

**ESTOCOLMO + 50 Y LOS OCÉANOS. UNA GOBERNANZA AZUL
ESQUIZOIDE NECESITADA DE TRATAMIENTO URGENTE**

**STOCKHOLM + 50 AND THE OCEANS. SCHIZOID BLUE GOVERNANCE IN
NEED OF URGENCE TREATMENT**

ESPERANZA ORIHUELA CALATAYUD

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad de Murcia

eorihuel@um.es

Fecha de recepción: 31 de agosto de 2022 / Fecha de aceptación: 24 de octubre de 2022

RESUMEN: La Conferencia de Estocolmo (1972) tuvo su repercusión en la protección del medio marino y en la gobernanza azul establecida con esa finalidad. En este trabajo se analiza su incidencia en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y los pasos andados con la intención de proteger los mares y océanos, tanto desde la perspectiva de la lucha contra la contaminación, como desde la relativa a la protección de la biodiversidad marina y la relacionada con los nuevos desafíos planteados por el cambio climático. Un análisis que arroja un balance negativo al que se ha querido buscar explicación, entre otras cosas, en la complejidad del medio marino, en el marco regulador compartimentado y en la heterogeneidad de la cooperación institucionalizada. Ahora bien, deberíamos ser conscientes de que el fracaso de las medidas establecidas puede deberse a una errónea apreciación de la realidad cuya superación implica la necesidad de un sistema jurídico que reconozca derechos a la naturaleza y los proteja.

RESUM: La Conferència d'Estocolm (1972) va tenir repercussió en la protecció del medi marí i en la governança blava que s'ha anat establint amb aquesta finalitat. En aquest treball s'analitza la seva incidència en la Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar i els passos fets amb la intenció de protegir

els mars i els oceans, tant des de la perspectiva de la lluita contra la contaminació, com des de la relativa a la protecció de la biodiversitat marina i la relacionada amb els nous reptes plantejats pel canvi climàtic. Una anàlisi que dóna un balanç negatiu a què s'ha volgut buscar explicació, entre altres coses, en la complexitat del medi marí, en el marc regulador compartimentat i en l'heterogeneïtat de la cooperació institucionalitzada. Ara bé, hauríem de ser conscients que el fracàs de les mesures establertes pot ser degut a una apreciació errònia de la realitat, la superació de la qual implica la necessitat d'un sistema jurídic que reconegui drets a la naturalesa i els protegeixi.

ABSTRACT: The Stockholm Conference (1972) had an impact on the protection of the marine environment and on the blue governance that has been established for this purpose. This paper analyses its impact on the United Nations Convention on the Law of the Sea and the steps taken to protect the seas and oceans, from the perspective of the fight against pollution, the protection of marine biodiversity, and the new challenges posed by climate change. An analysis that leaves a negative balance, for which explanations have been sought, among other things, in the complexity of the marine environment, the compartmentalised regulatory framework, and the heterogeneity of institutional cooperation. However, we should be aware that the failure of the measures put in place may be due to an erroneous assessment of reality, the overcoming of which implies the need for a legal system that recognises the rights of nature and protects them.

PALABRAS CLAVE: Derecho del Mar - Derecho Internacional del Medio Ambiente - Protección del medio marino - Lucha contra la contaminación - Protección de la diversidad biológica marina - Pesca sostenible - Cambio climático - Derechos de la Naturaleza.

PARAULES CLAU: Dret del Mar - Dret Internacional del Medi Ambient - Protecció del medi marí - Lluita contra la contaminació - Protecció de la diversitat biològica marina - Pesca sostenible - Canvi climàtic - Drets de la Natura.

KEYWORDS: Law of the Sea - International Environmental Law - Protection of the marine environment - Combating pollution - Protection of marine biological diversity - Sustainable fisheries - Climate change - Rights of Nature.

SUMARIO: I. Introducción II. La Conferencia de Estocolmo y su repercusión en la protección del medio marino III. El marco regulador de la protección del medio marino en la CONVEMAR IV. La lucha contra la contaminación. 1. La contaminación por buques 2. La contaminación derivada de vertidos 3. La contaminación de origen terrestre 4. La contaminación derivada de la explotación de los fondos marinos 5. La contaminación desde la atmósfera y derivada de fuentes diversas V. La protección y preservación de los recursos marinos 1. La búsqueda de la sostenibilidad pesquera a. Las limitaciones de la libertad de pesca en Alta Mar b. La ampliación de las competencias estatales de control sobre los buques de pesca 2. La protección y uso de la diversidad biológica marina más allá de la pesca VI. La acción frente a nuevos desafíos VII. Valoración de la eficacia de la gobernanza azul establecida para proteger nuestros mares y océanos VIII. A modo de conclusión: la necesidad de una aproximación *biocéntrica* IX. Referencia bibliográfica.

I. INTRODUCCIÓN

La celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano hizo visible la necesidad de afrontar la protección internacional del medio ambiente y de establecer normas internacionales que la materializaran. Ahora que celebramos su quincuagésimo aniversario es momento de hacer un análisis y reflexión sobre lo conseguido, pero también de los grandes retos que todavía debemos afrontar si queremos mantener un planeta vivo en el que sea posible la subsistencia de la especie humana. La conmemoración de tal efeméride no puede olvidarse del mar y de las consecuencias que la Conferencia de Estocolmo tuvo en la protección de los océanos.

Este trabajo analiza la incidencia de la misma en la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y en las medidas adoptadas por los miembros de la comunidad internacional para hacer frente al cumplimiento de la obligación de proteger y preservar el medio marino. Nuestra intención en estos momentos es dibujar con gruesos trazos cuáles han sido los principales pasos que se han dado en aras de la protección y preservación del medio marino. Este análisis nos va a permitir señalar dos de las principales características que presenta la regulación de la protección de mares y océanos. Por un lado, su *fragmentación* y la interacción que se produce entre el Derecho del Mar y otras parcelas del Derecho Internacional (DI), en particular con el Derecho Internacional del Medio Ambiente, pues los mares y océanos no son más que una parte del ecosistema global que denominamos planeta Tierra. Por otro, su *ineficacia*, pues el deterioro del medio marino sigue aumentando y la situación es catastrófica. Nos preguntaremos, entonces, cuáles pueden ser las

razones de esta inoperancia y de la situación de deterioro en la que se encuentra el medio ambiente en general y los mares y océanos en particular y concluiremos con algunas ideas sobre lo que podríamos hacer de cara al futuro para mejorar, aunque sea difícil, la situación actual.

Con este trabajo no pretendemos analizar en profundidad todos y cada uno de los pasos dados en aras de la protección del medio marino, ya que cada uno de ellos podría ser un trabajo en sí mismo, sino solo apuntar los diferentes pasos andados en esta travesía. Con esta finalidad el trabajo se ha estructurado de la siguiente forma. En primer lugar, se aborda la repercusión de la Conferencia de Estocolmo en la protección del medio marino (II). En segundo lugar, se hace referencia al marco regulador de dicha protección recogido en la CONVEMAR (III). En tercer lugar se analizan los progresos de la regulación internacional distinguiendo entre la lucha contra la contaminación que se estructura según sus fuentes (IV); la protección y preservación de los recursos marinos (V), y la acción frente a los nuevos desafíos (VI). Para finalizar se hace una valoración de la gobernanza azul (VII) y se establecen las oportunas conclusiones (VIII).

II. LA CONFERENCIA DE ESTOCOLMO Y SU REPERCUSIÓN EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO

La Conferencia de Estocolmo, celebrada entre el 5 y el 16 de julio de 1972¹, fue la primera ocasión en la que se hizo balance de los efectos de la actividad humana en el medio ambiente mundial². Su resultado, aunque sólo fijara metas y objetivos amplios de política ambiental, abrió paso al interés mundial por las cuestiones ambientales y a la evolución del Derecho Internacional del Medio

¹ La Conferencia estableció un Grupo de Trabajo sobre la Declaración sobre el Medio Humano y tres comisiones principales con el fin de estudiar los *seis temas sustantivos* del programa, a saber: planificación y ordenación de los asentamientos humanos desde el punto de vista de la calidad del medio; aspectos educacionales, informativos, sociales y culturales de las cuestiones relativas a la calidad del medio; ordenación de los recursos naturales y sus relaciones con el medio; el desarrollo y el medio; definición de los agentes contaminantes de vasta importancia internacional y lucha contra los mismos; y consecuencias institucionales en el plano internacional de las propuestas de acción.

² De hecho, dicha conferencia fue convocada una vez que los miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas fueron conscientes de los peligros que podían derivarse de las modificaciones experimentadas por el mismo. Véase, Res. 2398(XXIII), de 3 de diciembre de 1968.

Ambiente³. Esta parcela del Derecho Internacional entró a partir de este momento y sobre todo tras la Conferencia de Río en lo que algún autor ha denominado *la era moderna de esta disciplina*⁴.

Aunque vamos a iniciar el análisis con la mirada puesta en la Conferencia de Estocolmo de 1972, es necesario advertir que con anterioridad ya se habían puesto en marcha algunas actuaciones relacionadas con la protección del medio marino frente a la contaminación, especialmente la producida por hidrocarburos⁵ a la que la regulación establecida en los artículos 24 y 25 del Convenio de Ginebra, de 29 de abril de 1958, sobre Alta Mar añadió la relacionada con la inmersión de desechos radiactivos⁶.

La Conferencia de Estocolmo supuso un punto de inflexión en la forma de abordar la protección de los mares y océanos y, aunque su plan de acción para el mar seguía limitando a la protección contra la contaminación, su celebración, la filosofía que inspiró sus debates y los resultados obtenidos actuaron de acicate para la formación del Derecho Internacional del Medio Ambiente, en general, y del relativo a la protección del medio marino, en particular⁷.

Los participantes en la Conferencia fueron conscientes de que el medio marino y sus organismos vivos son de vital importancia para la humanidad y que

³ Véase Günter Handl, “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), de 1972, y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, United Nations Audiovisual Library of International Law, que puede consultarse en <https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_s.pdf> [última consulta, 5 de diciembre de 2022].

⁴ En este sentido Peter H. Sand, “The Evolution of International Environmental Law”, Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Ellen Hey, editores, *The Oxford Handbook of International Environmental Law* 29 (2007), pp. 29-43, en pp. 33-35.

⁵ En este sentido véase, José Juste Ruiz, *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 19-20 donde hace referencia a las acciones internacionales relacionadas con la protección del medio marino frente a los accidentes, como el Convenio de Bonn entre los países del Mar del Norte y, en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI), los Convenios de Bruselas, de 29 de noviembre de 1969, sobre intervención en alta mar en caso de accidente que cause contaminación por hidrocarburos y sobre responsabilidad civil nacida de la contaminación por hidrocarburos y el Convenio de Bruselas, de 18 de diciembre de 1971, sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos. A estos cabría añadir, por la función preventiva que tienen, los Convenios que en el ámbito de esa misma Organización establecen las condiciones de construcción y equipamiento de los buques. Sobre estos véase apartado IV. 1.

⁶ BOE de 27 de diciembre de 1971.

⁷ En Estocolmo se adoptó una Declaración y un Plan de Acción en los que se recogieron principios y se hicieron recomendaciones que, aunque sin carácter vinculante, han tenido su incidencia en la actuación y regulación posterior tendente a la protección de mares y océanos. Sobre la influencia de la Declaración de Estocolmo en la protección jurídica del medio marino, véase Myron Nordquist, Norton Moore and Said Mahmoudi, *The Stockholm Declaration and Law of marine Environment*, Nijhoff, The Hague, 2003.

interesaba que su gestión no perjudicara la calidad de las aguas ni sus recursos, pues la capacidad de los mares para asimilar desechos y tornarlos inocuos y las posibilidades de regeneración de sus recursos naturales no son ilimitadas⁸. Por ello, en los principios recogidos en la Declaración, tras afirmar la obligación de preservar los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras (Principio 2), se preveía que “*los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación⁹ de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida submarina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar*” (Principio 7). Unas medidas que se resumen en el establecimiento de la regulación necesaria en sus ordenamientos jurídicos y en la cooperación internacional tanto a nivel universal como regional. Estas dos vías de actuación representan la esencia de la acción emprendida con posterioridad por la comunidad internacional.

A partir de este momento se va desarrollando una regulación con la que se intenta hacer realidad la protección del medio marino y que constituye una de las parcelas más complejas del Derecho del Mar. Nos encontramos ante una regulación de carácter muy prolífico y evolutivo, que se ha desarrollado de forma fragmentada y reactiva, pues ha ido progresando, en principio, al ritmo que marcaban las *catástrofes*¹⁰, más tarde, el *agotamiento de los recursos* vitales para el hombre y, recientemente, su *deterioro como consecuencia del cambio climático*. Es, además, un régimen jurídico heterogéneo, compuesto por numerosos instrumentos de naturaleza obligatoria tanto a nivel universal como regional y por declaraciones, programas y planes de acción con carácter de *soft law*¹¹.

⁸ Recomendación 92.

⁹ El informe final de la Conferencia define el término contaminación como “(L)a introducción por el hombre, en forma directa o indirecta, de sustancias o energía en el medio marino (incluidos los estuarios), con efectos tan perjudiciales que dañan a los recursos vivos, constituyen un peligro para la salud humana, crean impedimentos para las actividades que se desarrollan en los mares (entre ellas la pesca), van en detrimento de la calidad del agua de los mares y de la utilización de esa agua y reducen las posibilidades de esparcimiento.

¹⁰ Como ocurrió tras los naufragios de los buques *Torrey Canyon* (1967) y *Amoco-Cádiz* (1978).

¹¹ Ch. SALPIN., Chapitre 5 La protection de l'environnement marin”, en M. Forteau et J.M. Thouvenin (Dir.), *Traité de Droit International de la Mer*, Pedone, París, 2017, pp. 787-836, en p. 788.

III. EL MARCO REGULADOR DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO EN LA CONVEMAR

La preocupación por la protección del medio marino manifestada en Estocolmo se trasladó a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y de ahí a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR) en cuyo Preámbulo se reconoce *la conveniencia de establecer un orden jurídico para los mares y océanos que promueva la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos*¹².

En una aproximación general cabe indicar que la Convención contiene en su Parte XII¹³ una *regulación basada en la obligación de todos los Estados de proteger y preservar el medio marino* a la que hace referencia su artículo 192. Se trata de la primera vez en la que de manera explícita se menciona dicha obligación en un tratado multilateral.

La formulación contenida en el art. 192 no queda limitada a la lucha contra la contaminación, por lo que va más allá de lo previsto en la Declaración de Estocolmo. Una conclusión que se deduce de lo previsto en el párrafo 5 del art. 194 en el que, además de referirse a la contaminación, hace alusión a la protección y preservación de los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadas, amenazadas o en peligro. Dicha obligación forma parte del Derecho Internacional (DI) general y por tanto su oponibilidad traspasa el ámbito subjetivo de la CONVEMAR.

La Convención no contiene normas detalladas sobre la forma de afrontar la lucha contra la contaminación del medio marino, sino que se limita a enunciar la capacidad normativa y de ejecución de los Estados y la necesaria cooperación internacional para el establecimiento de reglas y estándares, así como de prácticas y procedimientos, ya sea directamente o por conducto las

¹² Apartado cuarto.

¹³ La Parte XII de la Convención (arts. 192-237) constituye, no sólo un esfuerzo de síntesis y sistematización de los compromisos precedentes, sino también un marco normativo general que, en opinión de Charlotte Salpin, constituye la regulación medioambiental más amplia y progresista de todos los acuerdos multilaterales del momento y que ha potenciado el desarrollo de la cooperación internacional. Además de esta parte hay disposiciones relacionadas con la protección del medio marino en otras partes de la Convención (arts. 19, 21, 60-68, 116-120, 123, 145, 147, 162, 165, 240, 242, 246 y 263, 266, 277 y de APC, arts. 290 y 297), poniendo de relieve la interdependencia de las disposiciones de la Convención.

Organizaciones Internacionales (OI) competentes¹⁴. Esto implica que nos encontramos ante un marco jurídico indeterminado, que ha de ser completado y que se encuentra en *constante cambio*.

Este *carácter incierto, limitado y evolutivo* ya lo puso de relieve la Convención al afirmar en su Preámbulo que las normas y principios de derecho internacional general seguirán rigiendo las materias no reguladas por la presente Convención¹⁵, lo que permite colmar lagunas y asegurar la puesta al día del Derecho del Mar a través del Derecho consuetudinario. Esta parcela del DI general se encuentra en constante evolución y no se limita al relacionado con el Derecho del Mar, sino también con el Derecho internacional del Medio Ambiente, lo que nos pone sobre la pista de la interconexión existente entre la protección del medio marino y los principios que inspiran el Derecho Internacional medioambiental.

En aplicación de estas disposiciones y normas, la protección del medio marino se ha articulado a través de dos grandes pilares: la lucha contra la contaminación, la protección y preservación de los recursos marinos o de la diversidad biológica, A ellos se ha unido recientemente la acción frente a los desafíos planteados por el cambio climático, que ha puesto de relieve la interconexión existente entre la protección de mares y la de otros ecosistemas del planeta y ha dado lugar a posiciones que reivindican una protección unitaria.

IV. LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

¹⁴ La cooperación internacional es uno de los aspectos fundamentales de la Convención y un pilar imprescindible para la protección del medio marino. El TIDM, en el as. Planta MOX (Irlanda c. Reino Unido) reconoció que la obligación de cooperar constituye un principio fundamental, que forma parte del DI general, en materia de prevención de la contaminación del medio marino (TIDM *Recueil*, 2001, p. 95). La misma puede hacerse efectiva entre los Estados directamente o por conducto de las OI competentes o, incluso, entre las propias OI.

¹⁵ La Convención codifica también principios como el de buena vecindad, prevención, cooperación, notificación en caso de daño inminente y reparación sobre los que ya existían pronunciamientos judiciales¹⁵. No son los únicos existentes, ya que hay otros enunciados con posterioridad, junto a códigos de conducta, en resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptadas por consenso o incorporados en tratados ampliamente ratificados, como es el caso del principio de precaución o de aproximación precavida, de aproximación ecosistémica, el relativo a la reparación -el que contamina paga-, gestión integrada o responsabilidad común pero diferenciada. En este sentido, Charlotte Salpin, "Chapitre 5 La protection...", cit., pp. 798-799.

La prioridad inicial en materia de protección y preservación del medio marino fue la relacionada con la lucha contra la contaminación. Como ya se ha advertido, antes de que se iniciara la preocupación por la protección del medio ambiente marino, la comunidad internacional ya había dado pasos para responder a la contaminación del mar producida por petroleros¹⁶ y, más tarde, por buques en general¹⁷.

La Conferencia de Estocolmo no permaneció insensible a esta necesidad y, como ya se ha indicado, en el principio 7 de la Declaración de Estocolmo advirtió de la necesidad de luchar contra la contaminación.

La CONVEMAR, en desarrollo de la obligación general de proteger y preservar el medio marino, enuncia las diferentes fuentes de contaminación -terrestre, de navegación, atmosférica, derivada de desechos o de actividades de explotación de los fondos marinos...-, y fija las bases de la acción con un planteamiento común en todos los casos basado en los dos grandes ejes ya enunciados, por un lado, a través de un multilateralismo generalmente institucionalizado y, por otro, en el poder normativo de los Estados que, sobre las bases establecidas a través de esa cooperación internacional, establecerán las leyes y reglamentos que hagan posible el cumplimiento de los compromisos internacionales y, con ello, la protección del medio marino. Así se establece en los artículos 208, 210, 211 y 212 de la CONVEMAR.

Llegados a este punto, lo que interesa es conocer los pasos que a través de estas vías se han dado a nivel internacional y/o regional para hacer frente a la contaminación y determinar cuál es el grado de eficacia de las acciones emprendidas. Nuestro análisis, por cuestiones de espacio, se va a centrar en enumerar las adoptadas en el ámbito universal, sin perjuicio de que hagamos referencia a algunas actuaciones emprendidas en los ámbitos regionales cuando resulte conveniente.

¹⁶ Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, de 12 de mayo de 1954 (BOE 28 octubre 1967).

¹⁷ A finales de la década de los sesenta se convocó una Conferencia Internacional en la que se adoptó el Convenio Internacional para prevenir la contaminación de los buques, de 2 de noviembre de 1973 (MARPOL) que ya ha sido enmendado en varias ocasiones y que se conoce como MARPOL 73/78. Sobre la lucha contra la contaminación marina, véase, ad. ex. Gabriela Arguello, *Marine pollution, shipping waste and International Law*, Rotledge, Abingdon, Oxon, New York, 2020.

Para efectuar este análisis, vamos a tomar como referencia las distintas fuentes de contaminación marina a las que hace referencia la CONVEMAR-buques, vertidos, origen terrestre, explotación de fondos marinos y desde la atmósfera-. Pero antes de proceder al mismo, es necesario destacar que la Convención prevé, además, la necesidad de luchar contra la contaminación que provenga de otras fuentes¹⁸, como puede ser el caso de la derivada de la evacuación de sustancias tóxicas, dañinas o nocivas¹⁹; del uso de otras instalaciones que no estén incluidas en los supuestos anteriores²⁰; la resultante de la utilización de ciertas tecnologías, y la derivada de la introducción intencionada o accidental de especies extrañas o nuevas²¹.

1. La contaminación por buques

Tradicionalmente los principales esfuerzos se llevaron a cabo para luchar contra la contaminación producida por los buques. Se trata de un conjunto de normas que se han ido estableciendo con la mente puesta en las principales y más habituales causas de contaminación provocada por buques. En primer lugar, su normal explotación y, en segundo lugar, la relacionada con los accidentes que pueden sufrir los buques durante su travesía que fueron, sin duda, los que sacaron a la luz los peligros derivados de la contaminación de mares y océanos. La Convención prevé el establecimiento de normas, bajo los auspicios de la OI competente, destinadas a prevenir, reducir y controlar la contaminación causada por buques y, con la finalidad de reforzar su eficacia, amplía la nómina de Estados con competencias normativas y de control en este ámbito para incluir, junto a los Estados del pabellón, a los Estados ribereños²².

Varios han sido los instrumentos Internacionales adoptados en el ámbito de la Organización Marítima Internacional (OMI) y que tienen por finalidad prevenir la contaminación derivada del ejercicio de la navegación y el transporte marítimo de mercancías, como es el caso del Código Marítimo Internacional de mercancías peligrosas cuya última enmienda es de 2020²³, el Convenio

¹⁸ Sobre la lucha contra estas otras fuentes de contaminación, véase Charlotte Salpin, "Chapitre 5. La protection..." cit. pp. 814-815.

¹⁹ Art. 194.3 a) CONVEMAR.

²⁰ Art. 194.3 d) CONVEMAR.

²¹ Art. 196 CONVEMAR.

²² Art. 211 de la CONVEMAR.

²³ BOE de 24 de junio de 2022.

Internacional sobre el control de los sistemas antiincrustantes perjudiciales en los buques, de 5 de octubre de 2001 (Convenio AFS)²⁴, el Convenio internacional para el control y la gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques, de 13 de febrero de 2004 (BWM 2004)²⁵, enmendado en 2018²⁶ o las disposiciones incorporadas en el Convenio MARPOL 73/78 sobre enjuagues. A ellos habría que añadir los convenios destinados a establecer condiciones en construcción de buques que eviten los accidentes, como es el caso del Convenio Internacional sobre las líneas de carga, de 5 de abril de 1966²⁷ o los que establecen normas relativas a la gente del mar²⁸, búsqueda y rescate²⁹ o facilitación del tráfico marítimo internacional³⁰.

Estos Convenios, aunque parten de la premisa de la responsabilidad primordial del Estado del pabellón, también reconocen ciertas competencias al Estado del puerto, como es el caso de la inspección de buques.

2. La contaminación derivada de vertidos

El segundo ámbito de acción tendente a la protección del medio marino contra la contaminación está conectado con los vertidos. Según el artículo 1.5 de la CONVEMAR, el vertido incluye, por un lado, la evacuación de desechos y otras materias efectuada desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar, salvo que resulten de operaciones normales de los mismos o constituyan depósitos no relacionados con la evacuación y sean conformes con la Convención y, por otro, el hundimiento deliberado de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar.³¹

²⁴ BOE 7 de noviembre de 2007.

²⁵ BOE 22 noviembre de 2016.

²⁶ BOE de 3 de octubre de 2020

²⁷ BOE de 10 de agosto de 1968.

²⁸ Como es el caso del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS), de 1 de noviembre de 1974, enmendado en 1978 y 1988 (BOE 16 julio 1980).

²⁹ Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, de 27 de abril de 1979, (Convenio SAR) (BOE de 30 de abril de 1993).

³⁰ Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, de 9 de abril de 1965 (BOE 26 de septiembre de 1973).

³¹ El artículo 1. 5 de la Convención establece que: a) Por “vertimiento” se entiende: i) La evacuación deliberada de desechos u otras materias desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar; ii) El hundimiento deliberado de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar; b) El término “vertimiento” no comprende: i) La evacuación de desechos u otras materias, salvo los desechos u otras materias que se transporten en buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar destinados a la evacuación de tales materias, o se transborden a ellos, o que resulten del tratamiento de tales desechos u otras materias en esos buques, aeronaves, plataformas o construcciones; ii) El depósito de materias

La Convención prevé en su artículo 210 tanto el poder regulador de los Estados como el establecimiento de normas a través de la cooperación internacional y, por lo que respecta a su ejecución, el artículo 216.1 responsabiliza del control del cumplimiento a varios Estados. En primer lugar, el control reside en el Estado ribereño por lo que respecta a los vertidos que se efectúen en las zonas de mar sometidas a su soberanía y jurisdicción. En segundo lugar, se prevé que el control se efectúe por el Estado del pabellón respecto de los buques que lo enarbolean o que estén matriculados en su territorio, así como respecto de las aeronaves matriculadas en su territorio. En tercer lugar, se hace mención a cualquier Estado en relación con los actos de carga de desechos u otras materias que tenga lugar dentro de su territorio o en sus instalaciones terminales costa afuera.

Para hacer frente a este tipo de contaminación se adoptó el Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, conocido como Convenio de Londres, de 29 diciembre de 1972³², enmendado en 1996 por el Protocolo, de 8 de noviembre de 1996³³, llamado a sucederle entre quienes sean parte en ambos convenios. Sus efectos han resultado positivos en la eliminación de la práctica de la incineración en el mar y respecto de los desechos industriales. La OMI, por su parte, ha adoptado directrices y normas relacionadas con la retirada de estructuras³⁴.

3. La contaminación de origen terrestre

Una de las principales fuentes de contaminación de los mares proviene de los asentamientos humanos costeros y de actividades económicas como la agricultura, la ganadería, la minería, la industria o la producción de energía³⁵.

para fines distintos de su mera evacuación, siempre que ese depósito no sea contrario a los objetivos de esta Convención.

³² BOE 10 noviembre 1975.

³³ BOE 31 de marzo de 2006.

³⁴ Resolución A.672 (16).

³⁵ El Dr. Bou Franch ha cuantificado esta contaminación en un 80% de la contaminación total del medio marino y ha destacada su complejidad como consecuencia tanto la variedad de contaminantes como de la heterogeneidad de las actividades que la provocan. Valentín Bou Franch, "La lucha contra la contaminación marina resultante de fuentes y actividades de origen terrestre. Especial referencia al Mediterráneo", en Jose Juste Ruiz y Valentín Bou Franch (Dir) y Jose Manuel Sánchez Patrón (Coord.), *Derecho del mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo*, Tirant lo Blanch, Valencia 2014, pp. 319-362.

Pese a ello, la *contaminación telúrica*³⁶, no ha concitado la asunción de obligaciones jurídicamente vinculantes en el plano universal, sino que los esfuerzos desplegados en aras del establecimiento de un convenio destinado a la lucha contra este tipo de contaminación han ido fracasando uno tras otro y sólo se ha conseguido establecer elementos de *soft law*³⁷.

En este sentido, cabe destacar las Directrices de Montreal, de 24 de mayo de 1985, para la protección del medio marino contra la contaminación de origen terrestre³⁸ que tenían como finalidad estimular y orientar la cooperación internacional, en particular la de carácter regional que ya había cosechado algún fruto³⁹, y la elaboración de la legislación estatal. Estas directrices fueron revisadas por la Declaración de Washington, de 1 de noviembre de 1995, sobre la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra⁴⁰, para estimular a los Estados a establecer Programas de Acción Nacional tendentes a la protección de los mares contra la contaminación de origen terrestre. Con posterioridad se ha adoptado el Compromiso y la Estrategia de Honolulu sobre detritos marinos, de 25 de marzo de 2011.

La insuficiencia derivada de la falta de obligaciones jurídicas de alcance universal, más allá de las que puedan derivarse del DI general, hace que haya quienes consideran conveniente convocar una Conferencia para la conclusión de un instrumento obligatorio. Esa misma carencia determina la importancia de los avances en la cooperación regional, donde se han establecido normas relacionadas con regiones marítimas específicas⁴¹, y la trascendencia que en este ámbito presenta la regulación nacional.

Mención especial merece el nuevo desafío planteado por los desechos plásticos que en su mayoría tienen un origen terrestre. Como ocurre con el resto de la

³⁶ El art. 207 de la CONVEMAR prevé las competencias normativas de los Estados.

³⁷ Ello no impide, claro está, que haya convenios internacionales que indirectamente coadyuvan a hacer efectiva la contaminación del medio marino derivada de actividades de origen terrestre. En este sentido, Valentín Bou Franch, “La lucha contra...” cit. pp. 324-329.

³⁸ Directrices que pueden consultarse en <https://kipdf.com/montreal-guidelines-for-the-protection-of-the-marine-environment-against-polluti_5ac54fc11723dddbf81f1651.html> [Última consulta, 5 de diciembre de 2022]

³⁹ Es el caso, por ejemplo, del Convenio de París para la Prevención de la Contaminación Marina de Origen Terrestre, de 11 de junio de 1974 (BOE 21 enero 1981).

⁴⁰ Boletín de Derecho del Mar, nº 31, p. 81.

⁴¹ Caso de las relacionadas con el Mar Báltico, el Atlántico Noreste a través de la acción de OSPAR, el Mar del Norte, el Mar Mediterráneo, el Mar Caribe, la zona de África del Este, el Océano Índico occidental, el Mar Rojo, el Golfo de Adén, la región de Kuwait y el sureste del Océano Pacífico.

contaminación telúrica, para afrontar el problema debemos recurrir a las normas existentes que resultan, a todas luces, insuficientes. A estas se han unido algunos pronunciamientos de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), el Parlamento Mundial sobre desechos marinos y la Estrategia de Honolulu que establecen un marco de acción para una cooperación intersectorial. Ahora bien, la situación de deterioro de los océanos como consecuencia de los desechos plásticos es tan alarmante que, en estos momentos, la negociación de un tratado internacional que regule esta cuestión cobra cada día más adeptos.

4. La contaminación derivada de la explotación de los fondos marinos

Las actividades relacionadas con la explotación de los fondos marinos constituyen una fuente de contaminación que, aunque más limitada que las anteriores, puede resultar grave cuando es consecuencia de accidentes producidos en las plantas de explotación o en las tuberías submarinas⁴².

La regulación existente a nivel universal es escasa en número y limitada en su contenido, siendo esencial la regulación nacional. Los Convenios de Ginebra, de 29 de abril de 1958⁴³, sobre Alta Mar y Plataforma Continental⁴⁴ contienen obligaciones aplicables para evitar este tipo de contaminación. En el artículo 24 del primero de los convenios citados se prevé la obligación de los Estados de establecer disposiciones tendentes a evitar la contaminación por hidrocarburos desprendidos de las tuberías submarinas o producidos por la explotación y exploración del suelo y del subsuelo submarinos y en el artículo 5.7 del Convenio de Ginebra relativo a la plataforma continental, más genéricamente, se establece la obligación del ribereño de tomar las medidas adecuadas para proteger los recursos vivos del mar contra agentes nocivos.

En el caso de la CONVEMAR, sus disposiciones distinguen entre la contaminación derivada de las actividades realizadas en espacios sometidos a la jurisdicción nacional a la que se refieren los artículos 208 y 214 y la resultante

⁴² Como ocurrió, por ejemplo, el 20 de abril de 2010, cuando la plataforma petrolífera Deepwater Horizon, situada en aguas del Golfo de México a unos 66 kilómetros de las costas de Louisiana, sufrió una explosión que se cobró 11 víctimas, todos trabajadores de la empresa explotadora. El petróleo brotó sin control durante 87 días y se convirtió en el peor desastre ambiental en la historia de los Estados Unidos y en el peor derrame accidental de crudo en el mundo. En total se calcula que unos 795 millones de litros fueron derramados al mar.

⁴³ BOE de 27 de diciembre de 1971.

⁴⁴ BOE de 25 de diciembre de 1971.

de las actividades efectuadas en la Zona prevista en los artículos 219 y 215. En ambos casos se hace referencia al establecimiento de normas adecuadas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino derivada de actividades de explotación de los fondos marinos.

Respecto de las actividades desarrolladas en espacios sometidos a la jurisdicción de los ribereños, la Convención advierte que se aplicaran las normas establecidas por el ribereño que habrá de ajustarse a sus obligaciones internacionales derivadas del Derecho Internacional General o de su condición de parte en ciertos convenios internacionales, como es el caso del Convenio MARPOL 73/78, el Convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, de 29 de diciembre de 1972⁴⁵ y su Protocolo de 1996⁴⁶, el Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos (OPRC), de 30 de noviembre de 1990⁴⁷ y que los Estados han de atender, de ser posible, las recomendaciones de la OMI de 1989 sobre zonas de seguridad alrededor de las estructuras.

Respecto de actividades en la Zona, la CONVEMAR une a la labor estatal la de la Autoridad y, por tanto, habrá que atender también a las leyes y reglamentos que pueda establecer la Autoridad de Fondos Marinos y Oceánicos de conformidad con lo previsto en el artículo 145. En este sentido, cabe destacar que los reglamentos adoptados por la Autoridad en relación con la exploración y explotación de los nódulos polimetálicos han ido evolucionando e incorporando los desarrollos pertinentes del Derecho Internacional del Medio Ambiente, especialmente el principio de precaución, y se han elaborado recomendaciones relacionadas con la evaluación del impacto ambiental⁴⁸.

5. La contaminación desde la atmósfera y derivada de fuentes diversas

Respecto de la contaminación desde la atmósfera o a través de ella, la CONVEMAR sigue el mismo patrón que en los casos anteriores, previendo la

⁴⁵ BOE de 10 de noviembre de 1975.

⁴⁶ BOE de 31 de marzo de 2006.

⁴⁷ BOE de 5 de junio de 1995.

⁴⁸ En este sentido, Charlotte Salpin, "Chapitre 5 La protection...", cit., p. 812.

capacidad normativa y de control de los Estados y su necesaria cooperación internacional.

Sus artículos 212 y 222 prevén la responsabilidad que incumbe a los Estados de dictar leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar este tipo de contaminación y la relativa al control de su cumplimiento. Dichas leyes y reglamentos serán aplicables al espacio aéreo bajo su soberanía y a los buques que enarboleden su pabellón o estén matriculados en su territorio y a las aeronaves matriculadas en su territorio.

Por lo que respecta a la cooperación internacional, institucionalizada o no, a la que insta el párrafo 3 del artículo 212, las reglas internacionales aplicables incluyen no sólo las adoptadas por la OMI respecto de buques y la Organización para la Aviación Civil Internacional (OACI) respecto de las aeronaves, sino también las destinadas a luchar contra la contaminación atmosférica sea cual sea la fuente y que pueden derivarse del Convenio de Viena, de 22 de marzo de 1985, para la protección de la capa de ozono⁴⁹ y su Protocolo de Montreal, de 16 de septiembre de 1987, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono⁵⁰ y la Convención de Naciones Unidas, de 9 de mayo de 1992, sobre el cambio climático⁵¹. A nivel regional, cabe destacar el Convenio de Ginebra, de noviembre de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia⁵² que ha sido completada por varios protocolos.

V. LA PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS RECURSOS MARINOS

El segundo gran pilar de la protección y preservación del medio marino gira en torno a la protección de sus recursos. A la hora de analizar las medidas adoptadas, resulta conveniente diferenciar aquéllas que se han establecido con la finalidad de proteger los recursos pesqueros y propiciar el ejercicio de una pesca sostenible y aquellas relacionadas con la protección del resto de la biodiversidad marina.

Con independencia de las restricciones que implica el establecimiento de Zonas Económicas Exclusivas hasta las 200 millas y las restricciones que las mismas

⁴⁹ BOE 16 de noviembre de 1988.

⁵⁰ BOE 17 de marzo 1989.

⁵¹ BOE 1 de febrero de 1994.

⁵² BOE de 10 de marzo de 1983.

han imprimido a la libertad de pesca y a la relacionada con la explotación de cualesquiera recursos existentes en dichas aguas, lo que ahora nos interesa destacar son las limitaciones que, en aras de la protección de los recursos marinos, se han ido estableciendo en Alta Mar. La base jurídica para el establecimiento de estas medidas se encuentra en los artículos 116 a 119 de la CONVEMAR en los que se prevé la *obligación de los Estados de establecer, unilateralmente o de acuerdo con otros Estados, medidas de conservación de los recursos sobre la base de datos científicos fidedignos.*

1. La búsqueda de la sostenibilidad pesquera

Aunque se pueden encontrar avisos sobre los peligros y consecuencias negativas de la libertad de pesca en el siglo XVII⁵³ y podamos apuntar algún antecedente de limitaciones respecto de la pesca a finales del siglo XIX y principios del XX⁵⁴, el Derecho Internacional empieza a ser realmente consciente de que los recursos marinos no son inagotables y a desmentir al mismísimo Hugo Grocio⁵⁵ a mitad del siglo XX. El Convenio de Ginebra, de 29 de abril de 1958, denominado *sobre pesca y conservación de los recursos vivos del AM*⁵⁶ hizo referencia en el segundo párrafo de su artículo 1 a la obligación que incumbe a los Estados de adoptar las medidas necesarias para la conservación de los recursos vivos del AM.

Con el paso de los años, esa preocupación por la conservación de los recursos vivos del mar fue en aumento y la aspiración de conseguir una explotación de los recursos del mar que fuera sostenible se articuló a través de la introducción de limitaciones en el principio de la libertad de los mares, en particular, en la libertad de pesca y en el principio del sometimiento de los buques en AM a la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón. Aunque la CONVEMAR sigue hablando del principio de libertad de pesca en Alta Mar, lo ha sometido a

⁵³ Véase Mathias Forteau y Jean-Marc Thouvenin, *Traité de Droit International de la Mer*, Pedone, Paris, 2017, p. 707.

⁵⁴ Sobre esta cuestión, véase Eva Vázquez Gómez, *Las organizaciones internacionales de ordenación pesquera. La cooperación para la conservación y la gestión de los recursos vivos de la Alta Mar*, Junta de Andalucía Consejería de Agricultura y Pesca, Sevilla 2002, pp. 135-140.

⁵⁵ Su noción del principio de la libertad de los mares estuvo basada en la abundancia de los recursos marinos y en la incapacidad del ser humano para comprometerla. En este sentido, véase David Freestone, Richard Barnes and David M. Ong (ed), *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford, 2006, p. 303.

⁵⁶ BOE de 27 de diciembre de 1971.

limitaciones y sus disposiciones han provocado el despegue de todo un conjunto de restricciones de dicho principio inimaginables cuando se celebró la citada Conferencia.

a. Las limitaciones de la libertad de pesca en Alta Mar

La situación de sobreexplotación y deterioro del mar⁵⁷ llevó a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a dos de sus organismos especializados a tomar la iniciativa para adoptar acuerdos tendentes a mejorar las medidas de conservación de los recursos vivos del Alta Mar⁵⁸, en el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y en aras del establecimiento de requisitos a los buques con la finalidad de mejorar su seguridad y hacer posible el control de sus actividades, en el caso de la OMI.

Bajo los auspicios de las Naciones Unidas se concluyó el *Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1982 relativas a las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios* (Acuerdo de 1995)⁵⁹ en vigor desde el 11 de diciembre de 2001 y que cuenta con 92 partes entre ellas la UE y sus Estados Miembros⁶⁰. En virtud de lo establecido en su artículo 8.4, este Acuerdo favorece la conclusión de arreglos entre Estados interesados en una misma pesquería y ha provocado la

⁵⁷ Derivadas esencialmente del sometimiento de los buques situados en AM a la jurisdicción del Estado del pabellón, la ineficacia de los Estados en el control del cumplimiento de las medidas establecidas y la práctica relacionada con los cambios de pabellón para eludir las inspecciones y registros.

⁵⁸ Sobre la conservación de los recursos vivos del Alta Mar y la sostenibilidad de la pesca, véase, Francisca Fernández Prol (coord.), *Pesca marítima y crecimiento sostenible: análisis en clave jurídica*, Bosch, Barcelona, 2021 y Jorge Pueyo Losa y Julio Jorge Urbina, *La reforma de la gobernanza pesquera internacional y europea*, Aranzadi, Navarra, 2017.

⁵⁹ Dicho acuerdo entró en vigor el 11 de diciembre de 2001 (BOE de 21 de julio de 2004). Como advierte la profesora Vázquez Gómez, el Acuerdo de 1995 favorece la conclusión de *arreglos* entre los Estados interesados en una misma pesquería, la creación de Organizaciones pesqueras regionales o subregionales y la ampliación de las competencias de las ya existentes. Ahora bien, y este es el motivo de las críticas vertidas hacia el acuerdo de 1995, llega al punto de reservar los caladeros a los buques de los Estados miembros de la correspondiente organización regional o subregional, partes en el *arreglo* o que se comprometan a aplicar las medidas de conservación y ordenación establecidas por la Organización o el arreglo (art. 8.4). Estas previsiones contradicen no solo las libertades de Alta Mar, sino también una de las bases del Derecho de los tratados. Véase, Eva Vázquez Gómez, *Las organizaciones internacionales...* cit., pp. 106-115.

⁶⁰ La UE y su, entonces, Estados miembros manifestaron el consentimiento el 19 de diciembre de 2003 y la entrada en vigor particular se produjo en estos casos el 18 de enero de 2004. La situación en la que se encuentra el Acuerdo puede consultarse en <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI7&chapter=21&clang=en> [Última consulta, 5 de diciembre de 2022]

creación de nuevas Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP) que gestionan zonas del mar cuya explotación reservan a sus miembros o a quienes se comprometan a respetar las obligaciones de conservación y ordenación establecidas por la Organización.

En aras de mejorar la eficacia del Acuerdo de 1995 y de conformidad con lo establecido en su artículo 36, el Secretario General de Naciones Unidas convocó una Conferencia de revisión que se celebró en mayo de 2006 y a la que han sucedido otras celebradas en 2010 y 2016⁶¹.

Las OROP también han contribuido con su actuación al establecimiento de una gobernanza azul que pretende hacer sostenible la explotación de los recursos vivos de AM. En concreto, estas organizaciones han establecido mecanismos para contribuir a la lucha contra la pesca ilegal, no declarada o no reglamentada (INDNR)⁶² y han dado muestras de su compromiso en la aplicación de ciertos acuerdos que pretenden erradicarla, como es el caso del Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto (AMERP)⁶³. Acciones esenciales para luchar contra una modalidad de pesca que constituye una de las principales amenazas para la sostenibilidad de los recursos pesqueros.

La actuación de la FAO ha resultado mucho más prolija y ha sido la OI de ámbito universal que, utilizando *soft* y *hard law*, ha afrontado y liderado la lucha contra la sobreexplotación de los recursos vivos del AM.

⁶¹ Sobre esta cuestión véase la página sobre Océanos y Derecho del Mar de Naciones Unidas https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/review_conf_fish_stocks.htm [última consulta, 5 de diciembre de 2022].

⁶² Un ejemplo lo encontramos en el Plan de Acción Regional para Prevenir, desalentar y Eliminar la pesca INDNR en los países miembros del Comité de Pesca para el Atlántico Centro-Occidental (COPACO) 2019-2029. Dicho Plan puede ser consultado en <http://www.fao.org/3/ca9457t/CA9457T.pdf> [Última consulta, 5 de diciembre de 2022]. Sobre la contribución de las OROPS a la erradicación de la pesca INDNR, véase el trabajo de Sophie Gambardella, “Le rôle des Organisations regionales de gestion des pêches dans la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée”, *AFDI*, LXIV, 2018, pp. 577-591.

⁶³ Según el último informe de la FAO, nueve ORP, que comprenden partes contratantes de noventa y tres ribereños y la UE, hicieron aportaciones a la encuesta. Seis de los nueve ORP ya habían adoptado medidas de conservación y ordenación relacionadas con el Estado rector del puerto y cinco de estas seis habían establecido mecanismos para supervisar el cumplimiento. Por lo que respecta a aquellos OROP que comprenden Estados en desarrollo, es necesario destacar que algunos de ellos ya habían elaborado iniciativas para desarrollar la capacidad de los Estados a la hora de aplicar las medidas de conservación y ordenación relacionadas con el Acuerdo MERP. Sobre estas cuestiones y en general sobre la situación de la pesca, véase el Informe de la FAO sobre el estado actual de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción, pp. 117-118.

El interés de la FAO por la conservación de los recursos marinos coincidió prácticamente con la conexión que a principios de la década de los noventa se produce entre la protección del medio ambiente y la conservación de los océanos y sus recursos⁶⁴; momento en el comienza a hablarse del desarrollo sostenible y con ello a adjetivarse la pesca de *responsable* o *sostenible*.

En 1995, la FAO aprobó un *Código de conducta para la Pesca Responsable* (1995)⁶⁵ en el que se recogen una serie de principios y normas internacionales para la aplicación de buenas prácticas. Su finalidad, con el debido respeto del ecosistema y de la biodiversidad, consiste en conservar y asegurar la gestión y el desarrollo eficaces de los recursos acuáticos vivos. Pese a no ser jurídicamente obligatorio, el Código tuvo su relevancia en la creación de normas consuetudinarias, ya que muchas de las directrices establecidas en el mismo y sus principios forman parte del Derecho Internacional general⁶⁶.

Además de esta línea de actuación general establecida desde la perspectiva de la necesidad de que la pesca sea sostenible, la FAO también se ha comprometido en la lucha contra determinadas prácticas pesqueras que la comprometen, como es el caso de la pesca INDNR, y bajo sus auspicios se concluyó el *Acuerdo de 1993* que intenta combatir la pesca INDNR al prever que la pesca en AM solo puede efectuarse con la autorización del Estado del pabellón que es el responsable de controlar que sus buques de pesca respetan las medidas de gestión y conservación que se hayan establecido para una zona determinada o una especie concreta. A este convenio siguió el *Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR*, adoptado en 2001, cuya finalidad consiste en facilitar a los Estados medidas eficaces y de amplio alcance para que adecúen su conducta a las mismas o las utilicen a través de las OROP⁶⁷. Este Plan de acción destaca la necesidad de que en la lucha contra la pesca INDNR se involucren tanto el Estado del pabellón, como el Estado de puerto, el ribereño o el Estado de comercialización y anima a sus

⁶⁴ Conexión que se hizo patente en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río (1992)*.

⁶⁵ Resolución 4/95.

⁶⁶ Un análisis del Código desde la perspectiva de su naturaleza jurídica puede encontrarse en Tulio Treves, "The FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries between Soft and Hard Law", en Michael W. Lodge and Myron H. Nordquist. *Peaceful Order in the World's Oceans. Essays in Honor of Satya N. Nandam*, Brill Nijhoff, Leyden Boston, 2014, pp. 301-307.

⁶⁷ Apartado 8 del PAI.

miembros a establecer su propio plan de acción para hacer realidad los objetivos del Internacional.

Con posterioridad, la FAO ha adoptado directrices voluntarias sobre aspectos esenciales para la sostenibilidad pesquera, como es el caso de las relativas a la actuación del Estado del pabellón (2014)⁶⁸, las tendentes a lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (2015)⁶⁹, las relacionadas con los sistemas de documentación de capturas (2017)⁷⁰, la pesca en aguas profundas (2018)⁷¹, o las relacionadas con el mercado de las artes de pesca (2019) que según la Organización facilitarán la vigilancia y permitirán hacer un seguimiento de quién las utiliza y con qué fin.

Ahora bien, la eficacia de estas medidas se ha visto en gran medida comprometida por la falta de actuación de los Estados del pabellón⁷² y las prácticas de cambio de pabellón. Por ello la FAO adoptó en 1993 un *acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques de pesca en Alta Mar* cuyo objetivo es mejorar la función del Estado del pabellón, evitar los cambios de pabellón que conducen a que los buques naveguen bajo pabellones de Estados que no pueden o no quieren controlar sus actividades y garantizar el control de las actividades de los buques a fin de asegurar el cumplimiento de las medidas internacionales de

⁶⁸ Estas directrices pueden consultarse en <<http://www.fao.org/3/a-i4577t.pdf>> [Última consulta, 5 de diciembre de 2022]

⁶⁹ Que pueden consultarse en <https://www.fao.org/3/i4487s/i4487s.pdf> [Última consulta, 5 de diciembre de 2022].

⁷⁰ Para su consulta véase <<http://www.fao.org/3/l8076ES/i8076es.pdf>> [Última consulta, 5 de diciembre de 2022]

⁷¹ Véase <<http://www.fao.org/documents/card/es/c/b02fc35e-a0c4-545a-86fb-4fc340e13b52/>> [Última consulta, 5 de diciembre de 2022]. La sostenibilidad de la pesca en aguas profundas constituye en la actualidad un nuevo reto al que se debe dar respuesta. Sobre la misma y las acciones emprendidas por algunos Estados y las Organizaciones y Acuerdos Regionales de Ordenación Pesquera (O/AROP), véase, por ejemplo, el Doc. A/77/155, de 13 de julio de 2022, Medidas adoptadas por los Estados y las organizaciones y los arreglos regionales de ordenación pesquera en respuesta a los párrafos 113, 117 y 119 a 124 de la resolución 64/72 de la Asamblea General, los párrafos 121, 126, 129, 130 y 132 a 134 de la resolución 66/68 de la Asamblea General y los párrafos 156, 171, 175, 177 a 188 y 219 de la resolución 71/123 de la Asamblea General, relativas a la pesca sostenible, en que se abordan los efectos de la pesca de fondo sobre los ecosistemas marinos vulnerables y la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de peces de aguas profundas. Informe del Secretario General.

⁷² En AM, salvo en los casos expresamente previstos en la CONVEMAR, los buques están sometidos a la jurisdicción exclusiva del E del pabellón (art. 92).

conservación y ordenación pesquera y, por tanto, que no llevan a cabo actividades que puedan poner en peligro su eficacia⁷³.

Por su parte la Organización Marítima Internacional (OMI) trabaja por la sostenibilidad pesquera a través del establecimiento de medidas de seguridad de los buques que facilitan el control de sus actividades por parte del Estado del pabellón e invitando a sus miembros a que participen en el Acuerdo de Ciudad del Cabo sobre la implantación de las disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros de 1977⁷⁴ (2012) que vino a sustituir al Convenio sobre la seguridad de los buques de pesca (1977) y su Protocolo de Torremolinos (1993)⁷⁵. Además, esta OI ha introducido un sistema de identificación de buques a través de un código de siete números insustituible⁷⁶ como mecanismo que puede apoyar también la lucha contra la pesca INDNR pues, aunque su uso es voluntario para los pesqueros, hay Estados y organizaciones internacionales que lo imponen para faenar en sus aguas⁷⁷.

b. La ampliación de las competencias estatales de control sobre los buques de pesca

Tradicionalmente y salvo limitadas excepciones, el régimen jurídico del Alta Mar ha estado basado en la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón sobre los buques que se encuentran en alta mar. Sin embargo, la necesidad de conseguir que la explotación de los recursos vivos del mar resulte sostenible ha roto esa exclusividad y ha provocado el reconocimiento de competencias a otros Estados

⁷³ El texto del acuerdo puede consultarse en DOCE de 16 de julio de 1996, L177/26. El tratado entró en vigor el 24 de abril de 2003 una vez recibido el vigésimo quinto instrumento de aceptación. Según la información facilitada por la FAO el número de partes es de cuarenta y dos, entre ellas se encuentra la UE.

⁷⁴ Véase, <<https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Paginas/CapeTownAgreementForFishing.aspx>> [Última consulta, 5 de diciembre de 2022].

⁷⁵ En la Conferencia Ministerial celebrada en Torremolinos del 21 al 23 de octubre de 2019, se emitió una resolución en la que insta a los Estados a adoptar medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR y se hace un llamamiento a continuar la estrecha cooperación que llevan a cabo la FAO, la OMI y la OIT.

⁷⁶ Dicho número no puede ser cambiado, aunque el buque cambie de propietario o de pabellón.

⁷⁷ La UE obliga a los buques de sus Estados Miembros y a los que deseen pescar en aguas de la UE a utilizar este sistema de identificación. Véase, Reglamento de ejecución (UE) 2015/1962 de la Comisión de 28 de octubre de 2015 por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 404/2011 de la Comisión, que establece las normas de desarrollo del Reglamento (CE) no 1224/2009 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común (DOUE de 31 de octubre de 2015, L. 287).

sobre las actividades desarrolladas por los buques en aguas no sometidas a la jurisdicción de ningún Estado.

El Acuerdo sobre poblaciones de peces ONU 1995 en sus artículos 18 y 19 prevé un sistema de control obligatorio para *Estado del pabellón* respecto de los buques que explotan las especies a las que se refiere el acuerdo y otro facultativo para el *Estado del puerto* que, en virtud de lo establecido en los artículos 20, 21 y 23, puede realizar controles sobre los buques que se encuentren en él. Además, el artículo 21 del Acuerdo permite el establecimiento, a través de las organizaciones de pesca, de controles en poder de cualquier miembro.

Junto a ello, la lucha contra la pesca INDNR ha puesto de manifiesto la importancia de la acción del Estado de puerto. El Comité de Pesquerías de la FAO adoptó en 2005 un *Modelo de Sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca INDNR*, cuyo objetivo era facilitar la aplicación de medidas eficaces por parte del Estado portuario para prevenir, desalentar y eliminar dicha práctica de manera coordinada con otros Estados y no solo unilateralmente como ocurría hasta el momento. Estas medidas sirvieron de modelo a las OROP para elaborar sus propios mecanismos de lucha contra la pesca INDNR⁷⁸.

Ahora bien, siendo consciente la FAO de la conveniencia de contar con un texto jurídicamente vinculante, adoptó el *Acuerdo, de 22 de noviembre de 2009, sobre las Medidas del Estado Rector del Puerto (AMERP)*⁷⁹, que representa el primer tratado internacional centrado en la lucha contra la pesca INDNR. Su principal objetivo es eliminarla impidiendo la entrada y/o estadía de los buques que la practiquen en los puertos de los Estados parte y la entrada en el mercado de los productos pesqueros capturados ilegalmente. Además, el establecimiento de un sistema de información sobre quienes practiquen este tipo de pesca que se va a compartir con otros Estados y con Organizaciones regionales de ordenación pesquera reduce la rentabilidad de la pesca INDNR y perjudica a los buques que

⁷⁸ Sobre este Modelo de Sistema, véase Miguel Arenas Meza, "Las medidas relativas al "Estado del puerto" y su actual regulación en el Derecho Internacional de las pesquerías: insuficiencias y perspectivas de futuro", en Jorge Pueyo Losa y Julio Jorge Urbina, *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y los océanos*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 185-222, en pp. 200-204.

⁷⁹ Aprobado por la Conferencia de la FAO en su 36º periodo de sesiones. El Acuerdo entró en vigor en junio de 2016 y en él es parte la Unión Europea. DOUE de 22 de julio de 2011. La relación de partes en el Acuerdo puede consultarse en <https://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-to-the-psma/es/> [última consulta, 5 de diciembre de 2022].

la llevan a cabo. Pese a las limitaciones que aún presenta⁸⁰, el reconocimiento de derechos y obligaciones al Estado rector del puerto ha constituido el gran avance cosechado contra la pesca INDNR, y por ende en pro de la sostenibilidad pesquera, en el siglo XXI.

2. La protección y uso de la diversidad biológica marina más allá de la pesca

Más allá de su interés por la protección y preservación de los recursos pesqueros, la CONVEMAR no se desentiende del resto de fauna ni de la flora marinas y, por ello, favorece el establecimiento de una regulación relacionada con la explotación de los recursos biológicos del mar, protección de las especies marinas contra la contaminación y preservación de los ecosistemas raros o delicados así como el hábitat de las especies y otros organismos marinos en disminución, amenazados o en vías de extinción.

Para hacer realidad esta protección se han utilizado varios mecanismos como el establecimiento de medidas de protección de ciertas especies cuya adopción en algún caso es anterior a la propia Declaración de Estocolmo, las áreas marinas protegidas y otras medidas relacionadas con la protección de la biodiversidad que han venido de la mano del Derecho Internacional del Medio Ambiente, en particular de la Convención sobre la Diversidad Biológica, de 5 de junio de 1992⁸¹.

Por lo que respecta a la protección de determinadas especies, los pasos dados se han efectuado tanto a nivel universal como regional. En el ámbito universal cabe destacar el Convenio, de 2 de diciembre de 1946 por el que se creó la Comisión Ballenera Internacional (IWC)⁸², el Acuerdo, de 15 de noviembre de 1973, sobre conservación de osos polares suscrito por Canadá, Dinamarca, Noruega, la URSS y Estados Unidos⁸³, la Convención de Bonn, de 23 de junio de 1979, sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres⁸⁴ o la conclusión de acuerdos que promueven la cooperación para su

⁸⁰ El Acuerdo no otorga expresamente a los Estados del puerto el derecho a investigar a los buques que participen en actividades de pesca INDNR.

⁸¹ BOE de 1 de febrero de 1994.

⁸² BOE de 22 de agosto de 1980.

⁸³ Cuyo texto puede consultarse en <https://www.whatconvention.org/es/convention/1217> [última consulta, 5 de diciembre de 2022].

⁸⁴ BOE de 29 de octubre de 1985.

conservación. Muchas especies marinas se han incluido en Anexo de la Convención de Bonn.

A nivel regional, la mayoría de las actuaciones están relacionadas con la protección de ciertas especies en áreas geográficas determinadas, como la Comisión para la Conservación del Atún de Aleta Azul del Sur (CCSBT), Comisión Internacional para la conservación del Atún del Atlántico (ICCAT), Comisión Interamericana del Atún Tropical (IATTC), Comisión de los Mamíferos Marinos del Atlántico Norte (NAMMCO), Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (NASCO) o la Comisión del Salmón del Pacífico (PSC). Además, cabe incluir en este apartado las regulaciones relativas al comercio de ciertas especies, como es el caso de los Convenios sobre comercio de especies de fauna y flora salvajes en peligro de extinción (CITES) que funcionan con sistema de listas⁸⁵.

Junto a esto, otro de los mecanismos utilizados es el establecimiento de medidas espaciales de protección como el establecimiento de las *áreas marinas protegidas* que, en ocasiones, tienen un enfoque sectorial, como es el caso de la apertura de santuarios para determinadas especies, a los que ya he hecho referencia, la protección de ciertos hábitats o de los humedales de importancia internacional⁸⁶ o las Resoluciones de la AGNU destinadas a proteger los montes submarinos, las chimeneas hidrotermales, los corales de agua fría⁸⁷.

Las áreas marinas protegidas van dirigidas a preservar la capacidad de los ecosistemas marinos y a su regeneración. La noción de área marina protegida marca un cambio conceptual que nos lleva de una aproximación sectorial hacia otra ecosistémica. Las medidas de conservación tienen por objetivo proteger el funcionamiento de los ecosistemas teniendo en cuenta los impactos acumulados de las actividades sectoriales. Aplicadas primero en espacio terrestre, se han extendido al espacio marino sin atención a sus peculiaridades y diversidad jurídica.

El establecimiento de estas áreas no estaba previsto en la CONVEMAR, sino que están inspiradas en el Convenio de Ramsar, de 23 de noviembre de 1972,

⁸⁵ BOE de 21 de febrero de 2007.

⁸⁶ Convenio de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (BOE de 20 de agosto de 1982).

⁸⁷ Charlotte Salpin, "Chapitre 5 La protection...", cit., pp. 818-820.

para la protección del patrimonio mundial cultural y natural⁸⁸ y el Programa de Reservas de la Biosfera de la UNESCO de 1971 que prevén la puesta en marcha de redes mundiales de estructuras espaciales para la protección de la naturaleza. En la Conferencia de Río se invitaba a los Estados a su creación⁸⁹ y la Convención sobre diversidad biológica en su artículo 8 a) y b) impone a las partes su establecimiento. De aquí han surgido las zonas marinas costeras protegidas que son uno de los cinco ámbitos de acción establecidos por la Conferencia de Estados parte de Jakarta⁹⁰.

Por último, cabe considerar también la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad marina. La Convención de 1992 es el primer tratado internacional dedicado específicamente a la biodiversidad en su conjunto que adopta una aproximación ecosistémica de la preservación de la biodiversidad y de su uso sostenible marcando un cambio de paradigma en la protección de las especies, pues las contempla como elementos integrantes de una diversidad que hay que proteger también.

En estos años estamos asistiendo a la negociación de un tratado, sobre la base de la CONVEMAR, sobre biodiversidad en zonas más allá de la jurisdicción nacional⁹¹ que ya ha consumido cuatro periodos de sesiones que, en principio, eran los que se consideraban necesarios para la negociación, y que ha cosechado un nuevo fracaso este verano en su quinto periodo de sesiones (15-26 de agosto de 2022) al no haberse obtenido el consenso necesario para la aprobación de su texto. Resulta conveniente considerar que este futuro Convenio no está llamado a hacer efectiva la protección de la biodiversidad marina, sino a regular la forma de su explotación en espacios marinos no sometidos a la jurisdicción de ningún Estado.

⁸⁸ BOE de 1 de julio de 1982.

⁸⁹ Véase Capítulo 17 de la Acción 21.

⁹⁰ Junto a ello cabe también mencionar que existen Declaraciones de Conferencias y Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas que hacen referencia a estas áreas y convenios sobre conservación de fauna y flora marina en ciertas regiones y se ha llegado, incluso, al establecimiento de zonas en las que se incorporan espacios no sometidos a la jurisdicción de los Estados.

⁹¹ Sobre esta cuestión véase, Myron Nordquist and Ronán Long, (ed.), *Marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction*, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2021; David Freestone (ed.), *Conserving biodiversity in areas beyond national jurisdiction*, Brill Nijhoff, Leiden, Boston, 2019 y Valérie Wyssbrod, *L'exploitation des ressources génétiques marines hors juridiction nationale*, Brill Nijhoff, Leiden, Boston, 2018.

VI. LA ACCIÓN FRENTE A NUEVOS DESAFÍOS

La contaminación del medio marino y la sobreexplotación de sus recursos no son los únicos problemas que comprometen la salud de los mares y océanos. En la actualidad existen nuevos desafíos que provienen de múltiples fuentes, aunque todas tienen una causa común: la actividad humana cuyos efectos nocivos trascienden el medio marino y afectan a todo el ecosistema planetario. Entre las nuevas causas de degradación de los ecosistemas marinos se encuentran aquellas que han originado el cambio climático, como son las emisiones de CO₂ a la atmósfera o, siendo más rigurosos, las emisiones de gases de efecto invernadero que han provocado el denominado calentamiento global.

La acción emprendida para evitar sus efectos nocivos no siempre ha resultado inocua y, en ocasiones ha generado nuevos problemas. Así, por ejemplo, cabe destacar que la utilización de ciertos métodos de geoingeniería usados para reducir los gases de efecto invernadero puede tener efectos nefastos en el medio marino, como ocurre con la captura y almacenamiento del CO₂ en los océanos. La absorción de CO₂ por los océanos comporta cambios en el equilibrio químico de los mares y provoca su acidificación con consecuencias devastadoras en los organismos calcáreos, como los crustáceos o los corales.

Frente a estos peligros se han iniciado algunas acciones en el marco del Protocolo de Londres de 1996 sobre inmersión para prohibir la eliminación de CO₂ en la columna de agua y en los fondos marinos y los Estados parte en la Convención sobre Biodiversidad han hecho un llamamiento a hacer lo mismo respecto de cualquier tecnología que pueda tener efectos perjudiciales para la diversidad biológica⁹².

La acidificación no es solo consecuencia de la absorción de CO₂, sino que se ve favorecida también por los vertidos agrícolas, industriales y humanos de nitrógeno, fosfatos y la disolución de hidratos de metano que se encuentran en los sedimentos oceánicos profundos. Aunque algunos convenios de los que hemos hablado pueden servir para actuar contra alguna de las causas⁹³, no

⁹² Decisiones IX/16 C; X/29; X/33; XI/20, y XII/20.

⁹³ Es el caso de la Convención sobre el Cambio Climático, la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal o el Convenio de Londres y su Protocolo de 1996.

todas cuentan con la posible aplicación de obligaciones convencionales, siendo el DI general el único marco jurídico aplicable.

Otro de los desafíos actuales que está comprometiendo la salud de los océanos proviene del ruido cuyo origen puede ser muy diverso. Se trata de una afección que los Estados deberían afrontar sobre la base del art. 194 de la CONVEMAR y la obligación que impone el DI general de asegurar que las actividades efectuadas en los límites de la jurisdicción de los Estados o que se encuentren bajo su control no supongan un perjuicio al medio marino. Al margen de estas normas se han establecido medidas no obligatorias por la AGNU para combatir la contaminación acústica y también por parte de la OMI y la Conferencia de Estados parte en la Convención sobre la diversidad biológica y la Convención de Bonn. Como las causas son muy diversas, las actuaciones están llamadas a una necesaria coordinación intersectorial⁹⁴.

VII. VALORACIÓN DE LA EFICACIA DE LA GOBERNANZA AZUL ESTABLECIDA PARA PROTEGER NUESTROS MARES Y OCÉANOS

Dibujadas a grandes trazos las medidas establecidas para proteger el medio marino y preservar sus recursos, es necesario valorar su eficacia ¿o sería mejor hablar de su ineficacia, ya que nunca el deterioro de los mares y océanos fue tan alarmante? Como advirtió el Secretario General de Naciones Unidas el pasado 8 de junio con motivo de la conmemoración del Día Mundial de los Océanos, más de un tercio de las poblaciones de peces del mundo se explotan a niveles biológicamente insostenibles; una parte importante de los arrecifes de coral ha sido destruida; la contaminación por plásticos ha llegado a las islas más remotas y a las fosas oceánicas más profundas, y las zonas costeras muertas por la contaminación terrestre se está extendiendo⁹⁵. Un deterioro ante el que también han mostrado su preocupación los participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas de 2022 para Apoyar la Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los

⁹⁴ Charlotte Salpin, p. 827.

⁹⁵ Discurso que puede consultarse en <https://www.un.org/es/observances/oceans-day/message> [última consulta, 5 de diciembre de 2022].

mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible” celebrada en Lisboa entre el 27 de junio y el 1 de julio de 2022⁹⁶.

La gobernanza establecida no ha conseguido frenar su deterioro y sobreexplotación. Ante este panorama debemos ser críticos y preguntarnos cuál es la razón por la que la situación sigue empeorando cada día, mes y año, a pesar de que la comunidad internacional hace tiempo que fue consciente de que el desarrollo, tal y como se estaba planteando, no era sostenible y lleva más de medio siglo intentando establecer una gobernanza de mares y océanos que haga efectiva la protección del medio marino.

No es fácil concretar cuáles son las razones de la ineficacia de las políticas desplegadas para proteger el medio marino. Una posible explicación se ha basado en las dificultades que plantea el diseño de una gobernanza eficaz para los mares y océanos, entre las que se encuentran la complejidad intrínseca del tratamiento jurídico-político del medio marino y los resultados cosechados por la cooperación internacional, en particular, la heterogeneidad del marco institucional a tener en cuenta.

a) *El marco jurídico aplicable a la protección del medio marino.*

Mientras mares y océanos se presentan como una unidad de agua, su realidad es más compleja tanto por los recursos que en ellos habitan como por los usos que del mar realiza el ser humano y los poderes que se han otorgado los Estados sobre el mismo. El marco jurídico establecido presenta unas características peculiares que pueden dificultar el diseño y la eficacia de las políticas de sostenibilidad. Nos referimos a su carácter zonal y compartimentado.

El *carácter zonal* del marco jurídico aplicable es consecuencia de que el Derecho responde con un tratamiento jurídico plural a la unidad física del medio marino y a la tradicional dicotomía entre Mar Territorial y Alta Mar se han añadido un conjunto de regímenes que se identifican con porciones de agua o suelo en función de su mayor o menor proximidad a la costa -Zona Contigua, Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental-. Dicha configuración otorga a los Estados jurisdicción en determinados aspectos o sobre ciertos recursos y establece límites y separaciones en un medio en el no existen muros y en el que

⁹⁶ En este sentido puede consultarse la Nota de la Secretaría en A/CONF.230/2022/12, de 17 de julio de 2022, *Nuestros océanos, nuestro futuro, nuestra responsabilidad: proyecto de declaración*.

todo fluye a través de unos espacios que están interconectados. Esta tendencia a la ampliación de la jurisdicción de los ribereños en zonas cada vez más alejadas de la costa ha supuesto no solo una reducción de las dimensiones del Alta Mar, sino también el establecimiento de una regulación que en ocasiones olvida la conexión que existe entre los diferentes espacios y la retroalimentación que sus problemas y soluciones presentan. Como ha puesto de relieve la FAO, hay cada vez más datos que evidencian que las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional y las aguas costeras están estrechamente conectadas y que las actividades en la alta mar influyen en las zonas de mar próximas a la costa⁹⁷. Un carácter *fragmentado*, porque la regulación de los usos del mar no se ha efectuado de manera unitaria, sino que se ha ido estableciendo en cada uno de los diferentes sectores del DI y esta situación hace complejo su análisis y su aplicación. No sólo hemos de atender al Derecho del Mar y, por tanto, a la Convención de las Naciones Unidas y los acuerdos concluidos a su amparo, sino que resulta imprescindible apreciar las normas relativas a otros sectores del Derecho Internacional que hoy día condicionan el diseño de cualquier gobernanza de mares y océanos, en particular, a las normas establecidas en convenios relacionados con la protección del medio ambiente⁹⁸, pero no sólo ellos puesto que, como hemos visto, hay interacciones con normas relacionadas a la navegación marítima, navegación aérea, transporte de mercancías, etc... La eficacia de la gobernanza azul descansa sobre el *principio de integración* y la necesaria valoración que los usos del mar tienen en ámbitos diferentes al Derecho del mar y viceversa, esto es, la incidencia que cualquier actividad puede tener en el medio marino.

b) La heterogeneidad institucional en la gestión de la explotación de los recursos vivos del AM

Otra de las circunstancias que se ha apuntado para justificar la ineficacia de la gobernanza de mares y océanos es consecuencia de la heterogeneidad

⁹⁷ Véase, FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción*, p. 155.

⁹⁸ En este sentido cabe destacar que cualquier política destinada a la conservación de los recursos vivos del Alta Mar (art. 119 CONVEMAR), no podrá pasar por alto, por ejemplo, las obligaciones establecidas en Convenios destinados a la regulación de la pesca de ciertas especies, la protección de los recursos vivos en determinadas regiones geográficas, o las derivadas de la Convención de la Diversidad Biológica.

institucional existente. En la gestión de mares, océanos y sus recursos confluyen instituciones y marcos de cooperación muy diversos, tanto desde el punto de vista espacial -universal⁹⁹ y regional¹⁰⁰-, como desde una perspectiva material o funcional –generales o específicos- y en este último caso sus competencias resultan muy variadas –navegación, seguridad alimentaria, pesca o protección del medio ambiente...-. Esta situación dificulta el planteamiento e implementación de medidas de gobernanza globales que son las que precisan nuestros océanos.

Para afrontar estas dificultades se ha apuntado la necesidad de conseguir una gobernanza, universal, cuyo diseño se haga con un planteamiento ecosistémico y que esté basada en la prevención de las causas del deterioro de los mares, el control del cumplimiento de sus normas y la sanción de sus violaciones.

¿Sería esto suficiente? En este punto, somos muy escépticos, lo que nos lleva a concluir este trabajo con alguna propuesta de mejora, aunque sea genérica.

VIII. A modo de conclusión: la necesidad de una aproximación biocéntrica

La regulación actual destinada a la protección del medio ambiente ha fracasado¹⁰¹. Como puso de relieve el Secretario General de las Naciones

⁹⁹ En el marco de las Naciones Unidas, su Asamblea General examina anualmente las novedades relacionadas con mares y océanos; la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, la OMI, la Comisión intergubernamental Oceánica de la UNESCO, se dedican exclusivamente a cuestiones relacionadas con los océanos; la FAO trata también temas conectados con el mar, y su Comité de Pesca (COFI) además de servir de foro de debate a los Estados y otros interesados en materias relacionadas con la pesca, se ocupa, entre otras cosas, de las políticas, el establecimiento de las prioridades, el desarrollo de instrumentos y orientaciones en materia pesquera; las Secretarías de los Convenios de medio ambiente – Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestre (CITES) o la Convención sobre Especies Migratorias- se ocupan de la conservación y uso sostenible de los recursos biológicos marinos.

¹⁰⁰ A escala regional la gobernanza de los Océanos y los mares interesa a un grupo de organizaciones e instituciones variadas entre las que se encuentran los órganos Pesqueros Regionales (OPR), creados como mecanismo de cooperación de los Estados en materia pesquera y otras cuestiones conexas; las OROP; el Programa de Naciones Unidas para los Mares Regionales que cuenta con diferentes programas en los que participan un buen número de miembros de Naciones Unidas; las subcomisiones regionales de la COI/UNESCO.

¹⁰¹ El Secretario General de Naciones Unidas en su informe *Armonía con la Naturaleza* ha afirmado que “(U)no de los motivos fundamentales de que el derecho ambiental no sea eficaz para proteger la Naturaleza es el hecho de que en él nunca se ha sustituido la idea de la explotación ilimitada del planeta, promovida por el derecho privado moderno, por el concepto de sostenibilidad. En otras palabras, el punto débil del derecho ambiental está directamente vinculado al hecho de que nunca ha trascendido los límites del derecho privado”, y, además, que “el derecho ambiental entró en escena cuando ya se habían repartido todos los papeles, y el nuevo derecho público ambiental de las décadas de los sesenta y los setenta solo añadió unas

Unidas en su Informe, de 28 de julio de 2020, que lleva por título *Armonía con la Naturaleza*, necesitamos un Derecho -internacional, regional y nacional- centrado en la tierra y que parta de enseñanzas no antropocéntricas¹⁰² y ello exige abandonar la concepción de la Tierra como el suministro infinito de recursos naturales que podemos explotar libremente, o, en palabras del Secretario General, dejar de considerar a la Naturaleza como un objeto que manipular y explotar¹⁰³.

El establecimiento de una gobernanza capaz de proteger los mares y océanos implica un cambio general en la forma de entender las necesidades y diseñar las políticas y medidas de protección. En estos momentos la percepción de la realidad que tenemos está distorsionada y no somos conscientes de la interconexión que existe entre todos los elementos naturales ni del estrés que imprime en la Naturaleza la protección de los intereses de los grupos que hacen de la explotación de los recursos naturales un negocio lucrativo.

¿Qué necesitamos para conseguir una gobernanza que proteja nuestros mares y océanos y, por ende, la Naturaleza? Aunque con muchas dudas sobre cómo conseguirlo, nos atrevemos a sugerir que necesitamos un cambio de paradigma y que se hagan propuestas que partan de un planteamiento holístico que tenga en cuenta que el planeta en su conjunto es el ecosistema que hay que proteger y que se aborde dicha protección mediante una aproximación biocéntrica que ponga la naturaleza en valor y le reconozca sus derechos¹⁰⁴.

Si el Siglo XX fue el siglo de los avances en la protección de los derechos humanos, el XXI debería ser el siglo en el que se reconozcan y protejan convenientemente los derechos de la Madre Naturaleza y en el que se abandone

cuantas obligaciones ambientales al derecho a la propiedad privada, sin imponer restricciones. Por ello, el derecho ambiental ha seguido siendo el “pariente pobre” del derecho de los bienes y el derecho mercantil y solo ha conseguido proponer medidas insuficientes sin traspasar los límites de las otras dos ramas. Doc. A/75/266, cit, párr. 38 y 39.

¹⁰² *Ibid.*, párr. 11.

¹⁰³ *Ibid.* párr. 18.

¹⁰⁴ Un planteamiento en esta dirección respecto del Derecho ambiental de la UE es el que hace Susana Borrás Pentinat, “Los derechos de la naturaleza en Europa: hacia nuevos planteamientos transformadores de la protección ambiental”, *RDCE*, 65, pp. 79-120 y Susana Borrás Pentinat y María Mercedes Sánchez “Los derechos de la naturaleza: ¿el camino hacia la paz ecológica?”, *RCDA*, vol XIII, nº 1, 2022, pp 1-15. Este número de la Revista Catalana contiene una sección dedicada al estudio de cuestiones relacionadas con los derechos de la naturaleza y la práctica seguida por algunos Estados.

esta especie de colonialismo que la sociedad actual está practicando sobre la misma.

Deberíamos, como ha advertido Antonio Guterres, valorar más los avances experimentados en la legislación y jurisprudencia de algunos Estados¹⁰⁵ y apostar por el establecimiento de regulación que abandone la aproximación antropocéntrica, que el Derecho Ambiental actual comparte en su inmensa mayoría, y reconozca a la Naturaleza como sujeto de derecho¹⁰⁶. Posiblemente esta sea la única forma de salvar el Planeta y también la especie humana.

IX. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Arenas Meza, Miguel, “Las medidas relativas al “Estado del puerto” y su actual regulación en el Derecho Internacional de las pesquerías: insuficiencias y perspectivas de futuro”, en PUEYO LOSA, J. y JORGE URBINA, J., *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y los océanos*, Iustel, Madrid, 2009
- Arguello, Gabriela, *Marine pollution, shipping waste and International Law*, Rotledge, Abingdon, Oxon, New York, 2020.
- Bachmann Fuentes, Ricardo Ignacio y Navarro Caro, Valentín, “Derechos de la Naturaleza y personalidad jurídica de los ecosistemas: nuevo paradigma de protección medioambiental. Un enfoque comparado”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 16, 2021, pp. 357-378.
- Borrás Pentinat, Susana, “Los derechos de la naturaleza en Europa: hacia nuevos planteamientos transformadores de la protección ambiental.”, *RDCE*, 65, 2020, pp. 79-120.
- Borrás Pentinat, Susana y Sánchez, María Mercedes, “Los derechos de la naturaleza: ¿el camino hacia la paz ecológica?”, *RCDA*, vol. XIII, nº 1, 2022, pp 1-15.
- Bou Franch, Valentín, “La lucha contra la contaminación marina resultante de fuentes y actividades de origen terrestre. Especial referencia al

¹⁰⁵ Sobre esta práctica, véase Ricardo Ignacio Bachmann Fuentes y Valentín Navarro Caro, “Derechos de la Naturaleza y personalidad jurídica de los ecosistemas: nuevo paradigma de protección medioambiental. Un enfoque comparado”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 16, 2021, pp. 357-378.

¹⁰⁶ Secretario General de Naciones Unidas, *Informe Armonía con la Naturaleza*, cit., párr. 37.

- Mediterráneo”, en José Juste Ruiz y Valentín Bou Franch (Dir) y Jose Manuel Sánchez Patrón (Coord.), *Derecho del mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo*, Tirant lo Blanch, Valencia 2014, pp. 319-362.
- Fernández Prol, Francisca (coord.), *Pesca marítima y crecimiento sostenible: análisis en clave jurídica*, Bosch, Barcelona, 2021.
 - Forteau, Mathias, Thouvenin, Jean Marc, *Traité de Droit International de la Mer*, Pedone, Paris, 2017.
 - Freestone, David (ed.), *Conserving biodiversity in areas beyond national jurisdiction*, Brill Nijhoff, Leiden, Boston, 2019.
 - Freestone, David, Barnes Richard and Ong, David M. (ed), *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford, 2006,
 - Gambardella, Sophie., “Le rôle des Organisations regionales de gestion des pêches dans la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée”, *AFDI*, LXIV, 2018, pp. 577-591.
 - Handl, Günter, “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), de 1972, y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, United Nations Audiovisual Library of International Law, que puede consultarse en https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_s.pdf.
 - Juste Ruiz, José, *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
 - Nordquist, Myron and Long, Ronán (ed.), *Marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction*, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2021.
 - Nordquist, Myron; Moore, Norton and Mahmoudi Said, *The Stockholm Declaration and Law of marine Environment*, Nijhoff, The Hague, 2003.
 - Pueyo Losa, Jorge y Jorge Urbina, Julio, *La reforma de la gobernanza pesquera internacional y europea*, Aranzadi, Navarra, 2017.
 - Salpin, Charlotte, Chapitre 5 La protection de l’environnement marin”, en Forteau, Mathias et Thouvenin, Jean Marc (Dir.), *Traité de Droit International de la Mer*, Pedone, París, 2017, pp. 787-836.
 - Sand, Peter H., “The Evolution of International Environmental Law”, en Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Ellen Hey, editores, *The Oxford Handbook of International Environmental Law* 29 (2007), pp. 29-43.

- Treves, Tulio, “The FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries between Soft and Hard Law”, en Michael W. Lodge and Myron H. Nordquist, *Peaceful Order in the World’s Oceans. Essays in Honor of Satya N. Nandam*, Brill Nijhoff, Leyden Boston, 2014, pp. 301-307.
- Vázquez Gómez, Eva, *Las organizaciones internacionales de ordenación pesquera. La cooperación para la conservación y la gestión de los recursos vivos de la Alta Mar*, Junta de Andalucía Consejería de Agricultura y Pesca, Sevilla 2002.
- Wyssbrod, Valérie, *L’exploitation des ressources génétiques marines hors juridiction nationale*, Brill Nijhoff. Leiden, Boston, 2018.