

CASADO RAIGÓN, RAFAEL; MARTÍNEZ PÉREZ, ENRIQUE J. (dirs.); JIMÉNEZ PINEDA, EDUARDO (coord.), La contribución de la Unión Europea a la protección de los recursos biológicos en espacios marinos de interés internacional, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, 610 p. ISBN: 978-84-1397-526-9

Con carácter reciente se ha publicado la obra colectiva titulada «La contribución de la Unión Europea a la protección de los recursos biológicos en espacios marinos de interés», dirigida por los profesores Casado Raigón y Martínez Pérez, y coordinada por el profesor Jiménez Pineda. Ésta es fruto del congreso internacional homónimo que debería haberse celebrado en Córdoba los días 16 y 17 de abril del año 2020 pero que, a consecuencia de la pandemia, hubo de postergarse hasta los días 4 y 5 de noviembre del año 2021. Precisamente, la cuarta Conferencia intergubernamental destinada a la adopción del futuro Convenio de Naciones Unidas sobre biodiversidad más allá de las áreas de jurisdicción nacional, que constituye uno de los principales ejes de investigación de esta obra y cuya celebración estaba prevista en el año 2020, hubo de ser aplazada por el mismo motivo hasta el mes de marzo de 2022.

La obra da muestra del buen hacer de todos y cada uno de los profesores y profesionales que participan en ella. Asimismo, ésta constituye una aportación de calidad para el estudio de una cuestión de gran importancia en la actualidad como es la protección de la biodiversidad marina en la ZEE y en las áreas más allá de la jurisdicción nacional. Es, por tanto, una aportación relevante, exhaustiva y sistematizada que contribuye a expandir las fronteras del conocimiento en dos subsistemas del Derecho internacional público como son el Derecho del mar y el Derecho internacional del medio ambiente. Además, a lo largo de las contribuciones se examina el papel de la UE como actor global líder en la protección del medio ambiente marino. Así, es objeto de análisis el papel de liderazgo que desempeña esta organización internacional en los procesos negociadores de las diferentes Conferencias intergubernamentales multilaterales sobre la materia que se han desarrollado hasta hoy, así como el modo en el que ha estructurado un marco normativo de protección de la

biodiversidad que intenta ahora exportar también mediante acuerdos bilaterales con terceros Estados.

Con la celebración reciente de la cuarta sesión de la Conferencia intergubernamental destinada a la adopción del futuro Convenio de Naciones Unidas sobre biodiversidad más allá de las áreas de jurisdicción nacional ha quedado patente que la UE ha sido capaz de liderar una coalición de Estados que ha pujado por establecer unos altos estándares de protección de la biodiversidad. En consecuencia, muchas cuestiones cuya necesaria discusión había sido oportunamente resaltada en diferentes contribuciones –como la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental, diferentes aspectos relacionados con la protección y aprovechamiento de los recursos genéticos marinos, cuestiones institucionales o la necesidad de proporcionar apoyo a los países en vías de desarrollo para garantizar la correcta implementación del acuerdo– han constituido uno de los pilares en torno al cual giraron las negociaciones. Ello demuestra la relevancia de los estudios, así como la forma en la que éstos han examinado y anticipado ámbitos de discusión en los que, además, han contribuido mediante propuestas *de lege ferenda*.

Esta obra colectiva se estructura en cuatro partes, donde quedan sistematizadas las contribuciones por razón de la materia en los diferentes capítulos. No obstante, con carácter previo, y a modo de introducción, el antiguo juez del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, D. Tullio Treves, prologa la obra con un texto en el que analiza la contribución de la UE a la protección de los recursos biológicos marinos. Concretamente, y tras un repaso al sistema de reparto de competencias y a la interacción entre el Derecho internacional y el Derecho de la UE, Treves concluye señalando que la UE es un actor de peso debido a que tiene un papel fundamental en la pesca mundial y porque su normativa aspira a establecer unos altos estándares de protección del medio ambiente y la biodiversidad, toda vez que promueve la investigación científica.

La primera parte está dedicada a la protección de los recursos pesqueros en la zona económica exclusiva. En ella los autores analizan si la ésta ha servido al objetivo de la conservación de los recursos marinos vivos. En la primera de las contribuciones, Del Vecchio se pregunta si la ZEE sigue siendo una herramienta válida para la conservación de los recursos biológicos marinos. Tras estudiar

algunas de las dificultades a las que se enfrentan los Estados, destaca la importancia de la actividad que desarrollan algunas organizaciones internacionales, como la UE –mediante el desarrollo del Derecho de la Unión y los acuerdos con terceros Estados– o la FAO para contribuir a la protección de dichos recursos. Así, concluye que, en aras de alcanzar los objetivos de protección, es necesario involucrar al mayor número de actores internacionales en la protección de las aguas oceánicas y sus recursos.

Las contribuciones de Penas Lado y el profesor Teijo García están centradas en el estudio de la práctica de la UE en la materia, aunque desde diferente perspectiva. De esta manera, la contribución de Penas Lado analiza la práctica de la UE en las aguas comunitarias a través de un examen pormenorizado de la política común de pesca, así como su relación con otros instrumentos y herramientas. El autor muestra una visión crítica y diferenciada de la doctrina mayoritaria a la hora de valorar los resultados de la aplicación de esta política. Por su parte, Teijo García revisa los efectos que tienen los acuerdos de cooperación para la pesca sostenible que celebra la UE con terceros Estados para concluir que, salvando la excepción del acuerdo con Mauritania, éstos se han mostrado eficaces en lo que a la conservación de los recursos marinos se refiere y que garantizan un umbral de sostenibilidad mayor que los acuerdos concluidos por otros Estados. Con ello ambos autores demuestran que la UE es un actor que no sólo promueve unos altos estándares de protección en su territorio, sino que intenta exportarlos a través de su acción exterior.

El profesor Urbina cierra esta primera parte mediante el análisis de la respuesta estatal a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada mediante el Derecho penal. El autor considera que la normativa interna debe reformarse para, en pleno respeto de los principios penales, tipificar las conductas que atentan contra bienes jurídicos considerados esenciales por la comunidad internacional, especialmente la pesca ilegal. Para ello propone una reforma de los instrumentos jurídicos de manera que la incapacidad de determinados Estados para perseguir la pesca ilegal no deje impunes a sus autores.

La segunda parte de la obra está centrada en la protección de los recursos pesqueros en alta mar. En este caso, nos encontramos con cuatro contribuciones, de las cuales las dos primeras están dedicadas al estudio del

papel de la UE a nivel global. La profesora Oanta hace un recorrido de las principales contribuciones de la UE a los desarrollos normativos de la pesca en alta mar; ello es así porque expone que es uno de los principales actores en lo que a captura y consumo se refiere. En su análisis, la autora estudia el alcance, contenido y significación de las contribuciones de la UE en el desarrollo del marco normativo internacional. A través de lo anterior demuestra que la UE es un actor global líder en materia de pesca, pues participa e influye en la adopción de normas en el seno de los principales foros universales y regionales, recibe normas y elabora normas propias internas que proyecta después al exterior. Por su parte, el profesor Le Floch analiza en su contribución el papel de la UE en las organizaciones regionales de gestión de la pesca y cómo ésta busca utilizar su influencia dentro de ellas para promover una pesca responsable y sostenible. Para ello se vale tanto de la creación de nuevas organizaciones, como de la promoción de la evolución de las ya existentes, y así demuestra que la dimensión externa de la pesca de la UE está orientada hacia la promoción de un modelo exterior de gestión similar al que existe a nivel interno.

La profesora Orihuela Calatayud detalla en su contribución la gobernanza de los mares y océanos. Con ello estudia el modo en el que el Derecho internacional ha establecido normas para garantizar una gestión sostenible de los recursos biológicos marinos y analiza en su capítulo las principales contribuciones provenientes de organizaciones internacionales para, posteriormente, apuntar hacia las principales dificultades en el establecimiento de un marco jurídico efectivo. Del mismo modo, examina en su estudio el papel de la pesca ilegal, no deseada y no reglamentada desde un punto de vista normativo. En esa parte del estudio pone de relieve que su prevención y la lucha contra esta actividad es una obligación que concierne a todos los Estados en virtud de la CNUDM, pero en cuya tarea son clave la prevención, así como la transferencia de tecnología y medios a los países en desarrollo.

Para poner fin a la segunda parte, la profesora Aristei lleva a cabo un análisis normativo de las diferentes medidas establecidas para reducir la basura marina, que tanto perjuicio causa a numerosas especies. Del mismo modo, realiza una interesante propuesta para que los propios agentes participantes en la actividad pesquera se involucren en su recogida de manera pasiva durante los periodos

de pesca y de manera activa en los periodos de paro biológico mediante un sistema de contraprestaciones económicas y beneficios fiscales.

La tercera parte de la obra colectiva es la más extensa, y ello se debe, según entendemos, a la importancia y a la novedad de la temática cubierta: la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en las zonas más allá de los límites de la jurisdicción nacional. En ella encontramos contribuciones dedicadas al desarrollo de las negociaciones y del futuro acuerdo, otras enfocadas en la protección del medio ambiente y la biodiversidad y, finalmente, también en aspectos institucionales.

La contribución del profesor Sobrino Heredia está centrada en el proceso de negociación diplomática sobre el acuerdo para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en las zonas fuera de la jurisdicción nacional. Concretamente, su análisis se centra en la tensión entre la gobernanza zonal y la gobernanza global de los mares y océanos. Para el autor, en las negociaciones se revela cómo los Estados son mayoritariamente partidarios de promover una visión zonal de los mares y océanos porque ello les permite expandir sus competencias sobre los mismos, algo con lo que se muestra crítico porque impide una regulación global, y con ello efectiva. Por este motivo, cuestiona que el resultado de las negociaciones pueda ser significativo, aunque contribuya a la codificación y al desarrollo progresivo del Derecho internacional.

En la contribución del profesor Alcaide Fernández encontramos un nivel de escepticismo similar. Tras analizar las causas que hacen necesario la celebración de un nuevo acuerdo y exponer las posiciones de los principales grupos de Estados, el autor intenta dilucidar si la analogía con la negociación y entrada en vigor de la CNUDM (parte XI) puede inspirar una solución equitativa en un instrumento vinculante que aporte seguridad jurídica. Precisamente, en su análisis de las negociaciones de este instrumento, concluye exponiendo cómo la seguridad jurídica garantizó para todo los Estados industrializados a cambio de (casi) ninguna equidad para con los Estados en desarrollo y se pregunta si es posible plantearse un resultado distinto en las negociaciones relativas a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.

Habida cuenta de lo anterior, la contribución de la profesora Vázquez Gómez es de suma importancia en tanto que ordena y sistematiza los objetivos –tanto generales como específicos– y principios que se están configurando en el marco de las negociaciones del Acuerdo. La autora advierte de que existe la posibilidad de que los objetivos específicos, si no se tratan adecuadamente, acaben provocando una falta de consistencia del Acuerdo, lo que pone en peligro el hecho de que éste responda a los intereses comunes de la comunidad internacional en su conjunto.

Tras ello, en esta parte se recogen tres contribuciones focalizadas en el estudio de los recursos genéticos marinos. Así pues, el profesor García-Revilla analiza su naturaleza jurídica, desarrolla su marco normativo y expone las principales posiciones existentes en las negociaciones, destacando la posición intermedia de la UE, entre la posición liberal y la comunitarista que actualmente enfrenta a numerosos Estados. La contribución de la profesora Fernández-Tresguerres incide en el papel de la UE en las negociaciones y estudia su posición para concluir que ésta va a promocionar e impulsar el acuerdo de cara a que sea efectivo y a que asegure la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en las zonas más allá de la jurisdicción nacional. Finalmente, en el análisis del estado de las negociaciones en lo que respecta a los recursos genéticos marinos, la profesora Sánchez Ramos considera que los motivos existentes para el establecimiento de un marco efectivo de gestión residen en el gran valor económico de estos recursos y en la inadecuación del marco jurídico vigente. De este modo, a la vista de las desavenencias y desacuerdos patentes en más de quince años de negociaciones, la autora considera que es difícil que los Estados lleguen a una solución en un plazo razonable para que este sea el último periodo de sesiones antes de que vea la luz el Acuerdo. Empero, aunque difícil, sostiene que es lo deseable.

Por lo que respecta a las contribuciones centradas en la protección del medio ambiente y la biodiversidad, el profesor Ardito estudia y defiende la propuesta de la UE de incluir las evaluaciones ambientales estratégicas en el texto del futuro acuerdo como una suerte de evaluaciones de impacto ambiental. Esto casa con las conclusiones que alcanzan en sus contribuciones Aldaz Casanova y Giménez. Ambas autoras señalan la importancia que ha tenido el avance del

conocimiento científico en la comprensión de las repercusiones que tiene la actividad humana en el medio marino y proponen la inclusión de la obligatoriedad de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental para combatir el ruido oceánico y los efectos negativos de la minería submarina, respectivamente.

En otro ámbito, la profesora Salamanca Aguado analiza en su contribución los planes de gestión ambiental regionales. Específicamente su naturaleza, el procedimiento que se sigue para su elaboración y aprobación y el modo en el que éstos están orientados a la protección de la biodiversidad, toda vez que limitan las posibilidades de explotación del área regulada. En ello incide con su investigación la profesora Wyssbrod, que aborda el contexto en el que surgen estos mecanismos, la relación entre los mecanismos de ordenación basados en zonas geográficas y las zonas marinas protegidas, los mecanismos abarcados, y sus pros y contras en el ámbito del futuro acuerdo.

Finalmente, esta parte de la obra colectiva concluye con la aportación del profesor Jiménez Pineda que analiza los diferentes sistemas de arreglo de controversias que podrían ser incluidos en el futuro acuerdo. Con este fin analiza en primer lugar cuál es el sistema de arreglo de controversias existentes la CNUDM, así como el sistema que se establece en la parte octava del acuerdo aplicación de 1995 relativo a las especies transnacionales y altamente migratorias, para, finalmente, proponer la inclusión de un órgano jurisdiccional especializado –ya sea de naturaleza judicial o arbitral– que sea competente para conocer de cualquier controversia sobre la interpretación y la aplicación del futuro acuerdo.

La última parte de la obra colectiva está dedicada en exclusiva a los problemas medioambientales que condicionan la protección de los recursos biológicos en los espacios polares. Sin duda alguna, la importancia geoestratégica del Ártico y la singularidad del modelo de gobernanza de la Antártida exige un tratamiento separado, tanto en esta obra como en el futuro acuerdo.

La Secretaria del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, Hinrichs Oyarge, abre esta parte de la obra con un análisis del régimen jurídico internacional aplicable a ambos espacios. En él destaca cómo, a pesar de tratarse de dos espacios polares, su tratamiento normativo es completamente diferente y, a

pesar de ello, la cuestión del cambio climático y su impacto no ha encontrado aún una respuesta jurídica adecuada. Del mismo modo la autora destaca cómo el proceso de negociación del acuerdo para la protección de la biodiversidad marina en la zona más allá de la jurisdicción nacional puede ser una contribución interesante para proteger la biodiversidad del Ártico, así como para cubrir las lagunas jurídicas existentes en los regímenes normativos que regulan los espacios polares.

Así, por lo que respecta a la Antártida, la contribución de la profesora Conde Pérez se centra en la protección de los recursos biológicos marinos y en el análisis de la posición de la UE en la gestión de los recursos en la Antártida. En particular, la autora repasa el sistema del Tratado Antártico y los tratados concurrentes, especialmente el papel que ha tenido la UE en el marco de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Esta aportación está complementada por la de la profesora Lemey, que lleva a cabo un análisis crítico del papel que tiene la UE en la protección de los recursos biológicos de la región antártica. A través de su estudio, el autor señala que, frente a la voluntad de la UE, se erigen obstáculos institucionales y políticos para la implementación de un régimen de protección efectivo. Siguiendo esta línea, la autora estudia el modo en el que la UE se ha involucrado en la protección de la biodiversidad antártica para llegar a la conclusión de que, más que enfrentarse a problemas jurídicos, la UE tiene que superar los problemas existentes relativos a la ausencia de voluntad política para implementar un sistema de protección efectivo.

El resto de las contribuciones de esta parte están centradas en la gobernanza y la protección de los recursos biológicos marinos del Ártico. La profesora Cinelli evalúa la posición de la UE en la región del Ártico, con una especial referencia a la protección jurídica de los recursos biológicos. Tras ello entra analizar cuáles son los posibles retos futuros de la Unión Europea para proteger sus intereses económicos frente a los problemas medioambientales, de modo que analiza si la Unión Europea ha de plantearse un cambio en su posición y en la política ártica para alcanzar cierta autonomía estratégica que le permita consolidar una posición propia y autónoma frente a los intereses de otros actores internacionales. En este mismo sentido, la profesora Campins Eritja estudia el

papel de la UE en la creación de las zonas marítimas protegidas en el Ártico por tratarse éstas de instrumentos jurídicos internacionales que han permitido un avance importante para la protección de la biodiversidad de los ecosistemas marinos en la región ártica. Con ello, el estudio se focaliza en la participación de la UE en el marco de la acción multilateral desarrollada en relación con el océano Ártico a través de diversos instrumentos internacionales de carácter general y sectorial especialmente desde un punto de vista de los trabajos desarrollados en el marco del Consejo ártico. También centrada en el modelo de gobernanza del Ártico, la contribución de la profesora Rafaly destaca las particularidades del modelo de gobernanza existente en la región, donde destaca el papel del Consejo Ártico como institución que canaliza la cooperación entre los Estados árticos en la gestión de los recursos biológicos.

Por último, la profesora Hasan analiza la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos del Ártico dentro del marco legal de la UE. Habida cuenta de estas dificultades para establecer un marco normativo y regulatorio universal que sea efectivo, la autora analiza el papel que ha tenido el Derecho de la UE en la prevención de la pérdida de la biodiversidad en el océano Ártico. En este sentido, la autora considera que, en tanto que la adopción del acuerdo difícilmente va a suponer un cambio en el estado de conservación de los recursos biológicos marinos del Ártico, las normas y políticas de la Unión Europea pueden contribuir a poner fin a las brechas existentes en la conservación de la biodiversidad marina de este océano.

El cierre de esta obra colectiva lo constituye la contribución del profesor Cataldi, que es a su vez presidente de la *Association internationale du droit de la mer*. En ella destaca cuál es la situación de los recursos marinos y la importancia de su protección adecuada de cara a garantizar la seguridad alimentaria, así como la protección frente al declive de las poblaciones que está provocado por la sobrepesca y el cambio climático. En su aportación destaca la insuficiencia de la regulación actual –plasmada en la zona económica exclusiva– para garantizar una autorización óptima de protección y conservación de los recursos marinos vivos. El autor considera que la protección de los recursos marinos vivos y su explotación sostenible es una tarea global, por lo que es imprescindible establecer normas internacionales otras nacionales válidas en todas las zonas

marinas. Así, la vieja ética unilateralista debe ceder frente a las exigencias de los imperativos de cooperación necesarios para los intereses comunes de la comunidad nacional, y en dicha transformación la UE debe tener un papel de liderazgo.

En definitiva, esta obra constituye un trabajo riguroso que ofrece, a través de visión poliédrica, numerosas herramientas para todo el que se aproxime al estudio de la protección de los recursos biológicos en espacios marinos de interés internacional; concretamente al papel que juega en este ámbito la UE, tanto en el proceso negociador del Acuerdo sobre la protección de la biodiversidad en áreas más allá de la jurisdicción nacional, como en la elaboración de normas que promueven altos estándares de protección ambiental.

Ignacio Álvarez Arcá
Personal Investigador en Formación FPU
Universidad de Málaga