excepción de la pesca de las especies pelágicas, como el atún y el pez espada, que se efectúa en la alta mar. Sin embargo, además de en una estrecha franja costera, sólo hay dos zonas caracterizadas por extensos fondos marinos ricos en recursos biológicos: el Mar Adriático y el Canal de Sicilia.

Cabe destacar, asimismo, el dato de que en el Mar Mediterráneo las capturas realizadas han permanecido globalmente constantes a través de los años<sup>7</sup>. No ha tenido lugar ninguna crisis generalizada de la producción pesquera, y los supuestos de empobrecimiento de los recursos ictiológicos se ubican, sobre todo, frente a las costas de los Estados más desarrollados (Italia, Francia y España), debiéndose más a la contaminación del mar de origen terrestre<sup>8</sup>, que a la sobreexplotación de los recursos en cuestión<sup>9</sup>.

El objetivo del presente trabajo versa sobre el régimen jurídico internacional de estos recursos. De hecho, sobre los recursos ictiológicos existentes en el Mar Mediterráneo confluyen dos sectores distintos del ordenamiento jurídico internacional. Dos sectores del Derecho Internacional que, en buena medida, nacieron desvinculados entre sí, ignorándose recíprocamente y con un alto potencial de conflictividad entre los mismos.

Se trata, por un lado, del secular Derecho Internacional de las pesquerías, que también en el Mar Mediterráneo se ha desarrollado, sobre todo, a partir del tradicional principio de la libertad de pesca en alta mar. En este sector normativo del Derecho Internacional, cabe destacar que, en el Mediterráneo, el

7. Según las estadísticas realizadas por la FAO, en los años sesenta se produjo un incremento de la producción en el Mediterráneo de cerca del veinte por ciento, mientras que en esa misma década la producción mundial casi se dobló. Sin embargo, a partir de la siguiente década, se produjo una recesión generalizada en la producción pesquera en el ámbito mundial debido a la sobreexplotación de los recursos y, en cambio, se produjo un modesto, pero constante aumento de la producción en el Mediterráneo. LEANZA, U. (1993), "Il Diritto di pesca e la conservazione delle risorse biologiche del mare nel Mediterraneo". En: U. LEANZA (ed.), *La pesca e la conservazione delle risorse biologiche nel Mare Mediterraneo*, Ed. Scientifica, Napoli, p. 38.

8. Sobre los esfuerzos de los Estados mediterráneos contra este tipo de contaminación, vide BOU FRANCH, V. (1996), "Land-based pollution in the Mediterranean Sea Area". En: *International Workshop on the state-of-the-art of integrated coastal zone management in the Mediterranean and Black Sea*, pp. 53-72.

9. El total estimado de las capturas nominales en el Mediterráneo fue de 1.463.034 toneladas métricas en 1989, mientras que en 1992 las capturas sólo descendieron a 1.434.757 toneladas métricas. UNEP (1996), *The State of Marine and Coastal Environment in the Mediterranean Region*, op. cit., p. 20.



Consejo General de Pesca del Mediterráneo, con sede en Roma, ha adoptado medidas de conservación de los recursos ictiológicos que complementan y dan cuerpo al principio de libertad de pesca en las aguas mediterráneas.

Por otro lado, en los últimos años ha emergido con una velocidad de crecimiento muy acelerada un nuevo y reciente sector del ordenamiento jurídico internacional: el Derecho Internacional del medio ambiente. En este sector también han proliferado un alto número de normas internacionales dedicadas a la protección de la flora y fauna, aplicables también a las de carácter marino, ya sea mediante el establecimiento de zonas especialmente protegidas, ya sea adoptando medidas de protección que siguen a estas especies por todo su recorrido geográfico. También en este caso, se debe reconocer la importante actividad que en el Mediterráneo ha desarrollado el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, sobre todo a través de su Unidad de Coordinación con sede en Atenas, en el establecimiento de zonas especialmente protegidas y en la protección de la diversidad biológica mediterránea.

Pese a la desconexión inicial que existió entre estos dos sectores del Derecho Internacional, el presente trabajo pretende desarrollar la tesis de que, en los últimos años, cabe apreciar que se está produciendo un lento pero constante acercamiento de las normas internacionales sobre pesquerías a las normas medio ambientales relativas a la protección internacional de la diversidad biológica. Este progresivo acercamiento entre normas de muy distinta finalidad se está realizando tanto en los tratados internacionales de ámbito mundial, como en aquellos otros tratados internacionales que se han adoptado exclusivamente para el Mediterráneo.

Por ello, en la Parte primera de este trabajo se analizarán todos los tratados internacionales medio ambientales sobre protección de zonas y especies de flora y fauna relevantes para el Mediterráneo, tanto los tratados de ámbito mundial, como los de ámbito exclusivamente mediterráneo. Por el contrario, la Parte segunda del presente trabajo se dedica exclusivamente al estudio de la reglamentación internacional de la pesca y la conservación de los recursos marinos vivos en el Mediterráneo. En esta Parte segunda también se revisarán todos los tratados internacionales sobre pesquerías, de ámbito mundial o exclusivamente mediterráneo, poniéndose el énfasis en aquéllos instrumentos jurídicos en los que se está realizando el progresivo acercamiento a la normativa medio ambiental internacional.

PARTE PRIMERA:  
ZONAS Y ESPECIES PROTEGIDAS INTERNACIONALMENTE  
EN LA REGIÓN MEDITERRÁNEA

El Derecho Internacional contemporáneo está dedicando cada vez más importancia al establecimiento de zonas especialmente protegidas y a la protección de la diversidad biológica como herramientas útiles para conseguir una mejor protección y conservación del medio ambiente. Es relativamente frecuente que estos dos temas, el establecimiento de zonas especialmente protegidas y la protección de especies vivas, aparezcan estrechamente vinculados en los textos jurídicos internacionales, dado que se ha consagrado en la práctica una tendencia consistente en establecer zonas especialmente protegidas con el objetivo de proporcionar algún tipo de protección especial a determinadas especies. En estas zonas especialmente protegidas, la captura, caza o recolección de especies de fauna y flora está prohibida o, como mínimo, estrictamente regulada. Por ejemplo, de acuerdo con esta perspectiva, se ha definido a las zonas especialmente protegidas como zonas de tierra y/o mar especialmente dedicadas a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos naturales y culturales asociados, y gestionadas a través de medios legales o de otros medios igualmente efectivos<sup>10</sup>.

Sin embargo, el estudio del Derecho Internacional demuestra que no siempre estos dos temas están tan estrechamente vinculados como a primera vista parece. En muchas ocasiones, se establecen zonas especialmente protegidas con el objetivo de proteger a la naturaleza *per se*, es decir, para proteger ora ecosistemas en peligro, raros o frágiles, ora valores paisajísticos, silvestres, estéticos, geológicos, históricos, arqueológicos, arquitectónicos o científicos. Al mismo tiempo, la protección jurídica proporcionada a determinadas especies vivas no se limita al interior de las zonas especialmente protegidas, sino que se extiende a lo largo de todo el mundo.

De hecho, a las zonas especialmente protegidas se les han aplicado más de ciento cuarenta denominaciones diferentes. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (IUCN) ha desarrollado un esquema para clasificar a los diversos tipos de zonas especialmente protegidas existentes, proporcionando de esta forma una base para su comparación internacional. Las categorías de la IUCN se basan en los objetivos de

10. AMOS (1994), *Parks and IUCN: a report on issues related to national parks and protected areas at the 19th General Assembly of IUCN*.



gestión principales de cada tipo de zona especialmente protegida. La clasificación de la IUCN incluye las siguientes categorías de zonas especialmente protegidas:

- Ia. Reserva natural estricta
- Ib. Zona silvestre
- II. Parque nacional
- III. Monumento nacional
- IV. Zona de gestión de especies o hábitat
- V. Paisaje terrestre o marítimo protegido
- VI. Zona de gestión de recursos protegidos

Aunque este sistema de clasificación se designó para consolidar las muy numerosas designaciones nacionales que reciben las zonas especialmente protegidas, también prueba que no todas las zonas especialmente protegidas se crean y configuran exclusivamente para la preservación de la vida silvestre<sup>11</sup>.

El marco legal para proteger estos dos temas (zonas especialmente protegidas y diversidad biológica) se compone de un gran número de decisiones, resoluciones y recomendaciones, así como de tratados internacionales, y su número está en constante crecimiento. En consecuencia, el objetivo de esta parte del trabajo consiste en exponer de forma sumaria los contenidos de los más importantes tratados internacionales en estas materias. Para ello, en la sección primera se tratarán aquellos textos jurídicos internacionales que versan sobre estas materias y cuya aplicación no se limita exclusivamente a la región mediterránea<sup>12</sup>. Existen al menos dos razones que justifican este estudio. En primer lugar, los problemas abordados por estos textos jurídicos y la evolución de sus contenidos no son diferentes de los que existen en la región mediterránea. En segundo lugar, muchos de estos textos jurídicos son tratados internacionales de ámbito mundial; otros, son únicamente de ámbito regional, pero en ambos supuestos todos ellos son o han sido vinculantes jurídicamente para al menos un Estado mediterráneo<sup>13</sup>. Finalmente, en la sección segunda se

11. MARKS, B.; PERRY, K. (1996), "The protection of special areas in Antarctica". En: FRANCONI, F.; SCOVAZZI, T. (ed.s), *International Law for Antarctica*, 2ª ed., pp. 293 y ss.

12. LEANZA, U. (1987), "The Regional System of Protection of the Mediterranean Against Pollution". En: U. LEANZA (ed.), *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*, Milano, pp. 381 y ss.

13. Una lista actualizada de los Estados mediterráneos que son Partes Contratantes en cada uno de los convenios internacionales que se citen, se encuentra en



realizará una mención especial al enfoque y a la evolución de estas materias contenidas en los instrumentos políticos y legales propiamente mediterráneos.

## I.. LAS ZONAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS Y LA PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Durante el siglo XX, es posible distinguir varias etapas en la evolución de los textos jurídicos internacionales relativos a las zonas especialmente protegidas y a las especies protegidas<sup>14</sup>.

### 1. *El planteamiento aislante*

Durante la primera mitad de este siglo, los esfuerzos de los Estados relativos a la protección de la vida silvestre se concentraron principalmente en el establecimiento de zonas especialmente protegidas. Como se ha señalado correctamente, las primeras zonas especialmente protegidas se establecieron con el amplio objetivo de asegurar la supervivencia de las especies silvestres amenazadas por causas diversas. Sin embargo, parece que la creación de zonas especialmente protegidas implicaba la consecuencia de separar las zonas en las que se debían aplicar las medidas de protección, resultando prohibidas las actividades humanas, de aquéllas otras zonas en las que las actividades humanas se podían desarrollar con independencia de sus consecuencias medio ambientales<sup>15</sup>.

Se puede considerar como tratado prototipo a este respecto al Convenio relativo a la conservación de la fauna y flora en su estado natural (Londres, 8

UNEP(OCA)/MED WG.89/Inf.8 (27 February 1995): *Multilateral Treaties in the Field of Environment to which Mediterranean Countries are Parties*, 13 págs.

14. Sobre este particular, vide LYSTER, S. (1985), *International Wildlife Law*, Cambridge; FORSTER, M. J.; OSTERWOLDT, R. U. (1992), "Nature Conservation and Terrestrial Living Resources". En: Peter H. SAND (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements*, Cambridge, pp. 59 y ss.; BIRNIE, P. W.; BOYLE, A. E. (1992), *International Law and the Environment*, Oxford; MAFFEI, M. C. (1992), *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, Padua; etc.

15. MAFFEI, M. C. (1993), *Evolving Trends in the International Protection of Species*, *German Yearbook of International Law*, 36, pp. 136-137.





de noviembre de 1933)<sup>16</sup>, pues refleja este estadio de la evolución de los textos jurídicos internacionales, aunque no en términos absolutos<sup>17</sup>. En líneas generales, se puede señalar que el Convenio de Londres centró su atención en describir las actividades humanas prohibidas en el interior de las zonas especialmente protegidas<sup>18</sup>, aislando estos espacios del resto de los componentes de un mismo ecosistema.

## 2. *El planteamiento comprensivo*

El progreso científico continuado que ha tenido lugar desde la Segunda Guerra Mundial ha subrayado las relaciones existentes entre los diferentes componentes del medio ambiente, así como la imposibilidad de tratarlos de forma separada. Sobre estas premisas, emergió un nuevo planteamiento comprensivo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales.

### a) *Los tratados pioneros*

Un primer paso en esta dirección estuvo representado por el Convenio para la protección de las aves (París, 18 de octubre de 1950)<sup>19</sup>. La nueva idea contenida en el Convenio de París consiste en que todas las especies merecen ser protegidas, sean o no útiles para cualquier actividad humana, como por ejemplo la agricultura<sup>20</sup>. Esta idea es particularmente evidente en el artículo 2 del Convenio de París. De acuerdo con este artículo, las medidas de protección establecidas en este Convenio se extienden a todas las aves, como mínimo

16. Su texto está publicado en la *Gaceta de Madrid* de 25 de julio de 1936, pese a que España nunca se vinculó por el mismo.

17. Por ejemplo, el artículo 8 del Convenio de Londres extendió la protección a las especies enumeradas en su Anexo incluso al exterior de las zonas especialmente protegidas (parques nacionales, reservas naturales íntegras y sus zonas intermedias).

18. Entre las actividades prohibidas se contemplaba "la caza, la muerte o la captura de la fauna y la destrucción o recolección de la flora", pero también "penetrar, circular o acampar" en el interior de las zonas especialmente protegidas, de acuerdo con el artículo 2 del Convenio de Londres.

19. Su texto está publicado en el *B.O.E.* de 13 de septiembre de 1955.

20. Esta es una perspectiva completamente diferente de la contemplada en el anterior Convenio sobre la protección de los pájaros útiles a la agricultura (Bruselas, 19 de marzo de 1902). Su texto está publicado en la *Gaceta de Madrid* de 29 de junio de 1902, con rectificaciones el 4 de julio.



durante su período de reproducción, así como a las aves migratorias durante sus vuelos de regreso a sus lugares de nidificación. Obviamente, también existe una protección absoluta para las especies amenazadas de extinción o que tengan un interés científico. Además, el Convenio de París llegó incluso a establecer una clase especial de zonas especialmente protegidas, con el propósito de atenuar las consecuencias perjudiciales de la rápida desaparición de lugares apropiados de reproducción de las aves como resultado de la acción humana<sup>21</sup>. Sin embargo, en un contraste total con el Convenio de París, debe recordarse que el Convenio internacional de protección fitosanitaria (Roma, 6 de diciembre de 1951)<sup>22</sup> no perseguía la protección de todas las especies de la flora: su objetivo consistía en "actuar eficaz y conjuntamente para prevenir la introducción y la difusión de plantas y enfermedades de plantas y productos vegetales y de promover las medidas para combatir las" (artículo I).

Un paso ulterior de mayor importancia hacia un planteamiento más comprensivo estuvo representado por un acuerdo regional: la Convención africana sobre la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales (Argel, 15 de septiembre de 1968)<sup>23</sup>. El enfoque comprensivo de esta original Convención, que representa cómo los Estados de reciente independencia concibieron la protección de la naturaleza y de los recursos naturales, se puede detectar en al menos tres aspectos. En primer lugar, la Convención africana introduce la noción de utilización racional e inteligente de la naturaleza y de los recursos naturales. Con el objetivo de conciliar la explotación económica de la naturaleza con su protección medio ambiental, su artículo 2 afirma como principio fundamental de esta Convención el deber de los Estados Contratantes de adoptar "las medidas necesarias para asegurar la conservación, la utilización y el desarrollo" de los recursos naturales. Para realizar este propósito, los Estados Contratantes se comprometen a incluir la importancia de proteger la naturaleza y la utilización racional de los recursos naturales en los programas

21. De acuerdo con su artículo 11: "las Altas Partes Contratantes se comprometen a fomentar o favorecer, inmediatamente y por todos los medios convenientes, la creación de reservas acuáticas o terrestres de dimensión o de situación apropiadas en que los pájaros puedan anidar y criar sus polladas en seguridad y donde los pájaros migratorios puedan asimismo descansar y encontrar su alimento con toda tranquilidad".

22. Su texto está publicado en el *B.O.E.* de 4 de junio de 1959.

23. La versión inglesa de este tratado está publicada en: RÜSTER, B.; SIMMA, B. (1976). *International Protection of the Environment. Treaties and Related Documents*, vol. 5, New York, pp. 2.037 y ss. Una versión francesa del mismo, puede consultarse en: FUENTES BODELON, F. (dir.) (1982), *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio. Textos internacionales*, vol. 3, pp. 178 y ss.



de educación que se impartirán en todos los niveles (artículo 13). Al mismo tiempo, los Estados Contratantes se comprometen a asegurar que todos los planes de desarrollo nacionales y regionales incluirán la conservación y gestión de los recursos naturales como una parte integrante de los mismos (artículo 14).

En segundo lugar, otra característica innovadora de la Convención africana consiste en que la misma subraya las estrechas relaciones existentes entre los diferentes componentes de los ecosistemas. De esta forma, cabe destacar que la expresión "recursos naturales" significa recursos renovables, es decir, la tierra, el agua, la flora y la fauna. Aunque en la Convención africana existan disposiciones que individualmente protegen a cada uno de estos recursos (artículos 4 a 7), también se incluyen medidas de protección especial para aquellas especies de animales y plantas que están amenazadas de extinción, o que pueden llegar a estarlo, y para la fauna y flora indígena (artículo 8), así como para diferentes zonas especialmente protegidas denominadas "zonas de conservación" (que pueden incluir reservas naturales estrictas, parques nacionales o reservas especiales y sus correspondientes zonas colindantes, según su artículo 10). En tercer y último lugar, con un carácter previsor y anticipatorio, la Convención africana también introduce la idea de la gestión integrada de la costa y de las zonas costeras. Por ejemplo, los Estados Contratantes se comprometen "a mantener y a ampliar dónde sea apropiado, dentro de su territorio y cuando sea posible en sus mares territoriales, las zonas de conservación existentes al tiempo de entrar en vigor" la Convención africana (artículo 10.-1).

Durante los años siguientes, tres convenios internacionales transformaron completamente el marco legal existente para las zonas especialmente protegidas. El primero de estos convenios internacionales es el Convenio europeo para la protección del patrimonio arqueológico (Londres, 6 de mayo de 1969)<sup>24</sup>. Por primera vez en la historia, con este Convenio se protegió internacionalmente a los objetos arqueológicos<sup>25</sup>. El Preámbulo del Convenio de Londres reconoce "que la responsabilidad moral de la protección del patrimonio arqueológico europeo (...) aunque concierna en primer lugar al Estado interesado, incumbe también al conjunto de los Estados europeos". Las prin-

24. Su texto está publicado en el *B.O.E.* de 5 de julio de 1975.

25. El artículo 1 del Convenio de Londres es del siguiente tenor: "se consideran bienes arqueológicos los vestigios y los objetos o cualesquiera otras trazas de manifestaciones humanas que constituyan un testimonio de épocas y de civilizaciones cuya principal, o una de las principales, fuente de información científica está asegurada por excavaciones o descubrimientos".

cipales medidas de protección contenidas en el Convenio de Londres consisten en proteger los yacimientos y conjuntos que oculten bienes arqueológicos. En consecuencia, cada Parte Contratante debe establecer zonas especialmente protegidas con el objetivo de "delimitar y proteger los lugares y conjuntos de interés arqueológico; y constituir zonas de reserva para la conservación de testimonios materiales que excavarían futuras generaciones de arqueólogos" (artículo 2). Sin embargo, las medidas de protección también se extienden al exterior de los límites de esta clase particular de zonas especialmente protegidas. Diversas disposiciones del Convenio de Londres pretenden prohibir y reprimir el tráfico internacional de objetos arqueológicos provenientes tanto de excavaciones ilícitas, como ilegalmente de excavaciones oficiales.

El segundo convenio internacional que versa principalmente sobre las zonas especialmente protegidas es el Convenio relativo a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, 2 de febrero de 1971)<sup>26</sup>. A diferencia del Convenio apenas comentado, el Convenio de Ramsar no es un acuerdo regional; de hecho, es un tratado internacional de ámbito geográfico mundial que también se aplica en la región del Mediterráneo<sup>27</sup> y que contiene un cuerpo de normas jurídicas muy concretas para una clase particular de zonas especialmente protegidas, esto es, para los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas. Las razones para conceder una protección internacional especial a los humedales se enumeran en los párrafos del Preámbulo de este Convenio, donde expresamente se mencionan las siguientes razones: las funciones ecológicas fundamentales de los humedales como reguladores de los regímenes hídricos y como hábitat de una flora y una fauna características, especialmente de las aves acuáticas; que los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable; la necesidad de impedir, ahora y en el futuro, la merma progresiva y la pérdida de esos humedales; y que las aves acuáticas, en sus migraciones estacionales, pueden atravesar las fronteras y que, por consiguiente, deben considerarse como un recurso internacional.

26. Su texto está publicado en el *B.O.E.* de 20 de agosto de 1982. Véase también el Protocolo de enmienda del Convenio relativo a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (París, 3 de diciembre de 1982), que se encuentra publicado en el *B.O.E.* de 14 de julio de 1987.

27. Sobre este particular, vide KLEMM, C. (1990), "La Convention de Ramsar et la conservation des zones humides cotières, particulièrement en Méditerranée", *Revue Juridique de l'Environnement*, 1990/4, pp. 577 y ss.



Para alcanzar una protección medio ambiental de estos hábitat que sea lo más estricta posible, el Convenio de Ramsar comienza proporcionando una definición muy amplia tanto de humedales como de aves acuáticas<sup>28</sup>. Más aún, y concebido como un deber general, el artículo 4.-1 afirma que cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas mediante el establecimiento de reservas naturales en humedales, y tomará las medidas adecuadas para su salvaguardia. La creación, supresión o alteración de los límites de las reservas naturales existentes en los humedales y la adopción de las correspondientes medidas de conservación, es un derecho que pertenece a cada Parte Contratante. Cuando un humedal abarque territorios de más de una Parte Contratante o cuando varias Partes Contratantes compartan una cuenca hidrográfica, existe un deber de celebrar consultas recíprocas entre las Partes Contratantes implicadas (artículo 5).

El mismo deber de consultarse mutuamente se establece entre las Partes Contratantes al aplicar las obligaciones que emergen de este Convenio. La colaboración internacional sobre estos temas se prescribe obligatoriamente, dado que las Partes Contratantes deberán esforzarse en coordinar y apoyar activamente sus políticas y reglamentaciones presentes y futuras relativas a la conservación de los humedales, de su flora y de su fauna. Una herramienta que puede resultar útil para lograr este objetivo consiste en la posibilidad que tienen las Partes Contratantes, cuando lo estimen necesario, de convocar conferencias para la conservación de los humedales y de las aves acuáticas (artículo 6). Estas Conferencias, que tendrán un carácter consultivo, serán competentes, *inter alia*: para formular recomendaciones, de carácter general o concreto, a las Partes Contratantes, sobre la conservación, administración y utilización racional de los humedales, de su flora y de su fauna; y para requerir a los organismos internacionales competentes que preparen informes y estadísticas sobre cuestiones de carácter esencialmente internacional concernientes a los humedales. A través de este mecanismo, es posible superar las lagunas de este Convenio, pues el mismo no menciona ninguna medida de conservación que pueda ser adoptada por las Partes Contratantes.

28. De acuerdo con su artículo 1: "1.- A los efectos del presente Convenio, son humedales las zonas de pantanales, marjales, turberas o superficies recubiertas de aguas naturales o artificiales, permanentes o temporales, con agua estancada corriente, ya sea dulce, salobre o salada, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad con marea baja no exceda de seis metros. 2.- A los efectos del presente Convenio, son aves acuáticas las aves que dependen ecológicamente de los humedales".

Como una cuestión de hecho, el Convenio de Ramsar distingue entre reservas naturales ordinarias establecidas en los humedales por cada Parte Contratante, y aquellas reservas naturales existentes en los humedales incluidos en la Lista de humedales de importancia internacional. Esta última categoría, que se fomenta claramente<sup>29</sup>, parece perseguir el reconocimiento internacional de la importancia que tienen los humedales incluidos en la Lista y, en consecuencia, las competencias de las Partes Contratantes sobre ellos están mucho más regladas<sup>30</sup>.

Aunque el derecho de designar los humedales apropiados existentes dentro del territorio de un Estado para su inclusión en la Lista pertenezca a cada Parte Contratante<sup>31</sup>, las mismas no son absolutamente libres para hacer lo que quieran. En primer lugar, porque el Convenio de Ramsar regula los criterios para seleccionar los humedales que se incluirán en la Lista<sup>32</sup>. En segundo lugar, porque las Conferencias para la conservación de humedales y aves acuáticas tienen competencia para discutir adiciones y cambios en la Lista, así como para considerar la información relativa a los cambios en la naturaleza ecológica de los humedales ya incluidos en la Lista. En tercer y último lugar, cabe destacar que, incluso después de que una Parte Contratante, debido a sus intereses nacionales urgentes, retire o restrinja los límites de un humedal previamente

29. Este trato privilegiado se observa claramente en el artículo 3, que establece, con un carácter general, lo siguiente: "las Partes Contratantes deberán formular y aplicar sus planes de ordenación de manera que se favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, la utilización racional de los humedales de su territorio". Concretando el deseo de fomentar esta clase especial de reservas naturales, se ha introducido el deber de cada Estado de designar, como mínimo, a un humedal que se incluya en la Lista cuando llegue a ser Parte Contratante del Convenio de Ramsar.

30. Sin embargo, el artículo 2.-3 afirma expresamente que: "la inclusión de un humedal en la Lista se hará sin perjuicio de los derechos exclusivos de soberanía de la Parte Contratante sobre el territorio en que esté situado".

31. Los límites de cada humedal deberán describirse con precisión y trazarse en un mapa por la Parte Contratante correspondiente, pudiendo incluir zonas ribereñas y costeras adyacentes a los humedales, así como aquellas islas y extensiones de agua marina de una profundidad superior a seis metros con marea baja que estén rodeadas por el humedal, especialmente cuando esas zonas, islas o extensiones de agua tengan importancia para el hábitat de las aves acuáticas.

32. De acuerdo con el artículo 2.-2: "La selección de los humedales que hayan de incluirse en la Lista deberá fundamentarse en su importancia internacional en relación con la ecología, botánica, zoología, limnología o hidrología. Deberán incluirse, en primer lugar, los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en todas las estaciones". Véanse también los Criterios para identificar a los humedales de importancia internacional para su inclusión en la Lista, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención de Ramsar, adoptados en la Conferencia de 1987 de las Partes en Regina (en su versión inglesa, estos Criterios están reproducidos en: *Environmental Policy and Law*, 17/5, pp. 203-204).



incluido en la Lista, tal Parte Contratante todavía tiene que cumplir con la disposición del artículo 4.-2: deberá compensar, en la medida de lo posible, toda pérdida de recursos en humedales y deberá, en particular, establecer nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección, en la misma región o en otros lugares, de una porción adecuada de su hábitat de origen.

El tercer y último de los tratados internacionales que versan principalmente sobre las zonas especialmente protegidas es la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 16 de noviembre de 1972)<sup>33</sup>, que también es un tratado de ámbito geográfico mundial. Con la preocupación de proteger el patrimonio mundial cultural y natural, la Convención de París contiene un marco legal que incluye a todas las clases de zonas especialmente protegidas. Aunque la Convención de París no define los conceptos de patrimonio cultural o natural, como mínimo enumera los bienes situados en el territorio de cada Estado Parte<sup>34</sup> que podrían ser considerados como patrimonio cultural o natural<sup>35</sup>.

La Convención de París reconoce que la obligación de asegurar la identificación, protección, conservación, rehabilitación y transmisión a las generaciones futuras del patrimonio cultural y natural incumbe primordialmente al Estado Parte en cuyo territorio se encuentran (artículo 4)<sup>36</sup>. En consecuencia, esta Convención no especifica las medidas que las Partes emplearán para la protección del patrimonio cultural y natural. Sin embargo, al mismo tiempo que respeta plenamente la soberanía de los Estados en cuyo territorio se encuentre este patrimonio, la Convención lo considera como un "patrimonio mundial"<sup>37</sup>, para cuya protección establece un sistema de cooperación y asis-

33. Su texto está publicado en el *B.O.E.* de 1 de julio de 1982. Sobre el mismo, vide BLANC ALTEMIR, A. (1992). *El patrimonio común de la humanidad. Hacia un régimen jurídico internacional para su gestión*, pp. 167 y ss.

34. Este requisito excluye la posible existencia de patrimonios culturales y naturales en las zonas marinas existentes más allá de la jurisdicción nacional de los Estados (la alta mar, la zona internacional de fondos marinos), pero no en el resto de zonas marinas. Por ejemplo, la reserva Scandola está situada en el Mediterráneo, en el mar territorial francés.

35. Conforme al artículo 1, el "patrimonio cultural" comprenderá monumentos, conjuntos y lugares. De acuerdo con su artículo 2, se considerará "patrimonio natural" los monumentos naturales, las formaciones geológicas y fisiográficas y los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas.

36. De acuerdo con el artículo 5 (d): "cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas" para su protección.

37. El Preámbulo de la Convención de París afirma que: "ciertos bienes del patrimonio cultural y natural presentan un interés excepcional que exige se conserven como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera".



tencia internacional designado para ayudar a los Estados Partes en sus esfuerzos para conservar e identificar este patrimonio.

La cooperación internacional que se diseña para lograr este objetivo se encarga al Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Cultural y Natural de Valor Universal Excepcional, denominado el "Comité del Patrimonio Mundial". Este Comité del Patrimonio Mundial establecerá, actualizará y publicará dos listas diferentes. Por un lado, una "Lista del patrimonio mundial", en la que el Comité del Patrimonio Mundial, sobre la base de los inventarios presentados por cada Estado Parte de las bienes situados en su territorio<sup>38</sup> que formen parte de su patrimonio cultural y natural, seleccionará aquéllos que tengan un valor universal excepcional para su inclusión en la Lista.

Por otro lado, se crea una "Lista del patrimonio mundial en peligro", que incluirá aquellos bienes que, apareciendo enumerados en la primera Lista, requieran necesariamente para su protección grandes trabajos de conservación para los que se haya solicitado ayuda en virtud de esta Convención<sup>39</sup>. En esta segunda Lista se podrán incluir únicamente aquellos bienes que, formando parte del patrimonio cultural y natural, estén amenazados por peligros graves y precisos, tales como la amenaza de desaparición debida a un deterioro acelerado, proyectos de grandes obras públicas o privadas, rápido desarrollo urbano y turístico, destrucción debida a cambios de utilización o de la propiedad de la tierra, alteraciones profundas debidas a una causa desconocida, abandono por cualquier motivo, conflicto armado que haya estallado o amenace estallar, catástrofes y cataclismos, incendios, terremotos, deslizamientos de terreno,

38. La Convención de París también incluye una cláusula de no reclamación. De acuerdo con su artículo 11.-3: "Será preciso el consentimiento del Estado interesado para inscribir un bien en la Lista del patrimonio mundial. La inscripción de un bien situado en un territorio que sea objeto de reivindicación de soberanía o de jurisdicción por parte de varios Estados no prejuzgará nada sobre los derechos de las partes en litigio". Sin embargo, esta disposición no requiere expresamente el consentimiento de todos los posibles Estados reclamantes ni para su propuesta, ni para su inclusión en la Lista.

39. La Convención de París subraya el protagonismo del Estado Parte en cuyo territorio se encuentre el bien en cuestión. Será este Estado el que deba solicitar la asistencia internacional para estos bienes (artículo 19). El Comité del patrimonio mundial no podrá rechazar la inclusión de un bien en esta segunda Lista sin consultar al Estado Parte en cuyo territorio esté situado el bien del que se trate (artículo 11.-6). De la misma manera, se requiere el acuerdo de los Estados interesados para que el Comité del Patrimonio Mundial pueda coordinar y estimular los estudios y las investigaciones necesarios para la redacción de las listas (artículo 11.-7).





erupciones volcánicas, modificación del nivel de las aguas, inundaciones y maremotos.

También se debe resaltar que la Convención de París no define los criterios que sirven de base para que un bien perteneciente al patrimonio cultural y natural pueda ser incluido en cualquiera de las dos Listas. De hecho, de acuerdo con su artículo 11.-5, compete al Comité del Patrimonio Mundial la responsabilidad de abordar esta tarea.

La asistencia internacional también es competencia del Comité del Patrimonio Mundial, quien deberá recibir y estudiar las correspondientes peticiones formuladas por los Estados Partes, dirigidas a asegurar la protección, conservación, revalorización o rehabilitación de los bienes culturales y naturales situados en sus territorios e incluidos en cualquiera de las dos Listas. Para llevar a cabo esta asistencia internacional, el Comité del Patrimonio Mundial deberá decidir sobre la utilización de los recursos económicos, compuestos por contribuciones obligatorias y voluntarias, que constituyen el Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial de Valor Universal Excepcional, denominado el "Fondo del Patrimonio Mundial"<sup>40</sup>.

#### b) *De la Declaración de Estocolmo en adelante*

El 16 de junio de 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, adoptó la Declaración de principios sobre el medio humano, así como un Plan de acción para el medio humano<sup>41</sup>. Entre los veintiséis principios incorporados en la Declaración de Estocolmo, el más importante de los dedicados a estos temas es probable que sea el Principio 2, que es del siguiente tenor literal:

40. Estas contribuciones pueden adoptar formas técnicas y financieras muy diferentes. Véase a este respecto el artículo 22 de la Convención de París y el documento de la UNESCO WHC/2 Revised (27 March 1992), *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

41. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (Estocolmo, 16 de junio de 1972), hecha suya por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2994 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972. El texto de esta Declaración puede consultarse en JUSTE RUIZ, J. (ed.) (1991), *Derecho Internacional Público. Textos básicos*, Valencia, pp. 457-462. Sobre esta Declaración, *vide* los trabajos de SOHN, L. (1973), "The Stockholm Declaration on the Human Environment", *Harvard International Law Journal*, 14, pp. 423 y ss.; GARTH (1973), "Declaration on the Human Environment", *Stanford Journal of International Studies*, 8, pp. 37 y ss.



"Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente las muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga"<sup>42</sup>.

A pesar de que estos principios carezcan de fuerza jurídica vinculante para los Estados, dado que tanto la Declaración de Estocolmo como su Plan de acción son instrumentos de carácter programático, debe recordarse que los mismos tuvieron una gran influencia en la práctica medio ambiental internacional posterior, llevando incluso a la adopción de nuevos tratados internacionales sobre protección de zonas y especies de fauna y de flora.

Uno de estos tratados, que también disfruta de un ámbito mundial de aplicación, es la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Washington, 3 de marzo de 1973)<sup>43</sup>. El Preámbulo de la Convención de Washington causa cierta confusión. De sus dos primeros párrafos, parece deducirse que esta Convención también sigue un enfoque comprensivo (aplicable a todas las especies de fauna y flora silvestre), así como que va a establecer una protección directa de los recursos vivos<sup>44</sup>. Pero, de hecho, la Convención de Washington refleja un enfoque sectorial, dado que sólo se aplica a determinadas especies de la fauna y flora silvestre, sin tener en cuenta la necesidad de proteger igualmente su ecosistema natural. Además, solamente contiene una protección indirecta de las especies, resultante de una estricta regulación de su comercio internacional<sup>45</sup>.

Las especies protegidas por la Convención de Washington están clasificadas en tres Apéndices. El Apéndice I incluye a todas las especies amena-

42. También se debe tener en cuenta el Principio 4, que afirma lo siguiente: "El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la Naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres".

43. Su texto está publicado en el *B.O.E.* de 30 de julio de 1986.

44. Estos dos párrafos establecen lo siguiente: "Los Estados Contratantes, reconociendo que la fauna y flora silvestres, en sus numerosas, bellas y variadas formas, constituyen un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, tienen que ser protegidas para esta generación y las venideras; conscientes del creciente valor de la fauna y flora silvestres desde los puntos de vista estético, científico, cultural, recreativo y económico".

45. El Preámbulo de la Convención de Washington también refleja este enfoque. Su párrafo 4 reconoce "que la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestres contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional".



zadas de extinción que estén o puedan estar afectadas por el comercio; el Apéndice II incluye todas las especies que, aunque en el momento presente no estén necesariamente amenazadas de extinción, puedan llegar a estarlo a menos que el comercio de los especímenes de tales especies se someta a una estricta regulación; y el Apéndice III incluye a todas las especies que cualquier Parte identifique como sujeta a regulación dentro de su jurisdicción con el propósito de prevenir o restringir su explotación, y que necesiten la cooperación de las otras Partes en el control del comercio. La regulación del comercio internacional de estas especies se basa en un sistema de intercambio de permisos de importación y de exportación o de un certificado de reexportación que deben cumplir condiciones precisas que difieren según de qué Apéndice se trate, así como certificar que el comercio de los especímenes de una especie concreta no es perjudicial para la supervivencia de la especie en cuestión.

Otra Convención muy influenciada por la Conferencia de Estocolmo es la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 23 de junio de 1979)<sup>46</sup>. La Convención de Bonn comienza reconociendo que la fauna silvestre, en sus numerosas formas, constituye un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, que se debe conservar para el bien de la humanidad. En consecuencia, el Preámbulo afirma que cada generación humana administra los recursos de la tierra para las generaciones futuras y tiene la obligación de asegurar que este legado se conserve y, que cuando se utilice, se haga con prudencia.

Para alcanzar los objetivos de conservación de las especies migratorias de animales silvestres, la Convención de Bonn proporciona una definición muy amplia de "especies migratorias"<sup>47</sup>, pero contempla dos clases diferentes de protección. Por una parte, el Apéndice I trata de las especies migratorias amenazadas<sup>48</sup>. Debido a su naturaleza migratoria, la protección que se contempla en la Convención de Bonn no se limita a una zona definida<sup>49</sup>; de hecho, las

46. Su texto está publicado en el *B.O.E.* de 29 de octubre de 1985. Es interesante destacar que el último párrafo del Preámbulo de la Convención de Bonn contiene una referencia expresa al Plan de acción adoptado por la Conferencia de Estocolmo.

47. De acuerdo con su artículo I.1.a), "especie migratoria" significa el conjunto de la población, o toda parte de ella geográficamente aislada, de cualquier especie o grupo taxonómico inferior de animales silvestres, de los que una parte importante franquea cíclicamente y de manera previsible uno o varios límites de jurisdicción nacional.

48. Es decir, de aquellas especies migratorias que están en peligro de extinción en el total o en una parte importante de su área de distribución.

49. El Apéndice I incluye algunas especies que se pueden encontrar en el Mar Mediterráneo, tales como la foca monje (*Monachus monachus*), la tortuga marina

medidas de protección siguen a los animales migratorios a lo largo de toda su área de distribución<sup>50</sup>. Sin embargo, esta perspectiva no prejuzga la posible existencia de zonas especialmente protegidas. El artículo III.4.a) de la Convención de Bonn afirma que:

"Las Partes que sean Estados del área de distribución de una especie migratoria que figura en el Apéndice I se esforzarán por conservar y, cuando sea posible y apropiado, restaurar los hábitat que sean importantes para preservar dicha especie del peligro de extinción".

Por otra parte, la Convención de Bonn no prevé una protección inmediata para las especies enumeradas en el Apéndice II<sup>51</sup>; de hecho, esta Convención se configura como un "tratado marco". En consecuencia, las Partes en la Convención de Bonn que sean Estados del área de distribución de las especies migratorias enumeradas en el Apéndice II deberán tratar de concluir acuerdos en beneficio de dichas especies<sup>52</sup>. Estos acuerdos internacionales deben desarrollar las directivas establecidas en su artículo V<sup>53</sup> pero, hasta la fecha, se han concluido un número muy reducido de estos acuerdos internacionales<sup>54</sup>.

(*Caretta caretta*), algunos cetáceos (p. ej. *Eubalaena glacialis*) y algunas aves migratorias, como la gaviota de audouin (*Larus audouinii*).

50. Debe notarse que el artículo I.1.f) es del siguiente tenor: "Área de distribución" significa el conjunto de superficies terrestres o acuáticas que una especie migratoria habita, frecuenta temporalmente, atraviesa o sobrevuela en un momento cualquiera a lo largo de su itinerario habitual de migración.

51. De acuerdo con su artículo IV.1: "el Apéndice II enumera las especies migratorias cuyo estado de conservación sea desfavorable y que necesiten que se concluyan acuerdos internacionales para su conservación, cuidado y aprovechamiento, así como aquéllas cuyo estado de conservación se beneficiaría considerablemente de la cooperación internacional resultante de un acuerdo internacional".

52. En el caso del Mediterráneo, debe recordarse que tanto la foca monje (*Monachus monachus*), como la tortuga marina (*Caretta caretta*), están incluidas en ambos Apéndices, mientras que otras especies migratorias de animales silvestres, como la cigüeña común (*Ciconia ciconia*), se encuentran únicamente en el Apéndice II.

53. Entre otras directivas, el artículo V dispone que cada uno de estos acuerdos internacionales debe prever, entre otras cosas, la celebración de exámenes periódicos del estado de conservación de la especie migratoria en cuestión, así como la identificación de los factores eventualmente nocivos para su estado de conservación; planes coordinados de conservación, cuidado y aprovechamiento; la conservación y, cuando sea necesario y posible, la restauración de los hábitat que sean importantes para el mantenimiento de un estado de conservación favorable, y la protección de dichos hábitat contra perturbaciones, incluido el estricto control y limitación de especies exóticas ya introducidas, nocivas para la especie migratoria en cuestión, o el control y limitación de dichas especies; el mantenimiento de una



El último acuerdo internacional directamente influenciado por la Declaración de Estocolmo es el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979)<sup>55</sup>. Una vez más, el Convenio de Berna vincula la posible existencia de zonas especialmente protegidas con la protección de la fauna y de la flora<sup>56</sup> y, como la Convención africana sobre la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales, el Convenio de Berna también es un acuerdo internacional de ámbito regional. Pero el Convenio de Berna pretende proteger la vida silvestre europea a lo largo de toda su área de distribución geográfica y, en consecuencia, el Comité de Ministros del Consejo de Europa puede invitar a cualquier Estado no europeo a adherirse al Convenio de Berna para lograr este objetivo<sup>57</sup>. Teniendo en cuenta esta característica, resulta evidente que el Convenio de Berna

red de hábitat apropiados a la especie migratoria en cuestión, repartidos adecuadamente a lo largo de los itinerarios de migración; cuando parezca deseable, la puesta a disposición de la especie migratoria en cuestión de nuevos hábitat que le sean favorables, o la reintroducción de dicha especie en tales hábitat; la prevención, reducción, o control y limitación de las inmisiones de las sustancias nocivas para la especie migratoria en cuestión en el hábitat de dicha especie; etc.

54. Tales como el Acuerdo para la conservación de las focas en el Mar de Wadden (Bonn, 16 de octubre de 1990); el Acuerdo para la conservación de los murciélagos en Europa (Londres, 25 de noviembre de 1991); el Acuerdo para la conservación de los cetáceos menores del Mar Báltico y del Mar del Norte (Nueva York, 17 de marzo de 1992) ... Debe recordarse que la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención de Bonn (Ginebra, septiembre de 1991), solicitó a los Estados del área geográfica la celebración de un acuerdo internacional para la conservación de los cetáceos menores del Mar Mediterráneo y del Mar Negro, habiéndose logrado un proyecto muy avanzado de este acuerdo internacional el pasado 30 de septiembre de 1995. Cfr. Doc. CMS/CET/Doc. 4 (Rev.1): *Draft Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, the Mediterranean Sea (and the Contiguous Atlantic Area)*, 17 pág.s. El Acuerdo para la conservación de los cetáceos del Mar Negro, del mar Mediterráneo y de la zona contigua del Atlántico se adoptó finalmente en Mónaco, el 24 de noviembre de 1996. Vide BOU FRANCH, V. (1997), La protección jurídica internacional de los mamíferos marinos en el mar Mediterráneo. En: *II Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, 28 págs., en prensa.

55. Su texto está publicado en el *B.O.E.* de 1 de octubre de 1986. Cabe recordar que, en el párrafo octavo del Preámbulo, los Estados miembros del Consejo de Europa y los demás signatarios de este Convenio se declaran "conscientes de que existen peticiones de medidas comunes, procedentes de gobiernos o de instancias internacionales, concretamente las hechas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, de 1972, y la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa".

56. El sexto párrafo de su Preámbulo afirma que: "Conscientes de que la conservación de los hábitat naturales es uno de los factores esenciales para la protección y preservación de la flora y de la fauna silvestres".

57. Por ejemplo, tanto Senegal (desde el 13 de abril de 1987) como Burkina Faso (desde el 14 de junio de 1990), son Partes en el Convenio de Berna.



constituye una mejora respecto de la Convención africana<sup>58</sup>, tanto desde un punto de vista geográfico (la Convención africana está abierta únicamente a los Estados africanos), como desde un punto de vista jurídico (la Convención africana parece que limita su ámbito geográfico de aplicación al territorio de las Partes).

Al mismo tiempo, el Convenio de Berna es uno de los tratados internacionales más avanzados de su clase<sup>59</sup> y, en este sentido, su Preámbulo reconoce que:

"... la flora y la fauna silvestres constituyen un patrimonio natural de un valor intrínseco, económico, recreativo, cultural, científico y estético, que importa preservar y transmitir a las generaciones futuras".

Resulta obvio que si la fauna y flora silvestres tienen un valor intrínseco propio, entonces todas las especies deben ser preservadas, con independencia tanto de si están sobreexplotadas o no, como si de están amenazadas de extinción o no. En consecuencia, el artículo 1.-1 expresamente afirma que:

"el presente Convenio tiene como objeto garantizar la conservación de la flora y de la fauna silvestres y de sus hábitat naturales - concretamente de las especies y de los hábitat cuya conservación requiere la cooperación de varios Estados - y fomentar esa cooperación".

Este enfoque no prejuzga, sin embargo, que:

"se concede una especial atención a las especies amenazadas de extinción y vulnerables, incluidas las especies migratorias" (artículo 1.-2).

Respecto de las zonas especialmente protegidas, cabe señalar que el Convenio de Berna crea dos clases diferentes de obligaciones. En primer lugar, cada Parte Contratante debe asegurar la protección de los hábitat de las especies silvestres de la flora y de la fauna (artículo 4.-1). Aunque esta disposición parezca imponer una obligación absoluta de proteger todos los hábitat, debe resaltarse

58. Cfr. MAFFEI, M. C. (1993), "The Protection of Endangered Species of Animals in the Mediterranean Sea". En: Edward L. MILES; Tullio TREVES (eds.), *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, pp. 281 y ss.

59. Cfr. IMBERT, P. H. (1979), "La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe-Exception ou étape?", *Annuaire Français de Droit International*, 25, pp. 726 y ss.



que la misma expresamente menciona que las Partes Contratantes deben especialmente salvaguardar los hábitat de las especies de flora y de fauna estrictamente protegidas incluidas en los Anejos I y II. En segundo lugar, las Partes Contratantes se comprometen a prestar una atención especial a la protección de las zonas que son importantes para las especies migratorias (artículo 4.-3). Pero, en este caso, esta disposición no tiene un carácter absoluto, dado que sólo se refiere a las especies migratorias que están incluidas en los Anejos II y III, y que estén situados convenientemente, con respecto a las rutas de migración, como áreas para pasar el invierno, para reagruparse, alimentarse, reproducirse o efectuar la muda.

Por lo que se refiere a la protección de las especies, el Convenio de Berna establece diferentes medidas de protección según se trate de: especies de flora estrictamente protegidas (que están enumeradas en el Anejo I); especies de fauna estrictamente protegidas (enumeradas en el Anejo II)<sup>60</sup>; y especies de fauna protegidas (enumeradas en el Anejo III).

Las medidas de protección previstas para las especies de flora estrictamente protegidas, consisten en la prohibición de coger, recolectar, cortar o desarraigar intencionadamente dichas plantas. También se puede prohibir, cuando sea necesario, la posesión o comercialización de estas especies (artículo 5). Por su parte, las medidas de protección para las especies de fauna estrictamente protegidas contemplan concretamente la prohibición de todas las formas de captura, de posesión y de muerte intencionadas; el deterioro o la destrucción intencionados de los lugares de reproducción o de las zonas de reposo; la perturbación intencionada de la fauna silvestre, especialmente durante el período de reproducción, crianza e hibernación; la destrucción o recolección intencionadas de huevos, donde se encuentren en la naturaleza, o su posesión aunque estén vacíos; la posesión y el comercio interior de dichos animales, vivos o muertos, incluidos los disecados, y de cualquier parte o de cualquier producto, fácilmente identificables, obtenidos a partir del animal (artículo 6). Por otro lado, las medidas de protección para las especies de fauna protegida comprenden particularmente el establecimiento de períodos de cierre u otras medidas reglamentarias de explotación; la prohibición temporal o local de la explotación, si a ello hubiere lugar, con el fin de permitir que las poblaciones existentes vuelvan a alcanzar un nivel satisfactorio; la reglamentación, si fuera

60. Entre las especies marinas del Mediterráneo, el Anejo II incluye a la foca monje (*Monachus monachus*) y a la tortuga marina (*Caretta caretta*), así como a varios cetáceos y aves migratorias que se pueden encontrar en esta región.



necesaria, de la venta, posesión, transporte u oferta para la venta de animales silvestres, vivos o muertos (artículo 7.-3).

Además de esas medidas de protección, las Partes Contratantes se comprometen a coordinar sus esfuerzos para la conservación de las especies migratorias enumeradas en los Anejos II y III, y cuya área de distribución se extienda por sus territorios (artículo 10.-1). Finalmente, cabe destacar que las Partes Contratantes deberán prohibir la utilización de todos los medios no selectivos de captura y muerte, así como la utilización de todos los medios capaces de causar localmente la desaparición, o turbar seriamente la tranquilidad, de las poblaciones de una especie (artículo 8). Esta disposición comprende, aunque no exclusivamente, los medios y métodos de caza y otras formas de explotación prohibidos, que se enumeran en el Anejo IV.

### 3. *Hacia la utilización sostenible*

Al comienzo de la década de los años ochenta, aparecieron diferentes instrumentos de un carácter programático muy marcado con el fin de alcanzar una protección medio ambiental más estricta para las especies vivas y la naturaleza. Entre ellos, debemos mencionar tanto la Estrategia para la Conservación Mundial<sup>61</sup>, lanzada en 1980 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (IUCN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)<sup>62</sup>, como la Carta Mundial de la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 37/7 de 9 de noviembre de 1982<sup>63</sup>.

61. Su texto en versión inglesa puede consultarse en: RÜSTER, B.; SIMMA, B.; BOCK, M. (1981), *International Protection of the Environment. Treaties and Related Documents*, vol. 23, New York, pp. 420 y ss.

62. La Estrategia para la Conservación Mundial pretendía estimular un enfoque más centrado en la gestión de los recursos vivos, así como proporcionar una guía de la política a seguir para conseguirlo. La finalidad de la Estrategia para la Conservación Mundial era lograr los tres objetivos principales de la conservación de los recursos vivos: mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de soporte de la vida; preservar la diversidad genética; y asegurar la utilización sostenible de las especies y de los ecosistemas.

63. El texto de la Carta en su versión inglesa puede consultarse en *International Legal Materials*, 22, pp. 456 y ss. En la Carta Mundial de la Naturaleza, existen diversas referencias que, directa o indirectamente, tratan de las zonas especialmente protegidas. Entre ellas, las más importantes son los párrafos 2, 3 y 4 de sus Principios Generales, que son del siguiente tenor literal: "2. No se





Al contrario que la Declaración de Estocolmo, estos dos instrumentos de carácter programático no ejercieron una influencia directa en el siguiente tratado internacional que se adoptó, es decir, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, pero puede considerarse que, como mínimo, prepararon el camino que llevó a la adopción del Convenio sobre la diversidad biológica.

Un importante tratado de ámbito mundial de aplicación que tiene alguna incidencia en estas materias es la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Bahía Montego, 10 de diciembre de 1982)<sup>64</sup>. Su Parte XII, que tiene como objetivo específico la protección y preservación del medio ambiente marino, contiene como mínimo una disposición expresamente relacionada con las zonas especialmente protegidas que puede tener alguna importancia para el Mediterráneo<sup>65</sup>. De acuerdo con su artículo 194.-5:

"Entre las medidas que se tomen de conformidad con esta Parte figurarán las necesarias para proteger y preservar los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadadas, amenazadas o en peligro".

Pero esta disposición es claramente insuficiente para pretender un enfoque comprehensivo de las zonas especialmente protegidas en los mares y océanos de todo el mundo. Este artículo carece de la característica de la aplicabilidad

amenazará la viabilidad genética en la tierra; la población de todas las especies, silvestres y domesticadas, se mantendrá a un nivel por lo menos suficiente para garantizar su supervivencia; asimismo, se salvaguardarán los hábitat necesarios para este fin. 3. Estos principios de conservación se aplicarán a todas las partes de la superficie terrestre, tanto en la tierra como en el mar; se concederá protección especial a aquellas de carácter singular, a los ejemplares representativos de todos los diferentes tipos de ecosistemas y a los hábitat de las especies escasas o en peligro; 4. Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que son utilizados por el hombre, se administrarán de manera tal de lograr y mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexistan (...)".

64. Su texto está publicado en el B.O.E. de 14 de febrero de 1997. Hasta la fecha, han ratificado la Convención de Bahía Montego los siguientes Estados mediterráneos: Argelia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Chipre, Egipto, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Líbano, Malta, Mónaco, Túnez y la ex-República de Yugoslavia.

65. El artículo 234 de la Convención de Bahía Montego, relativo a las zonas cubiertas de hielo, no tiene ninguna importancia para el Mar Mediterráneo. Tampoco la tiene el artículo 211.-6, pues la creación de zonas para prevenir la contaminación causada por buques sólo está prevista en las zonas económicas exclusivas y este espacio marítimo no existe en el Mediterráneo.



directa: es una norma propia de un "tratado marco" que debe ser desarrollada en la práctica. Siguiendo el tenor del artículo 194.-5, resulta claro que las zonas especialmente protegidas deben responder a los objetivos de proteger y preservar los "ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadadas, amenazadas o en peligro", pero la Convención de Bahía Montego no define ninguno de estos conceptos. Existen también algunas lagunas legales, pues no hay ninguna indicación ni sobre qué clase de medidas de protección y de preservación se pueden adoptar, ni sobre si es posible crear una zona especialmente protegida que sea parcialmente marina y parcialmente terrestre.

También surgen algunas dudas acerca de quién tiene la competencia para crear zonas especialmente protegidas y para adoptar las correspondientes medidas de protección y de preservación. Resulta claro que en las zonas marítimas sometidas a la soberanía nacional (p. ej., aguas interiores, mar territorial) es el Estado ribereño el que tiene la competencia para establecer zonas especialmente protegidas; es mucho más difícil dilucidar si se pueden establecer zonas especialmente protegidas en los estrechos utilizados para la navegación internacional, a pesar de que sus aguas se encuentren entre los ecosistemas marinos más "vulnerables" del mundo<sup>66</sup>. Esta competencia también corresponde a los Estados ribereños en sus zonas económicas exclusivas, pues en esta zona marítima son ellos los que ejercen jurisdicción en materia de protección y preservación del medio ambiente<sup>67</sup> y sus leyes y reglamentos relativos, entre otras cosas, a las zonas de pesca, son obligatorios jurídicamente para los nacionales de otros Estados que pesquen en sus zonas económicas exclusivas<sup>68</sup>. Sin embargo, como luego se verá, la institución de la zona económica exclusiva no se ha desarrollado todavía en el Mar Mediterráneo.

No obstante, la situación es muy diferente para las zonas marítimas existentes más allá de los límites de la jurisdicción nacional: para la alta

66. A pesar de los artículos 39.-2 (b), 42.-1 (b) y 43 (b), debe recordarse que una propuesta de la delegación española que pretendía reforzar las competencias medio ambientales de los Estados ribereños en los estrechos utilizados para la navegación internacional, no se aprobó en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar. Vide BOU FRANCH, V. (1994), *La navegación por el mar territorial, incluidos los estrechos internacionales y las aguas archipelágicas, en tiempos de paz*, pp. 71 y ss.

67. Artículo 56 (b) de la Convención de Bahía Montego.

68. *Ibid.*, artículo 62.-4 (c).



mar<sup>69</sup>, no existe ninguna disposición que indique quién tiene la autoridad para crear zonas especialmente protegidas pero, como mínimo, parece que si las zonas especialmente protegidas se crean con la finalidad de asegurar la conservación y gestión de los recursos vivos, entonces su adopción debería ser el resultado de la cooperación internacional<sup>70</sup>. Tampoco existe ninguna disposición para aquellos casos de zonas especialmente protegidas cuya extensión abarque partes del mar territorial o de la zona económica exclusiva de uno o más Estados y partes de la alta mar.

Por lo que se refiere a la protección de las especies marinas, las disposiciones de la Convención de Bahía Montego también son muy vagas, pues las mismas no se refieren a la protección *strictu sensu* de las especies, sino a su explotación y conservación. Sin embargo, se debe mencionar que la obligación general de proteger y preservar el medio ambiente marino, regulada en el artículo 192, también se aplica a las especies marinas dondequiera que se encuentren, es decir, con independencia de que se encuentren en zonas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional o no. La única disposición relativa a las especies marinas diezmadadas, amenazadas o en peligro es el ya comentado artículo 194.-5. Otra disposición interesante para el Mediterráneo relativa a otra clase de especies marinas es el artículo 196.-1. Según el mismo:

"Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por (...) la introducción intencional o accidental en un sector determinado del medio marino de especies extrañas o nuevas que puedan causar en él cambios considerables y perjudiciales"<sup>71</sup>.

Al mismo tiempo, debe señalarse que el régimen de las pesquerías regulado para la zona económica exclusiva y para la alta mar se basa, en ambos casos, en el criterio del máximo rendimiento sostenible al determinar la captura permisible de recursos vivos (artículos 61 y 119). Pero este

69. Debe recordarse que no existe ni un sólo metro cuadrado en el lecho y subsuelo del Mar Mediterráneo que se incluya en la Zona internacional de fondos marinos y oceánicos.

70. *Ibid.*, artículo 118. Sobre este particular, *vide* BADENES CASINO, M. (1997), *La crisis de la libertad de pesca en alta mar*, Ed. McGraw-Hill, (en prensa).

71. Cabe recordar que, desde 1984, el alga de origen tropical *Caulerpa taxifolia*, está extendiéndose rápidamente, invadiendo el lecho del Mediterráneo nord-occidental. Sobre la situación actual de este alga tropical en el Mediterráneo, *vide* UNEP(OCA)/MED WG.89/Inf.9 (17 March 1995): *The presence of the tropical alga Caulerpa taxifolia in the Mediterranean Sea*, 24 pág.s.

planteamiento ha sido criticado por los ecologistas, quienes consideran que lleva a la sobreexplotación de las especies. La Convención de Bahía Mónica también contiene disposiciones específicas para determinados grupos de especies, tales como las poblaciones que se encuentran dentro de las zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños, o tanto dentro de la zona económica exclusiva como en un área más allá de ésta y adyacente a ella<sup>72</sup>, las especies altamente migratorias<sup>73</sup>, los mamíferos marinos<sup>74</sup>, las especies anádromas y catádromas y las especies sedentarias (artículos 63 a 68, 116 y 120). Pero una vez más, estas disposiciones están dirigidas a regular la explotación y conservación de estas especies, más que a su protección ecológica.

Un planteamiento más global de estos temas emergió a partir de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992)<sup>75</sup>. Esta Conferencia

72. Vide el 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). Sobre este Acuerdo, véase BADENES CASINO, M. (1996), "Las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias en el Derecho Internacional", *Anuario de Derecho Internacional*, 12, pp. 147-201.

73. Sobre la regulación de las especies altamente migratorias, *vide*, entre otros: DE KLEMM, C. (1989), "Migratory Species in International Law", *Natural Resources Journal*, 29, pp. 935-978; BURKE, W. (1984), "The Law of the Sea Convention Provisions on Conditions of Access to Fisheries Subject to National Jurisdiction", *Oregon Law Review*, 63, pp. 107-108; CATILLA, J. C.; ORREGO VICUÑA, F. (1984), "Migratory Species and the Coordination of Fisheries Policies within Certain Exclusive Economic Zones: The South Pacific", *Ocean Management*, 9, pp. 21-33; JOSEPH, J.; GREENOUGH, J. W. (1979), "International Management of Tuna, Porpoises and Billfish. Biological, Legal and Political Aspects"; BURKE, W. (1984), "Highly Migratory Species in the New Law of the Sea", *Ocean Development and International Law*, 14/3, pp. 273-314.

74. Resulta interesante destacar que tanto la Convención internacional para la reglamentación de la caza de las ballenas (Washington, 2 de diciembre de 1946), como la moratoria de 1982, se aplican también en el Mar Mediterráneo. Pero, en la medida en que en el Mediterráneo no existe ninguna industria ballenera, ni ninguna actividad ballenera de carácter comercial, estos textos internacionales no resultan de ninguna utilidad en este mar, dado que no contemplan el supuesto de la captura accidental de cetáceos, que es la única actividad ballenera que actualmente tiene lugar en el Mediterráneo.

75. Cfr. MARCHISIO (1992), "Gli atti di Rio nel diritto internazionale", *Rivista di diritto internazionale*, 1992/3, pp. 586 y ss.; CORCELLE, G. (1993), "Vingt ans après Stockholm: la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement: point de départ ou aboutissement?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 365, pp. 107-135; JUSTE RUIZ, J. (1993), "La evolución del Derecho Internacional del medio ambiente". En: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid,



representó el inicio de una nueva era en la historia del Derecho del medio ambiente. Como resultado de la misma, se adoptaron diversos textos jurídicos, de entre los cuales nos interesa destacar el Convenio sobre la diversidad biológica<sup>76</sup>.

El Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992) es un tratado internacional cuyo contenido resulta bastante complejo<sup>77</sup>. Este Convenio comienza afirmando que la conservación de la diversidad biológica constituye un interés común de toda la humanidad<sup>78</sup>. Pero aunque es cierto que el Convenio de Río de Janeiro pretende conseguir la protección medio ambiental de la diversidad biológica<sup>79</sup>, sus disposiciones también responden a la necesidad de asegurar el desarrollo económico<sup>80</sup>. En consecuencia, han aparecido nuevas excepciones al desarrollar las disposiciones del Convenio sobre la diversidad biológica, tales como la toma en consideración de las diferentes capacidades de los Estados en desarrollo<sup>81</sup> o el más famoso artículo 20.-4, que afirma lo siguiente

Tecnos, pp. 397-413; CAMPIGLIO, L. et al (1994), *The Environment After Rio. International Law and Economics*, London, 258 págs.; etc.

76. Este Convenio tuvo un precedente inmediato en el Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo "Nuestro Futuro Común", especialmente en sus capítulos 6.58 y 6.60. Este Informe, también conocido como el Informe *Brundtland*, se adoptó posteriormente por la Asamblea General de las Naciones Unidas (NU doc. A/42/427 de 4 de agosto de 1987).

77. Su texto está publicado en el *B.O.E.* de 1 de febrero de 1994. Un estudio detallado de este Convenio, que incluya la utilización de las biotecnologías en relación con los asuntos propios de la conservación, sus mecanismos de financiación, etc., excede los límites del presente trabajo.

78. Preámbulo, párrafo 3.

79. Por ejemplo, las Partes Contratantes son "conscientes del valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes"; y ellas son "conscientes, asimismo, de la importancia de la diversidad biológica para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera" (Preámbulo, párrafos 1 y 2). La expresión "diversidad biológica" significa "la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, 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" (artículo 2, párrafo 1).

80. Este planteamiento también se puede detectar en los párrafos 19 y 20 del Preámbulo.

81. La frase "de acuerdo con sus capacidades", que se contiene tanto en el artículo 6 como en el artículo 20.-1 del Convenio de Río de Janeiro, cualifica las obligaciones asumidas por las Partes.



"La medida en que las Partes que sean países en desarrollo cumplan efectivamente las obligaciones contraídas en virtud de este Convenio dependerá del cumplimiento efectivo por las Partes que sean países desarrollados de sus obligaciones en virtud de este Convenio relativas a los recursos financieros y a la transferencia de tecnología, y se tendrá plenamente en cuenta a este respecto que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primordiales y supremas de las Partes que son países en desarrollo".

Una característica original del Convenio de Río de Janeiro consiste en la distinción que realiza entre conservación y utilización sostenible, aunque esta distinción no lleva a ningún resultado claro. Aunque generalmente se admite que la noción de conservación incluye la de utilización sostenible, este Convenio define el concepto de utilización sostenible<sup>82</sup>, pero no contiene ninguna definición de conservación. De hecho, el Convenio de Río de Janeiro trata de la conservación *in-situ* (artículo 8), de la conservación *ex-situ* (artículo 9) y de la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica (artículo 10).

La conservación *in-situ*<sup>83</sup> incluye, "en la medida de lo posible y según proceda", medidas previamente reguladas en tratados internacionales anteriores, tales como el establecimiento de zonas protegidas<sup>84</sup>, y la protección de las especies amenazadas<sup>85</sup>, de sus hábitat naturales y de sus ecosistemas. Pero también se refiere a medidas nuevas, relativas, *inter alia*, a la utilización y a la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología.

82. Conforme al artículo 2, párrafo 16, la utilización sostenible significa "la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras".

83. La conservación *in-situ* significa "la conservación de los ecosistemas y los hábitat naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas" (artículo 2, párrafo 13).

84. Aunque el artículo 2, párrafo 14 defina muy vagamente el concepto de "zona protegida" (significa "un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación"), este Convenio no contiene ningún listado de zonas protegidas.

85. Vale la pena resaltar que el Convenio de Río de Janeiro ni define el concepto de "especies amenazadas", ni contiene una lista de las especies amenazadas de extinción en el ámbito mundial.



logía, especies exóticas, etc. La conservación *ex-situ*<sup>86</sup> incluye, también "en la medida de lo posible y según proceda", las medidas adoptadas predominantemente con el propósito de complementar las medidas de conservación *in-situ* (tales como la recuperación y rehabilitación de las especies amenazadas y la reintroducción de éstas en sus hábitat naturales) y preferiblemente en el país de origen de dichas especies.

## II. LAS ZONAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS Y LA PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES EN EL MEDITERRÁNEO

En la evolución histórica de los instrumentos políticos y jurídicos aplicables exclusivamente al Mediterráneo, relativos a las zonas especialmente protegidas y a la protección de la diversidad biológica, se pueden distinguir claramente diferentes etapas que, hasta la fecha, han tenido una duración aproximada de una década.

### 1. *El antiguo marco para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación*

Los antecedentes del sistema regional para la protección del medio ambiente en el Mediterráneo se remontan a 1972, con motivo de la celebración en Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Esta Conferencia subrayó los estrechos vínculos existentes entre el medio ambiente y el desarrollo económico, definió un programa de actividades prioritarias, entre las que se incluía la protección del medio ambiente marino, y pidió la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Como consecuencia de esta Conferencia, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y, en 1974, el Consejo de Gobierno del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente elaboró su Programa de mares regionales<sup>87</sup>. En el marco de este Programa, los Estados

86. La conservación *ex-situ* significa "la conservación de componentes de la diversidad biológica fuera de sus hábitat naturales" (artículo 2, párrafo 8).

87. DE YTURRIAGA BARBERÁN, J. A. (1979), "Regional Conventions on the Protection of the Marine Environment", *RCADI*, 162, pp. 338 y ss.



ribereños del Mediterráneo fueron los primeros Estados del mundo que solicitaron al Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente la convocatoria de una Reunión intergubernamental sobre la protección del Mediterráneo<sup>88</sup>. Esta Reunión intergubernamental se celebró en Barcelona, del 28 de enero al 4 de febrero de 1975. A su término, se adoptó el Plan de Acción para el Mediterráneo<sup>89</sup> que, desde entonces, ha sido la base sobre la que se ha desarrollado un programa global medio ambiental en la región mediterránea.

Desarrollando el capítulo jurídico de este programa de cooperación regional, la Conferencia de plenipotenciarios de los Estados ribereños de la región mediterránea para la protección del Mar Mediterráneo, convocada por el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Barcelona, del 2 al 16 de febrero de 1976), adoptó el Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y dos protocolos complementarios: el Protocolo para la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves y el Protocolo sobre cooperación para combatir la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias dañinas en casos de emergencia<sup>90</sup>.

88. MANOS, A. (1992), "The Regional Approach to the Protection of the Marine Environment against Pollution and UNEP's Programme for the Mediterranean". En: U. LEANZA (ed.), *Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, Napoli, pp. 19 y ss.

89. El Plan de Acción para el Mediterráneo constaba de cuatro capítulos: 1.- la planificación integrada del desarrollo y de la gestión de los recursos de la cuenca mediterránea; 2.- el programa coordinado de investigación y seguimiento de la contaminación en el Mediterráneo; 3.- el convenio marco y sus protocolos complementarios con sus correspondientes anexos técnicos para la protección del medio ambiente mediterráneo; y 4.- las implicaciones financieras e institucionales del Plan de Acción. Una versión inglesa del Plan de Acción para el Mediterráneo puede consultarse en UNEP (1982), *Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its Related Protocols*, Athens, pp. 4-10. Vide TANGI, M. (1975), "Plan d'Action pour la Méditerranée après 1973". En: *La Méditerranée, Ann. études int.*, 6, pp. 134 y ss.; DE HOYOS, D. (1976), "The United Nations Environment Program: the Mediterranean Conferences", *Harvard International Law Journal*, 17, pp. 639 y ss.; YERROULANOS, M. (1982), "The Mediterranean Action Plan: a Success Story in International Cooperation", *Coastal Management*, 49, pp. 175 y ss.; RAFTOPOULOS, E. G. (1988), *The Mediterranean Action Plan in a Functional Perspective: A Quest for Law and Policy*, MAP Technical Report Series N° 25, UNEP, Athens, 105 pp.; UNEP (1992), *The Mediterranean Action Plan. Saving our common heritage*, Athens, 40 pág.s; SKJÆRSETH, J. B. (1993), "The 'effectiveness' of the Mediterranean Action Plan", *International Environmental Affairs*, 1993, pp. 313 y ss.

90. El Convenio de Barcelona y sus Protocolos complementarios fueron los primeros tratados internacionales adoptados en el marco del Programa de mares





Pero ni el Plan de Acción para el Mediterráneo, ni el Convenio de Barcelona y sus Protocolos complementarios, decían una sólo palabra sobre las zonas especialmente protegidas. De hecho, en los mismos únicamente se contenían referencias indirectas y muy genéricas a los recursos vivos del Mediterráneo<sup>91</sup>. Estos asuntos se tomaron en consideración únicamente a partir de la década de los años ochenta, especialmente cuando una Conferencia de Plenipotenciarios, convocada por la Organización conforme al artículo 15 del Convenio de Barcelona, adoptó el cuarto Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo (Ginebra, 3 de abril de 1982)<sup>92</sup>.

regionales del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. El Convenio y sus dos protocolos adicionales se publicaron en el *B.O.E.* de 21 de febrero de 1978. Vide DE YTURRIAGA BARBERÁN, J. A. (1976), Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, *Revista de Instituciones Europeas*, 1976, pp. 63-96; KISS, A. (1977), "La Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution", *Revue juridique de l'environnement*, 1977, pp. 379 y ss.; WASSERMAN, U. (1977), Barcelona Convention, *Journal of World Trade Law*, 1977, pp. 379 y ss.; SISTO, L. (1980), "La Convenzione di Barcelona sulla protezione del Mare Mediterraneo contro l'inquinamento", *Rivista di Diritto Internazionale*, 1980, pp. 9 y ss.; VUKAS, B. (1987), "The Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution". En: U. LEANZA (ed.), *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*, Milano, pp. 413 y ss.; LEANZA, U. (1987), "The Regional System of Protection of the Mediterranean Against Pollution". En: *ibid.*, pp. 381 y ss.; RAFTOPOULOS, E. (1992), "The Barcelona Convention System for the Protection of the Mediterranean against Pollution". En: U. LEANZA (ed.), *Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, Napoli, pp. 25 y ss.; DEJEANT-PONS, M. (1992), "Les Protocoles à la Convention de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution". En: *ibid.*, pp. 43 y ss.

91. Las únicas referencias del Plan de Acción para el Mediterráneo sobre los recursos vivos del Mediterráneo eran las relativas a "la mejora y mejor utilización de los recursos vivos del mar, especialmente a través de la acuicultura" (punto I, párrafo 4.(a)(iv)) y la que tenía en cuenta "los efectos de los contaminantes sobre las comunidades marinas y sus ecosistemas" (punto II, párrafo 2). En el Convenio de Barcelona, únicamente el párrafo 3 de su Preámbulo reconoció "la amenaza que representa la contaminación para el medio marino, su equilibrio ecológico, sus recursos y sus usos legítimos", aunque no contenía ninguna disposición que persiguiera proteger específicamente a los recursos vivos.

92. Su texto está publicado en el *B.O.E.* de 11 de enero de 1988. Previamente, se había adoptado el tercer Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre (Atenas, 17 de mayo de 1980), que se publicó en el *B.O.E.* de 26 de junio de 1984 y de 10 de diciembre de 1993. Los textos del Plan de Acción para el Mediterráneo, del Convenio de Barcelona y de sus cuatro Protocolos adicionales están publicados en su versión inglesa en UNEP (1992), *Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its related Protocols*, Athens, 61 pág.s. Para una visión global de los mismos, vide JUSTE RUIZ, J. (1993), "The Evolution of the Barcelona Convention and Its Protocols for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution". En: Edward L. MILES; Tullio TREVES (eds.),



El Protocolo de Ginebra persigue, más que proteger a las especies del Mediterráneo dondequiera que se encuentren, dotar de una protección legal a las zonas especialmente protegidas. Aunque su Preámbulo destaca la idea de:

"la importancia de proteger y, en su caso, mejorar el estado de los recursos naturales y de los lugares naturales del Mar Mediterráneo, así como el estado del patrimonio cultural de esa región, entre otras cosas mediante el establecimiento de zonas especialmente protegidas, incluidas zonas marinas y su medio"<sup>93</sup>,

sin embargo todas las disposiciones de este Protocolo versan únicamente sobre las zonas especialmente protegidas, no habiendo ninguna disposición que proteja a las especies vivas cuando se encuentren fuera de estas zonas protegidas<sup>94</sup>. Este revivir del denominado "planteamiento aislante", estuvo también remarcado por el hecho de que estas zonas especialmente protegidas se podían crear exclusivamente en los humedales, zonas costeras, aguas interiores y en el mar territorial de los Estados ribereños del Mediterráneo<sup>95</sup>. Esta tajante afirmación excluía la posibilidad de establecer zonas especialmente protegidas en la alta mar mediterránea, es decir, en la zona marítima cuya extensión abarca la mayor parte de este mar semi-cerrado. Al mismo tiempo, cabe

*The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, pp. 208-238; LEANZA, U. (1993), *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, Torino, pp. 485 y ss. Posteriormente, se adoptó el Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo (Madrid, 14 de octubre de 1994). Sobre el mismo, *vide* SCOVAZZI, T. (1994), "The Fifth Protocol to the Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean", *IJO Newsletter*, November 1994, pp. 14 y ss.; *ibid.* (1995), "Il quinto protocollo alla convenzione di Barcellona sulla protezione del Mediterraneo", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, pp. 365 y ss.; BOU FRANCH, V. (1997), "Prevention of Offshore Pollution in the Mediterranean Sea". En: *Proceedings of the International Conference on Water Problems in the Mediterranean Countries*. Finalmente, muy recientemente se adoptó un sexto protocolo: el Protocolo sobre la prevención de la contaminación de la zona del Mar Mediterráneo causada por los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (Esmirna, 1 de octubre de 1996). *Vide* BOU FRANCH, V. (1997), "Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea Area by Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal". En: *Proceedings of the 7th International Conference on Environmental Protection is a Must*, pp. 751-768.

93. Párrafo 4 de su Preámbulo. Véase igualmente su artículo 1.1.

94. En consecuencia, el Protocolo de Ginebra no contiene ninguna lista de especies mediterráneas protegidas. Cfr. TORREGROSA PUERTA, F. (1991), *Utilización y protección del medio marino: la ecogestión de la columna de agua y de los recursos biológicos del Mar Mediterráneo*, Tesis Doctoral, Universidad de Valencia, pp. 188 y ss.

95. Artículo 2.



destacar, dada la fecha de adopción del Protocolo de Ginebra, que sin prejuzgar "la codificación y el desarrollo del derecho del mar", ninguna de sus disposiciones autorizaba a los Estados ribereños a establecer zonas especialmente protegidas en sus zonas económicas exclusivas, en el caso hipotético de que las mismas se creasen en el Mediterráneo<sup>96</sup>.

Conviene señalar, además, que el Protocolo de Ginebra no contiene ninguna medida de protección que resultase directamente aplicable en el interior de las zonas especialmente protegidas. De hecho, el estatuto jurídico de estas zonas dependía de lo que discrecionalmente decidieran los Estados ribereños del Mediterráneo. Ello es así tanto porque son estos Estados quienes tienen la competencia unilateral para establecer estas zonas especialmente protegidas<sup>97</sup>, como por el hecho de que las mismas sólo se pueden crear en zonas sometidas a la soberanía de los diversos Estados ribereños.

No obstante, en el Protocolo de Ginebra es patente el deseo de limitar, siquiera sea moderadamente, el alcance de esta competencia discrecional. Así, en primer lugar, su artículo 4 dispone lo siguiente:

"Las Partes en el presente Protocolo elaborarán y adoptarán en su primera reunión, en colaboración, de ser necesario, con las organizaciones internacionales competentes, directrices y, a ser preciso, normas o criterios comunes referentes en particular a:

- a) la selección de zonas protegidas;
- b) el establecimiento de zonas protegidas;
- c) la ordenación de las zonas protegidas;
- d) la notificación de información sobre las zonas protegidas".

Es obvio que tales directrices o criterios comunes no pueden vincular jurídicamente a los Estados ribereños del Mediterráneo, pero en la medida en que los mismos se negocien por consenso, pueden llegar a ejercer una gran influencia en el momento de tomar decisiones, sin menoscabar formalmente las competencias discrecionales de los Estados ribereños de este mar.

96. Cfr. VUKAS, B. (1987), "The Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution", *op. cit.*, pp. 431-432.

97. Artículo 3.-1. Únicamente en los supuestos en los que una Parte Contratante se proponga establecer una zona protegida contigua a la frontera o a los límites de la zona de jurisdicción nacional de otra Parte Contratante o de otro Estado que no sea Parte en el Protocolo de Ginebra, se intenta limitar de forma moderada esta competencia discrecional. Para estos supuestos, el artículo 6 establece el deber de consulta entre los Estados interesados.



En segundo lugar, aunque se parte de la premisa de que las medidas de protección a adoptar para cada zona especialmente protegida es una competencia discrecional de cada Estado ribereño del Mediterráneo, el Protocolo de Ginebra proporciona un listado abierto con un amplio catálogo de medidas de protección que las Partes Contratantes pueden adoptar, si así lo desean, para cada zona especialmente protegida. Este listado indicativo abarca las siguientes posibles medidas de protección:

- a) la organización de un sistema de planificación y ordenación;
- b) la prohibición de verter o descargar desechos o cualesquiera otras materias que puedan resultar perjudiciales para la zona protegida;
- c) la reglamentación del paso de buques y de toda detención o fondeo;
- d) la reglamentación de la caza, de la pesca, de la captura de animales y de la recolección de vegetales;
- e) la prohibición de la destrucción de vegetales o animales y de la introducción de especies exóticas;
- f) la reglamentación de cualquier acto que pueda acarrear perjuicios o perturbaciones para la fauna o la flora, incluida la introducción de especies zoológicas o botánicas autóctonas;
- g) la reglamentación de cualquier actividad que implique la exploración o la explotación del fondo del mar o su subsuelo o la modificación de la configuración del fondo del mar;
- h) la reglamentación de cualquier actividad que implique la modificación de la configuración del suelo o la explotación del subsuelo de la parte terrestre de una zona marítima protegida;
- i) la reglamentación de cualquier actividad arqueológica y de la recogida de cualquier objeto que pueda considerarse como un bien arqueológico;
- j) la reglamentación del comercio, la importación y la exportación de animales o de partes de ellos, de vegetales o de partes de ellos y de objetos arqueológicos procedentes de zonas protegidas y sujetos a medidas de protección;
- k) cualquier otra medida encaminada a salvaguardar los procesos ecológicos y biológicos en las zonas protegidas<sup>98</sup>.

98. Cfr. artículo 7.



Debe tenerse en cuenta, además, que para reforzar la protección de una zona especialmente protegida, las Partes Contratantes podrán establecer una o más zonas colindantes a la misma, en las que las limitaciones de las actividades humanas sean menos estrictas, sin dejar por ello de ser compatibles con las finalidades de las zonas especialmente protegidas<sup>99</sup>.

Por otro lado, las zonas especialmente protegidas establecidas de conformidad con el Protocolo de Ginebra no se limitan únicamente a proveer una protección indirecta a las especies vivas que en ellas se encuentren. De hecho, estas zonas pueden responder a objetivos más amplios. Así, de conformidad con el artículo 3.2, las zonas especialmente protegidas:

"se establecerán con objeto de salvaguardar en particular:

- (a) - lugares de valor biológico y ecológico;
  - la diversidad genética, así como niveles de población satisfactorios, de las especies, sus zonas de reproducción y sus hábitat;
  - tipos representativos de ecosistemas, así como los procesos ecológicos;
- (b) lugares de especial importancia por su interés científico, estético, histórico, arqueológico, cultural o educativo".

Pero una vez más, el Protocolo de Ginebra tampoco estableció ninguna lista de zonas especialmente protegidas en el Mediterráneo. Esta laguna se solventó, aunque sólo parcialmente, mediante la introducción de la obligación para las Partes de proporcionar una publicidad apropiada al establecimiento de zonas protegidas (artículo 8) y de informar al público, tan ampliamente como sea posible, del valor e interés de las zonas protegidas y del conocimiento científico que se pueda obtener de las mismas, tanto desde el punto de vista de la conservación de la naturaleza, como desde el arqueológico (artículo 11).

## 2. *El período de transición*

Afortunadamente, las carencias del Protocolo de Ginebra se hicieron muy pronto evidentes y se les intentó poner remedio a lo largo de la segunda década de vida del Plan de Acción para el Mediterráneo (1985-1995).

99. *Ibid.*, artículo 5.



Así, en primer lugar, cabe recordar que el Protocolo de Ginebra no contempló la posibilidad de crear, en el marco del Plan de Acción para el Mediterráneo, un centro de actividades regionales especializado en estas materias. Sin embargo, la reunión de los Gobiernos de los Estados mediterráneos en Atenas en 1980 aprobó la oferta de Túnez de ser la sede de dicho centro. El Centro de actividades regionales para zonas especialmente protegidas (RAC-SPA) se creó en 1985<sup>100</sup>.

En segundo lugar, incluso antes de la entrada en vigor del Protocolo de Ginebra<sup>101</sup>, las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona adoptaron, el 13 de septiembre de 1985, la Declaración de Génova sobre la Segunda Década Mediterránea<sup>102</sup>. Esta Declaración estuvo motivada por la revisión que realizaron, tanto los Estados ribereños del Mediterráneo como la propia Comunidad Económica Europea, de la cooperación lograda en los diez primeros años de vida del Plan de Acción para el Mediterráneo. Aunque concluyeron que era mucho lo que se había conseguido, también constataron que quedaba mucho por hacer. En consecuencia, la Declaración de Génova identificó diez objetivos a alcanzar con carácter prioritario durante la segunda década de vida del Plan de Acción para el Mediterráneo, es decir, antes del final de 1995. Por un lado, debe destacarse que dos de estos objetivos resaltaron la necesidad de establecer, como mínimo, un número determinado de zonas especialmente protegidas en el Mediterráneo. En concreto, se perseguía la "identificación y protección de, como mínimo, cien zonas históricas costeras de interés común", así como la "identificación y protección de, como mínimo, cincuenta nuevas zonas o reservas marinas o costeras de interés mediterráneo"<sup>103</sup>. Por otro lado, entre estos objetivos se incluyó la "protección de las especies marinas en peligro (p. ej. la foca monje y la tortuga marina mediterránea)", sin que su protección quedase confinada al interior de los límites de las zonas especialmente protegidas existentes en el Mediterráneo<sup>104</sup>.

Esta nueva maquinaria y objetivos se desarrollaron inmediatamente. En 1987, el Centro de actividades regionales para las zonas especialmente pro-

100. Cfr. UNEP (1992), *The Mediterranean Action Plan. Saving our common heritage*, Athens, p. 27.

101. El Protocolo de Ginebra entró en vigor el 23 de marzo de 1986.

102. El texto de la Declaración de Génova sobre la Segunda Década Mediterránea se puede consultar, en su versión inglesa, en MILES, E. L.; TREVES, T. (ed.s) (1993), *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, Honolulu, pp. 236-238.

103. Declaración de Génova, punto 17, párrafos (g) y (h).

104. *Ibid.*, punto 17, párrafo (e).



tegidas se inauguró oficialmente y, el mismo año, se adoptaron las Guías para la selección, la creación, la gestión y la notificación de la información sobre las zonas protegidas marinas y costeras en el Mediterráneo<sup>105</sup>.

Por otro lado, los Estados mediterráneos encargaron al Consejo Internacional para los Monumentos y los Lugares (ICOMOS) la misión de redactar un proyecto de principios generales y de criterios de selección para las zonas históricas costeras de interés común. En 1987, todos los Estados mediterráneos adoptaron una lista inicial de cien zonas históricas, con el sobreentendido de que esta lista permanecería abierta. Finalmente, debe mencionarse que, en la actualidad, existen ciento veintitrés zonas especialmente protegidas en el Mediterráneo, es decir, sesenta y cuatro zonas especialmente protegidas más que cuando se adoptó la Declaración de Génova<sup>106</sup>.

Simultáneamente, las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona reconocieron que las disposiciones del Protocolo de Ginebra no eran suficiente para asegurar la protección de ciertas especies en peligro y, en consecuencia, adoptaron diferentes Planes de acción: para las focas monje, en 1987<sup>107</sup>; para las tortugas marinas, en 1989<sup>108</sup>; y para los cetáceos, en 1991<sup>109</sup>. Al Centro de actividades regionales para las zonas especialmente protegidas se le encargó también la coordinación de las actividades relevantes previstas en estos Planes de acción para especies en peligro.

105. REGIONAL ACTIVITY CENTRE FOR SPECIALLY PROTECTED AREAS (1987), *Guidelines for the Selection, Establishment, Management and Notification of Information on Marine and Coastal Protected Areas in the Mediterranean*, Tunis, 28 pág.s.

106. Vide REGIONAL ACTIVITY CENTRE FOR SPECIALLY PROTECTED AREAS (1994), *Repertoire des aires marines et cotieres protegees dans la Méditerranée. Sites d'importance biologique et ecologique*, Tunis, 272 pág.s.

107. Vide REGIONAL ACTIVITY CENTRE FOR SPECIALLY PROTECTED AREAS (1995), *Present status and trend of the Mediterranean monk seal (Monachus monachus) populations*, Tunis, 70 pág.s; y el documento UNEP(OCA)/MED WG 87/4 (15 December 1994), *Report of the Meeting of Experts on the evaluation of the implementation of the Action Plan for the management of the Mediterranean monk seal*, 57 pág.s.

108. Vide REGIONAL ACTIVITY CENTRE FOR SPECIALLY PROTECTED AREAS (1993), *La Protection des Cétacés, du Phoque Moine, des Tortues Marines, des Plantes Marines et des Oiseaux en Méditerranée*. Document Préparé par Cyrille De Klemm, Tunis, 21 pág.s.

109. Vide UNEP/IUCN (1994), *Technical Report on the State of Cetaceans in the Mediterranean*, MAP Technical Reports Series n° 82, UNEP, RAC-SPA, Tunis, 37 pág.s.

### 3. *El nuevo marco para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo*

Tras la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992), la VIII Reunión Ordinaria de las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona, celebrada en Antalya, Turquía, del 12 al 15 de octubre de 1993, decidió iniciar un proceso de revisión para actualizar y adaptar el Plan de Acción para el Mediterráneo y sus diversos instrumentos jurídicos a los nuevos conceptos y técnicas medio ambientales que se habían desarrollado en los últimos veinte años<sup>110</sup>. Después de una serie de reuniones técnicas preparatorias<sup>111</sup>, los Estados ribereños del Mediterráneo adoptaron en Barcelona, el 10 de junio de 1995, un conjunto de nuevos instrumentos políticos y jurídicos para la protección del medio ambiente y la consecución del desarrollo sostenible en el Mediterráneo<sup>112</sup>, muchos de los cuales tratan también de las zonas especialmente protegidas y de la diversidad biológica<sup>113</sup>.

110. Cfr. UNEP(OCA)/MED IG.3/5: *Report of the Eighth Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and Its Related Protocols*, pág. 25, párr. 139.

111. Una mención especial merece, debido a que no fue una reunión técnica sino política, la Conferencia Ministerial celebrada en Túnez el 1 de noviembre de 1994, en la que los Ministros de medio ambiente de los Estados mediterráneos subrayaron la necesidad de conseguir un desarrollo sostenible en el Mediterráneo. El Informe de la Conferencia Ministerial y el texto del Programa MED 21, pueden consultarse en REPUBLIC OF TUNISIA, MINISTRY OF ENVIRONMENT AND LAND USE PLANNING (1995), *The Tunis Conference on Sustainable Development in Mediterranean. November 1st 1994*, 2 vols.

112. Sobre el reciente proceso de revisión de los instrumentos para la protección del medio ambiente en el Mediterráneo, vide "International Law Facing Mediterranean Sustainable Development: the Revision of the Barcelona Convention and its Related Protocols", *ICCOPS International Workshop 1995: Regional Seas towards Sustainable Development in the Mediterranean*, Genoa, 19-22 April 1995; SCOVAZZI, T. (1995), "Nuovi sviluppi nel 'sistema di Barcellona' per la protezione del Mediterraneo dall'inquinamento", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1995, pp. 735-740; ROS VICENT, J. (1995), "2ª Introducció". En: GENERALITAT DE CATALUNYA (ed.), *Conveni de Barcelona per a la protecció de la mar Mediterrània*, Barcelona, pp. 7-18; MARCHISIO, S. (1995), "Mediterranean sustainable development in international law". En: E. Ozhan (ed.), *Proceedings of the Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*, vol. 1, MEDCOAST Secretariat, Middle East Technical University, Ankara, Turkey, pp. 657-669; VALLEGA, A. (1995), "The Mediterranean after the 1995 Convention. The historical sense of a turnaround point". En: *ibid.*, pp. 719-732; JUSTE RUIZ, J. (1995), "El Plan de Acción para el Mediterráneo 20 años después: La revisión del Convenio de Barcelona y sus protocolos", *Meridiano Ceri*, 6, pp. 12-15; *ibid.* (1995), "The Revision of the Barcelona Convention and its Related Protocols". En: *ICCOPS Meeting*, Genoa 20-23 April 1995, (en prensa); *ibid.* (1995), "Le Plan





Entre ellos, debe destacarse, en primer lugar, la aprobación del Plan de acción para la protección del medio marino y el desarrollo sostenible de las zonas costeras del Mediterráneo (Fase II del Plan de Acción para el Mediterráneo)<sup>114</sup>. La nueva Fase II del Plan de Acción para el Mediterráneo ahora incluye expresamente entre sus objetivos principales tanto "la ordenación sostenible de los recursos marinos y terrestres naturales", como "proteger la naturaleza y proteger y realzar los lugares y paisajes de valor ecológico o cultural". Además, también contiene dos secciones relativas, respectivamente, a los recursos vivos del mar y a la conservación de la naturaleza, el paisaje y los lugares.

Vale la pena destacar que la primera de estas secciones<sup>115</sup> menciona, entre sus objetivos principales, los de detener las tendencias actuales hacia la degradación de los recursos y los hábitat; la ordenación sostenible de los recursos vivos del mar en los ámbitos nacional y regional<sup>116</sup>; la introducción del principio de precaución<sup>117</sup> en las políticas comunes de ordenación de los

d'action pour la Méditerranée vingt ans apres: la révision des instruments de Barcelone", *Espaces et ressources maritimes*, 9, pp. 249-259; BOU FRANCH, V. (1996), "Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea", *Anuario de Derecho Internacional*, 12, pp. 201-251.

113. Todos los instrumentos políticos y jurídicos adoptados en la Conferencia de Barcelona, pueden consultarse en sus cuatro versiones oficiales (inglés, francés, español y árabe) en UNEP(OCA)/MED IG.67 (1 de julio de 1995): *Acta final de la Conferencia de plenipotenciarios sobre las enmiendas al Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, al Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves y al Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo*, 409 pág.s. Una versión en catalán de todos los textos mediterráneos, que integra las enmiendas adoptadas en el reciente proceso de revisión concluido en 1995, puede consultarse en: GENERALITAT DE CATALUNYA (ed.) (1995), *Conveni de Barcelona per a la protecció de la mar Mediterrània*, Barcelona, 118 pág.s. y en castellano en MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1996), *Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo*, 125 pág.s.

114. La Fase II del Plan de Acción para el Mediterráneo consta de los tres siguientes capítulos: el desarrollo sostenible en el Mediterráneo; el fortalecimiento del marco legal; y las disposiciones institucionales y financieras.

115. Cfr. la sección I.1.3.3. de la II Fase del Plan de Acción para el Mediterráneo.

116. La II Fase del Plan de Acción para el Mediterráneo también incluye una sección I.1.4, dedicada a la ordenación integrada de las zonas costeras. Entre los objetivos previstos en esta sección, se incluyen expresamente la preservación de la diversidad biológica de los ecosistemas costeros y la preservación de los ecosistemas para las generaciones futuras.

117. Según el principio nº 15 de la Declaración de principios de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus



recursos marinos vivos; y la extensión a la alta mar de las medidas relativas a la protección y conservación de los recursos marinos vivos. Probablemente, es en este último objetivo donde se hace más evidente el progresivo acercamiento y la necesidad de coordinar la normativa internacional medio ambiental que persigue principalmente la protección de la diversidad biológica con la normativa internacional pesquera. Para lograrlo, esta sección de la Fase II del Plan de Acción para el Mediterráneo establece dos vías distintas. Por un lado, persigue establecer, por conducto de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), el marco jurídico para un enfoque cooperativo de la protección y conservación de los recursos vivos del mar existentes más allá de los mares territoriales. Por otro lado, se pretende velar por la aplicación en el Mediterráneo de los más recientes instrumentos jurídicos internacionales de ámbito mundial que regulan la actividad pesquera, tales como "el Código de Conducta para la pesca responsable establecido por la FAO, el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros en alta mar y las decisiones adoptadas en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces compartidas y las poblaciones de peces altamente migratorias"<sup>118</sup>.

La segunda sección mencionada concierne a la conservación de la naturaleza, el paisaje y los lugares<sup>119</sup>. Esta sección de la II Fase del Plan de Acción para el Mediterráneo tiene por finalidad proponer a las Partes Contratantes un programa de actividades que les ayude a proteger y a administrar de manera sostenible el patrimonio mediterráneo natural y cultural, contribuyendo de este modo al desarrollo sostenible de la región. Consiguientemente, se propone la realización de cinco tipos de actividades: recolección de datos y evaluación periódica de la situación; medidas jurídicas; planificación y ordenación; sensibilización y participación del público; e intercambio de experiencias y fortalecimiento de las capacidades naturales. También cabe mencionar que, al adoptar medidas jurídicas, se prestará una atención especial en el Mediterráneo a los hábitat de especies amenazadas, a los ambientes insulares y a los vestigios arqueológicos, con inclusión de puertos, estructuras y pecios sumergidos; al otorgamiento de una protección legal a las especies amenazadas y/o en peligro y, en particular, a la foca monje y a las diferentes especies de

capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

118. *Vide* la segunda parte del presente trabajo.

119. Cfr. la sección 1.2 de la II Fase del Plan de Acción para el Mediterráneo.



tortugas marinas y cetáceos del Mediterráneo; y al establecimiento de una lista de "zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo" y de una lista de especies en peligro.

En segundo lugar, las compromisos políticos asumidos por los Estados mediterráneos en la II Fase del Plan de Acción para el Mediterráneo se complementaron con la adopción de otro documento, también de un marcado carácter político, que identifica los Sectores de Actividades Prioritarias relacionadas con el Medio Ambiente y el Desarrollo en la Cuenca Mediterránea durante la próxima década (1996-2005), teniendo en cuenta el Programa MED 21<sup>120</sup>. Como mínimo, se deben destacar tres sectores de actividades prioritarias. El primero, trata de la ordenación de los recursos genéticos y, para alcanzar este objetivo, las Partes Contratantes se comprometen a preparar medidas adecuadas de conservación *in situ* de los recursos genéticos y a promover la creación de un banco de genes y la utilización racional de los recursos genéticos en su territorio.

El segundo sector de actividades prioritarias relevante para esta investigación se refiere a los recursos vivos del mar. Las actividades previstas en este sector durante la próxima década consisten en un reforzamiento de la cooperación internacional en materia pesquera, pues se pretende tanto lograr el establecimiento de políticas comunes de ordenación de los recursos inspiradas en el principio de precaución, como la aplicación en el Mediterráneo de los convenios internacionales relativos a la pesca y, en particular, del Código de conducta para una pesca responsable.

El último sector de actividades prioritarias destacable versa sobre la conservación de la naturaleza, el paisaje y los lugares. De los tres sectores de actividades prioritarias comentados, éste es con mucha diferencia el que contiene más actividades previstas para la próxima década, tales como: la preparación y aprobación de estrategias nacionales para la conservación de la diversidad biológica; el establecimiento de inventarios de los elementos de la diversidad biológica mediterránea y de listas de las especies amenazadas y de los lugares de valor natural o cultural; la redacción y aprobación de los anexos al Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el

120. El Programa MED 21 es la concreción para el Mediterráneo del Programa 21, adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El Programa MED 21 se adoptó el 1 de noviembre de 1994, en la Conferencia Ministerial de Túnez sobre el desarrollo sostenible en el Mediterráneo. Su texto en versión inglesa se puede consultar en: REPUBLIC OF TUNISIA, MINISTRY OF ENVIRONMENT AND LAND USE PLANNING (1995), *The Tunis Conference on Sustainable Development in Mediterranean. November 1st 1994, op. cit.*, vol. 2.



Mediterráneo; la promoción de la conservación y ordenación racional de los humedales mediterráneos; el estímulo del establecimiento de mecanismos nacionales de inspección y de instrumentos políticos sobre la utilización de la tierra que permitan proteger las zonas costeras que se han de salvaguardar teniendo en cuenta la situación concreta de cada Estado mediterráneo; y la aplicación, en cooperación con otras organizaciones interesadas, de planes de acción sobre la foca monje, las tortugas marinas y los mamíferos mediterráneos.

Finalmente, el 10 de junio de 1995, es decir, el mismo día en que se aprobaron los instrumentos políticos apenas citados, también se adoptaron diversas medidas jurídicas internacionales. Por un lado, se enmendó el Convenio de Barcelona<sup>121</sup> y, sin ninguna duda, la enmienda más importante que se adoptó, relativa al objeto de estudio del presente trabajo, es la introducción de un nuevo artículo 9A sobre la conservación de la diversidad biológica, que es del siguiente tenor:

"Las Partes Contratantes adoptarán, individual o conjuntamente, todas las medidas adecuadas para proteger y preservar la diversidad biológica, los ecosistemas raros o frágiles, así como las especies de flora y fauna silvestres que son raras, que se están agotando o que se ven amenazadas o en peligro y sus hábitat, en la zona a la que se aplica el presente Convenio".

En consecuencia, la laguna jurídica que, a este respecto, existía en el primitivo Convenio de Barcelona ha desaparecido, reconociéndose la necesidad de proteger tanto las zonas como la diversidad biológica en el texto jurídico más importante de los que integran el sistema para la protección del medio ambiente en el Mediterráneo.

Por otro lado, también se adoptó un nuevo Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo (Barcelona, 10 de junio de 1995)<sup>122</sup>. Cuando el Protocolo de Barcelona de 1995 entre en vigor, sustituirá al Protocolo de Ginebra de 1982 en las relaciones entre las Partes Contratantes en ambos instrumentos jurídicos. Al igual que el Protocolo de Ginebra de 1982, el nuevo Protocolo de Barcelona de 1995 persigue:

121. El nuevo título del Convenio de Barcelona enmendado es el de Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo.

122. Sobre el mismo, vide BOU, V. (1995), "Protected Areas and Species: The Mediterranean Basin". En: E. OZHAN (ed.) *Proceedings of the Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*, vol. 3, pp. 671 y ss.



"proteger y, en su caso, mejorar el estado del patrimonio natural y cultural del Mediterráneo, en particular mediante el establecimiento de zonas especialmente protegidas y también mediante la protección y conservación de las especies amenazadas"<sup>123</sup>.

Además, el ámbito geográfico de aplicación del Protocolo de Barcelona de 1995 se ha ampliado notablemente. De conformidad con su artículo 2.-1, este Protocolo se aplicará a la Zona del Mar Mediterráneo, que comprende las aguas marítimas del Mediterráneo propiamente dicho, con sus golfos y mares tributarios, limitada al oeste por el meridiano que pasa por el faro del Cabo Espartel, en la entrada del Estrecho de Gibraltar, y al este por los límites meridionales del Estrecho de los Dardanelos, entre los faros Mehmetcik y Kumkale. A partir de ahora, se incluyen también el lecho del mar y su subsuelo; las aguas, el lecho del mar y su subsuelo del lado hacia la tierra de la línea de base a partir de la cual se mide la anchura del mar territorial y que se extiende, en el caso de los cursos de agua, hasta el límite del agua dulce; y las zonas costeras terrestres designadas por cada una de las Partes Contratantes, incluidos los humedales<sup>124</sup>.

No obstante, debe señalarse que el Protocolo de Barcelona de 1995 no pretende en la práctica ni limitar su aplicación únicamente a la región mediterránea, ni ser vinculante jurídicamente sólo para las Partes Contratantes. Al igual que sucede en el caso del Convenio de Berna, en el Protocolo de Barcelona de 1995 también existe una disposición que persigue proteger a las especies en peligro o amenazadas a lo largo de todo su ámbito geográfico de distribución. Pero la manera en que se pretende conseguir este objetivo ya no consiste en invitar a los Estados terceros a adherirse al Protocolo de Barcelona de 1995, que es la fórmula seguida en el Convenio de Berna, sino en "consultar, directamente o por conducto del Centro, a los Estados del ámbito geográfico que no son Partes en el presente Protocolo, con miras a coordinar sus esfuerzos de ordenación y protección de especies en peligro o amenazadas"

123. Preámbulo, párrafo 3.

124. La ampliación del ámbito geográfico de aplicación de este Protocolo, que de hecho incluye todas las zonas marítimas del Mediterráneo, con independencia de que estén sometidas o no a la soberanía o jurisdicción nacional de los Estados ribereños, sólo fue posible tras larguísimas discusiones acerca de la inclusión de una cláusula de no reclamación, que se contiene en el artículo 2, párrafos 2 y 3. Esta cláusula de no reclamación se hizo necesaria, debido a los complejos contenciosos territoriales existentes entre Grecia y Turquía.



(artículo 11.-7)<sup>125</sup>. Debe subrayarse que esta disposición es aplicable a dos supuestos diferentes. Es posible que algún Estado ribereño del Mediterráneo no sea Parte Contratante en este Protocolo de Barcelona de 1995 y que, sin embargo, en las zonas marítimas sometidas a su soberanía o jurisdicción habiten algunas especies en peligro o amenazadas. Pero también puede darse el caso de que, debido a su carácter migratorio o a otras razones, algunas especies en peligro o amenazadas no limiten sus hábitat al Mediterráneo. En este último supuesto, el deber de consulta previsto en el artículo 11 del Protocolo de Barcelona de 1995 también se extiende al Estado no mediterráneo en cuyos espacios marinos se encuentren estas especies.

Esta disposición se ratifica y complementa, además, con lo previsto en el artículo 28.-2, que tampoco tiene limitado expresamente su ámbito de aplicación a la región mediterránea. De conformidad con este artículo:

"Las Partes se comprometen a adoptar medidas adecuadas, compatibles con el derecho internacional, para que nadie participe en ninguna actividad contraria a los principios u objetivos del presente Protocolo"<sup>126</sup>.

La primera de las dos obligaciones generales asumida por las Partes Contratantes en el Protocolo de Barcelona de 1995 consiste en adoptar "las medidas necesarias para proteger, preservar y administrar de una manera sostenible y ambientalmente racional, zonas de valor natural o cultural especial, particularmente mediante el establecimiento de zonas protegidas"<sup>127</sup>. Para alcanzar este objetivo, la Parte II de este Protocolo se dedica a la protección de las zonas<sup>128</sup>. La característica más original de esta Parte II radica en la distinción que se realiza entre las zonas especialmente protegidas (Sección primera) y las zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo (Sección segunda). La Sección primera incluye casi todas las disposiciones substantivas

125. De una forma similar, el artículo 28.-1 afirma que: "Las Partes invitarán a los Estados que no son Partes en el Protocolo y a las organizaciones internacionales a cooperar en la aplicación del presente Protocolo".

126. Esta disposición, conocida como cláusula antártica, se inspira en el artículo X del Tratado de la Antártida.

127. Artículo 3.-1 (a). Esta disposición también significa que el establecimiento de zonas especialmente protegidas no es la única forma de proteger, preservar y administrar las zonas de valor natural o cultural especial.

128. Una característica nueva de este Protocolo consiste en que el mismo se estructura en seis partes: disposiciones generales; protección de las zonas; protección y conservación de las especies; disposiciones comunes a las zonas y especies protegidas; disposiciones institucionales; y disposiciones finales.



ya establecidas en el Protocolo de Ginebra de 1982, con sus correspondientes mejoras técnicas. En consecuencia, las zonas especialmente protegidas podrán ser establecidas por cada Parte Contratante en las zonas marítimas o costeras sometidas a su soberanía o jurisdicción (artículo 5.-1)<sup>129</sup>, con el objetivo de salvaguardar:

a) tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos de dimensión adecuada para garantizar su viabilidad a largo plazo y para mantener su diversidad biológica;

b) hábitat que estén en peligro de desaparición en su zona natural de distribución en el Mediterráneo o que tienen una zona natural reducida de distribución como consecuencia de su regresión o a causa de la limitación intrínseca de su zona;

c) hábitat fundamentales para la supervivencia, reproducción y recuperación de especies en peligro, amenazadas o endémicas de flora o fauna<sup>130</sup>;

d) lugares de particular importancia debido a su interés científico, estético, cultural o educativo" (artículo 4).

Mientras que el catálogo de las medidas de protección que las Partes Contratantes en este Protocolo de Barcelona de 1995 pueden adoptar para cada zona especialmente protegida sigue muy de cerca la enumeración de medidas contenida en el artículo 7 del Protocolo de Ginebra de 1982<sup>131</sup>, cabe resaltar, por su novedad, la introducción de un nuevo artículo 7 sobre planificación, ordenación, supervisión y vigilancia de las zonas especialmente protegidas. Este artículo prevé, entre otras cosas, la gestión integrada de las zonas especialmente protegidas que abarquen espacios terrestres y marítimos. En contraposición, toda mención de la posible existencia de zonas colindantes a las zonas especialmente protegidas, como la que se contenía en el artículo 5

129. La inclusión del término "jurisdicción" podría constituir una base jurídica suficiente para establecer zonas especialmente protegidas en el interior de unas hipotéticas zonas económicas exclusivas, si este espacio marino llegara a crearse en el futuro en el Mediterráneo.

130. Conforme al artículo 1, por "especies en peligro" debe entenderse toda especie que esté en peligro de extinción en la totalidad o en parte de su territorio; "especies endémicas" significa toda especie cuyo territorio se vea circunscrito a una zona geográfica limitada; y con la expresión "especies amenazadas" se entiende toda especie que es probable se extinga en el futuro previsible en la totalidad o en parte de su territorio y cuya supervivencia es poco probable si los factores causantes de su disminución numérica o degradación de su hábitat siguen actuando. Como ya se ha tenido la ocasión de comprobar, no es frecuente que los textos jurídicos internacionales definan estos conceptos.

131. Compárese, a estos efectos, el artículo 6 del Protocolo de Barcelona de 1995 con lo dispuesto en el artículo 7 del Protocolo de Ginebra de 1982.



del Protocolo de Ginebra de 1982, fueron deliberadamente suprimidas del texto del Protocolo de Barcelona de 1995.

Por otro lado, para promover la cooperación internacional de ámbito regional en la ordenación y conservación de zonas naturales, así como en la protección de especies amenazadas y sus hábitat, las Partes Contratantes se comprometen a establecer una "Lista de zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo". En esta Lista se pueden incluir lugares protegidos que:

- puedan desempeñar una función importante en la conservación de los componentes de la diversidad biológica en el Mediterráneo;
- contengan ecosistemas típicos de la zona mediterránea o los hábitat de especies en peligro;
- tengan un interés científico, estético cultural o educativo especial" (artículo 8).

Las diferencias existentes entre las zonas especialmente protegidas y las zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo consisten no únicamente en el reconocimiento internacional de la importancia particular de estas últimas zonas para el Mediterráneo, sino que también afectan tanto a su localización geográfica, como a los procedimientos previstos para su establecimiento. De esta forma, debe tenerse en cuenta que las zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo pueden crearse, además de en las zonas marinas y costeras sometidas a la soberanía o jurisdicción nacional de los Estados ribereños del Mediterráneo, en aquellas otras zonas marítimas situadas parcial o totalmente en alta mar.

Además, mientras que los procedimientos jurídicos a seguir para la creación de zonas especialmente protegidas es una competencia discrecional de cada Parte Contratante, que gozan de libertad para describirlos en su derecho interno, el procedimiento para establecer zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo y su inclusión en la Lista es un procedimiento reglado internacionalmente, que se describe en el artículo 9 del Protocolo de Barcelona de 1995. De conformidad con el mismo, las Partes Contratantes interesadas pueden presentar propuestas, si se trata de un área existente en una zona ya definida, sobre la que ejerce su soberanía o jurisdicción. También pueden presentar propuestas conjuntamente dos o más Partes Contratantes vecinas inte-





resadas si el área está situada en alta mar<sup>132</sup> o en zonas en las que todavía no se hayan determinado los límites de la soberanía o jurisdicción nacional<sup>133</sup>. Tras examinar que el área propuesta se ajusta a las directrices y criterios comunes que las Partes Contratantes adoptarán para la selección de zonas marítimas y costeras protegidas que puedan incluirse en la Lista de zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo (artículo 16), se abre un procedimiento bicéfalo para la inclusión del área propuesta en la Lista. Si la propuesta versa sobre un área sometida a la soberanía o jurisdicción de una Parte Contratante, entonces corresponde a la reunión de las Partes decidir sobre su posible inclusión en la Lista de zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo. Pero si la propuesta afecta a un área que está situada parcial o totalmente en alta mar o en zonas en las que todavía no se hayan determinado los límites de la soberanía o jurisdicción nacional, entonces la decisión sobre la inclusión del área en la Lista será adoptada por consenso de las Partes Contratantes, que deberán igualmente aprobar las medidas de protección y conservación aplicables a cada zona especialmente protegida de importancia para el Mediterráneo (artículo 9).

La segunda de las obligaciones generales asumida por las Partes Contratantes en el Protocolo de Barcelona de 1995 consiste en adoptar "las medidas necesarias para proteger, preservar y ordenar las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro" y en cooperar, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales competentes, en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica<sup>134</sup> en la región mediterránea. Para poder alcanzar estos objetivos, la Parte III del Protocolo de Barcelona de 1995

132. Cabe notar que si el área propuesta se encuentra situada totalmente en alta mar, no siempre será fácil identificar con claridad cuáles son las Partes Contratantes que hay que considerar como "vecinas". Además, si el área propuesta se encuentra situada totalmente en alta mar, no queda muy claro porqué la posibilidad de presentar propuestas se restringe exclusivamente a las Partes Contratantes que sean "vecinas", en vez de ser una opción abierta a todas las Partes Contratantes.

133. Sobre las delimitaciones marítimas alcanzadas en el Mediterráneo y, en particular, sobre la actitud del Estado español al respecto, *vide* ORIHUELA CALATAYUD, E. (1989), *España y la delimitación de sus espacios marinos*, 258 pág.s; JUSTE RUIZ, J. (1994), "La délimitation des espaces marins dans la Méditerranée occidentale et les intérêts espagnols". En: A. de GUTTRY; N. RONZITI (ed.s) *I rapporti di vicinato tra Italia e Francia* Padova (Cedam), pp. 99-110; BOU FRANCH, V. (1997), "La delimitación de los espacios marítimos españoles". En: *Homenaje al Profesor Joaquín Tomás Villarroja*, 30 páginas (en prensa).

134. La definición de la expresión "diversidad biológica" contenida en el artículo 1 (b) del Protocolo de Barcelona de 1995, repite palabra por palabra la definición dada en el artículo 2.1 del Convenio de Río de Janeiro sobre la diversidad biológica.



establece diferentes medidas para la protección y conservación de las especies, que las Partes Contratantes deben adoptar, ya sea en un ámbito nacional, ya sea en el ámbito regional mediterráneo.

En el ámbito nacional, las Partes Contratantes deberán administrar las especies de flora y fauna "con el objetivo de mantenerlas en un estado favorable de conservación"<sup>135</sup>. Para ello, se prevé que las Partes Contratantes:

- a) establecerán y compilarán listas de las especies de flora o fauna en peligro o amenazadas existentes en las zonas sometidas a su soberanía o jurisdicción nacional, concediéndoles la condición de especies protegidas;
- b) reglamentarán y, si procede, prohibirán las actividades que tengan efectos adversos en esas especies o en sus hábitat, y adoptarán medidas de ordenación, planificación y de otra índole;
- c) controlarán y prohibirán, en su caso, la captura, posesión o muerte, incluyendo en la medida de lo posible la captura, posesión o muerte accidental, de las especies de fauna protegidas, las transacciones comerciales, el transporte y la exposición con fines comerciales de esas especies, sus huevos, partes o productos;
- d) controlarán y, en la medida de lo posible, prohibirán la perturbación de la fauna silvestre, especialmente durante los períodos de cría, incubación, hibernación o migración, así como durante otros períodos de tensión biológica;
- e) coordinarán sus esfuerzos, por medio de una acción bilateral o multilateral, incluyendo, si fuera necesario, la celebración de convenios internacionales para la protección y recuperación de especies migratorias cuyo ámbito geográfico se extienda al Mediterráneo<sup>136</sup>;
- f) reglamentarán y, cuando proceda, prohibirán todas las formas de destrucción y perturbación, incluyendo la recogida, la recolección, la corta, el arrancamiento, la posesión, la venta comercial, el transporte

135. Aunque la expresión "estado favorable de conservación" no se define, por "estado de conservación de una especie" debe entenderse, conforme al artículo 1 (f), la suma de las influencias que actúan sobre la especie y que pueden influir en su distribución y abundancia a largo plazo.

136. Esta disposición debería haberse incluido en el artículo 12 ("Medidas cooperativas para la protección y conservación de las especies") y no en el artículo 11, que trata de las medidas a adoptar en el ámbito nacional.



- y la exposición con fines comerciales de las especies protegidas de flora y sus partes y productos;
- g) formularán y adoptarán medidas y planes con respecto a la reproducción *ex situ*, y en especial de la cría en cautiverio, de fauna protegida y la propagación de flora protegida;
  - h) consultarán, directamente o por conducto del Centro de actividades regionales para las zonas especialmente protegidas, a los Estados del ámbito geográfico que no son Partes Contratantes en este Protocolo, con miras a coordinar sus esfuerzos de ordenación y protección de especies en peligro o amenazadas; y
  - i) dispondrán, cuando sea posible, el retorno de especies protegidas exportadas o poseídas ilegalmente, esforzándose por introducir a esos especímenes en sus hábitat naturales.

Por otro lado, las medidas previstas para conseguir la protección y conservación de las especies que se deben adoptar en el ámbito regional mediterráneo responden a tres modalidades diferentes de la cooperación internacional. En primer lugar, cabe destacar que el conjunto de las Partes Contratantes adoptarán las medidas que sean necesarias para velar por la protección y conservación de la flora y fauna enumeradas en dos listas adicionales que se crean en este Protocolo de Barcelona de 1995: la "Lista de especies en peligro o amenazadas" y la "Lista de especies cuya explotación se regula"<sup>137</sup>. Estas medidas deben incluir tanto la prohibición de destruir o de menoscabar los hábitat de las especies enumeradas en la Lista de especies en peligro o amenazadas, como la formulación y aplicación de planes de acción para su conservación o recuperación<sup>138</sup>.

En segundo lugar, también se prevé el deber de cooperar bilateralmente entre dos Partes Contratantes con el fin de garantizar la protección y conservación y, si fuera necesario, la recuperación de las especies amenazadas o en

137. Estas dos listas se adoptaron finalmente en Mónaco, el 24 de noviembre de 1996. Cfr. BADENES, M. (1997), "Recent trends on international protection of species in the Mediterranean Sea Area". En: *Proceedings of the 7th International Conference on Environmental Protection is a Must*, pp. 769 y ss.

138. El inciso final del artículo 12.-3, conforme al cual las Partes Contratantes "seguirán cooperando en la aplicación de los planes de acción pertinentes ya aprobados", provee de cobertura jurídica a los tres planes de acción sobre especies en peligro o amenazadas aprobados con anterioridad a la adopción de este Protocolo de Barcelona de 1995 (para las focas monjes, en 1987; para las tortugas marinas, en 1989; y para los cetáceos, en 1991).

peligro, cuyos ámbitos geográficos se extiendan a ambos lados de una frontera nacional o del límite que separa los territorios o las zonas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción nacional de dos Partes Contratantes en este Protocolo.

En tercer y último lugar, se afirma el deber de las Partes Contratantes de cooperar con las organizaciones internacionales que sean competentes en la materia, para adoptar todas las medidas que resulten adecuadas para asegurar la conservación de las especies enumeradas en la Lista de especies cuya explotación se regula, al mismo tiempo que autorizan y reglamentan la explotación de esas especies con el fin de garantizar y mantener un estado favorable de conservación.

Cabe mencionar, además, que en el Protocolo se ha previsto una excepción general que se puede aplicar a todas las medidas previstas para conseguir la protección y conservación de las especies que se deben adoptar en el ámbito regional mediterráneo, con independencia de a qué modalidad de cooperación internacional respondan, pero que, sin embargo, no es aplicable a las medidas de conservación y protección que las Partes Contratantes puedan adoptar en el ámbito nacional<sup>139</sup>. Esta excepción consiste en que, cuando no se disponga de otras soluciones satisfactorias y la exención no perjudique a la supervivencia de la población o a cualquier otra especie, las Partes podrán otorgar exenciones a las prohibiciones prescritas con respecto a la protección de las especies enumeradas en cualquiera de las dos listas, siempre y cuando la exención responda a fines científicos, educativos o de ordenación que sean necesarios para garantizar la supervivencia de la especie o para evitar daños importantes.

Finalmente, y con independencia de en qué ámbito, nacional o regional, se adopten las medidas de protección y conservación, se ha previsto la obligación de las Partes Contratantes de reaccionar frente a la introducción en el Mediterráneo de especies no indígenas o modificadas genéticamente. De esta forma, y con carácter general, se afirma el deber de las Partes Contratantes de adoptar todas las medidas que sean adecuadas para reglamentar la introducción intencional o accidental de especies no indígenas o genéticamente modificadas en las especies silvestres, incluyendo la prohibición de aquéllas que puedan tener repercusiones nocivas en los ecosistemas, hábitat o especies medite-

139. La razón de esta disfuncionalidad estriba en que la excepción se encuentra regulada en el último párrafo del artículo 12, titulado "Medidas cooperativas para la protección y conservación de las especies", con lo que no resulta aplicable a las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 11, titulado "Medidas nacionales para la protección y conservación de las especies". Para que esta excepción fuese aplicable en ambos supuestos, debería estar regulada en un artículo aparte, y no en un párrafo del artículo 12.



rráneas. Si bien es cierto que esta disposición está orientada al futuro, no se puede ignorar, sin embargo, que la introducción de especies no indígenas o modificadas genéticamente constituye un problema real, contra el que resulta especialmente difícil luchar, y que ya está produciendo efectos nocivos en el Mediterráneo<sup>140</sup>. Por ello, con realismo y con un lenguaje más moderado, el Protocolo de Barcelona de 1995 recoge el compromiso de las Partes Contratantes de esforzarse por aplicar todas las medidas posibles para erradicar especies que ya se han introducido cuando, después de una evaluación científica, resulte que esas especies causan o es probable que causen daños a los ecosistemas, hábitat o especies mediterráneas.

## PARTE SEGUNDA

### LA REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL DE LA PESCA Y LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS MARINOS VIVOS EN EL MEDITERRÁNEO

En el Mar Mediterráneo coexisten diversos regímenes jurídicos internacionales sobre la pesca y conservación de los recursos ictiológicos. El marco jurídico general de obligada referencia lo constituyen tanto los convenios sobre el Derecho del Mar, resultado de la obra codificadora de la Organización de las Naciones Unidas, como el Derecho Internacional consuetudinario en vigor. Junto a esta normativa de ámbito mundial, son aplicables también en el Mediterráneo toda una serie de normas y convenios regionales y bilaterales de todos los Estados ribereños del Mediterráneo. A ello habría que añadir la situación particular derivada del ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas en materia de pesca, y la progresiva extensión de la política pesquera comunitaria al Mar Mediterráneo.

140. Vale la pena destacar que, pese a los esfuerzos realizados desde 1984, no se ha logrado ni erradicar, ni detener el avance del alga de origen tropical *Caulerpa taxifolia*, por el lecho del Mediterráneo nord-occidental. Vide UNEP(OCA)/MED WG.89/Inf.9 (17 March 1995): *The presence of the tropical alga Caulerpa taxifolia in the Mediterranean Sea*, op. cit., pp. 14 y ss.



## I. LAS NORMAS DE ÁMBITO MUNDIAL SOBRE LAS PESQUERÍAS APLICABLES EN EL MEDITERRÁNEO

Al igual que en los restantes mares y océanos, las normas generales del Derecho del Mar son de aplicación también en el Mar Mediterráneo. A fin de realizar una correcta evaluación de dichas normas, así como de las tendencias evolutivas actuales del Derecho Internacional en la materia, se considera conveniente realizar en primer lugar un somero análisis de la evolución del régimen jurídico de la pesca y la conservación de los recursos biológicos del mar, desde sus orígenes consuetudinarios. En segundo lugar, se examinará su posterior codificación por la Organización de las Naciones Unidas. Finalmente, se destacará la tendencia actual más importante detectable en la práctica internacional, que es la que conduce irreversiblemente hacia la protección y conservación de los ecosistemas marinos en su conjunto, realizando una pesca responsable, concebida como el último intento posible para garantizar la viabilidad económica del sector pesquero en el futuro inmediato y conseguir, al mismo tiempo, la protección de la diversidad biológica en los mares y océanos del mundo.

### 1. *La consagración de la libertad de pesca en alta mar*

El Derecho del Mar estuvo regulado desde tiempos muy remotos por principios y normas de Derecho consuetudinario. Ya desde los orígenes del Derecho Internacional clásico, en el siglo XVI, los Estados mostraron su interés en reservarse las pesquerías existentes en las aguas adyacentes a sus costas. Sin embargo, a excepción de esta estrecha franja marítima que constituía las denominadas aguas territoriales, el resto de mares y océanos del mundo eran libres: su acceso, así como su explotación, carecían de restricciones y las flotas pesqueras ejercían su actividad sin ninguna limitación. Existía la creencia errónea de que el mar era una fuente inagotable de recursos y, por ello, la libertad de pesca en alta mar se consagró como una norma consuetudinaria de ámbito universal. Se considera, asimismo, parte integrante del Derecho Internacional consuetudinario la aplicación en la alta mar del principio de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón, lo que supone que cada buque queda sujeto únicamente al control y a las medidas de ejecución del Estado del cual es nacional.



Así pues, el Derecho Internacional General consagró la división de todos los océanos y mares del mundo en dos grandes zonas sometidas a una distinta regulación jurídica internacional. Durante siglos, el ejercicio de la actividad pesquera estuvo regulado de una forma simple: el mar territorial, por un lado, era, y todavía es, una zona marítima adyacente al territorio terrestre del Estado y sometida a su soberanía y, por tanto, la reglamentación de la pesca era una competencia exclusiva del Estado ribereño; por otro lado, la vasta extensión marítima restante lo constituía la alta mar, espacio en el que regía el principio de libertad, incluida la más absoluta e irrestricta libertad de pesca.

Sin embargo, el alcance absoluto del contenido normativo de este principio fue evolucionando gradualmente hacia concepciones más relativas, subordinándose el ejercicio de la libertad de pesca en alta mar al reconocimiento del igual derecho de los demás. El incremento en la explotación de los recursos ictiológicos fue demostrando que ya no podía sostenerse como cierta la premisa sobre la que se basaba el régimen tradicional de las pesquerías, es decir, el principio de la inagotabilidad de los recursos.

Esta preocupación por el agotamiento de los recursos se manifestó al principio de una forma tímida, mediante la adopción de medidas de conservación en determinadas zonas del mundo, para lo cual se requería una acción concertada de todos los Estados. Estas medidas consistieron, básicamente, en la adopción de acuerdos internacionales con la finalidad de proteger especies o regiones marinas determinadas, algunos de los cuales se aplicaban también al Mar Mediterráneo<sup>141</sup>.

Sería sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando se celebraron varias conferencias internacionales de pesca y se adoptaron nuevos convenios con la finalidad de proteger y evitar la explotación excesiva de determinadas especies o de determinadas regiones que se consideraron en peligro por la explotación incontrolada<sup>142</sup>.

141. Así, por ejemplo, cabe recordar al Convenio internacional para la reglamentación de la caza de la ballena de 1931. En su versión inglesa, se puede consultar en: FUENTES BODELON, F. (dir.) *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio. Textos Internacionales*, CEOTMA-CIFCA, vol. 3, pp. 56 y ss. Una característica común a los primeros tratados de pesquerías es la prevalencia de los factores científicos y económicos sobre los jurídicos, por cuanto trataban de establecer una reglamentación adecuada para la protección de especies concretas, donde quiera que se encontrasen. Por ello, no distinguían entre mar territorial y alta mar.

142. Entre ellos, se creó en 1949 el Consejo General de Pesca del Mediterráneo. *Vide infra*, el apartado II.-1 de esta segunda parte.

La Iª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Ginebra, 1958) codificó por primera vez el Derecho en la materia, adoptando en su seno cuatro convenios que consagraban gran parte del Derecho tradicional<sup>143</sup>. No obstante, en relación con el tema del régimen jurídico de la pesca, los resultados fueron decepcionantes, en especial por lo que respecta a las pesquerías de la alta mar. El Convenio sobre pesca y conservación de los recursos de alta mar no cubría las aspiraciones expansionistas de los Estados partidarios de la creación de nuevos espacios marítimos adyacentes al mar territorial<sup>144</sup>, en los cuales el Estado ribereño tuviera la jurisdicción y control de las pesquerías.

El principio de la libertad de pesca en alta mar, establecido en el artículo 1, párrafo 1 del Convenio de Ginebra sobre pesca quedaba limitado por las obligaciones convencionales de los Estados, por los intereses y derechos del Estado ribereño y por las disposiciones sobre conservación de los recursos vivos que se estipularon en el propio Convenio de Ginebra sobre pesca.

Además, en el párrafo 2, se estableció la obligación de que todos los Estados que se dedicasen a la pesca adoptarían las medidas necesarias para la conservación de los recursos vivos de alta mar, aunque su ámbito de aplicación se restringió a los propios nacionales. En el Convenio de Ginebra sobre pesca se definió el término "conservación", entendido como un conjunto de medidas que permitan obtener un rendimiento óptimo constante de los recursos vivos de la alta mar, de manera que aumente hasta el máximo el abastecimiento de alimentos y de otros productos marinos. Se consideró prioritario que, al formular los programas de conservación, se asegurase el abastecimiento de alimentos para el consumo humano<sup>145</sup>. Es bien conocido el hecho de que si el

143. El Convenio sobre el mar territorial y la zona contigua (*B.O.E.* de 24 de diciembre de 1971); el Convenio sobre la plataforma continental (*B.O.E.* de 25 de diciembre de 1971); el Convenio sobre la alta mar (*B.O.E.* de 27 de diciembre de 1971); y el Convenio sobre pesca y conservación de los recursos de alta mar (*B.O.E.* de 27 de diciembre de 1971).

144. Por otra parte, hay que señalar también que el Convenio sobre el mar territorial y la zona contigua de 1958 no pudo fijar ninguna extensión concreta del mar territorial, limitándose a establecer en su artículo 24 que la anchura del mar territorial y de la zona contigua no podía exceder de doce millas marinas.

145. Esta fórmula ya había aparecido en el informe de la Conferencia Técnica de Roma para la Conservación de los Recursos Vivos del Mar de 1955. Cfr. N.U. Doc. A/CONF. 10/6, *Informe de la Conferencia Técnica Internacional para la Conservación de los Recursos Vivos del Mar*, Roma 18 de abril-10 de mayo de 1955, pág. 18. Sin embargo, la Conferencia de Roma estableció que el rendimiento óptimo constante era sólo el principal objetivo de la conservación de los recursos vivos, lo que implicaba que la conservación podía tener finalidades distintas al mero abastecimiento de alimentos. *Vide* DE KLEMM, C. (1981), "Living Resources





esfuerzo pesquero excede del porcentaje natural de reproducción de los recursos, se produce un descenso en su desarrollo debido al carácter agotable de los mismos. El objetivo es, por consiguiente, según este modelo, lograr una intensidad de la pesca que se aproxime lo máximo posible al óptimo desarrollo sostenible de las pesquerías. Si es necesario, hay que adoptar medidas de conservación, tales como áreas y estaciones vedadas para pescar, límites en el tamaño mínimo de las redes, etc.<sup>146</sup>.

Por otra parte, el régimen jurídico que estableció el Convenio de Ginebra sobre pesca se basaba principalmente en el reconocimiento del interés especial del Estado ribereño en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial, así como en la concesión al Estado ribereño de poderes unilaterales en determinadas circunstancias. Sin embargo, el interés especial del Estado ribereño quedó establecido en un sentido preferencial y no exclusivo. El Convenio de Ginebra sobre pesca preveía que se entablarían negociaciones entre el Estado ribereño y los Estados que frecuentasen las pesquerías en una zona de la alta mar adyacente al mar territorial del primero, por lo que esta zona de pesca de la alta mar debía regularse a través de los acuerdos entre los Estados interesados, sin que se otorgase al Estado ribereño ningún instrumento especial para excluir a los otros Estados de la zona pesquera adyacente a su mar territorial. El Estado ribereño no podía apropiarse de los recursos marinos vivos de forma exclusiva, sino que la explotación de las riquezas ictiológicas se confiaba a la cooperación internacional de los Estados<sup>147</sup>. Por lo tanto, la conservación y la protección de los recursos dependía de la buena voluntad de todos los Estados interesados en concluir los correspondientes acuerdos<sup>148</sup> y, lo cierto, es que todos los Estados continuaban teniendo libre acceso a las pesquerías de la alta mar. Después de la adopción de este Convenio, no había ninguna perspectiva inmediata de que este sistema fuera a fracasar y, por ello, se crearon varias comisiones internacionales de pesca que respondían en gran parte a los ideales

of the Ocean". En: JOHNSTON, D. M. (dir.), *The Environmental Law of the Sea*, Berlín, Erich Schmidt Verlag, p. 97.

146. SCOVAZZI, T. (1993), *The conservation and sustainable use of high seas living resources*, comunicación presentada en el Seminario sobre medio ambiente y política en América Latina, Santiago, 26-28 de mayo de 1993, p. 3.

147. *Vide* los artículos 4.-1, 5.-2, 6.-4, 7.-1, 8.-1, 9.-1 y 12.-1 del Convenio de Ginebra sobre pesca.

148. LEANZA, U. (1993), *Il nuovo Diritto del Mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, op. cit., p. 424.



y objetivos del sistema de Ginebra<sup>149</sup>. La mayoría de estas organizaciones poseen competencias para hacer recomendaciones con vistas a establecer limitaciones de las capturas y su reparto entre todos los Estados Partes.

Sin embargo, con este planteamiento se prima la dimensión económica, es decir, el aprovechamiento y la explotación de las especies, en detrimento del aspecto medio ambiental de protección y preservación de los recursos marinos, por lo que el método de conservación adoptado para las pesquerías internacionales pronto se reveló en la práctica como inadecuado e insuficiente para evitar el agotamiento de algunas especies marinas.

Conviene señalar que, en los años siguientes a la adopción de los Convenios de Ginebra, tuvo lugar una importante transformación de la pesca artesanal en una pesca industrial debido, principalmente, a la introducción de las fibras sintéticas en la construcción de las redes de pesca, a la motorización de los buques pesqueros, la introducción de sistemas de congelación a bordo, etc.<sup>150</sup>. Ello produjo como resultado que, en un período de apenas veinte años, las capturas mundiales de peces se triplicaron con el consiguiente empobrecimiento de los recursos marinos<sup>151</sup>.

Debe mencionarse también que, con el método del rendimiento óptimo constante, se adoptan medidas de conservación y protección solamente para cada especie en concreto, sin tener en cuenta las relaciones entre las distintas especies, como las especies asociadas o dependientes o que pertenezcan a la misma cadena trófica. Además, se establecen únicamente medidas correctivas cuando dicha especie concreta se encuentra en peligro de extinción, pero no con anterioridad como medidas preventivas. Asimismo, este método presenta la grave deficiencia de que todas las medidas de conservación o reducción de la pesca se adoptan con la finalidad de conservar los recursos para poder seguir pescando. El interés primordial es continuar con la explotabilidad de los recursos marinos, lo que puede resultar en detrimento de la defensa del medio ambiente marino<sup>152</sup>.

149. Cabe citar por ejemplo, a la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), creada en 1967, en cuyo ámbito de aplicación se incluye también el Mar Mediterráneo.

150. Vide FAO (1984), "Perspectives des pêches mondiales jusqu'en l'an 2000", *Circulaire sur les pêches N° 722*, FAO, Rome, pp. 3 y ss.

151. LEANZA, U. (1993). *Il nuovo Diritto del Mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, op. cit., p. 425.

152. Apenas dos años después de la Iª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se celebró una IIª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, para intentar resolver los temas no solucionados por los Convenios de Ginebra. En esta ocasión, aunque no se logró ningún acuerdo, las



En realidad, la evolución ulterior del régimen jurídico de la pesca no estuvo tan influenciada por los Convenios de Ginebra, como por los actos unilaterales de los Estados ribereños que reclamaron zonas exclusivas de pesca reservadas a sus nacionales. Prueba de ello, fue el hecho de que sólo treinta y seis Estados ratificaron el Convenio de Ginebra sobre pesca, de los cuales sólo muy pocos eran grandes potencias pesqueras<sup>153</sup>, con lo que su articulado pasó a ser letra muerta. Por lo que respecta al Mediterráneo, la no idoneidad de estos convenios se demuestra también por la escasa participación que en ellos tuvieron los Estados mediterráneos. De hecho, aparte de España y Francia que también tienen costas en el Océano Atlántico, sólo Yugoslavia lo ratificó, lo que implicaba en la práctica la imposibilidad de utilizar los instrumentos de gestión de los recursos ictiológicos previstos en el Convenio de Ginebra sobre pesca<sup>154</sup>.

## 2. *La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Bahía Montego, 10 de diciembre de 1982)*

La Convención de Bahía Montego<sup>155</sup>, adoptada en el seno de la IIIª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, supuso un paso más hacia la conservación de los recursos ictiológicos. Por un lado, esta Convención agudiza la fragmentación espacial de los océanos en zonas marítimas sometidas a una distinta regulación jurídica internacional, lo que también afecta al régimen jurídico de la pesca. Por otro lado, existen varias disposiciones de la Convención de Bahía Montego que se refieren a especies

diferentes propuestas presentadas a lo largo de la Conferencia fueron una muestra del deseo de la mayoría de los Estados de abandonar la noción abstracta del interés especial del Estado ribereño. Los Estados participantes propugnaron la creación de una zona de pesca que, aunque siguiese constituyendo una parte de alta mar, estaría sometida a la jurisdicción y control del Estado ribereño en lo que respecta a la explotación de los recursos marinos vivos.

153. UNITED NATIONS, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General*, U.N. Doc. ST/LEG/SER. E., vol. 559, p. 285.

154. LEANZA, U. (1993), *Il nuovo Diritto del Mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, op. cit., p. 424.

155. La Convención de Bahía Montego entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, doce meses después de la fecha en que se depositó el sexagésimo instrumento de ratificación o adhesión, tal y como establece su artículo 308.-1. *Vide supra*, nota 64.

ictiológicas muy concretas que, por razón de sus características naturales, no respetan las fronteras entre los distintos espacios jurídicos oceánicos.

Por lo que respecta al planteamiento zonal, la Convención de Bahía Montego esboza principalmente un régimen pesquero que varía en función de tres espacios marítimos: mar territorial, zona económica exclusiva y alta mar.

Aunque la Convención de Bahía Montego no contiene ninguna norma específica relativa a la reglamentación de las pesquerías en el mar territorial<sup>156</sup>, se entiende que la soberanía estatal sobre este espacio marítimo, prevista en su artículo 2, abarca también la soberanía sobre sus recursos. El Estado ribereño es libre para explotar los recursos a su conveniencia, sin que tenga que respetar ningún criterio ecológico predeterminado.

El enfoque es distinto en la zona económica exclusiva, con la introducción de la noción de máximo rendimiento sostenible que, para cada especie marina, significa que se permite su explotación económica hasta niveles en los que su reproducción esté asegurada. En este espacio, de hasta doscientas millas marinas de anchura, el Estado ribereño tiene derechos soberanos para explotar los recursos vivos. Sin embargo, este enfoque explotador clásico se encuentra matizado por la obligación de preservar o restablecer las reservas pesqueras a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, con arreglo a factores ambientales y económicos pertinentes y teniendo en cuenta estándares mínimos internacionales recomendados, con independencia de que sean subregionales, regionales o mundiales<sup>157</sup>. Además, deben tener en cuenta, asimis-

156. El artículo 3 de la Convención de Bahía Montego codificó por primera vez la anchura máxima del mar territorial en doce millas marinas, norma que ha pasado a formar parte de la costumbre internacional con lo que es oponible incluso a los Estados que no han ratificado la Convención de Bahía Montego. Sin embargo, entre los diecisiete Estados que aún reclaman extensiones mayores se encuentra un Estado ribereño del Mediterráneo: Siria (que reclama treinta y cinco millas marinas de extensión). Por otra parte, Turquía consideró que la distancia de las doce millas puede ser contraria al Derecho Internacional por constituir un abuso de derecho y se declaró objeto persistente a esta norma. *Vide* la declaración de Turquía de 24 de febrero de 1983, reproducida en: NACIONES UNIDAS, *Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, vol. 17, pp. 249-250.

157. Estas obligaciones aparecen a menudo reflejadas en las legislaciones nacionales, especialmente de los Estados desarrollados como, por ejemplo, en la normativa comunitaria europea. *Vide* KWIATKOWSKA, B. (1989), *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, pp. 57 y ss. Sin embargo, ningún Estado ribereño del Mediterráneo ha instituido su correspondiente zona económica exclusiva. Quizá ello sea debido a las especiales características físicas y geográficas de este mar ya que, al ser un mar semicerrado, la creación generalizada por todos los Estados ribereños de zonas económicas exclusivas de doscientas millas les hubiera obligado a delimitar las respectivas zonas mediante una serie de acuerdos bilaterales, negociados sobre la base del



mo, los efectos de las especies capturadas sobre las especies asociadas<sup>158</sup>. El Estado ribereño posee, asimismo, jurisdicción con respecto a la protección y preservación del medio marino, lo que también incide en el régimen jurídico de la pesca.

Las obligaciones con respecto al máximo rendimiento sostenible son prácticamente análogas a las impuestas a los Estados en alta mar en relación a sus propios nacionales<sup>159</sup>. Así pues, ya no se deben adoptar medidas de conservación solamente para una determinada especie, sino que su alcance debe ir más allá, y abarcar también a las especies asociadas, teniendo en cuenta el ecosistema en su conjunto<sup>160</sup>. Sin embargo, en alta mar no hay normas sustantivas sobre las pesquerías. Se parte de la libertad de pesca y las excepciones concretas se irán estableciendo en las respectivas legislaciones nacionales o serán el fruto de la cooperación internacional en la conservación y administración de los recursos vivos, obligación que incumbe a todos los Estados, según el artículo 118 de la Convención de Bahía Montego<sup>161</sup>. Además, a pesar de esta evolución en el método de conservación de las especies marinas, en la Convención de Bahía Montego todavía prevalece el enfoque pesquero clásico, otorgándose una gran importancia al aprovechamiento económico de los recursos. La conservación de las especies y la adopción de medidas de protección para evitar su extinción se concibe como una necesidad para poder seguir con su explotación.

Derecho Internacional, a fin de llegar a una solución equitativa, tal y como establece el artículo 74 de la Convención de Bahía Montego.

158. Artículo 61.-1 , -2 y -3 de la Convención de Bahía Montego.

159. A excepción de la referencia a "las necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas", referencia que no se encuentra en el artículo 119.- 1 de la Convención de Bahía Montego, relativo a la alta mar. Cfr. el artículo 61.-2 y -3 de la Convención de Bahía Montego.

160. Téngase en cuenta, además, que según lo dispuesto en el artículo 195 de la Convención de Bahía Montego, los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para proteger y preservar los ecosistemas raros o frágiles, así como el hábitat de las especies u otras formas de vida marina amenazadas o en peligro de extinción, con lo que encontramos en esta disposición un tímido enfoque proteccionista.

161. En este sentido, hay que recordar que la Convención de Bahía Montego establece la obligación en concreto de cooperar a los Estados ribereños de un mar cerrado o semicerrado, como es el supuesto del Mar Mediterráneo. Entre otros objetivos, procurarán coordinar la administración, conservación, exploración y explotación de los recursos vivos del mar, así como también coordinar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes con respecto a la protección y la preservación del medio marino. Artículo 123 a) y b) de la Convención de Bahía Montego.

Al respecto, se puede señalar que el modelo del máximo rendimiento sostenible no permite tomar medidas correctivas a tiempo y, generalmente, cuando se toman las medidas de protección ya es demasiado tarde. Por otra parte, este modelo ha sido criticado por estar basado en la premisa errónea de que los factores medio ambientales que afectan a la reproducción y mortandad de las especies permanecen siempre inalterables. Es decir, sería solamente satisfactorio en el caso de una determinada población aislada en un medio ambiente invariable y con abastecimiento ilimitado de alimentos. En suma, debe subrayarse que los efectos de la explotación de una especie determinada deben considerarse en relación con el ecosistema en su conjunto, y no solamente con el aumento o disminución de las poblaciones que se explotan.

Junto a este planteamiento espacial, la Convención de Bahía Montego elabora un sistema transzonal para determinadas clases de especies marítimas cuya característica en común es que atraviesan diversas zonas marítimas a lo largo de su vida, tanto zonas sometidas a la soberanía o jurisdicción nacional como la alta mar: se trata de las especies transzonales<sup>162</sup>, las especies altamente migratorias<sup>163</sup>, los mamíferos marinos<sup>164</sup> y las especies anádromas<sup>165</sup>

162. Destacamos aquí el párrafo 2 del artículo 63 de la Convención de Bahía Montego, por ser la disposición clave en la reglamentación de las poblaciones de peces transzonales. Este artículo impone la obligación al Estado ribereño y a los Estados que pesquen en alta mar poblaciones de peces que se encuentran tanto en la zona económica exclusiva como en un área más allá de ésta y adyacente a ella, de "procurar acordar" las medidas necesarias para la conservación de estas poblaciones de peces (ya sea directamente a través de tratados bilaterales, o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales apropiadas).

163. Aunque la Convención de Bahía Montego no define el concepto de especies altamente migratorias, sin embargo las mismas comprenden únicamente las diecisiete especies enumeradas en su Anexo I, es decir: el atún blanco, atún rojo, patudo, listado, rabil, atún de aleta negra, bonito del Pacífico, atún de aleta azul del sur, melva, japuta, marlin, velero, pez espada, paparda, dorado, tiburón oceánico y los cetáceos. Además, en su artículo 64, se impone una obligación de cooperación a los Estados ribereños y a los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región dichas especies, con el fin de asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de las especies altamente migratorias, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva

164. Por lo que respecta a la conservación y administración de los mamíferos marinos que se encuentren en alta mar, el artículo 120 de la Convención de Bahía Montego permite una mayor protección de dichas especies marinas. Este artículo se remite al artículo 65 de la Convención de Bahía Montego, aplicable a la zona económica exclusiva, y que dispone que los Estados ribereños o las organizaciones competentes podrán prohibir, limitar o reglamentar la explotación de los mamíferos marinos de una forma más estricta que lo previsto en la Convención de Bahía Montego respecto de los demás recursos biológicos en general. Por otra parte, las medidas aplicables a los mamíferos marinos no están sometidas al objetivo de lograr la utilización óptima de estas especies, sino que prima el objetivo de la protección. Ello implica que las consideraciones de naturaleza socio-económica



y catádrovas<sup>166</sup>. La Convención de Bahía Montego subordina la pesca en alta mar de todas estas especies a los deberes e intereses de los Estados ribereños sobre las mismas.

### 3. *La instauración progresiva de la pesca responsable*

El enfoque seguido para la conservación y protección de los recursos marinos ha ido corrigiéndose parcialmente y de forma gradual. Al hacerse más acuciante el problema de la agotabilidad de los recursos pesqueros, los Estados y las organizaciones internacionales de pesca han comenzado a reaccionar, adoptando medidas correctoras, tendentes a paliar las consecuencias negativas que presentan tanto el método de conservación de la pesca adoptado, es decir, el máximo rendimiento sostenible, como las escasas medidas que, basándose en dicho método, han sido establecidas. La tendencia actual en este tema va evolucionando hacia la protección de la diversidad biológica y la consecución del uso sostenible de sus componentes, teniendo en cuenta las relaciones inter-especies, es decir, el enfoque ecosistemático. Todo ello se conjuga con la necesidad de respetar el principio de precaución en las pesquerías: ya no es aceptable reclamar que no se dispone de los suficientes datos científicos para poder seguir explotando los recursos marinos vivos sin límites.

que, en ocasiones, pueden justificar la sobreexplotación de un recurso, no juegan su papel en la explotación de los mamíferos marinos. Sobre este particular, *vide* HEY, E. (1989), *The Regime for the Exploitation of Transboundary Marine Fisheries Resources*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, p. 62.

165. Se consideran especies anádromas aquellas que, después de pasar la primera etapa de su existencia en los ríos, emigran al mar y vuelven a su río de origen para desovar. El artículo 66 de la Convención de Bahía Montego establece que los Estados ribereños en cuyos ríos se originen dichas especies tienen el "interés y la responsabilidad primordiales" por tales poblaciones, debiendo tomar todas las medidas apropiadas para su pesca en las aguas en dirección a tierra a partir del límite exterior de su zona económica exclusiva. La pesca se ha de realizar únicamente dentro de la zona económica exclusiva y siempre con la autorización del Estado ribereño.

166. Se consideran especies catádrovas aquellas especies que viven en agua dulce y se reproducen en el mar. Vide CHURCHILL, R. R.; LOWE, A. V. (1985), *The Law of the Sea*, Manchester, Manchester University Press, p. 208. La pesca de las especies catádrovas, de conformidad con el artículo 67 de la Convención de Bahía Montego, sólo está permitida en las aguas en dirección a tierra a partir del límite exterior de la zona económica exclusiva, siendo el Estado en cuyas aguas estas poblaciones pasen la mayor parte de su ciclo vital el responsable de su administración.



En este proceso, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha tenido una relevancia especial, por cuanto en su seno se ha gestado y desarrollado la idea de la responsabilidad en la pesca, sobre todo gracias a la adopción de la llamada Declaración de Cancún en 1992<sup>167</sup>, verdadero motor del desarrollo del concepto de la pesca responsable y que conduciría, apenas tres años más tarde a la adopción del Código Internacional de Conducta para la pesca responsable.

Según la Declaración de Cancún, la pesca debe desarrollarse dentro de un sistema integral y equilibrado bajo el concepto de "pesca responsable". Este concepto abarca:

"... la utilización sostenible de los recursos pesqueros de manera armónica con el medio ambiente; el uso de prácticas de captura y acuicultura que no dañen los ecosistemas, los recursos o su calidad; la incorporación del valor añadido a estos productos mediante un procesamiento que satisfaga las normas sanitarias requeridas, el uso de prácticas comerciales de manera que el consumidor tenga acceso a productos de buena calidad"<sup>168</sup>.

Según el principio de pesca responsable, todos los Estados deben asegurar el óptimo rendimiento sostenible de los recursos pesqueros, de manera armónica con la preservación del medio ambiente y, por lo tanto, con la estabilidad de los ecosistemas marinos. Por ello, se establece el deber de evaluar de manera sistemática el impacto ambiental de la pesca<sup>169</sup>.

La pesca responsable debe llevarse a cabo tanto en las zonas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional, como en la alta mar y, en este último supuesto, el principio fundamental es que el derecho a pescar en estas aguas no significa una total y absoluta libertad de pesca. De este modo, el punto 12 de la Declaración de Cancún establece que:

"La libertad de los Estados para pescar en la Alta Mar debe equilibrarse con la obligación de cooperar con otros Estados a fin de asegurar la conservación y la administración racional de los recursos vivos, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Convención de Bahía Montego".

167. FAO (1992), *Declaration of the International Conference on Responsible Fishing. Cancún, México, 6-8 may 1992*, COFI/93/Inf. 7, Dec. 1992, 5 págs.

168. Preámbulo de la Declaración de Cancún.

169. Punto 7 de la Declaración de Cancún.





Esta idea no es nueva, sino que ya se encontraba en el artículo 1.-1. c) del Convenio de Ginebra sobre pesca. Sin embargo, ahora se propone en un marco muy diferente, puesto que los problemas medio ambientales juegan hoy un papel mucho mayor que en 1958. Mientras exista la alta mar, con independencia de cuán lejos se encuentre de la costa, la cooperación internacional es un requisito necesario en la administración de las pesquerías<sup>170</sup>. Así, el punto 11 de la Declaración de Cancún afirma que:

"Los Estados deben cooperar en los planos bilateral, regional y multilateral para establecer, reforzar e instrumentar medios y mecanismos eficaces a fin de asegurar la pesca responsable en la Alta Mar, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Convención de Bahía Montego".

En especial, se requiere reforzar la cooperación internacional a fin de evitar la pesca ilícita, especialmente cuando la misma constituya un obstáculo para alcanzar los objetivos de la pesca responsable<sup>171</sup>.

La Declaración de Cancún fue llevada a la atención de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, junio 1992). También la Consulta Técnica de la FAO sobre la Pesca en Alta Mar, celebrada en septiembre de 1992, abordó, entre otras materias, el tema de la pesca responsable y apoyó la propuesta de elaboración de un Código internacional de conducta para la pesca responsable que tuviera en cuenta todos los factores socioeconómicos y medio ambientales en liza. Todo ello, considerando que las prácticas de pesca responsable, es decir, la utilización de métodos y equipos de pesca que presenten características tecnológicas y ecológicas apropiadas, son una condición necesaria para lograr la sostenibilidad de los recursos<sup>172</sup>.

La Declaración de Cancún integra una serie determinada de principios que indican las directrices o pautas que los Estados deben seguir para lograr una planificación y ordenación racional de las pesquerías.

Entre estos principios, se encuentra la utilización sostenible de los recursos de manera armónica con el medio ambiente, resultado al que se ha llegado a través de una larga evolución en la concepción de la protección interna-

170. SCOVAZZI, T. (1994), *The Conservation and Sustainable Use of High Seas Living Resources*, p. 20.

171. Punto 18 de la Declaración de Cancún.

172. Vide FAO, FI/HSF/TC/92/Inf. 2, June 1992, *Technical Consultation on High Seas Fishing*. Rome, 7-15 September 1992. *Prospectus*, p. 2.

cional de las especies marinas vivas. Ello ha tenido lugar tanto con carácter global (incluyéndose también la reglamentación de actividades distintas a la actividad extractiva en sí misma considerada, como es el supuesto del comercio internacional de las especies amenazadas<sup>173</sup>), como la protección en concreto de determinadas especies<sup>174</sup>.

Otro de los perfiles del concepto de la pesca responsable, que también afecta a la libertad de pesca en alta mar, es la obligación de utilizar artes y prácticas selectivas de pesca. Cabría recordar, en este sentido, los problemas originados en la pesca de altura en gran escala por la utilización de redes de enmalle y deriva. Se están realizando grandes esfuerzos para poner fin a esta modalidad pesquera, principalmente, por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de distintas Resoluciones adoptadas por consenso y que permiten afirmar la existencia de una *opinio iuris* al respecto<sup>175</sup>. También el

173. Véase, a título de ejemplo, lo dicho en la parte primera del presente trabajo sobre la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Washington, 3 de marzo de 1973).

174. Así, por ejemplo, en el Mediterráneo el Gobierno italiano adoptó un Decreto de 22 de mayo de 1991, integrado y modificado por un Decreto de 19 de junio de 1991, en el que estableció una zona de tutela biológica para la protección de los cetáceos. Este santuario está situado en un área del Mar de Liguria que comprende no sólo el mar territorial y aguas interiores italianas, sino también la alta mar e, incluso, partes del mar territorial y las aguas interiores de Francia y Mónaco. Posteriormente, el 22 de marzo de 1993, Francia, Italia y Mónaco firmaron en Bruselas una Declaración ministerial conjunta sobre la creación de un santuario para la protección de los mamíferos marinos en el Mediterráneo, en concreto, en la zona situada entre Córcega (Francia), Liguria (Italia) y Provenza (Francia y Mónaco). Para que esta Declaración de principios sea efectiva, es necesario que se adopten las correspondientes legislaciones nacionales por los Estados interesados. El santuario abarca no sólo las zonas marítimas sometidas a la soberanía nacional, sino también partes de alta mar y en él se prohíbe cualquier captura u hostigamiento de los mamíferos marinos, así como la pesca con redes de enmalle y deriva. Estos tres Estados siguen trabajando para dar a este santuario una relevancia internacional, ya sea mediante el establecimiento de un tratado trilateral en esta zona, ya sea mediante la elaboración de una propuesta de zona especialmente protegida de importancia para el Mediterráneo en el ámbito del Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo (Barcelona, 10 de junio de 1995), o ambos supuestos. SCOVAZZI, T. (1995), *Elementos de Derecho del Mar*, Edición española a cargo de V. Bou Franch, Madrid, Tecnos, pp. 197 y 199.

175. *Vide*, entre otras, la Resolución 44/225, de 22 de diciembre de 1989 (*Boletín de Derecho del Mar*, 15, pp. 15 y ss.); la Resolución 45/97, de 21 de diciembre de 1990 (*Boletín de Derecho del Mar*, 17, pp. 15 y ss.); y la Resolución 46/215, de 20 de diciembre de 1991 (*Boletín de Derecho del Mar*, 20, pp. 16 y ss). Esta última Resolución menciona expresamente los mares semicerrados (como es el caso del Mar Mediterráneo) entre los mares y océanos donde debe establecerse una moratoria de la pesca con redes de enmalle y deriva. Sobre este tema, *vide* BADENES



problema afecta al Mediterráneo, especialmente por la utilización de esta clase de redes en gran escala por parte de la flota francesa e italiana en la pesca del atún y del pez espada. Hay que destacar, en este sentido, que España ha sido uno de los Estados ribereños que más activamente se ha mostrado en contra de la utilización de las redes de enmalle y deriva, adoptando una Orden en 1990 en la que se prohíbe a todos los buques de pesca que facnen bajo pabellón español el ejercicio de esta modalidad pesquera en todos los espacios marítimos, incluido la alta mar, aunque se permite su empleo como artes menores en el Mar Mediterráneo<sup>176</sup>. Sin embargo, en 1991 la Comisión General de Pesca del Mediterráneo solamente se limitó a avalar las citadas Resoluciones de las Naciones Unidas<sup>177</sup>.

CASINO, M. (1994), La pesca con redes de enmalle y deriva, *Cuadernos Jurídicos*, 17, pp. 41-53.

176. B.O.E. de 24 de octubre de 1990. El Gobierno español, además, ha participado activamente en varios foros internacionales para lograr la total prohibición del empleo de las redes de enmalle y deriva, mereciendo destacarse el hecho de que ya en 1987, aprovechando las negociaciones pesqueras comunitarias sobre los precios, puso de manifiesto la irracionalidad de este tipo de artes, pretendiendo su total eliminación cuando aún no había precedentes internacionales que lo avalaran. Otros foros internacionales en los que España planteó su ofensiva fueron la FAO y la Comisión Interamericana del Atún Tropical, así como en los Consejos de Ministros de Pesca de la Unión Europea. En el Consejo celebrado el 28 de septiembre de 1994, presentó una propuesta para prohibir totalmente este tipo de artes a partir del 31 de diciembre de 1994, con la única excepción de que se pudieran autorizar en el interior de la zona marítima de doce millas y sin que pudieran exceder de los dos kilómetros y medio de longitud, tanto individual como acumuladamente (B.O.C.G. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. V Leg. 13 de febrero de 1994, pp. 4.550-4.551). A pesar del apoyo del Parlamento Europeo, la propuesta española no contó con el apoyo suficiente en el Consejo de Ministros de pesca, ya que sólo España, Grecia y Portugal se mostraron a favor. Existe, asimismo, una propuesta de Reglamento de la Comisión sobre redes de deriva que prevé la prohibición de esas artes a partir del 31 de diciembre de 1997. Sin embargo, la misma se encuentra en una situación de bloqueo en el Consejo de Ministros, ya que éste solicitó en diciembre de 1994 un informe del Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca sobre la influencia de estas artes en diversas pesquerías del Atlántico y del Mediterráneo. Vide B.O.C.G., Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones. V Legislatura, nº 476, 19 de abril de 1995, p. 14.520.

177. CGPM, *Comité de l'aménagement des pecheries, 8ème session*, 1991, p. 41. En cambio, en la Consulta de expertos de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo y de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico sobre la evaluación de las reservas de pesquerías pelágicas en el área mediterránea (Bari, 21-27 de junio de 1990), se acordó que el uso de las redes de enmalle y deriva debería regularse estrictamente, especialmente, mediante la limitación del tamaño de las redes y del establecimiento de licencias que controlen el esfuerzo pesquero. Vide HEY, E.; BURKE, W.; PONZONI, D.; SUMI, K. (1991), *The regulation of drifnet fishing on the high seas: legal issues*, FAO Legislative Study nº 47, Rome, FAO, p. 79. Para un estudio de la pesca con redes de enmalle y deriva en el Mediterráneo, vide SCOVAZZI, T. (1993), *La pesca con reti derivanti nel*



El concepto de pesca responsable abarca también la exigencia de que el uso de medidas comerciales, con la finalidad de lograr la conservación de las especies marinas vivas, no den como resultado restricciones innecesarias al comercio internacional. De otro modo, existe el peligro de que los Estados más poderosos, bajo el pretexto de salvaguardar el medio ambiente, impongan verdaderas restricciones comerciales a otros Estados menos desarrollados que no puedan cumplir con la normativa de los Estados desarrollados y, así, dejar de cumplir con las obligaciones derivadas de tratados multilaterales de comercio<sup>178</sup>. En concreto, la Declaración de Cancún prevé expresamente que debe evitarse cualquier medida unilateral adoptada con la finalidad de resolver problemas medio ambientales fuera de la jurisdicción del Estado importador. La solución debe lograrse en cada caso, preferentemente gracias al consenso internacional. Así pues, los Estados en su conjunto tienen el deber de cooperar para lograr este consenso y establecer la normativa adecuada de protección del medio ambiente en los espacios internacionales<sup>179</sup>.

Asimismo, la Declaración de Cancún comprende el establecimiento de garantías para evitar el incumplimiento de las reglas de conservación y ordenación aplicables a las actividades pesqueras en la alta mar. En este último punto, se ha avanzado considerablemente, puesto que no se trata solamente de disposiciones marco a desarrollar por los Estados, dado que, en 1993, se adoptó el Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en

Mediterráneo. En: LEANZA, U. (ed.), *La pesca e la conservazione delle risorse biologiche nel Mare Mediterraneo*, pp. 67-85.

178. Sobre los interesantes problemas que suscitaron los sucesivos embargos de Estados Unidos a la importación de atún mexicano que se había pescado produciendo capturas incidentales de especies asociadas de delfines que estaban internacionalmente protegidas, vide BADENES CASINO, M.; HERNÁNDEZ ROBLES, C. (1994), Las prácticas restrictivas en el comercio internacional y la protección de las especies en peligro de extinción, *Relaciones internacionales* (México), 61, pp. 113-125.

179. Ello no obstante, el texto de la Declaración de Cancún permite algunas excepciones, aunque sometidas a ciertos requisitos. Así, si se considera que las medidas de política comercial son necesarias para el cumplimiento de las políticas ambientales, pueden establecerse disposiciones nacionales al respecto, siempre que se respeten, entre otros, los siguientes principios y reglas: el principio de no discriminación; el principio de que la medida comercial escogida será lo menos restrictiva necesaria para alcanzar los objetivos; la obligación de asegurar la transparencia en el uso de medidas comerciales relativas al medio ambiente y de proporcionar una notificación adecuada de las regulaciones nacionales; y la necesidad de considerar las condiciones especiales y los requerimientos de los Estados en desarrollo conforme avanzan en el logro de los objetivos ambientales internacionalmente acordados.



alta mar<sup>180</sup>. Este Acuerdo de la FAO pone el acento en la responsabilidad del Estado del pabellón para que sus buques no debiliten la eficacia de las medidas internacionalmente acordadas de conservación y gestión en alta mar<sup>181</sup>. En este sentido, exige un intercambio de información importante, tanto entre los Estados Partes, como con las organizaciones internacionales, lo cual va a contribuir a una mejora en la ordenación de las pesquerías de la alta mar.

Recientemente, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha celebrado una Conferencia sobre las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorias, adoptándose en su seno un instrumento de carácter vinculante que, bajo el título de Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativo a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias (Nueva York, 4 de agosto de 1995), va a suponer también un paso más hacia la instauración de la pesca responsable.

Este Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias tiene como finalidad regular el régimen pesquero de dichas especies ictiológicas aunque, como acertadamente indica su propio título, promoviendo el cumplimiento efectivo de las disposiciones de la Convención de Bahía Montego. Ahora bien, sus disposiciones se inclinan a favor de los intereses de los Estados ribereños y en detrimento de los Estados de pesca a distancia, especialmente en lo que se refiere a la ejecución y cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación de la pesca en alta mar, previéndose incluso el uso de la fuerza en determinadas circunstancias contra un buque que navegue bajo el pabellón de un tercer Estado.

El Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias descansa sobre tres pilares fundamentales. En primer lugar, establece los principios en los que debe basarse la conservación y ordenación de las especies. Entre ellos, destaca el criterio de precaución.

180. Su texto en versión inglesa puede consultarse en *International Legal Materials*, 33, pp. 969-984.

181. El párrafo 5º del artículo III de este Acuerdo de la FAO es de particular importancia, por cuanto obliga a las Partes a no autorizar a pescar en la alta mar a ningún buque pesquero que haya estado registrado anteriormente en el territorio de otra Parte y que haya debilitado la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación, si el buque está todavía en el período de suspensión de la autorización o durante el período de tres años después de que alguna Parte haya retirado la autorización para que dicho buque pesquero se utilice en la pesca en alta mar.



El segundo pilar asegura que las medidas de conservación y ordenación sean seguidas y cumplidas, y que no sean menoscabadas por los buques pesqueros. Reafirma la responsabilidad principal del Estado del pabellón, aunque abre el marco para la acción de otros Estados distintos al Estado del pabellón. De este modo, donde haya un arreglo o una organización regional de conservación y ordenación pesquera, la partes del Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias que sean también partes del arreglo u organización regional de pesca, tendrán el derecho a subir a bordo de los buques de las otras partes del presente Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias, sean o no estos últimos Estados miembros de la organización o arreglo e, incluso, a inspeccionarlos. El Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias permite también el uso de la fuerza para cumplir estas funciones, de forma bastante ambigua<sup>182</sup>, especialmente teniendo en cuenta lo excepcional de esta medida en el Derecho Internacional.

El tercer pilar es la previsión del arreglo pacífico de las controversias. El Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias prevé un mecanismo de solución obligatorio, pero a la vez flexible, ya que además de establecerse varias posibilidades de solución de las disputas, al final cada controversia debe ser sometida a una Corte o Tribunal para que dicte una decisión obligatoria.

Hay que hacer una primera valoración positiva de este Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias, en el sentido de que ofrece las normas para ordenar las pesquerías de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias. Asimismo, es también positivo el hecho de que el Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias instaure un mecanismo pacífico de solución obligatoria de controversias.

En cambio, plantea interrogantes y dudas en el futuro cómo se van a aplicar en las distintas organizaciones regionales de pesca los principios que el Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias contiene, relativos tanto a la compatibilidad del régimen de pesca en alta mar con el régimen de pesca en la zona económica exclusiva, como el principio que posibilita que las medidas de conservación en alta mar sean aplicadas por Estados distintos al Estado del pabellón. No se cuestiona tanto estos

182. *Vide* su artículo 22.-4.



principios, como la posible aplicación que de los mismos pueda hacerse en las diversas organizaciones internacionales de pesca.

Toda esta serie de medidas que, progresivamente, fueron cambiando la conciencia de la comunidad internacional en lo que respecta a la conservación y protección de las especies marinas, desembocaron en la adopción por la FAO del Código internacional de conducta para la pesca responsable en 1995.

En el Código de conducta, se considera a la pesca como una actividad de gran relevancia para la humanidad y, así, en su introducción se destaca su importancia como fuente de alimentos, empleo, recreación, comercio y bienestar económico, tanto para las generaciones presentes, como las futuras. Por ello, debería practicarse de forma responsable, respetando el ecosistema y la diversidad biológica. Entre los objetivos del Código, se encuentra el establecimiento de los principios, conformes con el Derecho Internacional, para el logro de la pesca responsable, teniendo en cuenta los aspectos biológicos, técnicos, sociales, económicos y comerciales pertinentes (artículo 2.-a).

Sin embargo, el principal problema que presenta este Código de conducta es su carácter no vinculante, con la excepción de aquellas partes basadas en normas pertinentes del Derecho Internacional<sup>183</sup> o de las disposiciones que tienen efectos obligatorios para las Partes que han consentido en vincularse por medio de instrumentos internacionales separados, como es el supuesto del Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar de 1993 (artículo 1.-1). La FAO es la organización encargada de realizar el seguimiento y control de la aplicación del Código (artículo 4). Pero en la mayoría de las materias, el Código de conducta es un instrumento inacabado, ya que se limita a enunciar unas determinadas guías, dejando su regulación y aplicación a los Estados y a las organizaciones internacionales.

183. Según el artículo 3, el Código de conducta será interpretado y aplicado en conformidad: 1º.- con las normas pertinentes del Derecho Internacional, tal y como se reflejan en la Convención de Bahía Montego; 2º.- con el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio 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 migratorias; 3º.- con las demás normas de Derecho Internacional aplicables, incluidas las respectivas obligaciones de los Estados conforme a los acuerdos internacionales de los que son parte; 4º.- a la luz de la Declaración de Cancún de 1992, de la Declaración de Río de Janeiro y del Programa 21, en particular el Capítulo 17 y demás Declaraciones e instrumentos internacionales pertinentes.



Por otra parte, el Código de conducta pretende abarcar todos los aspectos relacionados con la conservación y ordenación de las pesquerías. Así, no solamente cubre la actividad extractiva en sí misma considerada, sino también la elaboración y comercialización del pescado, la acuicultura, la investigación pesquera, etc. (artículo 1.-3). Además, no sólo se aplica a los Estados, sean o no miembros de la FAO, y a las organizaciones y organismos de pesca interesados, sino también a las personas físicas que entren a formar parte de alguna manera en el proceso de manipulación del pescado hasta llegar al consumidor (artículo 1.-2).

El Código de conducta contiene un amplio listado de principios generales que, como marco general, deben aplicarse a cada una de las seis actividades que se reglamentan en relación con la pesca. Entre ellos, cabe destacar la obligación de pescar en forma responsable para asegurar la conservación y ordenación efectiva de los recursos acuáticos vivos (artículo 6.-1); el mantenimiento de la diversidad, el desarrollo sostenible y la adopción de un enfoque ecosistemático, que tenga en cuenta las relaciones inter-especies (artículo 6.-2); evitar la sobreexplotación, la sobrecapitalización y el exceso de capacidad pesquera (artículo 6.-3); la aplicación del enfoque precautorio (artículo 6.-5); el uso de artes selectivas que no dañen el medio ambiente (artículo 6.-6); la protección y rehabilitación de los hábitat críticos para la pesca (artículo 6.-8); el control eficaz del Estado sobre los buques que enarbolan su pabellón (artículo 6.-11); la cooperación internacional para promover la ordenación y la conservación de los recursos acuáticos vivos en toda su zona de distribución y el establecimiento de medidas compatibles y coordinadas, tanto dentro como fuera de las zonas sometidas a jurisdicción nacional (artículo 6.-12); la adopción de prácticas y políticas comerciales pesqueras que no supongan un obstáculo a dicho comercio, ni tengan efectos de degradación ambiental (artículo 6.-14).

Con la aplicación del Código de conducta se pretende lograr la sostenibilidad de los recursos pesqueros para las generaciones presentes y futuras a niveles que permitan una utilización óptima, por lo que deberán establecerse medidas basadas en objetivos a largo plazo, sin que las consideraciones a corto plazo comprometan estos objetivos (artículo 7.-1.-1).

Cabe destacar que, para un conjunto de especies ictiológicas importantes (como son las poblaciones transfronterizas<sup>184</sup>, las poblaciones de peces transzonales, las poblaciones de peces altamente migratorias y las poblaciones de

184. El Código de conducta no especifica qué debe entenderse por "poblaciones transfronterizas", siendo éste un concepto que tampoco está consagrado en el Derecho Internacional del Mar.



peces existentes en alta mar), y cuando sean explotadas por dos o más Estados, el Código de conducta establece la obligación para los Estados en cuestión (incluidos los Estados ribereños pertinentes en el caso de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias) de cooperar internacionalmente para velar por la conservación y ordenación eficaz de los recursos. Ello deberá realizarse estableciendo, cuando proceda, una organización o arreglo bilateral, subregional o regional de ordenación pesquera (artículo 7.-1.-3), los cuales deberían incluir representantes de los Estados en cuya jurisdicción se encuentran los recursos y de los que tengan un interés real en la pesca de los recursos fuera de las jurisdicciones nacionales (artículo 7.-1.-4). Por otra parte, estas previsiones otorgan una posición privilegiada a los Estados ribereños en lo referente a las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias, por cuanto siempre se los tendrá en cuenta en el establecimiento de una organización o un arreglo de pesca, aunque sus nacionales no se dediquen a la pesca de dichas especies.

Aún en el supuesto de que un Estado no sea miembro de una organización o arreglo de ordenación pesquera, deberá cooperar en la conservación y gestión de los recursos pesqueros, de conformidad con acuerdos internacionales pertinentes y el Derecho Internacional, y cumpliendo con las medidas de la organización o el arreglo (artículo 7.-1.-5).

Todas estas disposiciones se complementan con la obligación de los Estados, en el ámbito de sus competencias, de establecer mecanismos eficaces de control para velar tanto por el cumplimiento de sus medidas de conservación, como de las que adopte la organización (artículo 7.-1.-7). Además, tanto los Estados como las organizaciones deben dar la debida publicidad a las medidas adoptadas (artículo 7.-1.-10).

Para lograr el objetivo primordial de la conservación y ordenación, es decir, el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros (artículo 7.-2.-1), se deben tener en cuenta los aspectos ecológicos relacionados con la pesca y, así, se deberá asegurar, entre otras cosas: que se permita la recuperación de las poblaciones agotadas; que se evalúe y se corrija el impacto ambiental negativo que sobre los recursos marinos hayan provocado las actividades humanas; y que se reduzcan progresivamente las capturas incidentales (artículo 7.-2.-2). Además, debe preservarse la biodiversidad de los hábitat y ecosistemas marinos y protegerse las especies en peligro, para lo cual se establece la obligación de evaluar las relaciones inter-especies y la incidencia de los factores ambientales en todos ellos (artículo 7.-2.-3).



El Código de conducta pretende, asimismo, que la ordenación pesquera integre el ecosistema en su conjunto, por lo que se deberá contemplar la unidad poblacional en toda su zona de distribución, es decir, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva (artículo 7.-3.-1). El artículo 7.-3.-2, por su parte, hace referencia a la necesidad de compatibilizar las medidas de gestión de las poblaciones transfronterizas, transzonales, altamente migratorias y de alta mar, en toda su zona de distribución, adoptadas por cada Estado según sus respectivas competencias o cuando proceda, por medio de las organizaciones y arreglos de pesca. La referencia a las organizaciones y arreglos de pesca refleja la necesidad de que las medidas compatibles en toda la zona de distribución de estas especies no se adopten exclusivamente y de forma unilateral por el Estado ribereño.

El artículo 7.-5 está dedicado a la adopción del enfoque precautorio en las pesquerías para asegurar el establecimiento de normas mínimas de conservación, basándose en los mejores datos científicos disponibles y teniendo en cuenta la incertidumbre con respecto al tamaño, la productividad y el estado de las poblaciones, los puntos de referencia para la ordenación, los niveles y la distribución de la mortalidad por pesca y las repercusiones de las actividades pesqueras en especies asociadas o dependientes, incluida la mortalidad por descarte, así como las condiciones climáticas, ambientales, sociales y económicas (artículo 7.-5.-2). Se hace referencia expresa a la necesidad de adoptar el enfoque precautorio en relación con las nuevas pesquerías, estableciéndose la obligación de que las medidas precautorias adoptadas permanezcan en vigor hasta que se dispongan de datos suficientes (artículo 7.-5.-4).

Otra serie de medidas de ordenación son la reducción de la capacidad pesquera a niveles compatibles con el uso sostenible de los recursos (artículo 7.-6.-3); eliminar progresivamente los artes, métodos y prácticas que no sean compatibles con la pesca responsable (artículo 7.-6.-4); reducir los desperdicios, los descartes, las capturas realizadas por las artes perdidas, las capturas incidentales; la adopción de medidas técnicas con objeto de proteger a las especies juveniles o reproductoras, así como también medidas para los recursos gravemente afectados y en peligro de agotamiento y sus hábitat (artículo 7.-6.-9 a 7.-6.-11).

Es importante señalar que los Estados miembros de una organización o que participen en un arreglo pesquero deberán aplicar las medidas "internacionalmente acordadas", adoptadas en el marco de la organización o arreglo (y compatibles con el Derecho Internacional), para disuadir a los buques de terceros Estados no miembros de la organización o arreglo a que lleven a cabo



actividades que menoscaben la eficacia de las medidas de conservación y gestión adoptadas.

Es también relevante, en relación a la pesca en la alta mar, el artículo 8 del Código de conducta dedicado a las "Operaciones pesqueras", tanto en el interior como en el exterior de las zonas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional. En este tema, el Código de conducta realiza una interesante distinción entre las actividades que son responsabilidad de todos los Estados, las actividades que son responsabilidad del Estado del pabellón y las actividades que son responsabilidad del Estado del puerto.

Son actividades de las que son responsables todos los Estados las relativas al salvamento marítimo, salud de los trabajadores del mar, etc. Más importante, en lo que afecta a la pesca en sí misma considerada, son las actividades de las que son responsables los Estados del pabellón y del puerto. En el primer caso, se incluyen el mantenimiento del registro de buques autorizados a enarbolar su pabellón y autorizados a pescar y de las autorizaciones otorgadas; asegurar que no pesquen en alta mar o en las aguas sometidas a la jurisdicción de otro Estado, a menos que cuenten con un Certificado de Registro y que hayan sido autorizados por la autoridad competente; el marcaje de los buques autorizados y las artes de pesca de conformidad con sistemas de marcado reconocibles internacionalmente; el establecimiento de medidas de ejecución a los buques de su pabellón que contravengan las medidas de conservación y ordenación aplicables; etc. (artículo 8.-2).

El Estado del puerto debe adoptar las medidas que, de conformidad con el Derecho Internacional, sean necesarias para ayudar a otros Estados a lograr los objetivos del Código de conducta y de otros acuerdos internacionales pertinentes, así como informar a otros Estados de las medidas adoptadas a tal fin sin que sean discriminatorias para ningún Estado. Lo que no dice el Código de conducta es qué tipo de medidas son las que puede adoptar el Estado del puerto, aunque la referencia a la conformidad con el Derecho Internacional parece excluir las medidas coercitivas o que impliquen el uso de la fuerza (artículo 8.-3).

El artículo 8 incluye un apartado relativo a las prácticas de pesca, en el que se establece la necesidad de que sean prácticas de pesca responsable que protejan el medio ambiente, prohibiéndose expresamente los métodos destructivos como los venenos y explosivos, debiendo exigirse, también, que los métodos, artes y prácticas sean lo suficientemente selectivos para reducir al mínimo las capturas de especies incidentales, los descartes y la amenaza para las especies en peligro (artículo 8.-4 y -5).



Cabe destacar, asimismo, el artículo 11 que lleva por título "Prácticas de postcaptura y comercio", por cuanto algunas de sus disposiciones afectan también al libre ejercicio de la actividad de pesca en la alta mar. A los Estados se les exige que cooperen en el cumplimiento de los acuerdos que regulan el comercio de las especies en peligro de extinción (artículo 11.-2.-9), como es el caso de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 1973, y que participen en los foros internacionales pertinentes (como el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio) para asegurar un comercio equitativo y no discriminatorio de pescado y una amplia adhesión de las medidas de conservación de la pesca acordadas multilateralmente (artículo 11.-2.-14). Las medidas comerciales que adopten los Estados para proteger el medio ambiente no deben ser discriminatorias y deben ajustarse a las medidas de comercio adoptadas multilateralmente, como el Acuerdo sobre barreras técnicas al comercio de la Organización Mundial del Comercio (artículo 11.-2.-4). Asimismo, se establece la obligación de eliminar los obstáculos al comercio, entre otros, las barreras no arancelarias de conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (artículo 11.-2.-5), por lo que las limitaciones a los mercados internos deben establecerse en el marco de un acuerdo u organización internacional.

Como consideración final, se debe resaltar que los contenidos de este Código de conducta suponen un paso importante en la protección de los recursos marinos vivos, al introducir la noción de responsabilidad en la pesca y, por lo tanto, la obligación para todos los Estados de responder por la conservación de los recursos vivos marinos existentes en dicha zona. La libertad de pesca en la alta mar ya no va a significar más la facultad de realizar esta actividad sin ninguna sujeción o subordinación, sino que se deben cumplir unos deberes determinados establecidos en el Código de conducta. Por otra parte, la propia idea de libertad lleva implícita la exigencia de que se ejercite de forma responsable, no siendo concebible una auténtica libertad que no sea una libertad responsablemente ejercitada.



## II. LAS NORMAS DE ÁMBITO REGIONAL SOBRE LAS PESQUE- RÍAS APLICABLES EN EL MEDITERRÁNEO

Tal y como se ha visto en el apartado precedente, en la normativa internacional de ámbito mundial aplicable a las pesquerías se contiene la obligación de cooperar en la conservación y administración de los recursos vivos del mar. Dicha obligación se dirige especialmente a los Estados que faenen en una misma zona de la alta mar o que pesquen los mismos recursos ictiológicos (artículo 118 de la Convención de Bahía Montego), así como también a los Estados ribereños de un mar cerrado o semicerrado (artículo 123 de la Convención de Bahía Montego)<sup>185</sup>. Por lo tanto, el Derecho Internacional del mar posibilita y favorece la cooperación regional en las pesquerías. Podemos afirmar que, en el ámbito de la conservación de los recursos vivos marinos, es fácilmente detectable una tendencia hacia la regionalización, consistente en la adopción de normas convencionales específicas para un área geográfica determinada o en el establecimiento de las organizaciones internacionales de pesca apropiadas. Esta tendencia hacia la regionalización es especialmente necesaria en el Mar Mediterráneo, por cuanto el mismo no solamente es un mar semicerrado, sino que, además, la mayor parte de sus aguas están sometidas al régimen de la alta mar. Cabe recordar en este sentido que, en las Resoluciones del Consejo Europeo de 3 de noviembre de 1976 (conocidas como las Resoluciones de La Haya), se acordó que: "los Estados Miembros deberán, mediante una acción concertada, extender los límites de sus zonas de pesca hasta las doscientas millas adyacentes a sus costas en el Mar del Norte y en el Atlántico Norte, sin prejuzgar que una acción similar se adopte para las zonas de pesca existentes dentro de su jurisdicción en el Mediterráneo"<sup>186</sup>. Pero, hasta el momento actual, los Estados Miembros implicados de la Comunidad Europea (España, Francia, Grecia e Italia) no han creado tales zonas en el Mediterráneo, mientras que otros Estados ribereños de este mar sí que han formulado diferentes reclamaciones para extender sus zonas de pesca<sup>187</sup>.

185. Según el artículo 122 de la Convención de Bahía Montego, un mar cerrado o semicerrado es "un golfo, cuenca marítima o mar rodeado por dos o más Estados y comunicado con otro mar o el océano por una salida estrecha, o compuesto entera o fundamentalmente de los mares territoriales y las zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños".

186. Su texto puede consultarse en versión francesa en el *O.J.C.E.* 19181 C 105/1.

187. Para la mayoría de los Estados ribereños del Mediterráneo, la alta mar comienza muy cerca de la costa (de seis a doce millas), al no haberse establecido las correspondientes zonas económicas exclusivas. Sin embargo, sí que se han creado

## 1. *La actividad del Consejo General de Pesca del Mediterráneo*

Por lo que se refiere a la cooperación regional en el Mar Mediterráneo, hay que aludir obligatoriamente al Consejo General de Pesca del Mediterráneo<sup>188</sup>. Se trata de un sistema multilateral establecido por los Estados ribereños del Mediterráneo con la finalidad de lograr la conservación y la ordenación racional de los recursos marinos vivos existentes en este mar. Esta organización fue establecida en virtud de un Acuerdo suscrito en Roma el 24 de noviembre de 1949, de conformidad con el artículo XIV de la Constitución de la FAO<sup>189</sup>.

En aquella época, la Comisión internacional para la exploración científica del Mediterráneo, organismo científico intergubernamental creado en 1919, había interrumpido sus actividades, desde hacía más de diez años. El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, recomendó que los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas que eran también miembros del Consejo Internacional para la Explotación Científica del Mediterráneo, se reunieran y tomaran las medidas oportunas para disolver

algunas zonas exclusivas de pesca. Así, Malta, por ley de 1978, estableció una zona de pesca exclusiva de veinticinco millas; Libia, mediante una Nota Verbal de 1974, comunicó su deseo de considerar como zona exclusiva de pesca la zona marítima de veinte millas desde la costa y, en todo caso, las zonas marítimas hasta una profundidad de cien metros; Marruecos, mediante dos medidas, respectivamente de 23 de noviembre de 1973 y de 8 de abril de 1981 creó una zona de pesca de setenta millas y una zona económica exclusiva de doscientas millas, tanto en aguas atlánticas como mediterráneas; Túnez ha establecido una zona exclusiva de pesca cuyo punto más extremo se encuentra a setenta y ocho millas de la costa; también se debe señalar, a este respecto, el reciente establecimiento de una zona de pesca reservada por parte de Argelia, que se extiende hasta las treinta y dos o cincuenta y dos millas, según los casos, mediante el Decreto-Legislativo N° 94-13 de 28 de mayo de 1994 (*Boletín de Derecho del Mar*, 27, pp. 27 y ss.). Por su parte, Siria reivindica un mar territorial de treinta y cinco millas. *Vide* CATALDI, G. (1995), *L'establissement d'une politique commune de la pêche par les états cotiers de la Méditerranée*, (en prensa).

188. Sobre la Comisión General de Pesca del Mediterráneo, en general, *vide* SAVINI, M. (1993), *Le rôle du Conseil général des pêches pour la Méditerranée dans la conservation et l'aménagement des ressources halieutiques*. En: U. LEANZA (ed.), *La pesca e la conservazione delle risorse biologiche nel mare mediterraneo*, op. cit., pp. 97-104; KWIATKOWSKA, B. (1993), "General Fisheries Commission for the Mediterranean: prospects for the fifth decade". En: Edward L. MILES; Tullio TREVES (ed.s), *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, pp. 160-180.

189. El Acuerdo estableciendo un Consejo General de Pesca para el Mediterráneo fue enmendado en 1963 y en 1976 (*B.O.E.* de 4 de agosto de 1979). Aunque se trata de una entidad autónoma, el Consejo General de Pesca del Mediterráneo mantiene unos ligámenes estrechos con la FAO, especialmente en materia de financiación.



esta organización. Sin embargo, a iniciativa del Gobierno francés, el Consejo Internacional para la Explotación Científica del Mediterráneo celebró una nueva sesión en 1951 en la que se decidió su continuación. De este modo, ya desde su primera sesión (Rodas, 1952), el Consejo de Pesca del Mediterráneo decidió cooperar estrechamente con el Consejo Internacional para la Explotación Científica del Mediterráneo. Dos años después, se concluyó un acuerdo entre ambas organizaciones, delimitando las responsabilidades respectivas<sup>190</sup>.

El Consejo General de Pesca del Mediterráneo presenta una clara vocación regional en cuanto a las áreas marítimas comprendidas en el mismo: el Mediterráneo, el Mar Negro y las aguas comunicantes (es decir, los estrechos del Bósforo y de los Dardanelos y el Mar de Marmara)<sup>191</sup>, ocupándose de todos los recursos marinos que se encuentran en el área de su competencia, tanto en las aguas sometidas a soberanía o jurisdicción nacional, como en la alta mar. Sin embargo, su ámbito de aplicación puede extenderse más allá de esta región, puesto que algunas de las especies cubiertas por la Comisión son especies migratorias y, en consecuencia, se encuentran tanto en el Mar Mediterráneo como en el Océano Atlántico.

Actualmente, son miembros del Consejo General de Pesca del Mediterráneo los siguientes Estados: Argelia (1967), Bulgaria (1969), Croacia (1995), Chipre (1965), Egipto (1951), España (1953), Francia (1952), Grecia (1952), Israel (1952), Italia (1950), Líbano (1960), Libia (1963), Malta (1965), Marruecos (1956), Mónaco (1954), Rumania (1971), Siria (1975), Túnez (1954), Turquía (1954) y Yugoslavia (1951)<sup>192</sup>. Todos ellos son

190. Así, se acordó que las actividades del Consejo Internacional para la Explotación Científica del Mediterráneo estaban orientadas hacia los problemas de oceanografía general, sin relación directa con las cuestiones económicas. En cambio, la Comisión General de Pesca del Mediterráneo se interesa en primer lugar por los resultados de las investigaciones biológicas y fisiográficas que tengan una aplicación directa en la pesca.

191. El área de aplicación del Consejo General de Pesca del Mediterráneo coincide exactamente con el Área Estadística 37 de la FAO y comprende cinco subregiones: Baleares y el Golfo de León; el Adriático; el Mediterráneo Central; el Mediterráneo Oriental y el Mar Negro. Asimismo, todo este área entra dentro del ámbito de aplicación de la Comisión para la Conservación del Atún Atlántico.

192. El Acuerdo sobre pesca en el Mediterráneo está abierto a la adhesión de todos los Estados miembros de la FAO. Para que otros Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, de cualquiera de sus organismos especializados o de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (aunque no de la FAO) puedan ser miembros del Consejo General de Pesca del Mediterráneo, se requiere la aprobación por la mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo General de Pesca del Mediterráneo, así como la asunción de una cuota proporcional de los gastos del Secretariado (artículo XI del Acuerdo sobre pesca en el Mediterráneo).



Estados ribereños del Mar Negro o del Mar Mediterráneo, aunque se encuentran situados en tres continentes: Europa, Asia y África. Además, existen grandes diferencias entre los mismos, puesto que hay once Estados en desarrollo y nueve Estados desarrollados. Entre estos últimos, además, hay Estados pertenecientes tanto a la Europa occidental, como a la Europa del Este, lo que supone a la vez diferentes grados de desarrollo económico y político.

Esta organización no persigue regular jurídicamente el régimen de acceso y explotación de las especies ictiológicas del Mediterráneo. Su objetivo fundamental, según el artículo III del Convenio sobre pesca en el Mediterráneo, es el de:

"fomentar el desarrollo, la conservación, la ordenación racional de los recursos marinos vivos y su mejor aprovechamiento".

Con el fin de cumplir este objetivo, el Consejo General de Pesca del Mediterráneo tiene competencias para examinar el estado de los recursos, considerando los aspectos económicos y sociales de la pesca, promoviendo y coordinando las actividades de capacitación y de divulgación en la materia, fomentando y dando publicidad a las actividades de investigación y a las informaciones sobre recursos vivos. Así, esta organización pesquera puede formular y recomendar medidas, aplicables también a la alta mar, que incluyan la regulación de los métodos y artes de pesca, la fijación de la talla mínima de los ejemplares de las especies señaladas, establecer períodos y zonas de pesca y de veda, regular la cuantía de captura total y el volumen total del esfuerzo pesquero y su distribución entre los Estados miembros<sup>193</sup>. Estas recomendaciones deben adoptarse por mayoría de los dos tercios de los Estados miembros presentes y votantes (teniendo cada Estado un voto) y están sujetas al procedimiento de presentación de objeciones en un término de ciento veinte días.

A tal fin, el Consejo General de Pesca del Mediterráneo ha realizado diversas consultas técnicas intersesionales sobre dos grandes temas: la evaluación de las reservas ictiológicas y la gestión de los recursos. Así, se celebraron

Estas disposiciones no inciden sobre el estatus de miembro del Consejo General de Pesca del Mediterráneo de los Estados no miembros de la Organización de las Naciones Unidas que fueron partes del Acuerdo sobre pesca en el Mediterráneo, antes de su enmienda en 1963, lo que permite a Mónaco seguir en el Consejo.

193. Artículo III en relación con el artículo V del Acuerdo sobre pesca en el Mediterráneo.





consultas sobre la evaluación de las reservas ictiológicas en el Mar Adriático y Jónico, en el Mediterráneo oriental, en la división estadística de las Baleares y el Golfo de León, en el Mediterráneo central y en el Mar Negro. También ha realizado consultas técnicas, entre otros temas, sobre la utilización de las especies pelágicas menores existentes en el Mediterráneo y sobre el coral rojo mediterráneo. Además, hay dos grupos de trabajo *ad hoc* sobre la gestión de las reservas en el Mediterráneo occidental y sobre la evaluación de las reservas pelágicas en el Mar de Alborán y de las reservas capturadas conjuntamente por Marruecos y Argelia. En la consulta técnica celebrada en Roma, del 7 al 15 de septiembre de 1992, se evaluó el tema de la pesca responsable en alta mar<sup>194</sup>. Todas estas consultas han originado un cúmulo importante de información que constituyen la base indispensable para decidir, con conocimiento de causa, sobre la adopción de las oportunas medidas de administración de los recursos.

Un aspecto importante del Consejo General de Pesca del Mediterráneo es que pone el acento en la gestión integrada de las zonas marítimas. Así, toma en consideración a las pesquerías dentro del objetivo más amplio de la protección del medio ambiente marino. De hecho, las directrices para el Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación fueron adoptadas en la reunión celebrada en 1974 bajo los auspicios del Consejo General de Pesca del Mediterráneo, proporcionando un importante estímulo para el desarrollo de todo el Programa de Mares Regionales del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Dichas directrices se convirtieron en los Principios Sugeridos para su Inclusión en un Proyecto de Convenio para la protección contra la contaminación de los recursos marinos vivos y las pesquerías en el Mediterráneo, conocido como el "Proyecto Carroz"<sup>195</sup>.

De la estructura institucional del Consejo General de Pesca del Mediterráneo habría que destacar al Comité sobre la gestión de la pesca<sup>196</sup>. Dicho

194. Cfr. Doc FT/HSF/TC/92/8. Vide LEANZA, U. (1993), *Il nuovo Diritto del Mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, op. cit., p. 469.

195. Este era el nombre del entonces Asesor Jurídico de la FAO, Jean Carroz, bajo cuya dirección se preparó este proyecto. Vide KWIATKOWSKA, B. (1993), *General Fisheries Commission for the Mediterranean: prospects for the fifth decade*, op. cit., p. 162.

196. El Consejo General de Pesca del Mediterráneo se reúne una vez cada dos años en sesión ordinaria, a menos que la mayoría de sus miembros decidan otra reunión (artículo II.4 del Convenio sobre pesca en el Mediterráneo). Estas sesiones se apoyan, además de en los trabajos del Comité de gestión de la pesca, en los trabajos de un Comité ejecutivo y de los diferentes grupos de trabajo, entre ellos, un Grupo de trabajo sobre la economía y las estadísticas de pesca y un Grupo de trabajo sobre los arrecifes artificiales y sobre la acuicultura. Además, el Consejo



Comité, hasta 1989, tenía el nombre de Comité sobre la gestión de los recursos, pero el Consejo General de Pesca del Mediterráneo cambió su nombre porque lo consideró demasiado restrictivo, ya que ponía el acento sólo en el aspecto biológico de los recursos. Con la nueva denominación, se pretende abarcar tanto los aspectos socioeconómicos como ambientales de la pesca.

Las funciones del Comité sobre la gestión de la pesca consisten en estudiar las diversas medidas de administración requeridas y sus efectos previsibles; recomendar las medidas de administración, teniendo en cuenta, llegado el caso, la necesidad de armonizar las diferentes medidas adoptadas individualmente por los Estados; recomendar los métodos más eficaces para controlar la aplicación de las medidas de administración en el plano nacional y regional; y, en general, cualquier labor que le encomiende el Consejo General de Pesca del Mediterráneo en relación con la administración de los recursos. Basándose en los trabajos de este Comité, el Consejo General de Pesca del Mediterráneo adoptó, en la sesión de 1989, la recomendación sobre la gestión de la pesca relativa a la prioridad que las consultas técnicas deben otorgar a las cuestiones ambientales en relación con la pesca regional. En este sentido, pidió al Secretariado de esta organización que realizara los contactos con otras organizaciones internacionales pertinentes<sup>197</sup>, con la finalidad de celebrar una reunión científica sobre estos problemas y, así, adoptar un Proyecto sobre las tendencias a largo plazo y la interacción de las pesquerías con el medio ambiente en el área del Consejo General de Pesca del Mediterráneo.

Existen, asimismo, numerosos estudios y publicaciones sobre diversos aspectos de la pesca en el Mediterráneo, fruto de la labor de este Comité. Entre

General de Pesca del Mediterráneo cuenta con un Comité Ejecutivo, que se reúne al menos una vez entre las sesiones regulares del Consejo, y un Secretariado. El Acuerdo sobre Pesca en el Mediterráneo prevé, además, un sistema de arreglo de controversias en su artículo XV. Según este artículo, cualquier disputa no solucionada por el Consejo General de Pesca del Mediterráneo será llevada ante un comité compuesto de un miembro nombrado por cada parte en la disputa y de un presidente elegido por los miembros del comité. Las recomendaciones de este comité, aunque no son obligatorias, constituirán la base de una nueva consideración por las partes del asunto origen de la controversia. En caso de que la disputa continúe sin resolverse, será remitida ante el Tribunal Internacional de Justicia, a menos que las partes en la controversia acuerden otro método de arreglo de controversias.

197. Como, por ejemplo, la Organización Marítima Internacional; la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, la Ciencia y la Educación; y el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente.



ellos, destaca la elaboración de un boletín estadístico de las capturas por especies y por regiones marinas.

Por su parte, el Grupo de trabajo sobre los arrecifes artificiales y sobre la acuicultura ha sido de particular importancia en la cuestión de las áreas marítimas protegidas. Dicho Grupo de trabajo puede recomendar los mejores procedimientos administrativos para otorgar las concesiones de las áreas marítimas, así como promover acciones directas que definan, para cada Estado, un marco jurídico de referencia en la gestión integrada de las zonas costeras. Esta actividad, junto con los Planes de gestión de la pesca del Consejo General de Pesca del Mediterráneo, han contribuido a la adopción del nuevo Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo (Barcelona, 10 de junio de 1995).

Además, en la sesión de 1989, el Consejo General de Pesca del Mediterráneo propuso un nuevo esquema internacional para racionalizar la explotación del coral rojo del Mediterráneo. Este esquema se apoyaba en un sistema de rotación de las zonas explotables en la plataforma continental. Se confiaba en la adopción de un acuerdo que definiría cuáles eran las zonas abiertas a la explotación del coral rojo del Mediterráneo, de modo que este recurso no llegase a un nivel cercano a su agotamiento.

Sin embargo, y hasta la fecha, el Consejo General de Pesca del Mediterráneo ha utilizado su poder normativo solamente en pocas ocasiones, limitando la mayor parte de sus actividades a funciones de naturaleza científica y consultiva. Las últimas medidas adoptadas, a excepción de las arriba indicadas sobre las zonas marítimas protegidas, han sido recomendaciones. Estas recomendaciones versan sobre temas muy variados, como: que los miembros del Consejo General de Pesca del Mediterráneo, a la vista de la recomendación de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, no deberían incrementar el esfuerzo pesquero en lo que respecta al atún de aleta azul; que los miembros interesados deberían reducir progresivamente el número de sus redes de arrastre cerca de las costas; y la propuesta de reducir el esfuerzo pesquero en el Golfo de León sobre los dos tercios del nivel estimado considerado para lograr el máximo desarrollo sostenible. De ahí que su eficacia en lo que respecta a la conservación y protección de las especies es, a todas luces, insuficiente.

Uno de los principales obstáculos a los que se ha enfrentado el Consejo General de Pesca del Mediterráneo ha sido, y todavía es, la escasez de los datos



científicos y estadísticos relativos a las capturas<sup>198</sup>, así como también las complejas relaciones socioeconómicas de todos los Estados miembros. Baste citar que los once Estados miembros en vías de desarrollo (Argelia, Croacia, Chipre, Egipto, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía) apenas asisten a las reuniones del Consejo General de Pesca del Mediterráneo.

Podríamos afirmar que la mayor relevancia del Consejo General de Pesca del Mediterráneo reside en constituir la expresión del esquema de cooperación internacional existente entre los Estados mediterráneos en materia de pesquerías<sup>199</sup>.

Por otra parte, este Consejo ha experimentado un notable progreso desde su creación. Si bien en un principio el Consejo General de Pesca del Mediterráneo era un organismo eminentemente científico, posteriormente ha ido evolucionando para realizar funciones cada vez más de gestión de los recursos ictiológicos, de tal modo que su utilidad puede verse incrementada considerablemente en un futuro.

Además, hasta la fecha, nueve Estados miembros del Consejo General de Pesca del Mediterráneo también han ratificado la Convención de Bahía Montego<sup>200</sup>. Ello puede contribuir, a su vez, a potenciar la eficacia de esta organización por cuanto, según la Convención de Bahía Montego, las organizaciones regionales de pesquerías constituyen el cauce apropiado para dar cumplimiento a la obligación de cooperar en la gestión y conservación de los recursos biológicos.

198. Así por ejemplo, por lo que respecta a las pesquerías en pequeña escala, Túnez encuentra problemas en proporcionar los datos requeridos, en parte porque los pescadores no entienden los impresos oficiales. Además, como el suministro de información a la Comisión es voluntario, hay un cierto rechazo a dar detalles sobre los asuntos de negocios privados. España, por su parte, utiliza un sistema de marketing para comprobar los datos sobre capturas, por lo que, inevitablemente, se escapan datos sobre las pesquerías en pequeña escala. Vide KWIATKOWSKA, B. (1993), *General Fisheries Commission for the Mediterranean: prospects for the fifth decade*, op. cit., p. 169.

199. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. (1989), Pesca marítima. En: Pellisé Prats, B. (dir.), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo 19, Barcelona, Ed. Francisco Seix, p. 728.

200. Croacia, Chipre, Egipto, Francia, Italia, Líbano, Malta, Túnez y la ex-República de Yugoslavia.



## 2. *La política común de pesca y su aplicación al Mediterráneo*

Con la finalidad de completar el estudio de la normativa regional pesquera aplicable en el Mar Mediterráneo, parece oportuno hacer una referencia a la política de pesca comunitaria. Aunque, hasta el momento, la normativa comunitaria ha sido de escasa relevancia en lo que respecta a este mar, no hay que olvidar que cuatro de los Estados miembros de la Unión Europea son ribereños del Mar Mediterráneo (España, Grecia, Italia y Francia)<sup>201</sup> y que la tendencia actual de la política pesquera comunitaria está encaminada hacia su progresiva expansión al Mar Mediterráneo.

La Unión Europea constituye un caso extremo en cuanto al nivel de asunción de competencias en materia pesquera, aunque no se trate exclusivamente de una organización regional de pesca. Los distintos Estados miembros y, entre ellos España desde su incorporación en 1986, han realizado una transferencia o atribución de sus competencias soberanas en materia de pesca marítima en favor de la organización y, entre ellas, la responsabilidad de gestionar los acuerdos pesqueros con terceros Estados. Es relevante señalar también que la Unión Europea es Parte en varios acuerdos multilaterales de pesca y, asimismo, es miembro de varias organizaciones internacionales de pesca<sup>202</sup>. Además, son sus instituciones quienes negocian en las conferencias internacionales de pesca, y no los Estados miembros<sup>203</sup>.

201. Pudieran ser cinco, si se considera también al Reino Unido por lo que respecta a Gibraltar y a la base de Akrotiri y Dhekelia, situadas en la isla de Chipre.

202. Así, es Parte de la Organización de Pesquerías del Atlántico del Noroeste, de la Organización de Pesquerías del Atlántico del Nord-Este, de la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte, de la Comisión Internacional de Pesquerías del Mar Báltico, de la Comisión para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos. Como miembro de la FAO, participa también en reuniones organizadas por la propia FAO y sus diversos organismos pesqueros regionales, entre ellos, la Comisión General de Pesca del Mediterráneo. Además, tiene un estatuto de observador especial en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, donde coordina y presenta sus puntos de vista en el Comité de pesca. Asimismo, tiene estatus de observador en la Comisión Interamericana del Atún Tropical, en la Comisión Ballenera Internacional, en la Comisión de pesquerías del Indo-Pacífico y en la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico.

203. La competencia exclusiva de la Comunidad Europea sobre la conservación y gestión de los recursos pesqueros fue reconocida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en su sentencia de 5 de julio de 1981, Comisión contra el Reino Unido, as. 804/79, Recueil, pp. 1945 y ss., considerandos 17 y 18. Esta competencia se proyecta en la alta mar y en las relaciones con terceros Estados. Vide la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 14 de julio de 1976, asunto *Kramer*, as. 2, 4 y 6/76, Recueil, pp. 1279 y ss.



La Unión Europea ha ido extendiendo progresivamente las competencias en materia de pesca desde que, en 1983, estableciera por primera vez un sistema comunitario de conservación y gestión de las distintas poblaciones de peces en aguas comunitarias, mediante la adopción del Reglamento (CEE) núm. 170/83, de 25 de enero<sup>204</sup>. La adopción de dicho Reglamento no afectó el régimen jurídico del mar territorial ni de las aguas interiores de los Estados miembros, ya que su artículo 6 consolidó la soberanía de cada uno de los Estados miembros sobre las doce primeras millas, excluyéndolas, por tanto, de la reglamentación común. Posteriormente, el Reglamento núm. 3.760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura<sup>205</sup>, prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2.002 las actuales limitaciones al acceso a los recursos pesqueros existentes en el mar territorial de doce millas, con las excepciones de los derechos históricos de pesca y de las actividades de pesca especializada expresamente reguladas en su Anexo I<sup>206</sup>. Sin embargo, el párrafo 12 del Preámbulo habilita al Consejo a que, antes de esa fecha, se pronuncie acerca de las disposiciones que puedan substituir a tales limitaciones y regímenes.

Por otra parte, más importante en relación con nuestro estudio es que el Reglamento núm. 170/83 excluyó la aplicación de un sector de la política común de pesca al Mar Mediterráneo: el relativo a la conservación, gestión y explotación de los recursos vivos<sup>207</sup>. En cambio, la normativa comunitaria en el sector es plenamente aplicable en el Mar Mediterráneo en lo que respecta a la organización de los mercados y a la política de estructuras. Ello no significa, sin embargo, que las normas de base relativas al régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos vivos no constituyan el marco jurídico apropiado para que, previa la realización de las correspondientes

204. Reglamento (CEE) núm. 170/83, del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (*D.O.C.E.*, núm. L 24, de fecha 27 de enero de 1983). Reproducido también en MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1988), *Legislación pesquera vigente. Régimen jurídico de la pesca marítima*, Madrid, Secretaría General Técnica, pp. 699 y ss.

205. *D.O.C.E.*, núm. L 389, de 31 de diciembre de 1992. Este Reglamento derogó expresamente al Reglamento (CEE) núm. 170/83.

206. *Vide* los párrafos 10 y 11 del Preámbulo, el artículo 6 y el Anexo I.

207. *Vide* el párrafo 1 del preámbulo del Reglamento (CEE) núm. 170/83, del Consejo de 25 de enero de 1983 y la remisión al mismo del artículo 156 del Acta de adhesión a las Comunidades Europeas de España y Portugal. Sobre la formación de la política pesquera comunitaria, *vide* JUSTE RUIZ, J. (1986), *Política de pesca en la Comunidad Europea*. En: ANAYA Turrientes, A.; JUSTE RUIZ, J., *La política agrícola y de pesca en la Comunidad Europea*, Madrid, Trivium S. A., pp. 85-132.



modificaciones y teniendo en cuenta las peculiares características del Mar Mediterráneo, sean de aplicación a este mar<sup>208</sup>.

De hecho, existe un interés cada vez mayor de la Comunidad Europea en la extensión de la política pesquera al Mar Mediterráneo. Así, desde 1990, la Comisión Europea ha defendido un doble planteamiento consistente en introducir medidas de conservación comunitarias para los cuatro Estados miembros mediterráneos y, por otro lado, intentar integrarlas en un sistema más amplio que afecte a todos los Estados mediterráneos<sup>209</sup>. Hay que tener en cuenta que, en la actualidad, el Mar Mediterráneo se encuentra bajo el punto de mira de la comunidad internacional, en su esfuerzo por adoptar un régimen de conservación y protección de las especies y ecosistemas marinos que asegure la conservación de las pesquerías mediterráneas.

En el primero de los supuestos señalados, hay que resaltar que, a finales de 1991, la Comunidad Europea instituyó mediante Reglamento, una estructura comunitaria para realizar estudios y proyectos piloto en el campo de la conservación y gestión de los recursos de pesca en el Mediterráneo<sup>210</sup>. Ya en 1992, la Comisión propuso la armonización de un determinado número de medidas técnicas que introdujeran mayor uniformidad en los esfuerzos de conservación de los recursos marinos de los Estados miembros mediterráneos. Sus sugerencias fueron presentadas tras haber estudiado cuidadosamente los casi cuatrocientos textos legales que se hallaban en vigor en los cuatro Estados miembros mediterráneos en el ámbito pesquero. Se pidió a los respectivos gobiernos que prohibieran equipos y prácticas dañinos y que establecieran normas mínimas de tamaño de malla y longitud del pescado y zonas protegidas donde los juveniles pudieran desarrollarse con seguridad<sup>211</sup>. Ello desembocó en la

208. En definitiva, el régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos pesqueros se basa en la adopción de medidas de conservación, normas de utilización y de reparto de los recursos. Asimismo, existen normas específicas para la pesca costera y medidas de control.

209. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1990), *Orientations pour un régime commun de pêche en Méditerranée*. Document de réflexion, S.E.C. (90)1136 Final, Bruxelles.

210. Reglamento del Consejo de 28 de noviembre de 1991, *D.O.C.E.*, núm. L 337, 3 de diciembre de 1991. Venía prevista la concesión, por parte de la Comisión de la Comunidad Europea, de contribuciones financieras para realizar los estudios y proyectos. Las cinco prioridades de estos estudios y proyectos son: las estructuras de la pesca tradicional; el desarrollo de zonas de pesca especializadas; el control de la actividad de pesca; el desarrollo de una red estadística y la coordinación de la investigación y de la utilización de los datos científicos.

211. *Vide* COMUNIDADES EUROPEAS (1994), *La nueva política pesquera común*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, p. 36.



adopción del Reglamento núm. 1.626/94, del Consejo de 27 de junio de 1994, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo<sup>212</sup>, en cuyo preámbulo se establece expresamente que "la Comunidad debe también perseguir con todos los países ribereños el establecimiento de una política común de gestión y explotación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo ...".

Asimismo, conviene destacar, el proceso ocurrido en los últimos años de extensión a la alta mar de la política común de pesca y que también afecta al Mar Mediterráneo. En concreto, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 25 de julio de 1991, planteada por la Comisión contra España<sup>213</sup>, supuso el reconocimiento por parte de este Tribunal de la competencia comunitaria en materia de pesca más allá de las aguas comunitarias, es decir, en la alta mar.

Los resultados de las inspecciones realizadas por la Comisión Europea durante los años 1986 y 1987 demostraron que la Administración española no había registrado durante esos años las capturas de las especies sometidas a un total admisible de capturas o a cuotas que se pescaron en ciertas divisiones de pesca en el Atlántico Nororiental, realizada por el Consejo Internacional para la Explotación del Mar, pero fuera de las doscientas millas de la zona de pesca de la Comunidad. Las inspecciones también reflejaron desembarcos ilegales de ciertas especies, declaradas como si hubieran sido pescadas en el conjunto de las divisiones del Consejo Internacional para la Explotación del Mar VI y VII, pero fuera de las doscientas millas, cuando resulta que España no disponía de cuotas de tales especies. Asimismo, quedó constancia de que no se había incoado ninguna acción penal o administrativa por parte de las autoridades españolas<sup>214</sup>.

La Comisión planteó la demanda ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, argumentando que la Comunidad Europea, *ratione personae*, tenía competencia sobre todas las actividades de pesca de los pescadores y buques de los Estados miembros y que esta competencia se extendía también a la alta mar<sup>215</sup>. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea vino a darle la

212. D.O.C.E., núm. L 171, de 6 de julio de 1994.

213. Asunto C-258/89: Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España. *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal, 1991/5*, pp. I-3.979. Para un comentario de esta sentencia, vide BOU FRANCH, V. (1996), *España y el Derecho del Mar*, en prensa, pp. 102 y ss.

214. Informe para la vista presentado en el asunto C-258/89, punto 3. *Ibid.*, p. I-3.979.

215. *Ibid.*, punto 9, pp. I-3.981 y ss.





razón a la Comisión, afirmando que "la Comunidad tiene competencia para adoptar medidas de conservación, y ello tanto de manera autónoma como en forma de compromisos contractuales con terceros Estados o en el marco de organizaciones internacionales"<sup>216</sup>, con lo que las cuotas comunitarias son aplicables también en aquellas partes de las divisiones del Consejo Internacional para la Explotación del Mar situadas más allá del límite de la zona de pesca comunitaria de las doscientas millas, sin necesidad de que exista un convenio internacional específico. Asimismo, el Tribunal declaró que "la limitación de las posibilidades de pesca fuera de la zona comunitaria es indispensable en función de los propios objetivos de la política común de pesca"<sup>217</sup> y que, en el Acta de Adhesión, España había negociado no solamente el acceso a las aguas comunitarias, sino también el acceso a las aguas internacionales<sup>218</sup>. Por todo ello, España fue condenada por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado de la Comunidad Económica Europea, al no aplicar a las capturas de poblaciones o de grupos de población sometidas a un total admisible de capturas o a una cuota efectuadas fuera de la zona de pesca de la Comunidad las medidas de control establecidas en los Reglamentos (CEE) núm. 2.057/82, de 29 de junio de 1982 y núm. 2.241/87, de 23 de julio de 1987, por los que se establecen ciertas medidas de control respecto de las actividades pesqueras ejercidas por los buques de los Estados miembros<sup>219</sup>.

Esta misma argumentación para extender a la alta mar la política común de pesca, fue recogida posteriormente en el artículo 1 del Reglamento (CEE) núm. 3.760/1992, antes citado<sup>220</sup>. Pero lo que es más importante en relación con el tema objeto de este estudio, es que también queda recogida en el artículo 1 del Reglamento (CE) núm. 1.626/94, de 27 de junio de 1994, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo. Este artículo es del siguiente tenor:

216. Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 1991. *Ibid.*, pár. 9, p. 1-4.003.

217. *Ibid.*, pár. 13, p. 1-4.004.

218. *Ibid.*, pár. 16, p. 1-4.005.

219. *D.O.C.E.*, núm. L 220, pp. 1 y ss.; *D.O.C.E.*, núm. L 207, pp. 1 y 11.

220. Este artículo es del siguiente tenor: "La política común de la pesca abarcará, las actividades relacionadas con la explotación de los recursos acuáticos vivos y la acuicultura, así como la transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura, siempre que se realicen en el territorio de los Estados miembros, en aguas de pesca comunitaria o por buques pesqueros comunitarios". *D.O.C.E.*, núm. L 389/2, de 31 de diciembre de 1992. El subrayado es nuestro.



"El presente Reglamento se aplicará a toda actividad pesquera o relacionada con la pesca realizada en el territorio o en las aguas marítimas del Mediterráneo al este del meridiano 5° 36' oeste, sometidos a la soberanía o jurisdicción de los Estados miembros con excepción de las lagunas y albuferas. Se aplicará también a dichas actividades *cuando sean realizadas en el Mediterráneo fuera de esas aguas por buques comunitarios*"<sup>221</sup>.

Este Reglamento fija numerosas restricciones a la actividad pesquera con el objetivo de lograr la conservación de los recursos. No obstante, la eficacia de tales restricciones se ve disminuida por el hecho de que su ámbito de aplicación se limita, desde el punto de vista espacial, a las aguas sometidas a la soberanía o jurisdicción nacional de los Estados miembros y, desde el punto de vista personal, a los buques que tengan el pabellón de un Estado miembro.

Por ello, el segundo de los planteamientos de la Comunidad Europea en relación con la construcción de una política de conservación y gestión de los recursos vivos en el Mar Mediterráneo se engloba en el ámbito de las relaciones internacionales. La elaboración de una política comunitaria de conservación y gestión racional de los recursos ictiológicos eficaz depende de la voluntad de todos los Estados interesados, no sólo de los Estados miembros de la Comunidad Europea, de cooperar entre ellos para aplicar las medidas concertadas que sean vinculantes para todos. Así se reconoció también en la Resolución sobre la pesca en el Mar Mediterráneo adoptada por el Parlamento Europeo en 1987, en la que, además, se auspiciaba la celebración de una Conferencia internacional que reuniera a todos los Estados ribereños del Mediterráneo<sup>222</sup>. Debía reforzarse, asimismo, la colaboración existente entre la Comunidad Europea y la Comisión General de Pesca del Mediterráneo. El Consejo de pesca de 1992 hizo suya dicha Resolución del Parlamento Europeo y exhortó a la Comisión Europea a ampliar los contactos con todos los Estados mediterráneos para celebrar una conferencia internacional sobre la pesca en el Mar Mediterráneo. También el Comisario de pesca de la Comunidad Europea propuso la celebración de una conferencia internacional

221. La cursiva es nuestra.

222. Véase, a este respecto, el Informe presentado por *M. K. Stavrou*, el 26 de noviembre de 1986, en nombre de la Comisión de agricultura, pesca y alimentación, sobre la pesca en el Mediterráneo (PE Doc. A2-158/86) y, en particular, la sección B, *Exposición de motivos*, p. D, punto 24. Cfr. ALLARY-VALENTIN, J. (1988), "La gestion des ressources halieutiques en Mer Adriatique et Méditerranée vue à travers deux aspects historiques de réalisation et de recherche". En: B. Vukas (ed.), *The Legal Regime of Enclosed or Semi-Enclosed Seas*, pp. 223 y ss.



que reuniera tanto a los Estados ribereños del Mediterráneo, como a los Estados que pescan en este mar, como Japón, Rusia y Corea<sup>223</sup>.

Finalmente, y bajo los auspicios de la Comunidad Europea, se celebró una conferencia internacional en la isla de Creta (Grecia), del 12 al 14 de diciembre de 1994, en la que se adoptó una Declaración sobre la Conservación y Administración de los Recursos Pesqueros Mediterráneos. Los Estados participantes, teniendo en cuenta la obligación de cooperar en la conservación y administración de los recursos vivos en la alta mar establecida en la Convención de Bahía Montego, y siendo de la opinión de que es necesaria la cooperación tanto de la Comunidad Europea, como de todos los Estados ribereños del Mediterráneo y los Estados cuyos nacionales pescan en este mar, declararon que:

"1. Todos los Estados que se benefician, en cualquier capacidad, de la riqueza biológica del medio marino mediterráneo comparten el deber de velar por que sus recursos pesqueros se preserven y se desarrollen.

2. Se debe estimular una cooperación regional eficaz al máximo nivel entre las partes interesadas, que esté abierta a todos los Estados ribereños y a todos los Estados cuyos buques pesquen en el Mediterráneo.

3. El objetivo de esa cooperación, que abarcará los recursos, el medio ambiente y la aplicación de principios jurídicos, consistirá en poner en práctica un sistema de conservación y ordenación, armonizado a nivel mediterráneo, sobre la base de los mejores conocimientos científicos de que se disponga y de las prácticas existentes más beneficiosas con el fin de garantizar la protección eficaz de los recursos pesqueros del Mediterráneo y su explotación racional, en las circunstancias más favorables"<sup>224</sup>.

Asimismo, en la Conferencia Ministerial celebrada en Túnez, el 1 de noviembre de 1994, los Ministros de los Estados ribereños del Mediterráneo encargados del medio ambiente y el Comisario europeo de medio ambiente adoptaron el documento Programa MED 21<sup>225</sup>, con la finalidad de identificar los objetivos a alcanzar en el Mediterráneo dentro del marco del Programa 21 que se adoptó en la cumbre de Río de Janeiro. El Capítulo 17 de este docu-

223. LEANZA, U. (1993), *Il nuovo Diritto del Mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, op. cit., pp. 483-484.

224. Reproducido en *Boletín de Derecho del Mar*, 27, pp. 77-78. Sobre dicha Declaración, vide CATALDI, G. (1995), "La Conferenza di Creta sulla conservazione e la gestione delle risorse alieutiche nel Mediterraneo: verso l'istituzione di una politica comune della pesca da parti degli stati costieri di questo mare?", *La Comunità Internazionale*, 50/2, pp. 245-268.

225. *Vide supra*, nota 120.



mento está dedicado a la protección del mar y de las zonas costeras y, en especial, a la protección, el uso racional y el desarrollo sostenible de sus recursos biológicos, previéndose expresamente que se refuerce la cooperación internacional y las investigaciones conjuntas para asegurar la conservación y el uso sostenible a largo plazo de sus recursos naturales renovables.

## CONSIDERACIONES FINALES

Son muy numerosas y diversas en naturaleza, ámbito de aplicación y finalidad las normas jurídicas internacionales que confluyen a la hora de determinar cuál es la protección legal que el Derecho Internacional brinda a las especies y zonas especiales existentes en la región mediterránea.

Probablemente, la clasificación más interesante de todo este conjunto normativo responda a la finalidad perseguida por cada una de las normas internacionales estudiadas. Así, nos encontramos con dos grandes grupos de normas jurídicas internacionales que versan sobre las zonas protegidas y sobre la diversidad biológica. Por un lado, existen numerosas normas jurídicas internacionales, en constante crecimiento numérico desde mediados del presente siglo, que responden a una finalidad proteccionista de las especies y de las zonas más sensibles. Dado que esta normativa responde mayoritariamente a criterios ecológicos de defensa de la naturaleza, se la considera con razón como parte integrante del Derecho Internacional del medio ambiente. Por otro lado, desde muy antiguo existen normas jurídicas internacionales que persiguen ordenar el aprovechamiento económico de las especies de fauna y flora y de sus respectivos hábitat. Es cierto que esta segunda clase de normas jurídicas imponen medidas de conservación de la diversidad biológica, pero estas medidas de conservación no responden tanto a la necesidad ecológica de preservar y proteger a las especies vivas, como a la urgencia de asegurar la viabilidad futura de los sectores económicos que se dedican a su explotación. En el caso del Mediterráneo, y por su importancia fáctica, destacan en este sentido con luz propia las normas jurídicas que integran el Derecho Internacional de las pesquerías.

Estos dos importantes conjuntos normativos internacionales nacieron totalmente desvinculados entre sí. De hecho, el Derecho Internacional de las pesquerías remonta sus orígenes históricos al siglo XVI, vinculándose a la división espacial de los mares y océanos de todo el mundo en torno al mar



territorial y a la alta mar. Dado que durante muchos siglos se consideró que los recursos marinos vivos eran inagotables, no se cuestionó en absoluto el derecho de los Estados de capturar el máximo posible de estos recursos, sin introducir ningún criterio proteccionista de los mismos. La única cuestión que el Derecho Internacional clásico abordó en relación a los mismos, consistió en ordenar quién era el titular de este derecho de explotación sin límites. De esta forma, la soberanía que el Estado ribereño ejerce sobre el mar territorial adyacente a su territorio terrestre, implica que sea éste el Estado titular en exclusiva de este derecho en esta reducida franja marina. Por el contrario, el que la alta mar se configure como un espacio marítimo abierto a todos los Estados, en el que rige un régimen de libertad, determinó que a todos los Estados del mundo, ribereños o sin litoral, se les reconociese el derecho a pescar libremente, es decir, sin límites, en la mayor parte de los mares y océanos del mundo.

Esta situación se mantuvo a lo largo de los siglos, comenzando a variar muy lentamente a mediados del presente siglo. En esta época, comenzó a asumirse poco a poco que la tesis de la inagotabilidad de los recursos marinos vivos era incorrecta, como también lo fueron las reacciones que ello ocasionó en la práctica internacional. La comunidad internacional no reaccionó introduciendo en gran escala un conjunto importante de normas proteccionistas de las especies vivas, aunque es cierto que los primeros tratados internacionales de finalidad proteccionista aparecieron esporádica y tímidamente en estos años. La preocupación fundamental siguió siendo la de asegurar la viabilidad futura de los sectores económicos dedicados al aprovechamiento a escala industrial de estas especies y, para ello, se buscaron dos tipos de garantías diferentes. Por un lado, los Estados ribereños, espolcados principalmente por los Estados en vías de desarrollo, comenzaron a reclamar tanto la ampliación del reducido mar territorial, como la introducción de nuevos espacios marinos entre el mar territorial y la alta mar, en los que el Derecho Internacional les reconociese el derecho soberano y exclusivo a explorar, explotar, conservar y administrar los recursos ictiológicos. No se perseguía tanto proteger ecológicamente a estos recursos, sino asegurar que los mismos fueran aprovechados mayoritariamente por los Estados ribereños, incluidos los Estados ribereños en desarrollo, y no por los Estados industrializados con grandes flotas de pesca a distancia. Por otro lado, en la alta mar se proclamó un deber genérico de todos los Estados de cooperar en la conservación de las especies marinas, comenzándose a adoptar medidas de conservación de estos recursos, que limitaban la tradicional libertad de pesca en alta mar. No obstante, estas medidas de conservación tampoco per-



segúan proteger las especies marinas *per se*, sino que se trataba de conservarlas para poder seguir pescándolas en los años venideros.

Esta situación se alteró a partir de la celebración en 1972 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano. Esta Conferencia marcó un punto de inflexión en el trato jurídico de la naturaleza y de la fauna y flora. A partir de la misma, comenzaron a multiplicarse los tratados internacionales de finalidad proteccionista. Con anterioridad a la misma, los escasísimos tratados internacionales de este tipo no habían podido más que seguir un planteamiento aislante, pues como mucho procedían a crear zonas especialmente protegidas en las que se protegían especies vivas, hábitat, valores paisajísticos o culturales, etc. Pero al margen de estas pequeñas burbujas de oxígeno, un planteamiento global u omnicompreensivo de protección de la naturaleza y de su fauna y flora sólo emergió a partir de los tratados internacionales que siguieron a la Conferencia de 1972.

No obstante, pese a la eclosión de normas del Derecho Internacional del medio ambiente que se produjo en la década de los años setenta, el Derecho Internacional de las pesquerías permaneció, en buena medida, ajeno al mismo. La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, adoptada en Bahía Montego el 10 de diciembre de 1982, sigue siendo, en este aspecto, un tratado eminentemente conservacionista, bastante alejado de los planteamientos proteccionistas que estaban emergiendo a raudales en la práctica internacional.

La Convención de Bahía Montego elabora principalmente un régimen pesquero basado en tres grandes zonas. En primer lugar, el mar territorial de hasta doce millas marinas de anchura, en el que la pesca queda sometida a la soberanía del Estado ribereño, el cual puede aplicar o no, según su conveniencia, criterios o estándares medio ambientales. En segundo lugar, la zona económica exclusiva de hasta doscientas millas marinas de extensión medidas desde la costa, en la que el Estado ribereño tiene derechos soberanos para explorar, explotar, conservar y administrar los recursos vivos, aunque estos derechos se encuentran matizados por la obligación de preservar o restablecer las reservas pesqueras a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible (lo que para cada especie marina significa que se permite su explotación económica hasta niveles en los que su reproducción esté asegurada), con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes. En tercer lugar, la alta mar, espacio marítimo en el que rige el principio de la libertad de pesca, aunque con un alcance muy distinto al que tenía antaño. Por un lado, los Estados quedan obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación de los recursos vivos de la alta mar y lograr el máximo rendimiento



sostenible de las especies, con respecto a los buques que enarbolan su pabellón. Por otro lado, al margen de estas medidas unilateralmente adoptadas, la Convención de Bahía Montego obliga a los Estados a cooperar entre sí en la conservación y administración de los recursos vivos en la zona de alta mar.

Ahora bien, no cabe duda de que el método de conservación adoptado por la Convención de Bahía Montego, es decir, el máximo rendimiento sostenible, así como las insuficientes medidas efectivamente aplicadas, llevaron a muchos recursos ictiológicos a un estado cercano a su agotamiento. Por todo ello, los Estados y las organizaciones internacionales de pesca comenzaron a reaccionar y fueron adoptando medidas correctoras que tenían en cuenta por primera vez las relaciones existentes entre todas las especies y con los hábitat en los que viven, integrando el ecosistema marino en su conjunto. De este modo, se fueron acercando progresivamente dos sectores del ordenamiento jurídico internacional que habían nacido separados y que, incluso, jugaban entre ellos un papel antagónico: por un lado, el Derecho internacional de las pesquerías y por otro lado, el Derecho internacional del medio ambiente.

El momento de aproximación entre estos dos sectores del Derecho Internacional tuvo su punto álgido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Uno de sus resultados, estuvo representado por la adopción del Convenio sobre la diversidad biológica, que persigue integrar la necesidad de proteger la diversidad biológica, con las exigencias del desarrollo económico de los Estados más atrasados. Integración que se va a centrar en la nueva noción del desarrollo sostenible de los recursos naturales.

También cabe destacar la adopción de la llamada Declaración de Cancún sobre la pesca responsable de 1992, por cuanto llevaría a la aprobación por la FAO del Código Internacional de conducta para la pesca responsable, en 1995. Este Código integra una serie determinada de principios que indican las directrices o pautas que los Estados deben seguir para lograr una planificación y ordenación racional de las pesquerías: la utilización sostenible de los recursos de manera armónica con el medio ambiente; la obligación de utilizar artes y prácticas selectivas de pesca; la exigencia de que el uso de medidas comerciales, con la finalidad de lograr la conservación de las especies marinas vivas, no den como resultado restricciones innecesarias al comercio internacional; el establecimiento de garantías para evitar el incumplimiento de las reglas de conservación y ordenación aplicables a las actividades pesqueras en la alta mar, etc.

El fenómeno paralelo consistente en reforzar, por un lado, los tratados internacionales de finalidad proteccionista o medio ambiental y, por otro lado,



en la evolución de tratados internacionales sobre las pesquerías de planteamientos conservacionistas a otros más proteccionistas, se configura como una constante que no sólo se produce en los tratados internacionales de ámbito mundial, sino que también es detectable en otros ámbitos regionales y, muy especialmente, en la región mediterránea.

De ahí, el gran interés que presenta para las pesquerías del Mediterráneo el Consejo General de Pesca del Mediterráneo, organización internacional de pesca de ámbito claramente regional y que da cumplimiento a la obligación internacional de cooperación en materia pesquera. Se debe poner de relieve, en especial, que se trata del único foro multilateral donde todos los Estados ribereños del Mediterráneo pueden debatir los problemas relativos a la pesca en este mar y es, asimismo, el cauce apropiado para que las importantes diferencias culturales y económicas existentes entre todos los Estados miembros no supongan un obstáculo insalvable para la adopción de medidas de conservación de los recursos marinos vivos del Mediterráneo.

El objetivo primordial del Consejo General de Pesca del Mediterráneo es el de fomentar el desarrollo, la conservación, la ordenación racional de los recursos marinos vivos y su mejor aprovechamiento. Sin embargo, desde su creación en 1949, el Consejo apenas sí ha adoptado medidas de conservación, limitándose básicamente a realizar funciones informativas, de recopilación de datos, consultas, etc., con lo que, a todas luces, su actuación ha sido claramente insuficiente para lograr el objetivo propuesto, pues apenas limitó la libertad de pesca existente en la casi totalidad del Mediterráneo.

Por otro lado, el Derecho Internacional del medio ambiente relativo a la protección de la naturaleza y de su fauna y flora se regionalizó muy tardíamente en el Mediterráneo, teniendo además un enfoque muy tímido. Efectivamente, hasta 1982 no se pudo adoptar en Ginebra el Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo. Este Protocolo, pese a lo tardío de su adopción, sólo pudo seguir un enfoque proteccionista aislante, pues no contenía ninguna medida de protección de la diversidad biológica cuando las especies vivas se encontrasen en el exterior de las zonas especialmente protegidas. Planteamiento que muy pronto se comenzó a corregir hacia una protección global u omnicomprehensiva desde la adopción de la Declaración de Génova de 1985 sobre la segunda década mediterránea. Este planteamiento de protección global de la naturaleza y de su fauna y flora es el que se ha plasmado en el reciente Protocolo de Barcelona de 1995 sobre las zonas especialmente protegidas y sobre la diversidad biológica en el Mediterráneo.





Paralelamente, desde su reunión de 1989, el Consejo General de Pesca para el Mediterráneo está utilizando en mayor medida sus poderes normativos y ha tomado conciencia, junto con el resto de la comunidad internacional, de la necesidad de integrar el derecho de las pesquerías con la protección del medio ambiente. Cabe esperar pues que, en un futuro inmediato, el Consejo incremente la utilización de sus facultades normativas para lograr una mayor protección de la diversidad biológica existente en el Mar Mediterráneo, de acuerdo con toda una serie de principios medio ambientales que están apareciendo en el ámbito internacional, especialmente tras la celebración en 1992 de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro y la adopción del Convenio sobre la diversidad biológica.

