



**Á**



**A**



**Æ**



**E**

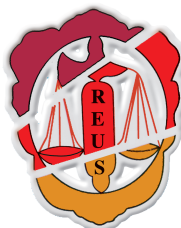


**Ø**

# **Derecho Internacional de los ecosistemas marinos**

**José Luis Meseguer Sánchez**

*Doctor en Derecho  
Universidad de Murcia*



# DERECHO Y RELACIONES INTERNACIONALES

## TÍTULOS PUBLICADOS

**Organismos genéticamente modificados y riesgos sanitarios y medioambientales. Derecho de la Unión Europea y de la Organización Mundial del Comercio, *Justo Corti Varela* (2010).**

**La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración, *Sara Iglesias Sánchez* (2010).**

**Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea, *M.<sup>a</sup> del Carmen Muñoz Rodríguez* (2010).**

**Derecho Internacional de los ecosistemas marinos, *José Luis Meseguer Sánchez* (2011).**

**DERECHO Y RELACIONES INTERNACIONALES**

Director

**GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS**

Catedrático de Derecho Internacional Público

Universidad Complutense de Madrid

**DERECHO INTERNACIONAL  
DE LOS  
ECOSISTEMAS MARINOS**

José Luis Meseguer Sánchez

Doctor en Derecho

Universidad de Murcia



Madrid, 2011

© Editorial Reus, S. A.  
Fernández de los Ríos, 31 – 28015 Madrid  
Tfno: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54  
Fax: (34) 91 445 11 26  
E-mail: reus@editorialreus.es  
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2011)  
ISBN: 978-84-290-1651-2  
Depósito Legal: Z. 1148-11  
Diseño de portada: María Lapor  
Impreso en España  
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.  
Ctra. Castellón, Km. 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*A la Organización de las Naciones Unidas  
para la Agricultura y la Alimentación (FAO)*



## ABREVIATURAS

ADI	Anuario de Derecho Internacional.
AFDI	Annuaire Français de Droit International.
AJIL	American Journal of International Law.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
CBD	Convención sobre la Diversidad Biológica.
CDB	
CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos).
CDI	Comisión de Derecho Internacional.
CE	Comunidad Europea.
CIEM	Consejo Internacional para la Exploración del Mar.
CIJ	Corte Internacional de Justicia.
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
COFI	Comité de Pesca de la FAO.
DOALOS	División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar.
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
EEP	Enfoque del ecosistema pesquero.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
HSTF	High Seas Task Force (Grupo de Trabajo de Alta Mar).
ICCAT	International Commission for the Conservation Atlantic Tuna (Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico).
INDNR	Ilegal, no declarada y no reglamentada.

IUCN	The World Conservation Union.
IUU	Illegal, Unreported and Unregulated.
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organization (Organización de Pesca del Atlántico Noroeste).
NEAFC	North East Atlantic Fisheries Commission (Comisión de Pesca del Atlántico Noreste).
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
OMC	Organización Mundial de Comercio.
ORIE	Organización Regional de Integración Económica.
OROP	Organizaciones Regionales de ordenación pesquera (incluye arreglos regionales o subregionales).
PAI	Plan de Acción Internacional.
RBDI	Revue Belge de Droit International.
RCADI	Recueil del Cours de l'Académie de Droit International (Recueil des Cours).
RECIEL	Review of European Community and International Environmental Law.
REDI	Revista Española de Derecho Internacional.
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public.
RDI	Rivista de Diritto Internazionale.
SEAFO	Sud East Atlantic Fisheries Organization (Organización de Pesca del Atlántico Sudoriental).
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia.
UE	Unión Europea.
WWF	World Wildlife Fund.
ZEE	Zona Económica Exclusiva.



## PALABRAS PREVIAS

Han transcurrido veinte años desde que, en su 19.º período de sesiones (Roma, 1991), el Comité de Pesca de FAO (COFI) lanzara la recomendación de adoptar con urgencia nuevos enfoques para la conservación y ordenación de la pesca mediante la elaboración del concepto de pesca responsable y sostenible. En este período de tiempo la idea que fraguó y se perfeccionó en 1992 —entre otros foros, en la Conferencia de Cancún (México) y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro— se ha convertido en un entramado de orientaciones, directrices y exhortaciones técnicas de carácter voluntario que forman el “*soft-law*” de pesca elaborado por las Naciones Unidas y sus organismos especializados, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Con el paso del tiempo, este “*derecho débil*” ha cristalizado, según la Asamblea General de las Naciones Unidas, en “*principios y normas de comportamiento universales*” que han transformado este derecho de carácter voluntario en otro de *cuasi* obligado cumplimiento.

De importancia capital en la transformación del régimen internacional de la pesca ha sido el Código de Conducta para la Pesca Responsable, de carácter voluntario y aplicación mundial, que incorporó entre sus disposiciones no obligatorias, normas vinculantes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993 y el Acuerdo de Pesca de 1995.

El nuevo concepto de la pesca responsable como principio fundamental para la formación del moderno Derecho Internacional de Pesca Marítima nace de la conjunción de tres principios o elementos básicos: el criterio de precaución, el enfoque de los ecosistemas pesqueros (EEP) o enfoque basado en los ecosistemas marinos y la biodiversidad marina. Elementos estos que permiten la conservación y ordenación de los recur-

tos vivos marinos de manera integral, multiespecífica, como un todo entre las especies de superficie, las especies de los fondos marinos y el medio marino en su conjunto, incluidas las aves marinas y las tortugas de mar.

Con base en el Código y como consecuencia del mismo se han elaborado los Planes de Acción Internacionales para la protección de las aves marinas, en defensa de los tiburones, y la ordenación de la capacidad pesquera. De especial trascendencia para la conservación y ordenación responsables de los recursos marinos vivos en las Zonas Económicas Exclusivas y en alta mar es el Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; sin embargo, este instrumento internacional sigue siendo de baja intensidad jurídica y presenta grandes lagunas e indefiniciones — como consecuencia de la propia Convención de 1982— que hasta que se rellenen y resuelvan harán inoperantes las medidas adoptadas contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR).

La solución a los problemas de la pesca INDNR debe abordarse, en mi opinión, por dos vías distintas, aunque convergentes en su finalidad: la necesidad de introducir en uno o varios instrumentos internacionales vinculantes los cambios necesarios en la Convención de 1982 para resolver definitivamente el concepto de *relación auténtica* entre el Estado del pabellón y el buque. En primer lugar, aunque referida sólo a la pesca marítima en la ZEE y en alta mar, sin que el Estado pierda su competencia a otorgar su nacionalidad a los buques que enarbolen su pabellón, sería conveniente establecer reglas o condiciones tasadas internacionalmente, de carácter objetivo, cuya ausencia provoque *opus iuris* la ruptura de la *relación auténtica*, con pérdida de la jurisdicción del Estado sobre el buque. En segundo lugar, esta pérdida de jurisdicción daría lugar, también por imperativo jurídico, a la declaración automática de haberse convertido el buque en *pirata pesquero* con posibilidad de ser apresado por cualquier buque de la Comunidad Internacional. Se eliminaría, así, el uso de las expresiones “pabellones de conveniencia” y “buques sin nacionalidad”.

Otro de los elementos básicos en la formación del moderno Derecho Internacional de la Pesca Marítima ha sido la creación de nuevas organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) y la reforma de las existentes con objeto de dotarlas de competencias adecuadas a la conservación y ordenación de los recursos marinos vivos y la protección de los ecosistemas marinos vulnerables.

Por otra parte, como fuente inagotable del “*soft-law*” pesquero, debe destacarse la inmensa labor de la Asamblea General de las Naciones Unidas, primero, con las Resoluciones sobre pesca de altura en gran escala

con redes de enmalle y deriva (Resoluciones 44/225, 45/197 y 46/215); después, con las resoluciones sobre “pesca sostenible” en la ordenación de la pesca y protección de los ecosistemas marinos vulnerables, como los montes marinos, los respiraderos hidrotérmicos y los arrecifes de coral de aguas frías, de las prácticas pesqueras destructivas (Resoluciones 59/25, 60/31, 61/105, 62/177, 63/122 y 64/72) y, paralelamente, con las resoluciones sobre “Los océanos y el derecho del mar” (Resoluciones 59/24, 60/30, 61/222, 62/215, 63/111 y 64/71).

Por último, debido al desarrollo progresivo del Derecho Internacional de la Pesca Marítima, favorecido por el “*soft-law*” de las Naciones Unidas, en particular de la FAO, el principio de la libertad de pesca en alta mar ha quedado reducido a una anacrónica reliquia jurídica histórica, sustituido por el principio general de la pesca responsable que cubre por igual la práctica de actividades pesqueras y la protección de los ecosistemas marinos vulnerables en todos los océanos y mares del mundo, incluidos los mares cerrados y semicerrados en beneficio de las actuales y futuras generaciones.

Además, este libro pretende ser un reconocimiento de la labor desarrollado por los funcionarios internacionales de la FAO (entre otros, J.E. Carroz, A.G. Roche, H. Rosa, A. Acosta, A. Lindquist, W. Krone, S.M. García, G. Moore, M. Savini, J. Fitzpatrick, A. Tavares de Pinho) con los que compartí en diversas ocasiones tareas “legislativas” en el Comité de Pesca (COFI) entre los años 1974-1985 y en las Consultas Técnicas sobre la Pesca en Alta Mar (Roma, 7-15 septiembre de 1992), punto de inicio del Código de Conducta de la Pesca Responsable y la celebrada también en Roma (27 septiembre-5 octubre de 1994) en la que se acordó dejar entre corchetes las referencias a las especies transzonales y especies altamente migratorias para acomodarlas a los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre estas especies, a cuyos seis períodos de sesiones (1993-1995) asistí como Asesor jurídico externo de la Delegación española.



## INTRODUCCIÓN

# CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL “SOFT-LAW”: SU ALCANCE JURÍDICO Y ORIGEN

Las Naciones Unidas, por imperativo de su Carta fundacional, tienen la vocación de impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación. Así, en materia del Derecho del Mar y de la pesca marítima han convocado y celebrado la I y II Conferencias de Ginebra (1958 y 1960), la III Conferencia sobre el Derecho del Mar (1973-1982), la Conferencia para la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias (1993-1995) y, por último, la Conferencia para la Revisión del Acuerdo de Pesca de 1995 (22 a 26 de mayo de 2006).

Pero, además, simultánea e independientemente, la Asamblea General y las Agencias especializadas de las Naciones Unidas, en particular, la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), competente en materia de pesca, han desarrollado unas orientaciones técnicas, directrices, especificaciones, guías y exhortaciones o recomendaciones que constituyen el denominado “*soft-law*”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. la Resolución 37/7 de la Asamblea General de 28 de octubre de 1982; E.L. MILES, “The concept of ocean governance: evolution toward the 21st century and the principle of sustainable ocean use”, *Coastal Management*, vol. 27, 1999, pp. 1-30. También Ch. De FONTANBERT-I. LUTCHMAN, with D. DOWNES-C. DEERE, *Achieving Sustainable Fisheries: Implementing the New International Legal Regime*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK., 2003, x + 177 pp.

Uno de los primeros textos de este llamado “*derecho débil*” fue propiciado por la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros, celebrada en Roma del 27 de junio al 6 de julio de 1984. La Estrategia aprobada (Resolución n.º 1) detectó una laguna de gran importancia en el artículo 94 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (en lo sucesivo se citará como Convención de 1982), por cuyo motivo señaló en su Apartado III, párrafo *xvi*) la obligación de los Estados de “adoptar especificaciones uniformes con respecto a la identificación y las marcas de las embarcaciones pesqueras, en colaboración con las organizaciones internacionales competentes”<sup>2</sup>.

Con base en esta exhortación y sobre la experiencia de los Estados Unidos de América<sup>3</sup> y la práctica de los Estados con grandes flotas tradicionales de larga distancia, como Japón<sup>4</sup> y España<sup>5</sup> se efectuó la Consulta de Expertos sobre el Mercado de Buques Pesqueros, convocada por el Gobierno de Canadá con la colaboración de FAO, celebrada en Halifax, Nueva Escocia, Canadá, del 11 al 15 de marzo de 1985<sup>6</sup>. Las “Especificaciones Estándar para el Mercado e Identificación de Buques Pesqueros”, adoptadas en la Consulta, fueron aprobadas definitivamente en la 18.<sup>a</sup> Sesión del Comité de Pesca de la FAO (COFI) en Roma, abril de 1989, “para ser adoptadas voluntariamente por los Estados”<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Informe de la Conferencia, FAO, Roma, 1984, p. 20.

<sup>3</sup> EUGENE R. FIDELL, “The United States Experience”, pp. 1-9, en la obra colectiva E. R. FIDELL, M. OKATSU, J.L. MESEGUER, *Flag State Measures to Ensure Compliance with Coastal State Fisheries Regulations the United States, Japanese and Spanish Experience*, Fisheries Law Advisory Programme, Circular n.º 6, Norway Funds-in-Trust, FAO, Rome, 1986, (iv), 53 pp.

<sup>4</sup> MORIO OKATSU, *Japanese Controls over their Distant Water Fishing Operations*, pp. 10-38, en E.R. FIDELL, M. OKATSU, J.L. MESEGUER, *op. cit.* en nota 3.

<sup>5</sup> JOSÉ LUIS MESEGUER, *Legal and Administrative Control of Distant Water Fleets in Spanish Law*, pp. 39-53, en E.R. FIDELL, M. OKATSU, J.L. MESEGUER, *op. cit.* en nota 3.

<sup>6</sup> Cfr. *Informe de Pesca de la FAO*, n.º 343.

<sup>7</sup> Cfr. *Informe de Pesca de la FAO*, n.º 416

Estas especificaciones están publicadas en “*FAO. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable*”, Vol. 1, Operaciones Pesqueras, Anexo II, pp. 41-47.

## 1. CONCEPTO DEL “SOFT-LAW” PESQUERO

Aunque el objeto de este estudio se circunscribe al “*soft-law*” de las Naciones Unidas en materia de pesca, derecho que se diferencia en lo fundamental —la voluntariedad del mismo— del Derecho Internacional, para situarlo en un contexto conceptual propio debemos referirnos, en primer lugar, aunque sea de pasada, al concepto del verdadero Derecho Internacional.

Sin entrar en las posiciones jurídico-materiales y jurídico-formales seguidas por los autores, el Derecho Internacional Público suele definirse como un conjunto normativo, sistemático, que constituye el ordenamiento jurídico positivizado de la Comunidad Internacional<sup>8</sup>.

Por el contrario, teniendo en cuenta todas las características específicas del “*soft-law*” podemos definirlo, de manera amplia, como

“entramado de orientaciones, directrices y exhortaciones técnicas de carácter voluntario emanadas de las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas, en particular de la FAO, dirigidas a los Estados, Comunidades de integración económica, organizaciones regionales pesqueras y a todas las personas involucradas en este sector para alcanzar la ordenación de la pesca responsable en todos sus aspectos pertinentes”.

Se derivan de esta definición las importantes diferencias existentes entre el Derecho Internacional y el “*soft-law*” en materia de pesca marítima:

1) En primer lugar, se califica de entramado de orientaciones, directrices y exhortaciones técnicas para distinguirlo, de manera expresa y consciente, del conjunto o sistema homogéneo de normas jurídicas que constituyen el verdadero Derecho Internacional. A diferencia de este Derecho, el “*soft-law*” carece de armazón jurídica, no constituye un ordenamiento jurídico, sólo un entramado de orientaciones técnicas aisladas que no forman un sistema normativo.

---

<sup>8</sup> Cfr. DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, 17.<sup>a</sup> edición, Madrid, 2009, pp. 61 y ss; FERNÁNDEZ FLORES, J.L., “Derecho Internacional Público”, en *Diccionario Jurídico Espasa*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1991, pp. 315-317; PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, 14.<sup>a</sup> edición, Madrid, 2010, pp. 23 y ss; GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M.P., *Curso de Derecho Internacional Público*, Ed. Civitas, 4.<sup>a</sup> edición revisada, Madrid, 2008, pp. 97 y ss.

2) En segundo lugar, destaca esta definición uno de los rasgos más característicos del “*soft-law*”, su carácter voluntario, opuesto al carácter obligatorio y vinculante del Derecho Internacional. Para evitar confusiones todos los textos de este “*derecho débil*” declaran abiertamente su carácter voluntario.

3) En tercer lugar, se incluyen en la definición a los órganos creadores de estas orientaciones técnicas que carecen “*per se*” de capacidad para alumbrar normas obligatorias de conducta para los sujetos de Derecho Internacional.

4) En cuarto lugar, el “*soft-law*” está dirigido a una amplia gama de sujetos que incluye tanto a los de la Comunidad Internacional (Estados, Comunidades de integración económica reconocidas y a las organizaciones internacionales y regionales de pesca), como a las personas físicas o jurídicas involucradas en el sector pesquero e incluso a las organizaciones no gubernamentales.

5) Por último, se incluye en la definición la finalidad perseguida por el “*soft-law*” de ayudar, facilitar y favorecer la ordenación de la pesca responsable teniendo en cuenta todos los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes.

Queda esbozada, así, una visión amplia del “*soft-law*” sobre el alcance de sus orientaciones, su carácter voluntario, el origen de las mismas, los sujetos al que se dirige y los fines que pretende alcanzar de ordenación de la pesca responsable a través de aspectos ajenos al sistema normativo y jurídico internacional.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA

De la consideración de todos estos elementos que se integran en la definición de “*soft-law*” se deriva su propia naturaleza jurídica en especial del carácter voluntario de este “*derecho débil*” que por su origen no es obligatorio, ni vinculante; procede en su mayoría de consultas técnicas de las Agencias especializadas de Naciones Unidas, en particular de la FAO que ha desarrollado, desde la década de los noventa en el pasado siglo XX, una activa labor “*legisladora*” en el campo de la pesca responsable en salvaguarda de las especies marinas interrelacionadas en todos los océanos y mares del mundo.

Incluso el “*soft-law*” emanado de la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de sus resoluciones no es obligatorio, pues éstas “no vinculan jurídicamente a sus destinatarios a poner en práctica lo solicitado



en ellas”<sup>9</sup>, aunque se alcancen por consenso siempre que éste no esté provocado por la intención de obligarse. Además, la ausencia de fuerza vinculante de las resoluciones de la Asamblea General deriva también del propio origen de las recomendaciones y exhortaciones procedentes en su mayoría de la FAO y otros órganos, organizaciones y programas apropiados del sistema de las Naciones Unidas que sólo generan “*soft-law*”, aunque sus orientaciones técnicas acaben convirtiéndose en normas generalmente aceptadas para la ordenación de la pesca responsable. En este sentido, aunque con carácter más amplio, no referido a la pesca marítima, el Profesor PASTOR RIDRUEJO ha señalado que “la sola existencia de códigos de “*soft-law*” provocará que en la mayor parte de los debates científicos o políticos, ambas partes en contienda recurran a las fórmulas ya acuñadas; incluso la parte que protesta contra el contenido de una regla determinada basará sus protestas en la formulación que figura en el código en cuestión. El “*soft-law*” se convierte así en un importante marco de referencia dialéctica”<sup>10</sup>.

Con todo, la verdadera naturaleza jurídica del “*soft-law*” se descubre en el Código de Conducta para la Pesca Responsable (en lo sucesivo el Código) que examinaremos en profundidad en la Parte Primera de este estudio. En efecto, a diferencia del estilo empleado en sus dos primeros artículos, en especial al formular los objetivos de manera directa, mediante el uso de los verbos en infinitivo que provoca la idea de obligatoriedad y acción, en los siguientes artículos se introduce en el Código una especie de obligación moral, *cuasi* espiritual, que sugiere a los miembros y no miembros de FAO y a los demás destinatarios del Código el deber moral de aplicar sus objetivos (art. 2) de manera debilitada mediante recomendaciones amparadas en las fórmulas “*deberían*”, “*no deberían*”.

Con estas fórmulas, el Código aconseja de manera condicional a los Estados y, cuando proceda, a las organizaciones subregionales o regionales de ordenación pesquera a adoptar una serie de acciones que implican sólo la obligatoriedad moral, no jurídica, de cumplimiento. En este rasgo de la naturaleza jurídica del “*soft-law*” radica, pues, la gran diferencia con el Derecho Internacional.

---

<sup>9</sup> Vid. GARZÓN CLARIANA, G., “El valor jurídico de las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. II. Valor como recomendaciones – Declaraciones y Actos estatales”, en “*Revista Jurídica de Cataluña*”, núm. 4. Octubre-Diciembre-1973, p. 877. En igual sentido, BADENES CASINO, M., *La crisis de la libertad de pesca en alta mar*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 231. Con carácter general, no referido a la pesca marítima, Cfr. PASTOR RIDRUEJO, J.A., *op. cit.*, pp. 153 y s.

<sup>10</sup> PASTOR RIDRUEJO, J.A., *op. cit.*, p. 154.

### 3. FUENTES DE PRODUCCIÓN DEL “SOFT-LAW” PESQUERO

Uno de los temas más debatidos en el Derecho Internacional es, sin duda, el de sus fuentes de producción normativa.

En el plano general, y en cuanto a la naturaleza de las fuentes de este ordenamiento internacional, hay que partir del principio de que el dato fundamental de la voluntad positivizadora es siempre el consentimiento de los Estados, sin que exista un procedimiento “constitucionalmente” establecido para su manifestación, como sucede en los ordenamientos internos con la potestad legislatora. En definitiva, cuando se alude al sistema de fuentes internacionales, se está hablando de los diferentes procedimientos de producción de normas o de los procedimientos normativos.<sup>11</sup>

En relación con las fuentes del Derecho Internacional existen dos posiciones doctrinales: 1) para unos autores, las fuentes de este Derecho están específicamente incluidas en el artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia.<sup>12</sup> 2) para otros, que parten de la idea de que no hay texto internacional al efecto, se deben admitir como fuentes todos los procedimientos de producción de normas en los cuales se manifiesta la voluntad de los Estados.

Para estos últimos autores existen, en realidad, unas *fuentes directas* del Derecho Internacional: la costumbre, los tratados y los principios generales del Derecho; unas *fuentes indirectas*: los actos de las organizaciones internacionales y los actos unilaterales de los Estados; y unos *medios auxiliares*: la doctrina, la jurisprudencia y la equidad<sup>13</sup>.

Sin embargo, en el “*soft-law*” no existe texto alguno —aunque pueda ser discutido como el citado art. 38 del T.I.J.— que fije enunciativamente

---

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ FLORES, J.L., “Fuentes del Derecho Internacional Público”, en *Diccionario*, cit. en nota 8, p. 442.

<sup>12</sup> “Art. 38: 1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59. 2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo conviniere”.

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ FLORES, J.L., “Fuentes del Derecho Internacional Público”, en *Diccionario Jurídico Espasa*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid 2001, pp. 719-720.

sus fuentes. En realidad, el origen de las reglas de este derecho es de lo más variado dentro del sistema de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados.

Desde 1985 que tuvo lugar en Halifax, Nueva Escocia, Canadá, la Consulta de Expertos que aprobó el primer texto articulado de “*soft-law*”, citado en nota 7, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha desarrollado una vertiginosa actividad, sobre todo en los años noventa del pasado siglo, en la elaboración de objetivos, principios y reglas de este llamado *derecho débil* para favorecer la conservación y ordenación de las poblaciones de peces, tanto en el medio acuático marino como en el terrestre.

Toda esta actividad se ha realizado en Consultas Técnicas, Consultas de Expertos y en los propios órganos institucionales de FAO, como el Comité de Pesca (COFI), el Consejo y la propia Conferencia de FAO, así como en las distintas Divisiones del Departamento de Pesca y Acuicultura. Derivados de esta actividad son los siguientes textos fundamentales del “*soft-law*” en materia de pesca marítima, que estudiaremos en profundidad en siguientes capítulos:

1. El Código de Conducta para la Pesca Responsable<sup>14</sup>.
2. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable<sup>15</sup>.
3. Planes de Acción Internacionales (PAI):
  - 3.1. PAI para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre<sup>16</sup>.
  - 3.2. PAI para la conservación y ordenación de los tiburones<sup>17</sup>.
  - 3.3. PAI para la ordenación de la actividad pesquera<sup>18</sup>.
  - 3.4. PAI para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver en *Instrumentos relativos a la pesca internacional con un índice alfabético por temas*, Naciones Unidas, Nueva York 1999, pp. 59-94.

Sobre el contenido, *cfr.* MOORE, G., “Le code de conduite de la FAO pour une pêche responsable”, en *Espaces et ressources maritimes*, vol. 10, 1996, pp. 198-203.

<sup>15</sup> Constan de ocho volúmenes, editados por FAO. El Volumen 4 relativo a la Ordenación Pesquera consta, además, de dos partes independientes. Están publicadas entre los años 1997 a 2003; sin embargo, la fecha de publicación no es correlativa con la numeración de los volúmenes. Prima el número del volumen sobre la fecha de publicación.

<sup>16</sup> FAO, Roma, 1999, pp. 1-12.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 13-21.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 22-31.

<sup>19</sup> FAO, Roma, 2001, 27 pp.

Además, como se describe en nuestra definición de “*soft-law*” y se analiza en el epígrafe relativo a su naturaleza jurídica, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de sus resoluciones también es creadora de reglas generalmente aceptadas de este derecho voluntario. Así, entre otras,

1. A/RES/44/225, de 22 de diciembre de 1989<sup>20</sup>;  
A/RES/45/197, de 21 de diciembre de 1990<sup>21</sup>;  
A/RES/46/215, de 20 de diciembre de 1991<sup>22</sup> sobre “Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos vivos de los océanos y mares del mundo”.
2. A/RES/59/25, de 17 de noviembre de 2004<sup>23</sup>;  
A/RES/60/31, de 29 de noviembre de 2005<sup>24</sup>;  
A/61/154, Informe del Secretario General, distribución general 14 de julio de 2006<sup>25</sup>;  
A/RES/61/105, de 8 de diciembre de 2006<sup>26</sup>;  
A/RES/62/177, de 18 de diciembre de 2007<sup>27</sup>;  
A/RES/63/112, de 5 de diciembre de 2008<sup>28</sup> sobre “La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la con-

---

<sup>20</sup> 85.ª sesión plenaria, 22 de diciembre de 1989, Asamblea General —Cuadragésimo cuarto período de sesiones— V Resoluciones aprobadas sobre la base de los Informes de la Segunda Comisión, p. 156 y s.

<sup>21</sup> 45/197, 71.ª sesión plenaria, 21 de diciembre de 1990, Asamblea General —Cuadragésimo quinto período de sesiones. V Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Segunda Comisión, p. 137 y s.

<sup>22</sup> 46/215, 79.ª sesión plenaria, 20 de diciembre de 1991. Asamblea General —Cuadragésimo sexto período de sesiones. V Resoluciones aprobadas sobre la base de los Informes de la Segunda Comisión, p. 164 y s.

<sup>23</sup> A/RES/59/25, 56.ª Sesión Plenaria, 17 de noviembre de 2004: Distribución general 17 de enero de 2005, 17 pp.

<sup>24</sup> A/RES/60/31, 56.ª Sesión Plenaria, 29 de noviembre de 2005, Sexagésimo Período de sesiones, 20 pp.

<sup>25</sup> A/61/154, 61.º período de sesiones. Efectos de la pesca para los ecosistemas marinos vulnerables. Informe del Secretario General; Distribución general, 14 de julio de 2006, 53 pp.

<sup>26</sup> A/RES/61/105, 61.º período de sesiones. La pesca sostenible. 71.ª Sesión Plenaria, 8 de diciembre de 2006; Distribución general 6 de marzo de 2007, 24 pp.

<sup>27</sup> A/RES/62/177, 62.º período de sesiones, 77.ª Sesión Plenaria, 18 de diciembre de 2007; Distribución general 28 de febrero de 2008, 26 pp.

<sup>28</sup> A/RES/63/112, 63.º período de sesiones, 64.ª Sesión Plenaria, 5 de diciembre de 2008; Distribución general 26 de febrero de 2009.

servación u ordenación de la poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos”.

#### **4. PROCEDIMIENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL “SOFT-LAW” EN NORMAS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO**

La transformación de las orientaciones y directrices técnicas que constituye el “*derecho débil*” generado por las Naciones Unidas, sus Agencias especializadas, en particular la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para convertirlas en normas jurídicas obligatorias y vinculantes para los destinatarios, se realiza por los procedimientos aceptados en el derecho positivo. La mayoría de las veces será por incorporación directa al ordenamiento jurídico de los Estados o de las organizaciones de integración económica internacionalmente reconocidas, de todas o algunas de las especificaciones dirigidas a la ordenación de la pesca responsable<sup>29</sup>.

La incorporación del “*soft-law*” al derecho obligatorio y vinculante para los Estados y sus nacionales se efectúa también normalmente a través de las recomendaciones obligatorias —una vez cumplido el proceso interno de aceptación— de las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) que se incardinan en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Parte en tales organizaciones, una vez cumplidos los trámites constitucionales exigidos en cada legislación.

Otro procedimiento clásico para dotar a este derecho de fuerza obligatoria, al menos para las partes signatarias, es a través de tratados bilaterales o multilaterales que incorporen como vinculantes las orientaciones técnicas de carácter voluntario.

Por último, como procedimiento adecuado de incorporación de este “*derecho débil*” al ordenamiento internacional debe señalarse la existencia de una “*opinio iuris*” de que la repetición de unas medidas técnicas como normas jurídicas generalmente aceptadas pueden generar una costumbre

---

<sup>29</sup> En España, la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado, de 26 de marzo (“*Boletín Oficial del Estado*” núm. 75, de 28 de marzo) y en la Unión Europea, entre otros, en el Reglamento (CE) n.º 2371 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (*D.O.C.E.* L 358, de 31.12.2002, p. 59) asumen los objetivos de la pesca responsable.

internacional, general o particular, con fuerza vinculante para los Estados afectados<sup>30</sup>.

No es necesario indicar que todos estos procedimientos actúan como fuentes directas (tratados y costumbre internacional) o indirectas (actos unilaterales de los Estados y los actos de las organizaciones internacionales) productores de normas internacionales.

---

<sup>30</sup> Sobre los problemas y teorías de la “*opinio iuris*” en relación con las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Cfr. G. GARZÓN CLARIANA, *op. cit.* en nota 9, pp. 906-912.

**PARTE PRIMERA**

**EL CÓDIGO DE CONDUCTA PARA  
LA PESCA RESPONSABLE**

- Capítulo I: Génesis, estructura y naturaleza jurídica del Código.
- Capítulo II: Principios generales del “*soft-law*” en el Código (I).
- Capítulo III: Principios generales del “*soft-law*” en el Código (II).
- Capítulo IV: Creación de nuevas organizaciones regionales de ordenación pesquera y reforma de las existentes.
- Capítulo V: Artículos temáticos.





## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **GÉNESIS, ESTRUCTURA Y NATURALEZA JURÍDICA DEL CÓDIGO**

El Código constituye, desde su aprobación en 1995, el mayor exponente del “*soft-law*” en materia de pesca y el modelo que se ha seguido en la ordenación de la pesca responsable “teniendo en cuenta todos los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes”<sup>31</sup>; supone, por tanto, una reglamentación integral de la pesca, tanto marítima como continental.

### **1. GÉNESIS DEL CÓDIGO**

La Convención de las Naciones Unidas de 1982 constituyó en su día un marco jurídico adecuado para la correcta ordenación de los recursos vivos de los océanos y mares del mundo. Sin embargo, este nuevo régimen jurídico que favorecía la defensa integral del medio marino, pronto experimentó cambios profundos derivados de la sobreexplotación de los recursos debido al fuerte desarrollo de nuevas construcciones de buques pesqueros dotados cada vez de mayores avances tecnológicos, al afán expansionista de los Estados ribereños e, incluso, a las presiones conservacionistas de las organizaciones ecologistas.

Esta amenaza a corto plazo para mantener la sostenibilidad de los recursos para futuras generaciones llevó al Comité de Pesca de la FAO

---

<sup>31</sup> Art. 2. a) del Código *cit.* en nota 14.

## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b> .....	7
<b>PALABRAS PREVIAS</b> .....	9

### INTRODUCCIÓN

#### **CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL “SOFT-LAW”: SU ALCANCE JURÍDICO Y ORIGEN**

1. Concepto del “ <i>soft-law</i> ” pesquero .....	15
2. Naturaleza jurídica .....	16
3. Fuentes de producción del “ <i>soft-law</i> ” pesquero .....	18
4. Procedimientos para la transformación del “ <i>soft-law</i> ” en normas de obligado cumplimiento .....	21

### PARTE PRIMERA

#### **EL CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LA PESCA RESPONSABLE**

<b>CAPÍTULO PRIMERO: GÉNESIS, ESTRUCTURA Y NATURALEZA JURÍDICA DEL CÓDIGO</b> .....	25
1. Génesis del Código .....	25
2. Estructura y contenido del Código .....	27
3. Naturaleza jurídica del Código .....	29
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: PRINCIPIOS GENERALES DEL “SOFT-LAW” EN EL CÓDIGO (I)</b> .....	33
I. PESCA SOSTENIBLE Y RESPONSABLE .....	34

II. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN .....	40
1. Criterio de precaución.....	41
2. El enfoque precautorio.....	44
<b>CAPÍTULO TERCERO: PRINCIPIOS GENERALES DEL “SOFT-LAW” EN EL CÓDIGO (II).....</b>	<b>47</b>
III. PRINCIPIO DE LA BIODIVERSIDAD MARINA.....	47
1. Su origen en el “ <i>soft-law</i> ”: las resoluciones de la Asamblea General .....	47
2. La Conferencia de Río.....	48
3. Naturaleza jurídica del principio de la biodiversidad marina.....	50
4. Aplicación del principio de la biodiversidad marina.....	52
IV. EL ENFOQUE DEL ECOSISTEMA PESQUERO (EEP)...	55
1. Antecedentes .....	55
2. Concepto y principios .....	56
3. Aplicación del EEP en las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) .....	59
3.1. Océano Antártico.....	60
3.2. Océano Atlántico.....	62
3.2.1. Comisión de Pesca del Atlántico Noroeste (NEAFC).....	62
3.2.2. Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO).....	63
3.2.3. Organización de Pesca del Atlántico Sudoriental (SEAFO).....	65
3.2.4. Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT) .....	66
<b>CAPÍTULO CUARTO: CREACIÓN DE NUEVAS ORGANI- ZACIONES REGIONALES DE ORDENACIÓN PESQUE- RA Y REFORMA DE LAS EXISTENTES .....</b>	<b>69</b>
1. Antecedentes .....	69
2. Criterios complementarios en la creación de nuevas OROP y en la reforma de las existentes.....	71
2.1. Compatibilidad.....	72
2.2. Toma de decisiones.....	74
2.3. Solución de controversias .....	75
2.4. Otros criterios.....	80

<b>CAPÍTULO QUINTO: ARTÍCULOS TEMÁTICOS</b> .....	81
I. ART. 7: ORDENACIÓN PESQUERA .....	82
1. Objetivos de ordenación .....	83
2. Marco y procedimiento para la ordenación.....	85
3. Recolección de datos y asesoramiento sobre ordenación	85
4. Medidas de ordenación .....	86
5. Aplicación .....	88
II. ART. 8: OPERACIONES PESQUERAS.....	89
1. Deberes de todos los Estados .....	90
2. Deberes del Estado del pabellón.....	90
3. Deberes del Estado del puerto .....	92
4. Otros Apartados .....	94
III. ART. 9: DESARROLLO DE LA ACUICULTURA.....	94
IV. ART. 10: INTEGRACIÓN DE LA PESCA EN LA ORDE- NACIÓN DE LA ZONA COSTERA .....	95
V. ART. 11: PRÁCTICAS POSTCAPTURA Y COMERCIO ..	96
VI. ART. 12: INVESTIGACIÓN PESQUERA .....	97

## **PARTE SEGUNDA**

### **PLANES DE ACCIÓN INTERNACIONALES (PAI)**

<b>CAPÍTULO SEXTO: PAI AVES MARINAS, TIBURONES Y ORDENACIÓN CAPACIDAD PESQUERA</b> .....	101
I. PLAN DE ACCIÓN PARA REDUCIR LAS CAPTURAS INCIDENTALES DE AVES MARINAS EN LA PESCA DE PALANGRE.....	102
1. Ámbito de aplicación y objetivo del PAI-AVES MARI- NAS .....	102
2. Aplicación del Plan de Acción.....	103
2.1. Acuerdo sobre la conservación de albatros y petre- les.....	104
2.2. Legislación española .....	105
2.3. Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico .....	106
II. PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL PARA LA CON- SERVACIÓN Y ORDENACIÓN DE LOS TIBURONES ...	107
1. Ámbito de aplicación, objetivo y principios rectores del PAI-TIBURONES .....	107

2. Aplicación del Plan de Acción.....	108
2.1. Legislación española .....	110
2.2. Reglamentación comunitaria.....	111
2.3. Resoluciones y recomendaciones de las OROP de túndidos y especies afines .....	113
2.4. Resoluciones de la Asamblea General de las Nacio- nes Unidas .....	115
III. PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL PARA LA ORDE- NACIÓN DE LA CAPACIDAD PESQUERA.....	117
1. Carácter y ámbito de aplicación del PAI.....	117
2. Objetivos y principios.....	117
3. Medidas urgentes y mecanismos para fomentar la aplica- ción .....	119
4. Aplicación .....	120
4.1. Reglamentación comunitaria.....	120
4.2. Organización de Pesca del Atlántico Noroccidental (NAFO).....	122
5. Conclusión .....	123
<b>CAPÍTULO SÉPTIMO: PLAN DE ACCIÓN INTERNACIO- NAL PARA PREVENIR, DESALENTAR Y ELIMINAR LA PESCA ILEGAL, NO DECLARADA Y NO REGLAMEN- TADA.....</b>	<b>125</b>
1. Estructura del Plan de Acción Internacional sobre pesca INDNR .....	126
2. Concepto de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada....	126
2.1. El concepto del PAI-INDNR .....	127
2.2. El concepto del <i>High Seas Task Force</i> (HSTF) .....	129
2.3. El concepto del Comité de Pesca de la OCDE .....	130
2.4. El concepto de la Unión Europea.....	131
3. Objetivo y principios .....	132
4. Principales contenidos del Plan de Acción Internacional .....	133
5. Lagunas y confusiones sobre los conceptos de “nacionales”, “pabellones de conveniencia”, “buques sin nacionalidad” y otras denominaciones recientes.....	135
5.1. Concepto de “nacionales” a los efectos de pesca marítima en alta mar. La cuestión de la “relación auténtica” .....	137
5.2. “Pabellones de conveniencia” y otras denominaciones recientes.....	141

5.2.1. Origen y alcance jurídico del concepto .....	141
5.2.2. Nuevas denominaciones.....	143
5.3. “Buques sin nacionalidad”.....	146
6. Aplicación de medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR en las legislaciones nacionales.....	148
6.1. Responsabilidades de todos los Estados.....	149
6.2. Responsabilidades de los Estados del pabellón.....	150
6.3. Medidas relativas al Estado rector del puerto .....	151
6.4. Medidas comerciales convenidas internacionalmente.....	153
7. Consideraciones finales.....	155

### **PARTE TERCERA**

#### **LAS RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE PESCA MARÍTIMA EN ALTA MAR**

<b>CAPÍTULO OCTAVO: PESCA DE ALTURA EN GRAN ES- CALA CON REDES DE ENMALLE Y DERIVA Y SUS EFECTOS SOBRE LOS RECURSOS MARINOS VIVOS DE LOS OCEÁNOS Y MARES DEL MUNDO .....</b>	<b>159</b>
1. Características comunes y diferencias.....	160
2. Medidas de conservación y ordenación.....	162
3. Inversión de la carga de la prueba.....	163
4. Las redes de enmalle y deriva en la legislación española .....	165
5. Las redes de deriva en el ordenamiento comunitario .....	168
<b>CAPÍTULO NOVENO: LA PESCA SOSTENIBLE.....</b>	<b>171</b>
1. Resolución 59/25, de 17 de noviembre de 2004.....	172
1.1. Estructura de la Resolución .....	172
1.2. Pesca responsable en el ecosistema marino .....	173
2. Resolución 60/31, de 29 de noviembre de 2005.....	177
2.1. Estructura de la Resolución .....	177
2.2. Pesca responsable en el ecosistema marino .....	178
3. Resolución 61/105, de 8 de diciembre de 2006.....	179
3.1. Estructura de la Resolución .....	179
3.2. Pesca responsable en el ecosistema marino .....	180
4. Resolución 62/177, de 18 de diciembre de 2007.....	183
5. Resolución 63/112, de 5 de diciembre de 2008 .....	184
6. Resolución 64/72, de 4 de diciembre de 2009 .....	187

<b>CAPÍTULO DÉCIMO: LOS OCEÁNOS Y EL DERECHO DEL MAR</b> .....	189
1. Resoluciones 59/24, de 17 de noviembre de 2004 y 60/30, de 29 de noviembre de 2005 .....	190
1.1. Estructura de las Resoluciones .....	190
1.1.1. A/RES/59/24.....	190
1.1.2. A/RES/60/30.....	191
1.2. El medio marino, los recursos marinos, la biodiversidad marina y la protección de los ecosistemas marinos vulnerables.....	192
1.2.1. A/RES/59/24.....	192
1.2.2. A/RES/60/30.....	194
2. Resoluciones 61/222, de 20 de diciembre de 2006 y 62/215, de 21 de diciembre de 2007.....	194
2.1. Estructura de ambas Resoluciones .....	194
2.1.1. A/RES/61/222.....	194
2.1.2. A/RES/62/215.....	195
2.2. La biodiversidad marina .....	195
2.2.1. A/RES/61/222.....	195
2.2.2. A/RES/62/215.....	196
3. Resolución 63/111, de 5 de diciembre de 2008 .....	197
3.1. Estructura de la Resolución .....	197
3.2. La biodiversidad marina .....	197
4. Resolución 64/71, de 4 de diciembre de 2009 .....	198
5. Consideraciones finales.....	199
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	201
<b>OTRAS OBRAS DEL AUTOR</b> .....	209

