

Sostenibilidad en el mar

Una visión desde
la Barcelona mediterránea

Ana M. Badia Martí (dir.)

Milagros Álvarez Verdugo
Laura Huici Sancho (coords.)

SOSTENIBILIDAD EN EL MAR:
UNA VISIÓN DESDE LA BARCELONA MEDITERRÁNEA

ANNA M. BADIA MARTÍ
(Dir.)

SOSTENIBILIDAD EN EL MAR

**Una visión desde
la Barcelona mediterránea**

Milagros Álvarez-Verdugo
Laura Huici Sancho
(Coords.)

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2025

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© De los autores
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S.A.
Tamayo y Baus, 7. 28004 MADRID
☎ 91 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-1381-714-9
Depósito legal: M-4147-2025
Diseño de cubierta: ENE ESTUDIO GRÁFICO
Impresión: ÉLECE, INDUSTRIAS GRÁFICAS, S.L.
Madrid, 2025

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO	17
CONGRESO INTERNACIONAL «SOSTENIBILIDAD EN EL MAR: UNA VISIÓN DESDE LA BARCELONA MEDITERRÁNEA», por Ana Sánchez Cobaleda y Laia Seró Moreno	29
1. INTRODUCCIÓN	29
1.1. Ser sostenible, una responsabilidad.....	31
2. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL CONGRESO	32
3. CONCLUSIONES POR MESAS.....	33
3.1. Historia.....	33
3.2. Transporte	35
3.3. Pesca	38
3.4. Turismo	39
3.5. Energía	41
4. CONSIDERACIONES FINALES	44
EL MEDITERRÁNEO COMO PARADIGMA, por Joan Tort i Donada	47
1. INTRODUCCIÓN	47

	Pág.
1.1. El sentido de una reflexión.....	47
1.2. Un punto de vista anclado en la historia y en la geografía.	48
1.3. A propósito del Mediterráneo y de la mediterraneidad.....	49
2. EL MAR MEDITERRÁNEO, UN ELEMENTO FÍSICO CLAVE EN LA ESTRUCTURA GENERAL DE LA TIERRA.....	51
2.1. Consideración inicial: la historia del Mediterráneo no se puede desvincular de la historia de la Tierra	51
2.2. Un mar compartimentado.....	52
3. LA MONTAÑA: EL ESQUELETO DEL MEDITERRÁNEO..	54
4. UN MAR VINCULADO A UNA COMPLEJA RED FLUVIAL	57
5. EL CLIMA COMO ELEMENTO UNIFICADOR.....	58
6. UN PAISAJE HUMANIZADO.....	61
7. EL MEDITERRÁNEO COMO «SISTEMA DE CIRCULACIÓN».....	63
8. CATALUÑA, UN TERRITORIO GENUINAMENTE MEDITERRÁNEO	65
8.1. Cataluña, <i>Finisterre oriental</i> de la Península Ibérica	65
8.2. Un apunte final sobre la «vocación mediterránea» de Cataluña	67
9. EL <i>PARADIGMA MEDITERRÁNEO</i> : UNA MANERA DE ENTENDER EL PASADO Y DE ABORDAR EL FUTURO.....	68
UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN, por Damián Paikin	73
1. INTRODUCCIÓN	73
2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO: SUS ORÍGENES Y SU DISCUTIDA ACTUALIDAD	74
3. EL DESARROLLO SOCIAL: DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA AL MODELO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS.....	77
4. DE LO SOCIAL A LO HUMANO: LA CRÍTICA DE AMARTYA SEN Y EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES	80
5. LA APARICIÓN DEL CONCEPTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	81

	Pág.
6. LAS DIFICULTADES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: COORDINACIÓN GLOBAL, TRANSICIONES NACIONALES Y EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN.	82
6.1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas	84
6.2. El trilema del desarrollo sostenible	85
6.3. Luchar contra la desigualdad global: la carta de posibilidad de la idea de la sostenibilidad.....	87
7. EL MAR COMO ESPACIO ESENCIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	88
8. CONCLUSIONES	89

DEL LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR A LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR: ORÍGENES Y PARALELISMOS EN EL ARREGLO PACÍFICO DE LAS CONTROVERSIAS MARÍTIMAS INTERNACIONALES, por Eduardo Jiménez Pineda.....		93
1. INTRODUCCIÓN		93
2. ALGUNAS CONSIDERACIONES HISTÓRICAS SOBRE EL <i>LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR</i>		96
2.1. Recorrido histórico por la formación del <i>Libro del Consulado del Mar</i>		98
3. LAS ORDENANZAS DE LA ANTIGUA FORMA JUDICIAL DEL CONSULADO DEL MAR CONTENIDAS EN EL <i>LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR</i>		100
4. EL SISTEMA DE ARREGLO DE CONTROVERSIAS DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR Y SUS PARALELISMOS CON EL <i>LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR</i>		105
4.1. Principales rasgos del sistema de arreglo de controversias de la CNUDM		105
4.2. Principales paralelismos y similitudes entre los sistemas de solución de diferencias de la CNUDM y del <i>Libro del Consulado del Mar</i>		108
5. CONSIDERACIONES FINALES		109

	Pág.
EL <i>NOT UNDERMINING</i> EN EL ACUERDO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN ÁREAS MÁS ALLÁ DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL: SU INCIDENCIA EN EL MEDITERRÁNEO, por Miguel García García-Revilla	113
1. INTRODUCCIÓN	113
2. LA PESCA EN EL ACUERDO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN ÁREAS MÁS ALLÁ DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL	117
2.1. El Acuerdo sobre la Protección de la Biodiversidad en Áreas Más Allá de la Jurisdicción Nacional	117
2.2. La pesca en la negociación del Acuerdo sobre la Protección de la Biodiversidad en Áreas Más Allá de la Jurisdicción Nacional	119
2.3. Perspectivas de futuro	124
3. ESPECIAL REFERENCIA AL MEDITERRÁNEO.....	128
4. CONSIDERACIONES FINALES	134
 RETROCESO DE LA LÍNEA DE COSTA EN EL MARESME SUR (BARCELONA), por Cristina Durà-Lahoz, Xavier Úbeda, Carles Barriocanal y Gemma Díaz-Martínez	141
1. INTRODUCCIÓN	141
2. ÁREA DE ESTUDIO	142
3. DINÁMICA Y SISTEMAS LITORALES.....	145
4. COMPARACIÓN DE LA SITUACIÓN A LO LARGO DE LOS AÑOS	147
5. PRINCIPALES CAUSAS DE LA REGRESIÓN DE LA COSTA.....	153
6. CONSECUENCIAS DEL CAMBIO	154
7. VALORACIÓN DE LAS PROPUESTAS EXISTENTES Y SU VIABILIDAD.....	155
8. CONCLUSIONES	155

EL TRANSPORTE MARÍTIMO, LOS PABELLONES DE CONVENIENCIA Y EL USO RESPONSABLE Y SOSTENIBLE DE LOS OCÉANOS, por José Manuel Sobrino Heredia	159
1. INTRODUCCIÓN.....	159
2. EL CRECIENTE FENÓMENO DE LOS PABELLONES DE CONVENIENCIA	164
2.1. La discrecionalidad del Estado de pabellón para asignar su pabellón.....	164
2.2. La discrecionalidad del Estado de pabellón y las razones tras el auge de la flota con bandera de conveniencia	166
3. LOS EFECTOS ADVERSOS PARA EL MEDIO AMBIENTE MARINO DE LA PROLIFERACIÓN INDISCRIMINADA DE BUQUES CON PABELLÓN DE CONVENIENCIA.....	169
3.1. Una insuficiente garantía para la protección del medio marino: la jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón sobre buques con bandera de conveniencia.....	169
3.2. La necesaria intervención de terceros Estados: el Estado ribereño y el Estado rector del puerto.....	173
4. CONSIDERACIONES FINALES	177
 LA INDUSTRIA MARÍTIMA Y LOS PUERTOS MEDITERRÁNEOS ANTE EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO, por Jordi Torrent.....	 181
1. INTRODUCCIÓN	181
1.1. El auge asiático y la trampa climática	181
1.2. El transporte marítimo ayer y hoy y el cambio climático...	183
2. EL TRANSPORTE MARÍTIMO MODERNO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS OCÉANOS	186
2.1. La flota marítima mundial	186
2.2. La industria marítima y los gases de efecto invernadero....	188
2.3. Los otros efectos nocivos para el medio ambiente de la industria marítima.....	189
3. LA INDUSTRIA MARÍTIMA ANTE EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO	194

	Pág.
3.1. Del <i>slow steaming</i> a los combustibles neutros en carbono.	194
3.2. Los puertos mediterráneos en la lucha contra el cambio climático	197
4. SÍNTESIS Y EL FUTURO.....	200
 LA DIMENSIÓN MEDITERRÁNEA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA, por Gabriela A. Oanta	
	203
1. INTRODUCCIÓN	203
2. EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA PESQUERA EN EL MAR MEDITERRÁNEO	207
3. LA COLABORACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON OTROS SUJETOS PESQUEROS EN EL MAR MEDITERRÁNEO.....	213
3.1. La colaboración de la Unión Europea con otros sujetos internacionales en el Mediterráneo	213
3.2. La participación de la Unión Europea en el Programa mixto FAO/OIT/OMI sobre la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y materias conexas	218
3.3. La participación de la Unión Europea en el Programa mixto FAO/OMI relativo a la basura plástica marina procedente de los buques.....	219
4. CONSIDERACIONES FINALES	222
 HACIA UNA PESCA SOSTENIBLE EN EL MAR MEDITERRÁNEO, por Marta Abegón Novella.....	
	225
1. INTRODUCCIÓN	225
2. PRINCIPALES ESTRATEGIAS Y MEDIDAS ADOPTADAS PARA LOGRAR UNA PESCA SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO	227
2.1. Estrategias y medidas de la FAO y la CGPM.....	228
2.2. Estrategias y medidas de la UE	230
2.3. Medidas adoptadas en el ámbito nacional: España.....	233
3. EL ESTADO ACTUAL DE LA PESCA EN EL MEDITERRÁNEO: DUPLICANDO LOS NIVELES SOSTENIBLES.....	234

	Pág.
4. LA NECESIDAD DE REFORZAR LAS MEDIDAS: PRIORIDADES DE ACTUACIÓN Y MEJORA.....	236
4.1. Frentes de actuación prioritarios según la Estrategia 2030 de la CGPM.....	236
4.2. El refuerzo de las áreas marinas protegidas en el Mediterráneo.....	237
4.3. La mejora de la implementación y control de la actual PPC de la UE.....	239
5. CONSIDERACIONES FINALES	241
 LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO: UN ANÁLISIS PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE ORDENACIÓN PESQUERA, por Maximiliano Astorga Beltrán	
1. INTRODUCCIÓN	245
2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO.....	248
3. LA COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO	249
4. LA ADOPCIÓN DE DECISIONES EN LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO	252
5. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO.....	255
6. CONCLUSIONES	258
 RETOS Y OPORTUNIDADES DEL TURISMO AZUL, por Elena Ridolfi y Eugeni Osácar Marzal.....	
1. TURISMO Y ECONOMÍA AZUL: UN BINOMIO CLAVE PARA IMPULSAR LA SOSTENIBILIDAD.....	263
1.1. Evolución del Turismo Azul.....	263
1.2. Turismo Azul y su importancia para los destinos costeros ..	265
1.3. Caracterización del Turismo Azul en cifras.....	268
2. POTENCIALIDADES, RETOS Y OPORTUNIDADES DEL TURISMO AZUL.....	271
2.1. El sistema costero-marino como motor del Turismo Azul..	271

	Pág.
2.2. Impactos directos e indirectos del turismo azul.....	275
2.3. Oportunidades y retos del Turismo Azul.....	278
3. MARCO DE REFERENCIA DEL TURISMO AZUL SOSTE- NIBLE.....	281
4. HACIA UN MODELO DE DESARROLLO BASADO EN EL TURISMO AZUL: EL CASO DE BARCELONA.....	282
5. REFLEXIONES FINALES.....	284

**TURISMO SOSTENIBLE Y MEDITERRÁNEO: LA
FUNCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, por Laura Huici
Sancho.....**

1. INTRODUCCIÓN.....	287
2. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA PROMOVER UN TURISMO SOSTENIBLE.....	289
2.1. La progresiva presencia del turismo como tema de interés en el proceso de integración europea.....	290
2.2. Los límites de la atribución de competencias explícitas a la Unión Europea en turismo y el objetivo de un turismo sostenible.....	294
3. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UN TURIS- MO SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO.....	300
3.1. La incidencia del derecho de la UE en la promoción de un turismo sostenible para proteger el Mediterráneo.....	302
3.2. El turismo sostenible en el Mediterráneo: una aproximación a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	308
4. CONCLUSIONES.....	311

**PATRIMONIO MARÍTIMO Y TURISMO SOSTENIBLE:
UNA MIRADA DESDE EL DERECHO
INTERNACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL, por
Christoph R. Schreinmoser.....**

1. INTRODUCCIÓN.....	315
2. EL PATRIMONIO CULTURAL MARÍTIMO DEL MEDITE- RRÁNEO.....	317

	Pág.
3. PATRIMONIO CULTURAL MARÍTIMO Y TURISMO: UNA RELACIÓN AMBIVALENTE	319
4. EL USO TURÍSTICO DE LOS RECURSOS CULTURALES MARÍTIMOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL..	322
4.1. El patrimonio cultural marítimo en el Derecho internacional del patrimonio cultural	323
4.2. Primacía de la salvaguardia e intereses comunitarios: el Derecho internacional del patrimonio cultural y el uso turístico del patrimonio marítimo	325
4.3. El uso turístico sostenible del patrimonio marítimo en las decisiones de los órganos de supervisión convencionales ..	329
5. CONCLUSIONES	331
 BARCELONA AND THE ENERGIES OF THE SEA, por Jordi Solé y Miquel Canals.....	 335
1. MARINE RENEWABLE ENERGY: POTENTIALS AND IMPACTS.....	335
1.1. Types of marine energy	337
1.2. Impacts of marine energy infrastructures	342
2. SEAFLOOR ENERGY INFRASTRUCTURES FRAMED WITHIN THE CITY BLUE ECONOMY: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES.....	345
2.1. Gas infrastructure in Spain: the position of Barcelona.....	346
2.2. Barcelona push for Blue Economy	347
2.3. A green underwater energy corridor in the northwestern Mediterranean Sea.....	348
2.4. Challenges and opportunities	350
 CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA GOBERNANZA DE LA ENERGÍA EN EL MEDITERRÁNEO, por Milagros Álvarez-Verdugo	 355
1. INTRODUCCIÓN	355
2. CONFLUENCIA DE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA Y EL PACTO VERDE EUROPEO EN TORNO A LAS ENERGÍAS RENOVABLES	358

	Pág.
3. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS	362
4. LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA Y LA ORDENACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS EN LOS ESPACIOS MARÍTIMOS MEDITERRÁNEOS	365
5. INSTRUMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN EN RED DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS	372
6. CONSIDERACIONES FINALES	375

EL MARCO POLÍTICO DE LA COOPERACIÓN ENERGÉTICA EN EL SENO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: AVANCES HACIA LA ENERGÍA MARINA RENOVABLE, por Laura M. González Laso		379
1. INTRODUCCIÓN		379
2. ENERGÍA Y MEDIOAMBIENTE: PRIORIDADES DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO.....		381
2.1. Retos y oportunidades regionales en un contexto global....		381
2.2. Energía y medioambiente dentro del mandato general de la Unión por el Mediterráneo		383
3. LA COOPERACIÓN ENERGÉTICA EN EL SENO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO.....		386
4. FACTORES MEDIOAMBIENTALES EN MATERIA ENERGÉTICA EN EL MARCO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO		392
5. ENERGÍA MARINA RENOVABLE: HACIA UNA ECONOMÍA AZUL SOSTENIBLE EN LA REGIÓN EURO-MEDITERRÁNEA		395
6. CONSIDERACIONES FINALES		400

PRÓLOGO

La Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible es el texto que orienta esta obra y el seminario que la precedió con el mismo título: *Sostenibilidad en el mar: una visión desde la Barcelona mediterránea*.

Adoptado al más alto nivel en sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, el texto de referencia contribuye a consensuar a nivel planetario la noción de «desarrollo sostenible», cuyo contenido incluye tres elementos indivisibles: crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente. Los tres han de orientar todas las actividades humanas, es decir, cómo debemos vivir hoy si queremos que exista un futuro mejor o, en la situación actual y mirada pesimista, que simplemente exista un futuro.

Ello significa cambios de paradigma en prácticamente todos los ámbitos de la acción humana, y aquí reside la importancia de la Agenda 2030: tiene por objetivo este cambio (desarrollo sostenible) y articula su consecución en torno a 17 objetivos y 169 metas concretas.

Sin duda, la propuesta puede fácilmente considerarse una quimera irrealizable, por el hecho de que su implementación requiere medidas más profundas tales como establecer los cambios necesarios en el sistema económico mundial, lo que efectivamente no está al alcance con la implantación de la Agenda. Aun compartiendo esta opinión, ello no implica que se trate de una propuesta inútil pues, bien al contrario, la Agenda permite mejorar la planificación de las actividades dirigidas al «desarrollo sostenible» y establece las bases para encontrar el consenso necesario en la adopción de medidas efectivas para la consecución del objetivo del «desarrollo sostenible»; consenso que debe incluir, a través de las Alianzas, a todos los actores implicados en el tema. Este

planteamiento permite advertir la significación de la Agenda 2030, en tanto que parte de un *proceso* dirigido a la consecución del objetivo de «desarrollo sostenible».

Además, y desde la perspectiva del Ordenamiento Jurídico Internacional, la Agenda 2030 contribuye al fortalecimiento del Sistema de Naciones Unidas establecido en la Carta, asegurando que los actores participantes hablen un mismo lenguaje con similares contenidos y optando nítidamente por el multilateralismo como vía efectiva en la toma de decisiones, en clara contraposición a propuestas unilaterales de gestionar bienes de interés público global que permiten predecir nuevos conflictos a corto y medio plazo.

En este contexto, es oportuno referirnos brevemente a la forma en que se adoptó la Agenda 2030 y sus antecedentes, así como a la interpretación exigida de su contenido. Ambas cuestiones permiten contemplar la Agenda con otra mirada, que incorpora la dimensión jurídica internacional, y ofrece un método de análisis del «proceso de establecimiento» de la Agenda y de su posterior seguimiento durante la etapa prevista de quince años.

1) La Agenda 2030 contribuye a consensuar la noción de desarrollo sostenible utilizando, a tal efecto, un interesante proceso de diplomacia multilateral, en el que se combinan la diplomacia oficial y oficiosa, con una importante dosis de creatividad en la búsqueda de vías de negociación, junto a procesos abiertos de consultas utilizando las facilidades que proporcionan las nuevas tecnologías. Únicamente señalar dos documentos de antecedentes, que sintetizan el proceso seguido.

Primero, el documento al que da continuidad la Agenda 2030, la *Declaración del Milenio*, que estableció los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹ articulados en ocho objetivos con sus correspondientes metas para que se cumpliesen los valores a nivel mundial en el período 2000-2015². Este texto establece un discurso común para alcanzar un acuerdo global.

Segundo, el documento *El futuro que queremos*³, resultado de la Cumbre de Río+20 celebrada en julio de 2012, donde se encuentra el impulso definitivo al establecimiento de la «segunda Agenda» para el período 2015-2030 sobre el desarrollo sostenible.

A partir de aquí se inicia un proceso intenso de consultas que duró más de tres años, hasta llegar a formular la Agenda 2030, centrada

¹ Doc. A/RES/55/2 *Declaración del Milenio*, de 8 de septiembre de 2000.

² Véanse los principales documentos del período y el desarrollo seguido en <https://research.un.org/es/docs/dev/2000-2015>.

³ Doc. A/RES/66/288 de 27 de julio de 2012. Véase la historia legislativa en <https://www.un.org/es/conferences/environment/rio2012>.

en 5 «p»⁴, 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en virtud de su resolución «*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*», de 25 de septiembre de 2015⁵.

2) La Agenda 2030 da una nueva dimensión a su propósito de implantar la sostenibilidad, estableciendo que sus 17 objetivos y 169 metas conexas «son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental»⁶.

Esta aproximación al texto en el momento de su aplicación es muy compleja. Asegurarnos una interpretación conjunta de los 17 ODS y hacerlo, además, en las tres dimensiones del desarrollo sostenible plantea dificultades evidentes, siendo una apelación que puede tener incluso un cierto carácter retórico.

En todo caso, el seguimiento de la Agenda es una pieza estructural de la misma, sin la cual pierde su sentido de planificación, por lo que se aborda expresamente en un apartado específico de la propia resolución⁷. El mecanismo utilizado es la alianza mundial denominada «Foro político de alto nivel para el desarrollo sostenible»⁸, cuya labor está vinculada a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas. Al establecerse así un marco *ad-hoc*, se facilita la participación de todos los entes implicados, ya que este tiene una mayor flexibilidad en comparación con las diferentes formas de participación previstas en el Sistema de Naciones Unidas. Además, en el mismo sentido, el Foro puede decidir un mecanismo específico de trabajo —forma de negociación, sistema de votación, etc.— y adecuarse a los intereses y posiciones de los diferentes entes implicados. Consecuentemente, la Agenda establece las líneas de trabajo, y el Foro se convierte en el punto focal de lo alcanzado a nivel nacional, regional y universal y del conjunto de «entes» que participan en su seno. En lo que respecta a su funcionamiento, este gira en torno a los informes que presentan todos los actores participantes, mantiene relaciones con otros foros y trabajos en curso, y puede establecer exámenes temáticos. De aquí que, ante la complejidad y cantidad de *inputs*, el apoyo de herramientas telemáticas sea crucial y la página web se convierta en un instrumento imprescindible.

El seguimiento de los ODS se concibe como un proceso y, como tal, es permeable a los cambios constantes de las relaciones internacionales. A mitad de vigencia de la Agenda 2030, el COVID y nuevos conflictos

⁴ Personas, planeta, prosperidad, paz, partenariado (alianzas).

⁵ Doc. A/RES/70/1, de 25 de septiembre de 2015.

⁶ Doc. A/RES/70/1, Preámbulo.

⁷ Doc. A/RES/70/1, párr. 72 y ss.

⁸ Disponible en <https://sdgs.un.org/>.

bélicos han significado un importante retroceso en su aplicación⁹. Sin embargo, es incuestionable el interés que despiertan los medios y criterios de interpretación de la Agenda, aunque de momento no veamos cómo se está aplicando el criterio interpretador de considerar los 17 ODS como un todo, o no sepamos encontrar su aplicación en la práctica.

En el marco de comprensión de la Agenda 2030 hasta aquí apuntado, el objeto de interés de la obra que presentamos se sitúa en el ODS 14: *Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos y los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*.

La sostenibilidad de los océanos y los mares dispone de un amplio tratamiento jurídico internacional, tanto desde la perspectiva normativa internacional como de la cooperación internacional institucionalizada, lo cual incide en el enfoque del ODS señalado.

Así, el marco de referencia de la regulación jurídica internacional de los mares y océanos es la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, al que ha de sumársele el texto que facilitó su entrada en vigor, de 1994¹⁰, y dos textos más; concretamente, el *Acuerdo relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios* de 1995¹¹ y el *Acuerdo sobre la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional*, adoptado en 2023 y que, a diferencia de los anteriores, no está aún en vigor¹².

La cooperación internacional institucionalizada en el ámbito que nos ocupa es también muy amplia y rica en modelos de organizaciones internacionales. De este modo, nos encontramos con el supuesto excepcional de la gestión de los fondos marinos y oceánicos a través de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, conocida por sus siglas en inglés (ISA), así como con la Organización Marítima Internacional (OMI), dedicada al tráfico marítimo y que podemos considerar con dedicación exclusiva al espacio marino. Estas organizaciones concurren con otras que no tienen la especificidad de los mares y océanos, pero cuyos objetivos muestran las implicaciones de las actividades marinas en otros ámbitos competenciales. Es el caso de la FAO, la OMC, UNESCO, OMT y de la propia ONU, a los que deben añadirse organizaciones regionales y marcos de actuación no jurídicamente vinculantes.

⁹ A/RES/78/1 *Declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General*, de 29 de septiembre de 2023.

¹⁰ Véanse respectivamente BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997 y BOE núm. 38, de 13 de febrero de 1997.

¹¹ BOE núm. 175, de 21 de julio de 2004.

¹² A/CONF.232/2023/CRP.2/Rev.1.

La construcción del ODS 14 se realiza, por tanto, en el marco de una buena integración de los mares y océanos en los referentes normativos e institucionales de la comunidad internacional; contexto multilateral en el que se ha apreciado la necesidad de reforzar la protección del espacio marino frente a los peligros generados por razón del cambio climático: subida del nivel del mar, acidificación, o agotamiento de los recursos pesqueros, entre otros.

Esto explica la particularidad de las diez metas asignadas al ODS 14. Así, tres de ellas merecen la calificación de principios de actuación: uno, fomento de la investigación, de acuerdo con los criterios y directrices de la Comisión Oceanográfica Mundial; dos, facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados, y tres, reafirmación del Convenio de 1982 sobre el Derecho del Mar como marco jurídico de referencia para la conservación y utilización sostenible del espacio marino y sus recursos. Las siete metas restantes son de planificación y se dirigen a la protección del ecosistema marino con el objetivo de revertirlo a la situación anterior (no contener elementos contaminantes), incluyendo así mismo referencias específicas a la necesidad de reglamentar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada y al establecimiento de zonas marinas protegidas.

En este contexto de preocupación por la situación que viven los mares y océanos, se eligió el tema *sostenibilidad en el mar: una visión desde la Barcelona mediterránea* como objeto de estudio, primero de un seminario monográfico y posteriormente de la obra que presentamos.

Por lo que respecta al seminario, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona (UB) en diciembre de 2022, este se inscribe en los seminarios monográficos que abordan temas transversales y vinculados al temario del programa del Máster en Estudios Internacionales de la UB¹³. En este caso, su objetivo era abordar desde una perspectiva académica los retos que plantean las exigencias de sostenibilidad sobre los principales usos de los espacios marinos y, por tanto, las transformaciones e impacto que esas exigencias imponen en términos económicos, sociales, regulatorios y medioambientales, también para las comunidades locales especialmente afectadas en la cuenca mediterránea. Al igual que en anteriores seminarios realizados,

¹³ El seminario se enmarca en las actividades del Máster en Estudios Internacionales de la Universitat de Barcelona, que desde 2017 complementa la actividad académica propia de los estudios de tercer ciclo con seminarios monográficos que reúnen tres características. Primero, se elige un tema de actualidad y que se adecue al programa académico; segundo, el grueso de sus participantes son el cuerpo docente del propio Máster, complementado con profesionales de la práctica en la materia a tratar y, por último, publicación de una monografía resultado de la tarea con la Editorial Marcial Pons. En el caso que nos ocupa, la realización del seminario contó con una ayuda económica del Ayuntamiento de Barcelona, concedida en virtud de proceso competitivo. Además, el Seminario se vinculó a las actividades conmemorativas del 750º aniversario del Consolat del Mar y contó con el apoyo de los Grupos de Interés sobre Derecho del Mar y Derecho de las Organizaciones internacionales de la European Society of International Law (ESIL).

un interés preferente fue plasmar la dimensión teórica y práctica de los temas a desarrollar y que, en el caso que nos ocupa, significaba incluir tres visiones simultáneas en cada uno de los temas abordados: la académica, la de la administración y la empresarial. Con este planteamiento, la organización del seminario en mesas temáticas puso de manifiesto la gran dificultad para incorporar la complejidad tridimensional del «desarrollo sostenible» en la construcción y razonamiento de cada exposición, y más aún la interpretación interdependiente requerida de los 17 ODS. El esfuerzo realizado en el seminario puede valorarse en el informe de relatoría, que se ha incluido en esta publicación.

Las lecciones aprendidas y las dificultades observadas durante la realización del seminario han dado pie a esta obra colectiva, para cuya realización hemos contado con la colaboración de la Sra. Laura M. González Laso en las tareas de edición. La estructura de la obra se articula en torno a dos ejes: primero, el Mediterráneo como espacio de interés y, segundo, la concurrencia de actividades en este espacio.

PARTE 1. EL MEDITERRÁNEO, UN ESPACIO DE INTERÉS

La primera parte consta de cinco capítulos que expresan desde las vertientes geográfica, histórica, jurídica y medioambiental, el interés que existe por este mar. No se trata por tanto de una miscelánea, sino que la conexión reside en el Mediterráneo y su consideración desde diferentes prismas.

Los dos primeros capítulos tienen la virtud de enmarcar las dos cuestiones centrales de la obra: el Mediterráneo por un lado y la sostenibilidad por otro.

El Dr. Joan Tort i Donada en el primer capítulo, «El Mediterráneo como paradigma», nos introduce a la obra del historiador Fernand Braudel y el geógrafo Pierre Deffontaines, que le sirve para exponer, con rigor intelectual, los componentes y el significado del término mediterraneidad. El autor define este término como «el conjunto de valores y atributos intangibles que podemos asociar a este hecho geográfico a lo largo de su desarrollo histórico».

Esta aproximación va a permitirle desgranar los diferentes accidentes geográficos de este mar y su entorno, con una visión de unidad que la vincula al factor humano, al margen del tiempo; ello le permite afirmar que el paradigma mediterráneo es tanto pasado como una forma de abordar el futuro, a lo que ha contribuido Cataluña con la aportación del *Llibre del Consolat del Mar*.

El siguiente capítulo está dedicado a la sostenibilidad, «Una aproximación al concepto de Desarrollo Sostenible en un mundo en transformación», escrito por el Dr. Damian Paikin. El autor presenta la noción

de desarrollo sostenible vinculada al concepto de desarrollo económico, al cual se suma, con el paso del tiempo, el desarrollo humano y por último el medioambiental. Su razonamiento le lleva a afirmar que la única salida para proteger el planeta en términos de sostenibilidad es la «cooperación global».

Los tres capítulos siguientes de esta sección ponen el acento en cuestiones concretas que nos aportan la aproximación mediterránea. El primero es un oportuno estudio comparativo entre el *Llibre del Consolat del Mar* y el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, utilizando como eje conductor los mecanismos de arreglo pacífico de controversias en la materia y aprovechando la oportunidad que ofrecen los aniversarios de ambos textos: 1272 y 1982. Cada uno, en su época, son el texto de referencia en el derecho del mar, tal y como señala el Dr. Eduardo Jiménez Pineda.

Seguidamente, el capítulo del que es autor el Dr. Miguel García García-Revillo, expone dos cuestiones centrales del Convenio sobre Biodiversidad en Áreas más allá de la Jurisdicción Nacional. La primera que se plantea es si el término biodiversidad comprende a los peces, y la segunda es si el Mediterráneo está al margen de la aplicación del Convenio, por no existir «zonas más allá de la jurisdicción de los Estados» o no saber certeramente si existen, pues no están perfectamente delimitados todos los espacios marinos mediterráneos. Ambas cuestiones son muy importantes y están íntimamente relacionadas en un mar especialmente sensible en materia de biodiversidad, debido a la alta contaminación marina. El autor apunta que parte de estas incógnitas podrían haberse resuelto en el momento de elaboración del Convenio, por lo que habrá que estar atentos a su entrada en vigor.

Cierra esta primera parte de la obra un pertinente estudio de caso, titulado *Retroceso en la línea de costa del Maresme Sur (Barcelona)*. Sus autores, el Dr. Xavier Úbeda y su equipo, parten de las particularidades de la zona: geográficas, sociales, urbanísticas, económicas... y cómo convive en ella la realidad social, de sobreexplotación de pesca, presión urbanística, junto a los avatares climáticos. El estudio demuestra las causas de la regresión de la costa entre los años 1945 a 2005 y cómo esta seguirá cambiando si no se toman medidas sostenibles. Esta aportación constituye así un claro ejemplo de la necesidad de implicar a todos los actores a todos los niveles —internacional, regional, estatal y local— en la aplicación de la Agenda 2030.

PARTE 2. CONCURRENCIA DE ACTIVIDADES EN EL ESPACIO MARINO: TRANSPORTE, PESCA, TURISMO Y ENERGÍA

La segunda parte de la obra consta de once capítulos, utilizando como criterio de exposición la actividad realizada en el medio marino en este orden: transporte, pesca, turismo y energía.

Transporte

Se dedican dos trabajos al transporte marítimo y ambos se centran en el impacto de este medio de transporte en la contaminación marina. Los estudios exponen con claridad la importancia económica de esta actividad y las medidas adoptadas para minimizar su impacto medioambiental.

El primer trabajo, «El transporte marítimo, los pabellones de conveniencia y el uso responsable y sostenible de los océanos», es un estudio jurídico realizado por el Dr. José Manuel Sobrino Heredia, que expone de forma muy ágil la regulación jurídica internacional del transporte marítimo, subrayando las principales preocupaciones que se plantean en la práctica y cómo se van solucionando, o indicando los mecanismos de que se dispone para ello.

El capítulo siguiente, «La industria marítima y los puertos mediterráneos ante el reto del cambio climático», de Jordi Torrent, completa muy bien el análisis del capítulo anterior. Concretamente, en él se exponen las características de los buques actuales, las características de esta flota y su contribución a la contaminación: por hidrocarburos, por óxido de nitrógeno y óxido de azufre, los desechos sólidos y líquidos, el ruido, la propagación de especies invasoras o el desguace de las embarcaciones.

Pesca

Tres capítulos se dedican a la pesca. El elemento de análisis son las disposiciones normativas que la regulan, en las que tiene un papel relevante la política de pesca común (PPC) de la Unión Europea (UE), por razón de la particular configuración del Mediterráneo (ocho de los veintitrés Estados presentes en la cuenca son miembros de la Unión) y por ser ésta una organización de integración.

Los capítulos de la Dra. Gabriela A. Oanta, «La dimensión mediterránea de la política pesquera común de la Unión Europea» y la Dra. Marta Abegón Novella «Hacia una pesca sostenible en el mar Mediterráneo» dan una visión completa y crítica del papel que desempeña la PPC.

La PPC es parte de la política marítima integrada, lo que significa que la UE va a desplegar un importante desarrollo del derecho comunitario en materia de pesca, regulando distintos ámbitos derivados de la actividad económica y medioambiental, con normas específicas para el Mediterráneo. La aproximación desde la UE implica de hecho establecer el conjunto normativo aplicable a la pesca en la zona, que va más allá del derecho comunitario.

Así, la competencia exclusiva de la UE sobre conservación de recursos pesqueros le permite una participación significativa en la configuración y aplicación del derecho internacional del mar. La UE es

parte del Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, puede concluir tratados con los países vecinos sobre la materia, es miembro de pleno derecho de la FAO y de la Comisión General de Pesca en el Mediterráneo, participa en el programa sobre la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y es partícipe en las recientes medidas de carácter normativo dirigidas a evitar la basura de plásticos, incentivadas en el marco de la Agenda 2030 y su ODS 14.

Estamos ante un complejo entramado de normas jurídicas sobre pesca aplicables en el Mediterráneo, sobre el que la profesora Gabriela A. Oanta señala dos cuestiones valorativas relevantes: una, la progresiva territorialización del mar Mediterráneo y dos, los efectos de la aplicación del principio de limitar el esfuerzo pesquero, frente al de limitar el volumen de captura —aunque con excepciones en el Mediterráneo— que se califica en este estudio como «una de las principales causas de sobreexplotación». Esta afirmación es, a su vez, el centro de atención de la profesora Marta Abegón Novella, que centra su estudio en los esfuerzos de la PPC por «transformar la sobrepesca del mar Mediterráneo en una pesca sostenible».

Cierra este bloque el recorrido de setenta años desde el primer indicio de establecimiento de *La Comisión General de Pesca del Mediterráneo*, a cargo del Sr. Maximiliano Astorga Beltrán. Es una aportación necesaria, pues se exponen las características específicas de esta organización regional de ordenación pesquera (en adelante OROP): primera, se establece con un ámbito espacial de aplicación propio, Mediterráneo y Mar Negro; segunda, su composición: Estados ribereños y no ribereños con flota pesquera en la zona o con la intención de tenerlos; y tercero, la toma de decisiones, entre las que destacan los planes de ordenación pesquera y, en concreto, el plan estratégico de 2030, que se valoran positivamente por los tres autores de esta parte de la obra.

Los tres también coinciden en el valor económico de la pesca para los Estados del Mediterráneo, entre los que destaca España; en la amenaza que pesa sobre la diversidad biológica de sus recursos —de lo que ya nos alertaba el profesor Miguel García García-Revilla— y en el papel que juega en el área la actividad de la pesca, con prácticas locales específicas y arraigo en la sociedad a lo largo del tiempo, extremo que a su vez nos conecta con el «paradigma de la mediterraneidad» explicado en el primer capítulo.

Turismo

El turismo azul engloba el turismo costero y marítimo, que es el que determina la actividad turística en el Mediterráneo. Así empieza el primer capítulo dedicado al turismo, «Retos y oportunidades del Turismo Azul», que nos sitúa frente a lo que es el «turismo» y las actividades que incluye. El siguiente, «Turismo sostenible y Mediterráneo: función

de la Unión Europea» de la Dra. Laura Huici Sancho, es un estudio sobre las competencias de la UE en materia de turismo sostenible, y el tercero es un estudio de caso sobre turismo cultural, titulado «Patrimonio marítimo y turismo sostenible: una mirada desde el Derecho Internacional del Patrimonio Cultural». Los tres evidencian la tensión entre la actividad turística y el concepto de desarrollo sostenible, que conduce a la noción de turismo sostenible; expresión que casi llega a ser un oxímoron, si nos fijamos en los valores cuantitativos que giran en torno al turismo.

El capítulo realizado por la Dra. Elena Ridolfi y el Dr. Eugeni Osacar, tiene la virtualidad de contextualizarnos en el significado del turismo azul por lo que respecta a actividades, modalidades turísticas y servicios que se prestan; actividades que se cuantifican en cifras e identifican su impacto ambiental, social y económico. Además, el análisis se sitúa en perspectiva histórica y muestra los retos a los que se enfrenta el turismo azul si se toma como referencia la Agenda 2030.

Por su parte, la Dra. Laura Huici Sancho expone cómo desde 1982 hasta la actualidad la UE ha ido incorporando el turismo en su derecho derivado, aunque no sea hasta el Tratado de Lisboa que se haya incorporado explícitamente como competencia de apoyo y coordinación de las acciones de los Estados miembros. El turismo ha entrado en la UE de la mano de la actividad económica que supone para sus Estados miembros y, también, de la opción por la sostenibilidad por la que se ha decantado la UE desde la Cumbre de Río de 1992; una opción que explica la aportación de la UE al concepto mismo de «turismo sostenible». Ambos aspectos justifican, a juicio de la autora, la exigencia de una Estrategia de la Unión en este objetivo.

Acaba esta sección el profesor Cristoph R. Schreinmoser, con su estudio sobre patrimonio marítimo y turismo sostenible. El autor parte del concepto de patrimonio cultural y del interés que este despierta en el turista. Dicho interés conduce a la conveniencia de establecer el contenido del patrimonio cultural marítimo del Mediterráneo. En el contexto de esta obra, la relación entre patrimonio cultural y Mediterráneo alude así al concepto mismo de «mediterraneidad» del que partimos en el capítulo primero.

Energía

La energía es el motor de la economía y su importancia abarca el conjunto de las relaciones internacionales. Además, es uno de los puntos focales de la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible, en la doble vertiente de transición energética y fomento de las energías renovables.

La sección cuenta con tres aproximaciones a la implantación y desarrollo de las fuentes de energía en el Mediterráneo, complementarias

entre sí, que nos dan una visión bastante certera de cómo están las cosas en este espacio. La primera nos sitúa en la relación existente entre energía y mar, a lo que responde el capítulo «Barcelona and the energies of the sea» a cargo de los profesores de la Facultad de Geología de la UB, el Dr. Jordi Solé y el Dr. Miquel Canals. Los dos capítulos siguientes abordan la cuestión desde el prisma de organizaciones internacionales relevantes en el espacio mediterráneo: por un lado, la «Contribución de la Unión Europea a la gobernanza de la energía en el Mediterráneo» a cargo de la Dra. Milagros Álvarez-Verdugo, y por otro, la Unión por el Mediterráneo (UpM), que centra el capítulo elaborado por la Sra. Laura M. González Laso, titulado «El marco político de la cooperación energética en el seno de la Unión por el Mediterráneo: Avances hacia la energía marina renovable».

Así, los Dres. Jordi Solé y Miquel Canals exponen las posibilidades que abren el desarrollo tecnológico y las nuevas tecnologías de obtener energía del mar —aparte de las clásicas, en el sentido de conocidas de larga data— que ya han permitido la obtención de resultados tangibles, como la energía eólica marina, y otras más novedosas, en fase de desarrollo y con diferentes grados de viabilidad económica: olas, mareas, densidad de la salinidad..., todas ellas renovables. A continuación, los autores refieren también el impacto ambiental y en el ecosistema mediterráneo de esas distintas modalidades de obtención de energía y dejan para el final de su exposición las necesidades de infraestructura que se precisan para poder utilizarlas en tierra firme. Aspectos que se abordan de forma teórica, ya que su despliegue no se ha producido hasta la fecha.

La Dra. Milagros Álvarez-Verdugo focaliza su exposición en la UE, con un estudio que evidencia el origen político y normativo del interés de la organización en los mares y océanos como espacios para la ubicación de instalaciones de energía. El capítulo analiza el planteamiento adoptado por la UE para el desarrollo de las energías renovables marinas, especialmente en el Mediterráneo, y los instrumentos que ha desplegado para abordar dos retos de especial relevancia en este espacio marino: articular la coexistencia con otros usos del mar e integrar las instalaciones marinas de energía en las redes europeas de transporte de electricidad. Como señala la autora, el modelo de gobernanza de la UE en la materia descansa en fórmulas complejas de cooperación, a distintos niveles «que no eliminan la responsabilidad conjunta de los Estados en la sostenibilidad de sus espacios marinos, especialmente en zonas limítrofes».

Probablemente por esto, la Dra. Milagros Álvarez-Verdugo considera que la promoción de esta cooperación por parte de la UE es una contribución central de la misma a la gobernanza de la energía en el Mediterráneo, pues «dicha cooperación seguirá siendo ineludible para

la aplicación de los límites derivados del principio de sostenibilidad sobre la soberanía de los Estados».

Acaba la obra con una aportación sobre la UpM, organización que transita entre luces y sombras pero que parece entrar en 2024 en un período de revitalización, como muestra el *VII Foro Regional de la UpM*. Estamos ante un estudio riguroso y detallado de la actividad de la organización en materia de energía renovable, realizado por la Sra. Laura M. González Laso. Como excelente conocedora de la institución, la autora estudia y valora los diferentes documentos adoptados y los proyectos realizados y en curso relativos a las energías renovables. Un análisis que le permite afirmar que la organización cuenta con mecanismos de cooperación «que deberían servir para impulsar la transferencia de tecnología, conocimientos y buenas prácticas entre países de la Unión Europea [...], y los países del este y sur del Mediterráneo».

En esta línea, la autora del capítulo se muestra partidaria de fortalecer el papel de las Plataformas de Energía de la UpM como modelos de cooperación y reivindica el potencial de estas como instrumentos útiles para encontrar la financiación necesaria para el efectivo desarrollo de esas energías.

Como señalaba al principio de este Prólogo, la Agenda 2030 forma parte de un *proceso* dirigido a la consecución del «desarrollo sostenible», objetivo ineludible de la comunidad internacional en su conjunto. Bajo esta idea, la presente obra contribuye a la identificación de condicionantes específicos que rodean su puesta en práctica derivados de las características del ámbito geográfico elegido para el análisis, evidenciando con ello la significación de la *mediterraneidad* como paradigma inherente al desarrollo sostenible de este espacio marino. Asimismo, el análisis de los retos que afrontan en este contexto las principales actividades concurrentes en el mar Mediterráneo permite al lector advertir dónde se sitúan los actuales márgenes de actuación y abren interrogantes de interés que merecen ser objeto de investigación futura, tanto por razones académicas como en favor de la sostenibilidad de nuestro entorno inmediato.

Dra. Anna M. BADIA MARTÍ
Catedrática de Derecho Internacional Público
Universitat de Barcelona

INFORME DE LA RELATORIA
CONGRESO INTERNACIONAL
«SOSTENIBILIDAD EN EL MAR:
UNA VISIÓN DESDE LA BARCELONA
MEDITERRÁNEA»

Ana SÁNCHEZ COBALEDA
Profesora de Derecho Internacional Público
Universitat de Barcelona

Laia SERÓ MORENO
Periodista

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 1.1 Ser sostenible, una responsabilidad. –2. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL CONGRESO. –3. CONCLUSIONES POR MESAS. 3.1 Historia. 3.2 Transporte. 3.3 Pesca. 3.4. Turismo. 3.5 Energía. –4. CONSIDERACIONES FINALES

1. INTRODUCCIÓN

Fue a las puertas del verano de 2022 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró un nuevo derecho humano universal: el de vivir en un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, tras la Resolución 48/13 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que había reconocido este derecho el año anterior. A finales del mismo año 2022, y bajo el paraguas también de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tuvo lugar el Congreso Internacional *Sostenibilidad en el mar: una visión desde la Barcelona medi-*

terrànea en la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona. El enfoque del congreso pretendía arrojar luz —no sin cierto atrevimiento— a una de las preguntas que con más urgencia plantea este nuevo derecho: ¿cómo tenemos que transformar las actividades humanas que tienen lugar en entornos marinos para que sean sostenibles? En otras palabras: si el concepto de sostenibilidad tiene que ver con la habilidad de poder continuar, persistir y durar... pero no para permanecer igual, ¿cómo se las pueden arreglar los agentes que trabajan en el mar para hacer sostenibles sus prácticas sin poner en riesgo el futuro de sus respectivos sectores? ¿Qué pueden hacer, pues, para asumir su responsabilidad con el ya ineludible principio de sostenibilidad y garantizar un medio ambiente limpio, saludable y sostenible?

La carrera para lograr la sostenibilidad del planeta encuentra en los espacios marinos uno de sus principales desafíos. El calentamiento global implica cambios y transformaciones irreversibles en la morfología del océano, y en parte, las actividades humanas desarrolladas en estos espacios han contribuido e incrementado la degradación del medio marino. Ahora los mares y océanos constituyen una nueva oportunidad para el desarrollo de energías renovables, cuya instalación entra en contradicción con intereses legítimos de las poblaciones costeras. Y todo ello sin obviar que la pesca y el transporte marítimo, ya sea por turismo o por comercio, tienen en el mar su escenario de actuación. El congreso, enmarcado en los actos del 750º Aniversario del Consulado de Mar, lo organizaron los siguientes actores implicados en este debate, todos ellos conscientes de la urgencia del acto: el Máster en Estudios Internacionales de la Universitat de Barcelona y el Instituto de Estudios Europeos Salvador de Madariaga de la Universidade da Coruña contaron con el apoyo del Consulado de Mar y de los Grupos de Interés sobre Organizaciones Internacionales y sobre Derecho del Mar de la *European Society of International Law* (ESIL), así como con la financiación del Ayuntamiento de Barcelona.

Disecionar el desafío que plantea la sostenibilidad del planeta en los mares y océanos resulta un abordaje ambicioso si tenemos en cuenta que un 70 por 100 de la superficie de la Tierra está cubierta de agua. Y en este inmenso espacio los humanos pescamos, transportamos mercancías, producimos energía, trasladamos turistas, investigamos, construimos puertos y astilleros, legislamos... Y vive la posidonia oceánica, clave para el equilibrio de los ecosistemas marinos y las playas.

Abordar esta compleja realidad desde Barcelona no deja de tener sentido, tanto a nivel nacional o europeo como internacional, porque en la capital catalana confluyen muchas de las dimensiones del gran desafío que supone lograr la sostenibilidad en los entornos marinos —desde la pesca hasta el transporte marítimo, pasando por el turismo

o la generación de energía en el mar— y en la ciudad confluyen profesionales de todos estos ámbitos trabajando para aportar soluciones.

La organización era doblemente consciente de la relevancia del acto: por un lado, por la urgencia de facilitar este debate y, por otro lado, por la posible controversia que podía generar el diálogo entre representantes con intereses no siempre convergentes. En este sentido, se debe mencionar la diversidad de perfiles que aquel lunes de diciembre aceptaron compartir mesa y mostrarse tan accesibles como lo hicieron. «Se tendrán que buscar encajes, hablar de cuestiones problemáticas», avanzó —con vista— la Dra. Anna Badia, Directora del Máster en Estudios Internacionales de la UB, a primera hora de la mañana, invocando el último de los ODS, el de fortalecer las alianzas. Y así sucedió.

Que el principio de sostenibilidad es ya ineludible fue el gran consenso destilado del congreso, durante el cual se puso el énfasis en que este concepto solo puede entenderse desde la multidisciplinariedad, por sus efectos medioambientales, sociales y económicos. Más allá de esta idea, empezaron a surgir las divergencias, pero en todo caso quedó confirmado que, a pesar de todo, la perspectiva de la sostenibilidad es ya (y por suerte) una constante transversal en todos los debates de urgencia que afrontamos como especie.

1.1. Ser sostenible, una responsabilidad

Antes de proseguir, merece la pena recordar brevemente el origen del concepto de sostenibilidad en la forma en que lo conocemos. Desde un punto de vista formal, la primera vez que el concepto de sostenibilidad fue aceptado en altos foros de la sociedad internacional fue a finales de los años ochenta, más concretamente a raíz de la publicación en 1987 del informe *Nuestro futuro común* —más ampliamente conocido como informe Brundtland, por el apellido de la presidenta de la comisión que lo elaboró y quien fuera la primera Ministra mujer de Noruega, Gro Harlem Brundtland—.

Este documento, insertado en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), es conocido por la definición del concepto de desarrollo sostenible que acuña. «El desarrollo sostenible», explica, «es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas». Una interpretación que, ya a finales de los años ochenta, señalaba la triple vertiente del concepto aquí tratado: una dimensión medioambiental, una social y una económica. Sin embargo, es en junio de 1992 cuando la noción de «desarrollo sostenible» cristaliza verdaderamente en la vida internacional y adquiere proyección universal. Efectivamente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro en el

verano de 1992, acogió el concepto como parte de su agenda, además de reconocer que todos los Estados tienen la responsabilidad de abordar los desafíos planteados por la emergencia climática (si bien no necesariamente todos en la misma medida, diferenciando entonces entre los países llamados desarrollados y los países en desarrollo).

Después de estos documentos —que se pueden situar en la que fuera una reacción global a la reindustrialización posterior a la Segunda Guerra Mundial y a la creencia occidental sobre el crecimiento mundial ilimitado—, se adoptaron otros a lo largo de los años. Entre todos ellos queremos destacar aquí el más reciente: el plan de acción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que en 2015 plantea los 17 ODS con el compromiso de los 193 países miembros de las Naciones Unidas.

Llegados a este punto, llama la atención negativamente que, entre los 17 ODS, todos ellos inevitablemente interrelacionados —como lo tendrán que estar las posibles soluciones a las que deberán llegar los estados miembros de la ONU— el ODS14, el que requiere conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, mares y recursos marinos, es, precisamente, en el que menos presupuesto se ha invertido hasta ahora, tanto desde el sector público como desde el privado. Como afirmó el Sr. Josep Hurtado, de la Oficina Estratégica del ámbito Litoral de Barcelona, «hasta hace no mucho, no se ha concebido la salud del océano como una necesidad para mantener una salud planetaria y una actividad de los humanos en la tierra como parte de este ecosistema viable. Pero sin un océano saludable, la vida en la tierra y la actividad económica, la actividad social y gozar de este entorno que tenemos no será posible».

2. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL CONGRESO

El Congreso internacional tenía como objetivo principal abordar desde una perspectiva académica los retos que plantean las exigencias de sostenibilidad sobre los principales usos de los espacios marítimos y, por tanto, tratar las transformaciones y el impacto que estas exigencias imponen en términos económicos, sociales, reguladores y medioambientales, también para aquellas comunidades locales especialmente afectadas. Por eso, la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona, en tanto que parte de la comunidad local de esta ciudad mediterránea, decidió officar de foro para facilitar el debate entre los actores más relevantes de cada uno de los sectores marítimos afectados.

El formato del congreso giró en torno a cinco mesas que contaban, cada una de ellas, con representantes diversos: de instituciones, de la industria y de la academia. Así, durante toda la jornada intervinieron desde representantes de instituciones como el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat, hasta voces de empresas como Grimaldi, repre-

sentantes de la Cámara de Comercio, y numerosos expertos académicos de diferentes facultades.

La inauguración estuvo a cargo de los representantes de cinco de las entidades involucradas en la organización del congreso. Así las cosas, después de la bienvenida por parte de la Dra. Anna Badia Martí, Catedrática de Derecho Internacional Público y Directora del MEI-UB, tomaron la palabra los Sres. Pep Hurtado, de la Oficina Estratégica del ámbito Litoral de Barcelona, y Jordi Domingo, Cónsul Mayor del Consulado de Mar, quien adecuadamente dedicó unas palabras al 750º Aniversario del Consulado, probablemente la principal contribución de Cataluña a la historia de la humanidad. En nombre de la Universitat de Barcelona, el Dr. Ernest Abadal, Vicerrector Adjunto al Rector de Personal Docente e Investigador, explicó el compromiso de la propia Universidad con el concepto de sostenibilidad, y, finalmente, el Decano de la Facultad de Derecho, el Dr. Xavier Pons Ràfols, reconoció el orgullo que supone acoger un congreso como el previsto aquel día en el seno de la Facultad que, en sus palabras, «tiene que tener un papel de catalizadora de este conocimiento y devolverlo a la sociedad».

Las cinco mesas redondas temáticas fueron moderadas por profesores de Derecho Internacional de reconocido prestigio y especializados en los diferentes temas a debatir, hecho que permitió promover el diálogo entre sector público y sector privado y profundizar en cada uno de los ámbitos. Las mesas abordaron, en este orden: la perspectiva histórica desde la ciudad de Barcelona, el transporte, la pesca, el turismo y la energía.

Siguiendo el propio desarrollo del congreso internacional aquí tratado, se presentan a continuación las principales ideas extraídas de las cinco mesas redondas temáticas, antes de concluir con las consideraciones finales y perspectivas de futuro.

3. CONCLUSIONES POR MESAS

3.1. Historia

El congreso, por su naturaleza de acto de celebración de los más de siete siglos de historia del Consulado de Mar, empezó con una mesa que vinculaba los retos que la sostenibilidad impone en la actualidad con la tradición histórica de Cataluña como referente en la regulación internacional de los usos del mar. Con la Dra. Badia como moderadora, fue el Dr. Francisco L. Pacheco Caballero, Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universitat de Barcelona, quien hizo viajar a los asistentes hasta la Edad Media, precisamente 750 años atrás, hasta el 1272. Aquel año, además de fundarse una de las

instituciones catalanas más antiguas —el Consulado de Mar—, también se escribió el importantísimo *Libro de las Costumbres de Tortosa*, el primer código de leyes medieval escrito en lengua catalana.

¿Pero qué tiene que ver Tortosa con el mar? Tal y como recordaba el historiador, Tortosa fue donde se adoptaron estos textos que demuestran de forma fehaciente la existencia de unas costumbres propias de la gente del mar que fueron los cimientos del que más tarde sería el *Libro del Consulado de Mar*, el compendio de leyes del derecho marítimo que durante siglos rigió el comercio en el Mediterráneo. Entre otros, el *Libro de las Costumbres de Tortosa* habla de prácticas propias para resolver los conflictos que se aplicaban entre los señores de las naves, los mercaderes, los viajeros, los marineros... «El derecho marítimo mercantil es fruto de la práctica de personas profesionales —los maestros del mar—: [...] la historia demuestra que ha escapado al control del poder político», explicó el Dr. Pacheco. De origen catalán, el posterior *Libro del Consulado de Mar* fue traducido a gran cantidad de lenguas y está en la base de la legislación marítima actual.

Cogiendo el relevo del Dr. Pacheco y sin hacer todavía un salto al presente, el Dr. Joan Alemany, Profesor de Economía de la Universitat de Barcelona, hizo un repaso histórico sobre el papel del puerto de Barcelona: desde la Edad Media hasta la actualidad. Así supimos que la capital catalana es la única ciudad del mundo que estuvo presente tanto a comienzos de la revolución comercial de los siglos XI y XII, como en la revolución industrial de los siglos XVIII y XIX; tiempos durante los cuales la regulación que regía el puerto de Barcelona era el mencionado *Libro del Consulado de Mar*. Durante su intervención, el Dr. Alemany narró la evolución de la fachada marítima de la ciudad hasta la actualidad, con el apoyo de dibujos y fotografías históricas, testigo del papel decisivo que ha tenido siempre el transporte marítimo en el desarrollo económico de la ciudad y el país. En un documento de la Barcelona del siglo XVI ya se podían apreciar los Astilleros Reales, la Lonja de los Mercaderes, la llamada Catedral de los marineros —Santa Maria de Mar—, o, por supuesto, el barrio de la Ribera, donde vivían miles de marineros, estibadores, maestros de ribera, pescadores... y que más adelante sería destruido para construir La Ciutadella. En un documento gráfico posterior, Barcelona ya recibía los vapores propios de mediados del XIX y se identifican claramente la Barceloneta y el Raval: era la ciudad de la primera gran Revolución Industrial. El repaso a la evolución histórica nos llevó hasta el puerto en su estampa actual, que en 1972 se convirtió en el primer puerto de España en acoger una terminal de contenedores.

«Europa ganaría mucho si entendiera que Barcelona no es el Puerto de Barcelona o de España, sino del sur de Europa. Hacer del puerto de Barcelona una gran plataforma logística es una apuesta por Barcelona,

por España, por Europa y por la sostenibilidad», reclamó en varias ocasiones el Dr. Alemany. Siguiendo la estela del pasado, los presentes estuvieron de acuerdo en que la ciudad de Barcelona constituye en la actualidad un centro neurálgico idóneo para ofrecer a la comunidad internacional el marco de referencia necesario de los usos sostenibles de los espacios marítimos. Un buen ejemplo de ello fueron las siguientes mesas.

3.2. Transporte

Si hay un lugar por excelencia desde el cual Barcelona mira hacia el Mediterráneo, este es sin lugar a dudas, su puerto. El Puerto de Barcelona podría haber sido representado en cualquiera de las sesiones, tal como dijo su Jefe de Estrategia y representante en el congreso, el Sr. Jordi Torrent, pero su incidencia como puerta de entrada del transporte marítimo proveniente del Mediterráneo lo situó en la segunda mesa redonda del día.

El debate sobre transporte fue moderado por el Dr. José Manuel Sobrino, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad da Coruña, quien contextualizó la temática del transporte por vías marítimas al recordar que estas son el principal medio de transporte de mercancías, con las repercusiones y problemas que se derivan en términos de sostenibilidad marina. A pesar de que el comercio mundial tiene su epicentro actual en Asia (con puertos fundamentales como Shanghái, Guangzhou o Singapur), en el caso de la Unión Europea (UE) —una de las principales potencias económicas del mundo—, el 75 por 100 de su comercio es marítimo, y si hablamos del comercio de hidrocarburos, la cifra llega hasta el 85 por 100. No en vano, en su *Comunicación sobre la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: canalizar el transporte europeo hacia el futuro* (COM(2020) 789 final), la Comisión Europea fijaba como objetivo «hacer que las zonas marítimas europeas sean sostenibles, inteligentes y resilientes». Un objetivo que, desde la perspectiva universal, se encuadra en el mandato de la Organización Marítima Internacional (OMI), específicamente en lo que a la prevención y control de la contaminación de los mares y océanos y a la preservación del medio marino se refiere. En este sentido, la OMI, actor fundamental y con un papel estelar en la lucha por la sostenibilidad en el mar, insiste en la importancia de las nuevas tecnologías para conseguir —como dice su lema— «un transporte marítimo ecológico».

De este llamamiento a utilizar la tecnología, así como de las exigencias europeas del *Green Deal* de la UE y de su inminente *Fit for 55* (el plan para una transición verde), se hizo eco el Puerto de Barcelona. Tal como explicó el Sr. Jordi Torrent, el objetivo es que en 2026 el Puerto tenga electrificados todos los puntos de atraque de los cruceros,

el muelle Prat, y las terminales de ferris de la dársena de Sant Bertrán y el muelle de Costa, y que en 2050, sea un puerto climáticamente neutro. La electrificación del puerto es un paso hacia la sostenibilidad y se prevé que el proyecto tenga un coste de unos ciento diez millones de euros. Ahora bien, vista la situación actual, resulta inevitable plantearse con preocupación, como hizo el ponente, cuál será el precio de la electricidad cuando el calendario se haya cumplido y conectarse sea obligatorio en la UE.

Durante su presentación, el Sr. Torrent insistió en que el puerto de Barcelona es el puerto logístico más diversificado del Mediterráneo. Si bien está al servicio de la industria, no es un puerto industrial (cosa que lo diferencia de los puertos industriales del norte de Europa como Róterdam o Amberes-Brujas), y la dedicación a la logística genera centenares de miles de puestos de trabajo en procesos y centros de distribución. Cuando llegan mercancías importadas que se tienen que someter a procesos logísticos, estas se quedan en el mismo puerto (o en los alrededores, como por ejemplo en el Consorcio de la Zona Franca, en el Vallès y en el Llobregat) y una vez listas, se distribuyen hacia el resto de España y Europa. Cuando se habla de un puerto diversificado es porque, en realidad, son varios puertos en uno: el Puerto Logístico (de aproximadamente doscientas cincuenta hectáreas con almacenes donde trabajan unas diez mil personas), el Puerto Comercial (que ocupa a quince mil personas y que se puede dividir en dos partes, una parte más pequeña dedicada a los cruceros y una más grande dedicada a las mercancías, donde se puede tratar cualquier producto salvo el petróleo sucio) y, por último, el Puerto Viejo (donde se encuentran hoteles de lujo, marinas para reparaciones y el recinto comercial Maremagnum y en el que trabajan unas nueve mil personas). Es también un puerto de alto valor, cosa que viene determinada, principalmente, porque acoge servicios exclusivos de reparación de barcos de lujo y porque goza de una buena conexión intercontinental con el aeropuerto del Prat. En esta línea, uno de los objetivos actuales del puerto de Barcelona es precisamente crecer en transporte ferroviario internacional, ya que en la conexión ferroviaria nacional el puerto ya es uno de los líderes.

Dada la imposibilidad de asistencia por motivos de urgencia de quien tendría que haber representado al sector académico en la mesa, el Dr. Agustí Martín i Mallofré, Decano de la Facultad de Náutica de Barcelona y enamorado de la navegación, la segunda ponencia, que cerró la mesa del transporte, estuvo a cargo del Sr. Sebastiano Cernigliaro, *Senior Sales Manager* de la *Short Sea Division* del Grupo Grimaldi. Según explicó el representante de este grupo de logística multinacional, Barcelona es un punto clave —tres de sus líneas están basadas en la ciudad— y su compromiso con la lucha contra la emergencia climática se pone de manifiesto con el objetivo (casi conseguido) de reducir en un 40 por 100 las emisiones de carbono para el 2030, según exige la

OMI. La nueva flota del grupo aprovecha ya las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia energética, la utilización de combustibles renovables, la implantación de técnicas de propulsión innovadoras, la optimización de las operaciones y la reducción de la velocidad donde es posible.

Ambos ponentes, tanto el Sr. Torrent como el Sr. Cirnigliaro, coincidieron al defender que, contrariamente a lo que se cree, por unidad transportada, el transporte marítimo es muy poco contaminante. De hecho, según explicaron, representa menos del 3 por 100 de las emisiones de efecto invernadero que se emiten en el mundo. A pesar de que el tráfico marítimo se ha duplicado y triplicado a lo largo de los años, los barcos cada vez son más grandes y eficientes, lo que conlleva que esta cifra se haya mantenido estable. El representante del grupo multinacional declaró que cada camión que se embarca en un barco de última generación de Grimaldi contamina una tercera parte de lo que contamina un camión por carretera y que actualmente ellos mueven unos mil camiones al día entre Italia y España. Así, insistió en continuar promoviendo la intermodalidad. En cuanto al dióxido de azufre, principal contaminante presente en el combustible de los barcos (*fuel oil*), el Sr. Torrent explicó que, en los últimos años, el transporte marítimo ha hecho un gran esfuerzo para reducir sus emisiones y cumplir así con la llamada OMI2020, la normativa internacional que obliga a los barcos, desde el 1 de enero del 2020, a utilizar combustibles con un máximo del 0,5 por 100 de contenido en azufre, en lugar del 3,5 por 100 permitido hasta entonces, y un máximo del 0,1 por 100 en las zonas de control de emisiones y otras zonas sensibles. A la espera del metanol, el hidrógeno u otras fuentes más sostenibles, de momento se ha optado por el gas natural licuado, que consideran una buena fuente de transición, puesto que, a pesar de emitir una cantidad parecida de gases de efecto invernadero, sí que reduce las altas emisiones de NOx, SOx y otras partículas contaminantes producidas por el *fuel oil*.

En una conversación a tres bandas entre los asistentes y los dos ponentes, entró en escena el llamado EU-ETS. Este sistema, conocido por sus siglas en inglés, supone la asignación y el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la UE con límites para todos los Estados miembros. Actualmente, se está debatiendo si incluir las autopistas marítimas (también llamadas *short sea shipping*) en este programa, y en este punto se hizo evidente la preocupación por parte de los dos oradores. Sobre la posición del Grupo Grimaldi respecto al EU-ETS, el Sr. Cirnigliaro opinó que la propuesta de incluir las autopistas del mar en este sistema —y excluir otros sistemas de transporte de mercancías, como por ejemplo el terrestre— supondría un agravio regulador y sancionador para los operadores marítimos, y penalizaría un sector dinámico y el sistema competitivo que ofrece la intermodalidad. Por eso, dijo, se tendría que valorar el establecimiento de unos

parámetros específicos para las autopistas del mar que permitieran su desarrollo y el consiguiente beneficio medioambiental, económico y social. Además, según su parecer, la obligatoriedad de las tasas a las compañías de los Estados miembros de la UE podría comportar la aparición de «paraísos de carbono fuera de la Unión», como por ejemplo, Marruecos en el Mediterráneo o el Reino Unido en el Mar del Norte, cosa que, en palabras del Sr. Torrent, preocupa a los puertos de la UE, a pesar de entender la idea de fondo detrás del EU-ETS y que se podría resumir en «Quien contamina, paga». En caso de adoptarse estas medidas como parte del *Fit for 55*, el sector privado advirtió que, llegado el caso, una parte de los centenares de millones de euros que supondría el cumplimiento de las nuevas exigencias repercutiría inevitablemente en los clientes.

3.3. Pesca

La mesa que versaba sobre los desafíos que afronta el sector de la pesca empezó autodefiniéndose como el escenario más complejo y técnico de la jornada y acabó siendo el reflejo de lo que pretendía el congreso: emergió un diálogo intenso, se vio el choque de intereses y se extrajeron lecciones fruto del encuentro entre actores no siempre coincidentes, todo ello moderado por el Dr. Rafael Casado, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Córdoba. La Administración estuvo representada por la Sra. Itziar Segarra Diaz, Subdirectora de Pesca y Acuicultura de la Dirección General de Política Marítima y Pesca Sostenible de la Generalitat de Catalunya; la voz de los pescadores fue la del Sr. Antoni Marzoa, Presidente de la Cofradía de Pescadores de Barcelona, Patrón Mayor de la Cofradía d'Arenys y Presidente del Consejo Consultivo del Mediterráneo (MEDAC); y la perspectiva académica la aportó la Dra. Gabriela Oanta, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidade da Coruña y Directora del Instituto Universitario de Estudios Europeos «Salvador de Madariaga».

El punto de partida estaba claro: la sobreexplotación de los mares y océanos tiene en el Mediterráneo cifras que generan especial preocupación. Según informes de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por las siglas en inglés), la sobrepesca afecta y compromete la supervivencia de más del 62 por 100 de las poblaciones de peces que habitan en el Mediterráneo. Pero la importancia económica y social del sector pesquero en España y en Cataluña añade motivos a la necesidad de planificar y avanzar en la transformación del sector siguiendo parámetros de sostenibilidad. Se torna, por tanto, necesario identificar a tal efecto los cambios reguladores, industriales y socioeconómicos que tienen que producirse. Ahora bien, ¿cómo hacerlo? En este sentido, todos los integrantes de la mesa se mostraron partidarios

de que se introduzcan modificaciones en la Política Pesquera Común de la Unión Europea, —proponiendo, por ejemplo, que se incluya el modelo de cogestión o la descarbonización del sector pesquero—, sin perjuicio de que existan reservas con relación a cómo se materializarán dichos cambios.

La Dra. Oanta también recordó que la Comisión General de Pesca del Mediterráneo —donde se encuentra representada la UE— está trabajando en buscar soluciones: recientemente, ha aprobado 21 medidas, entre las cuales está la reducción de un 7 por 100 del esfuerzo pesquero (que es la cantidad de días que un buque puede trabajar) en algunos espacios ya en 2023. Desde la Generalitat, no obstante, matizaron la viabilidad de los *tempos* de esta hoja de ruta: «Reducción de esfuerzos, sí, pero con calendarios más realistas», en palabras de la Sra. Segarra, Subdirectora de Pesca y Acuicultura de la Dirección General de Política Marítima y Pesca Sostenible, que junto con los pescadores denunció que hace ya tres años en los que se han ido reduciendo los esfuerzos y que los pretendidos hitos, con fechas tan exigentes, pueden acabar perjudicando a la flota y la ciudadanía en general. «Hoy todos podríamos estar totalmente desnudos y descalzos en esta sala, pero lo primero que habríamos hecho en todo caso al levantarnos es alimentarnos: la agricultura, la ganadería y la pesca son sectores estratégicos», afirmó el Sr. Marzoa, presidente de la Cofradía de Pescadores de Barcelona, lamentando e insistiendo en que durante la pandemia —cuando los trabajadores de su gremio fueron considerados «esenciales»— se tendría que haber empezado una reflexión sobre el sector primario.

Desde las instituciones catalanas, en tanto que territorio marítimo mediterráneo, se reivindicaron también los pasos que se están dando hacia una gestión más sostenible del sector en su conjunto: hablamos del modelo catalán que se aplica en el mundo de la pesca profesional. Este abordaje establece un sistema de comités de cogestión, integrados por representantes del sector, científicos, Administración pública y sociedad civil; y reivindica el espacio marítimo como generador de crecimiento azul sostenible. Desde la Dirección General de Política Marítima y Pesca Sostenible, aseguran que este modelo fortalece al sector y garantiza niveles muy altos de cumplimiento entre los pescadores.

3.4. Turismo

La Dra. Laura Huici, Directora Adjunta del MEI-UB y Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona, fue la encargada de moderar la mesa sobre turismo. Por el impacto que tiene el turismo masivo en el medio ambiente, este es un ámbito especialmente sensible, relacionado sobre todo con el ODS9 —que habla del papel de la industria, la innovación y las infraestructuras—, y con el

ODS13 —que anima a aprobar medidas para combatir el cambio climático—. Para tratar la interrelación entre estos aspectos, la sesión contó con el Sr. Josep María Gómez, Director del Área de Turismo Sostenible y Accesible de Turismo Barcelona, la Sra. María Victoria Silberstein, responsable de Turismo de la Cámara de Comercio de Barcelona, y el Dr. Eugeni Osácar, Director de Investigación del CETT-UB, *Barcelona School of Tourism, Hospitality and Gastronomy*.

La pregunta de cómo conseguir una actividad turística compatible con los criterios de sostenibilidad resultaba inevitable en un congreso realizado en una ciudad que recibió en 2019 (y en 2023) más de doce millones de turistas y que, tal y como se indicó durante la mesa de transporte, es el primer puerto de cruceros del Mediterráneo. Con el afán de responder a esta pregunta, los tres ponentes empezaron poniendo de manifiesto la importancia de la colaboración entre los sectores público y privado.

Rápidamente, esta colaboración entre sectores se hizo evidente también en la mesa redonda de la Facultad de Derecho: los ponentes, bastante alineados en su discurso, demostraron que están acostumbrados a cooperar a pesar de la diversidad de sus perfiles. Todos ellos parecían estar de acuerdo al afirmar que no es previsible que la actividad turística decrezca en Barcelona, por lo que, como defendía el Dr. Osácar, la vía para conseguir un turismo sostenible es «conseguir primero una ciudad sostenible». Cómo llegar a materializar este objetivo podría ser objeto de un nuevo congreso, pero, en todo caso, se plantearon ya algunas *ideas fuerza* con margen de desarrollo como, por ejemplo, reducir el impacto, apostar por la diversificación y la tecnificación, garantizar el diálogo entre sectores y facilitar las ayudas a las PYMES.

Cuando se apuntó a una reducción del impacto del turismo, se habló del llamado turismo azul. Como explicó el Director de Investigación del CETT-UB, el turismo azul hace referencia a las actividades recreativas y turísticas realizadas en las áreas costeras, mares y océanos, siempre desde una perspectiva de desarrollo sostenible y respetuosa con el medio ambiente. El Sr. Gómez, del Área de Turismo de Barcelona, recordó que la ciudad es un destino turístico con una oferta muy completa —arquitectura, clima, ocio, gastronomía y una buena comunicación por tierra, mar y aire—, pero también alertó que a menudo se olvida que Barcelona «es más que playa y montaña». Por eso, insistió, hay que destacar la importancia de la diversificación del turismo como vía hacia la sostenibilidad. En este sentido, explicó que acontecimientos deportivos como la 37.^a Copa América de Vela son una buena noticia para diversificar la llegada de turistas y situar la ciudad mediterránea en este caso como referente en el mundo del deporte. Según los datos que se presentaron, la Copa América de Vela es la tercera competición más seguida del mundo (después de los Juegos Olímpicos —acontecimiento

que ya colocó la ciudad en el mapa del deporte universal en 1992— y del Mundial de Fútbol masculino). Respecto a este acontecimiento, que ha tenido lugar en el verano de 2024, y teniendo en cuenta el paraguas de la carrera hacia la sostenibilidad, merece la pena destacar que todos los barcos y vehículos que han dado apoyo a la competición han sido eléctricos y que, a diferencia de lo que a menudo sucede en otros macroacontecimientos deportivos, el desarrollo de infraestructuras se ha limitado esta vez a tres nuevos edificios en espacios recuperados y renovados. La consigna ha sido «hacer poco, construir poco y tener poca incidencia».

Por último, desde la Cámara de Comercio de Barcelona y en representación de todo el sector privado de la industria del turismo, también se reivindicó que las pequeñas y medianas empresas dedicadas al turismo necesitan ayuda para caminar hacia la sostenibilidad. La Sra. Silberstein recordó que, a diferencia de las grandes compañías, las PYMES disponen de menos recursos para emprender esta transición y que, si no se quiere que la perspectiva sostenible se convierta en una simple etiqueta, es necesario ayudar a este tipo de empresa. Esta es la línea de trabajo que sigue la Cámara de Comercio de Barcelona que, en un ejemplo replicable a otros lugares del Mediterráneo, ofrece actualmente ayuda a más de mil entidades, de las cuales el 90 por 100 están ya certificadas en materia de sostenibilidad.

3.5. Energía

La última mesa redonda del día se dedicó a la energía y se enmarcó, como no podía ser de otra manera, en el contexto de preocupación actual por la dependencia energética exterior que sufren muchos Estados, así como en la identificación del mar como espacio para encontrar soluciones relacionadas con las energías renovables —no solo la eólica marítima sino también, en un futuro, la energía de las olas o la llamada energía mareomotriz—. Inició la sesión la Dra. Milagros Álvarez-Verdugo, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la UB y moderadora de una mesa donde las divergencias entre ponentes no tardaron en ponerse de manifiesto. La Dra. Álvarez-Verdugo recordó que el mar Mediterráneo es un enclave fundamental para instalaciones fijas del transporte de gas y, quizás en un futuro, también para el transporte del llamado hidrógeno verde, aunque los científicos tendrán que confirmar su viabilidad.

En esta mesa, que abordaba el trinomio mar-energía-sostenibilidad, la primera en hablar fue la Sra. Marta Morera Marcé, Directora del Instituto Catalán de la Energía (ICAEN). Desde la perspectiva de la administración, la Sra. Morera dejó clara la apuesta de la Generalitat por una transición hacia una economía baja en emisiones, competitiva,

innovadora y socialmente inclusiva. El ICAEN presentó en febrero del 2022 la prospectiva energética de Cataluña, que calcula qué hay que hacer (tanto por la parte de la oferta como por la parte de la demanda) para lograr el objetivo de la neutralidad climática en 2050. Las conclusiones fueron que hace falta, por un lado, electrificar mucho la demanda de energía (ahora mismo se sitúa en un 25 por 100, y la generación con eólica y fotovoltaica es la más eficiente para suministrar energía eléctrica cuando se trata de lograr un modelo limpio); y, por otro lado, ir a máximos en lo que a la energía generada se refiere. En este sentido, la prospectiva recomienda que en 2030 se cumpla la previsión de llegar a un gigavatio de energía eólica marina en Cataluña, que en 2040 se alcance el 1,5, y que en 2050 ya sean 3 gigavatios. Para conseguir estas cifras, la Generalitat está haciendo una apuesta fuerte por los parques eólicos marinos flotantes, dado que, según explicaron, estos consiguen una producción de energía eléctrica por gigavatio muy superior a la que genera la eólica terrestre (a la vez que se reduce la ocupación del suelo, que es una de las principales limitaciones que tiene Cataluña).

La representante de la Generalitat defendió en este punto que la instalación de parques eólicos, a pesar de tener un impacto visual innegable, está dirigido a evitar las consecuencias —peores— del cambio climático. Esta premisa de optar «por el mal menor» no fue compartida por los científicos de la mesa, que posteriormente alertaron preocupados del impacto que estos tienen en el medio ambiente. Pidiendo no confundir las consecuencias entre parques eólicos marinos fijos y flotantes, la Sra. Morera también señaló la atracción de actividades económicas que podrían derivarse de la instalación de estos parques eólicos marinos.

Las negociaciones entre el ICAEN y la Administración del Estado han definido que la zona más adecuada para acoger parques eólicos es la llamada «zona levantino-balear» (Leva 2), en el Alt Empordà. El Sr. Sergi Ametller Malfaz, Director de Eólica Marina de la empresa Sener y Half-Wing, que diseña y suministra plataformas flotantes para turbinas de potencia superior a los 15Mw, certificó que en Cataluña solo sopla suficiente viento para poder ser aprovechado en la costa de Roses, es decir, en la zona del llamado *Parc Tramuntana*. Ametller aseguró que el parque es compatible y respetuoso con el medio ambiente, e hizo hincapié en la importancia de las medidas compensatorias para los pescadores y en la distancia de la instalación, que tiene que ser casi inapreciable desde la playa para no impactar visualmente en las actividades turísticas.

El ángulo empresarial encontró oposición en los ponentes dedicados a la investigación y la academia, el Dr. Jordi Solé, Doctor en Física Aplicada y Profesor Agregado, y el Dr. Miquel Canals, Catedrático de Geociencias Marinas, ambos del Departamento de Dinámica de la

Tierra y el Océano de la Universitat de Barcelona. El Dr. Solé empezó recordando los diferentes tipos de energía marina renovable existentes hoy en día: la de las mareas —que en el Mediterráneo es anecdótica—, la de las olas, la energía térmica del océano, la energía del gradiente de la salinidad del mar, y, finalmente, la eólica marina (fija o flotante). Fue precisamente en esta última tipología donde se detuvo. Basándose en estudios científicos que recogen el estado de la cuestión, el Dr. Solé expuso cómo la industrialización del mar afecta de forma directa a la biodiversidad, a la salud del fondo marino, a la introducción de especies invasoras, a la colonización de las redes tróficas por comunidades que no son propias de la región y, a pesar de que sobre este tema faltan todavía estudios detallados, también a la orografía de la zona, en tanto que se estaría afectando el patrón de vientos y, en consecuencia, la columna de agua.

Cuando fue el turno del Dr. Canals, este exploró cuál es la situación en Francia. El mix energético francés está compuesto por un 72,3 por 100 de energía nuclear y un 19,6 por 100 de energía renovable (el resto se produce con combustibles fósiles). Precisamente por esta composición, dijo, los vecinos del norte intentarán evitar la entrada de energía renovable por parte de productores del sur: argumentarán que la energía nuclear es responsable de muy pocas emisiones.

En resumen, la visión de los científicos aportó dos advertencias en relación con el despliegue de sistemas de energía renovable en entornos marinos: en primer lugar, que la mencionada industrialización perjudica el fondo marino, la calidad de los ecosistemas y la diversidad del medio; y, en segundo lugar, que si salen adelante estos proyectos en nuestras costas, es fundamental que se tenga en cuenta el desmantelamiento posterior de infraestructuras. De no hacerse, «tendremos que presenciar cosas terribles como las que encontramos en algunos lugares», se lamentó el Dr. Canals. Asimismo, insistió el Dr. Solé, conviene recordar que «el cambio climático no se combate únicamente reduciendo emisiones».

Esta mesa, que versaba sobre las exigencias de sostenibilidad que recaen sobre el sector de la energía, resultó un ejemplo paradigmático de las contradicciones y consecuentes divergencias que se están dando al intentar conseguir la sostenibilidad en las actividades humanas que tienen lugar en entornos marinos. Para este sector, el medio acuático constituye una nueva oportunidad para el desarrollo sostenible; pero, a la vez, estos proyectos provocan contradicciones con intereses legítimos de las poblaciones costeras y los defensores de otro tipo de desarrollo. El tono fue contundente en ocasiones, como cuando desde ángulo empresarial se dijo que hay que «ser cuidadosos y no frívolos con el tema de la transición: las consecuencias de no hacer nada pueden ser mucho más graves y aquí no estoy escuchando alternativas».

Se tendrá que continuar trabajando. A pesar de los enfrentamientos, todos coincidieron en que es indiscutible llevar a cabo una transición ecológica y hacerla bien.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El Congreso Internacional *Sostenibilidad en el mar: una visión desde la Barcelona mediterránea*, que se celebró en la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona el 19 de diciembre de 2022, consiguió generar un espacio de debate a la altura de la urgente pregunta que proponía: ¿cómo tenemos que transformar las actividades humanas que tienen lugar en entornos marinos para que sean sostenibles? El diálogo y el intercambio de conocimiento se produjo de forma intensa, algo nada fácil si se tiene en cuenta que —como hemos visto— los organizadores hicieron dialogar a actores de opiniones no siempre convergentes, en algunos casos especialmente contrapuestas. Es cierto que no todas las mesas consiguieron plasmar la discusión y la contraposición de ideas con la misma contundencia —en este sentido, destacaron los debates sobre el sector pesquero y el energético—, pero en todos los casos el diálogo emergió y lo hizo de forma sana, constructiva y útil, tanto para los ponentes como para los asistentes de la jornada. El ejercicio de juntar actores tan diversos (Administración-trabajadores-investigadores) funcionó; es más, sirvió, sin duda, para nutrir y fortalecer vías de diálogo que serán clave en los debates que como sociedad tendremos que abordar en torno a la sostenibilidad en un futuro muy próximo. Se hace evidente que el ODS17, demandante de más y mejores alianzas, es, a pesar de ser el último de los objetivos, fundamental, ya que sin él, difícilmente podrán lograrse los demás.

A modo de conclusión, se incluyen a continuación, algunas consideraciones finales que las relatoras del congreso querían destacar:

— Es justo poner de relieve el consenso que generó la definición de sostenibilidad propuesta por la organización del congreso y que pone el énfasis en la triple dimensión del término: medioambiental-económico-social. A pesar de que es cierto que cada uno de los actores basculó en sus intervenciones hacia la dimensión que le parecía más importante, consideramos positivo este acuerdo de cariz conceptual, ya que constituyó el punto de partida de la jornada y que, muy probablemente, no se hubiera producido tan solo unos años atrás.

— La dicotomía y contradicciones presentes entre operadores de un mismo espacio llevan a menudo a percibir a los sectores en una escala de blanco y negro. Sin embargo, la realidad se impuso y la jornada demostró que ni las autoridades, ni los pescadores, ni la UE, ni los turistas, ni los vecinos autóctonos, ni las empresas privadas se pueden situar en los extremos. Al contrario, nos encontramos ante una

escala de grises en la que, a pesar de los intereses divergentes, todos los actores —científicos, industria y Administración— están regidos por la normativa que apuesta y acabará obligando a una transición hacia la sostenibilidad. De aquí la importancia de cooperar y crear alianzas donde se tengan en cuenta todas las sensibilidades y que se pueda negociar una solución al gusto de todos los actores. Es precisamente esta repetida idea la que incide plenamente en el ODS17: fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Una buena manera de acercarse a su consecución es apostar por los llamados PPP o «Partenariados (*partnerships*) Público-Privados», en los cuales quizás incluso la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona —que se ha sumado a la Agenda 2030 y ofrecerá asignaturas relacionadas con los ODS— continuará jugando un papel más allá de este congreso.

— La tecnología es una aliada innegable en la carrera hacia un planeta totalmente sostenible a todos niveles, incluyendo las actividades humanas que tienen lugar en entornos marinos. Sin caer en la creencia de que será la panacea, varias intervenciones pusieron de manifiesto que los avances tecnológicos deberán ser tenidos en cuenta a la hora de hacer convivir los intereses económicos, medioambientales y sociales en el Mediterráneo (y en todos los mares del mundo). Así, se mencionaron casos como la electrificación del Puerto de Barcelona, la descarbonización del sector pesquero o el uso de automóviles eléctricos en macroacontecimientos que tienen lugar en el mar, como es el caso de la 37.^a edición de la Copa de América de Vela, celebrada en Barcelona en 2024.

— La modernización o transición hacia sistemas productivos más sostenibles se enfrenta al reto de cómo garantizar el menor impacto posible y evitar que rápidamente estos queden obsoletos. De hecho, el intento de «actuar con el menor impacto posible» fue una de las máximas más repetidas a lo largo del acto. Entre las medidas mencionadas como posibilidad para asegurar un bajo impacto, se mencionó la de generar energías renovables en espacios del propio Puerto (hay un millón de metros cuadrados construidos donde no solo se podrían instalar paneles solares, sino que se podría también aprovechar el frío que se genera en las plantas de regasificación), el mandato de construir poco y renovar más en la celebración de macroacontecimientos, y la exigencia de tener en cuenta los procesos de desmantelamiento en el futuro, entre otros.

— A pesar de que el congreso proponía una mirada *desde* la Barcelona mediterránea —y no *de* la Barcelona mediterránea—, la jornada en la Facultad de Derecho puso sobre la mesa la posibilidad de que la ciudad condal sirviera de laboratorio, o al menos de ejemplo, para otras ciudades, en lo que respecta a prácticas vinculadas a la transición sos-

tenible por parte de las actividades marítimas que abordaba el congreso (pesca, energía, transporte y turismo), tanto en la actualidad como en los próximos años. Creemos que esta propuesta es valiosa sobre todo por dos motivos. Primero, y de forma evidente, porque, en caso de hacerse realidad, situaría a Barcelona como un polo de innovación de prácticas sostenibles en entornos marinos. Y segundo, porque ser líder en la transición hacia la sostenibilidad contribuiría a la pervivencia de las industrias vinculadas al mar y, por tanto, a los puestos de trabajo que proporcionan, muchos de los cuales hace años que están en riesgo.

— Si hablamos de los tres actores representados en cada una de las mesas redondas de debate (Administración, industria y universidad), no podemos obviar a un último actor: la sociedad, es decir, el resto de ciudadanos que se benefician, se ven afectados o participan indirectamente de todos estos usos del mar, representados en el congreso por el propio público presente en la sala. La última consideración que queremos hacer es un canto al derecho a la información y, más concretamente, a la información clara y abierta. Como ciudadanos, con mayor o menor conocimiento técnico sobre cualquier cuestión, no debemos olvidar que tenemos un papel fundamental en las sociedades democráticas del siglo XXI, que incluye el informarnos y pedir explicaciones a las voces expertas, exigir información inteligible y datos transparentes a las empresas e instituciones, y poder seguir presenciando los debates en los que se decidirán cuestiones que nos afectan a todos, ya sea en el Mediterráneo o en cualquier lugar del mundo. Desde aquí deseamos que la oportunidad que brindó el Congreso Internacional *Sostenibilidad en el mar: una visión desde la Barcelona mediterránea* traspase, más pronto que tarde, las paredes de la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona y consiga llegar (e interesar) a gran parte de la ciudadanía. Todo el mundo tiene derecho a disponer de los elementos necesarios para forjar su propio criterio sobre los temas que marcarán su vida. Empezando por la sostenibilidad.

EL MEDITERRÁNEO COMO PARADIGMA

Joan TORT I DONADA
Catedrático de Geografía
Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 1.1 El sentido de una reflexión. 1.2 Un punto de vista anclado en la historia y en la geografía. 1.3. A propósito del Mediterráneo y de la mediterraneidad. -2. EL MAR MEDITERRÁNEO, UN ELEMENTO FÍSICO CLAVE EN LA ESTRUCTURA GENERAL DE LA TIERRA. 2.1 Consideración inicial: la historia del Mediterráneo no se puede desvincular de la historia de la Tierra. 2.2 Un mar compartimentado. -3. LA MONTAÑA: EL *ESQUELETO* DEL MEDITERRÁNEO. -4. UN MAR VINCULADO A UNA COMPLEJA RED FLUVIAL. -5. EL CLIMA COMO ELEMENTO UNIFICADOR. -6. UN PAISAJE HUMANIZADO. -7. EL MEDITERRÁNEO COMO «SISTEMA DE CIRCULACIÓN». -8. CATALUÑA, UN TERRITORIO GENUINAMENTE MEDITERRÁNEO. 8.1 Cataluña, *Finisterre oriental* de la Península Ibérica. 8.2 Un apunte final sobre la «vocación mediterránea» de Cataluña. -9. EL *PARADIGMA MEDITERRÁNEO*: UNA MANERA DE ENTENDER EL PASADO Y DE ABORDAR EL FUTURO.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El sentido de una reflexión

Proponemos una reflexión panorámica, desde una perspectiva de síntesis, sobre la significación del Mediterráneo como concepto geográfico e histórico entendido en un sentido amplio. Es decir, tomando el mar como hecho geográfico en sí mismo; pero considerando también su proyección en el espacio y en el tiempo. La reflexión queremos hacerla extensiva, también, a lo que identificamos como *mediterraneidad*, concepto derivado directamente del nombre propio Mediterráneo y que entendemos como el conjunto de valores y atributos intangibles que

podemos asociar a este hecho geográfico a lo largo de su desarrollo histórico.

En la práctica, organizamos el texto en torno a los nueve puntos que indicamos en el sumario y sobre los cuales vertebramos el conjunto de la argumentación. De modo que, más allá del presente epígrafe introductorio (1), hacemos una caracterización general del Mediterráneo en tanto que hecho físico a abordar desde una perspectiva global de la Tierra (2). Introducimos a continuación un aspecto derivado del anterior que es la consideración de la montaña como «esqueleto», o estructura básica, del Mediterráneo (3). Y la referida consideración nos lleva a hacer énfasis, en los dos puntos siguientes, en la imbricación de esta estructura básica con dos elementos de importancia clave para el territorio que circunda este mar: por un lado, la red fluvial (4), y, por otro, el clima (5). A partir de los puntos anteriores, y con el propósito de hacer progresivamente énfasis en la relevancia del factor humano, prestamos atención en el epígrafe siguiente al proceso de construcción histórica del paisaje (6), para pasar a tratar a continuación la idea, persistente a través de las épocas, del Mediterráneo como «sistema de circulación» (7). Las consideraciones hasta aquí expuestas nos situarán en condiciones de cambiar de escala y de abordar, seguidamente, el caso de Cataluña: territorio genuinamente mediterráneo, tanto en lo que se refiere a sus condiciones geográficas como a su proceso de construcción histórica –y en relación con el cual el período de expansión medieval hacia el Mediterráneo oriental, e hitos asociados a este período como el *Libro del Consulado de Mar*, brillan con luz propia (8). Completamos la reflexión con un apunte o idea de futuro: la consideración de los valores positivos asociados a la idea del Mediterráneo como paradigma a tener en cuenta por sus posibilidades de aplicación en un sentido global (9).

1.2. Un punto de vista anclado en la historia y en la geografía

La reflexión toma como eje articulador el pensamiento de dos de los grandes tratadistas que ha tenido a lo largo del último siglo el espacio mediterráneo (entendido este espacio como la fusión del mar que ostenta este nombre con las tierras ribereñas que lo circundan): el historiador Fernand Braudel, y el geógrafo Pierre Deffontaines. La dimensión y riqueza de ideas de sus respectivas aportaciones, en clave de mediterraneidad, así como su vigencia (en el momento presente pero también de cara al futuro), nos han llevado a adoptarlas sin ambages como puntos de referencia esenciales en el desarrollo de los distintos puntos de nuestra argumentación.

Respecto a Fernand Braudel (1902-1985) subrayaremos que, aunque destaca a menudo su papel como director de la revista *Annales*

(1956), o el hecho de ser considerado el fundador de la línea de estudio conocida como la «Nueva Historia», durante toda su trayectoria defendió, como premisa irrenunciable, la idea de una historia abierta a todas las ciencias sociales. En cualquier caso, el nombre de Fernand Braudel deviene indisociable del Mediterráneo, y de lo que este nombre implica, a partir de su tesis doctoral, *La Méditerranée et le monde méditerranéen en la época de Philippe II* (1946), en la que presentó un innovador modelo de historia estructural, basada en la dialéctica espacio-tiempo, y que es considerada como una de las obras historiográficas del siglo xx que más influencia ha tenido en investigaciones posteriores en todo el mundo.

En cuanto a Pierre Deffontaines (1894-1978) cabe decir que, aunque hablemos de un autor que académicamente tuvo una proyección más bien modesta en comparación con la de Fernand Braudel, ha sido uno de los grandes geógrafos franceses del siglo xx. De un modo particular, en su obra tuvo un papel protagonista el estudio del Mediterráneo desde un enfoque geográfico abierto y global. Claire Delfosse, en un artículo biográfico, le presentaba como un «geógrafo pionero [...] por su práctica de la pluridisciplinariedad y por su colaboración con especialistas de otras disciplinas»¹, mientras que Pau Vila, que valoraba en particular su vinculación con Cataluña durante veinticinco años, y las diversas investigaciones que llevó a cabo, le caracterizaba como un «observador atento de los hechos físicos y humanos [...], con la libreta en la mano, que lo mismo le servía para formular un concepto que [...] para hacer un croquis [...], con esa habilidad que conjugaba la visión del geógrafo y la del artista»².

1.3. A propósito del Mediterráneo y de la mediterraneidad

En la práctica, hemos encontrado una interesante aproximación al ámbito geográfico que nos ocupa en la entrada que dedica al mar Mediterráneo una obra clásica: la enciclopedia Espasa. Transcribimos una síntesis de la misma a continuación porque, dejando al margen que fue escrita hace un centenar de años, creemos que caracteriza de forma muy concisa y fidedigna la realidad geohistórica a que estamos aludiendo:

Ninguna parte del globo ocupa como el Mediterráneo un lugar tan destacado en la historia de la geografía y en la del progreso de la humanidad. Una de las sociedades más remotas, el antiguo Egipto, y su filial Fenicia, nacieron en las riberas de este mar, donde también se desarrolló

¹ DELFOSSE, C., «Biographie et bibliographie de Pierre Deffontaines», *Cybergeo*, 2000, p.127.

² VILA, P., «Pierre Deffontaines i la seva actuació a Catalunya», *Serra d'Or*, 1964, p. 10.

la civilización griega. Las luchas entre Cartago y Roma, y el inmenso desarrollo de la civilización romana, tuvieron como teatro este mar, testigo, asimismo, en la Edad Media, de todo el movimiento de renovación occidental de las Cruzadas, de las relaciones comerciales entre Génova y Venecia y del desarrollo mercantil de Tortosa, Barcelona, así como las hazañas de la flota de los reyes de Aragón. Con los descubrimientos de los siglos xv y xvi dejó de ser el Mediterráneo el gran mar de la navegación, pero a finales del último siglo mencionado tomó protagonismo de nuevo. [...] A mediados del siglo xix, la apertura del canal de Suez [...] hizo que el Mediterráneo recobrara su antigua importancia, en la medida en que facilitó la comunicación con el océano Índico. [...] Desde la perspectiva de la historia geográfica, este mar y sus tierras vecinas sirvieron de término de comparación a los geógrafos de la antigüedad: desde Tales de Mileto a Ptolomeo, pasando por Hecateo y Eratóstenes³.

Las consideraciones transcritas nos llevan a insertar a continuación, a modo de complemento, algunas de las ideas esenciales que el nombre de «Mediterráneo» suscita en Fernand Braudel —en el bien entendido que dicho nombre geográfico es, en gran medida, el eje alrededor del cual desarrolla su obra como historiador:

¿Qué es el Mediterráneo? Mil cosas a la vez. No es un paisaje sino innumerables paisajes. No un mar, sino una serie de mares. No una civilización, sino varias civilizaciones superpuestas unas a otras. Viajar por el Mediterráneo es descubrir el mundo romano en el Líbano, la prehistoria en Cerdeña, las ciudades griegas en Sicilia, la presencia árabe en España, el Islam turco en Yugoslavia. Es sumergirse en la profundidad de los siglos hasta las construcciones megalíticas de Malta o hasta las pirámides de Egipto. Es reencontrar cosas antiquísimas, todavía vivas, situadas junto a otras que solo pueden calificarse de ultramodernas. [...] En un mismo movimiento el espectador se sumerge en el arcaísmo del universo insular y se sorprende ante la insospechada juventud de las ciudades más antiguas, abiertas a todos los vientos de la cultura y del comercio y que, desde hace siglos, vigilan y están pendientes del mar en todo momento. [...] ¿La razón de todo esto? El Mediterráneo es un cruce antiquísimo. Desde hace milenios, todo ha venido a confluir a este mar, complicando y enriqueciendo a su vez su historia: hombres y mujeres, animales de tiro, vehículos, mercancías, naves, ideas, religiones, modos de vida... E incluso las plantas. Creemos que son «mediterráneas» y, sin embargo, a excepción del olivo, la viña y el trigo —especies autóctonas que fueron introducidas en la cuenca del Mediterráneo en fecha muy temprana—, casi todas tienen su origen muy lejos de sus dominios⁴.

³ «Mediterráneo», en: *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, Madrid-Barcelona, Espasa-Calpe, 1923, vol. 34, p. 166.

⁴ BRAUDEL, F., *La Méditerranée, l'espace et l'histoire*, París, Flammarion, 1985 [1ª edición: 1977], pp. 8-9. La traducción es nuestra.

2. EL MAR MEDITERRÁNEO, UN ELEMENTO FÍSICO CLAVE EN LA ESTRUCTURA GENERAL DE LA TIERRA

2.1. Consideración inicial: la historia del Mediterráneo no se puede desvincular de la historia de la Tierra

La primera cuestión que tener en cuenta al abordar la idea del Mediterráneo como hecho físico es que este mar no ha existido siempre. Doscientos millones de años atrás había en la Tierra un solo continente, Pangea, y un solo gran océano (Pantalassa), con algunos pequeños mares, entre ellos el llamado *mar de Tetis* —citado en las representaciones de la Tierra más antiguas, y considerado como el embrión del Mediterráneo actual. La deriva continental fue separando estas tierras en un lento proceso que, unos sesenta y cinco millones de años atrás, acabó cerrando el Mediterráneo y dándole progresivamente la forma que hoy día tiene. En un sentido geológico estricto, el Mediterráneo actual se interpreta como un «resto» de dicho mar de Tetis, y es explicado como un gran geosinclinal de la era terciaria que se fue conformando a través de las convulsiones de la orogenia alpina (que, por otra parte, dio origen a los grandes sistemas montañosos de su entorno: Pirineos, Alpes, Apeninos, Atlas, Cárpato, etc.). En este contexto, lo que identificamos como «cubeta mediterránea» se formó como consecuencia de una serie de grandes hundimientos tectónicos que tuvieron lugar entre la plataforma africana, por un lado, y el continente euroasiático, por otro.

Como mar, el Mediterráneo responde a los siguientes parámetros generales: 3800 km de longitud total, ochocientos kilómetros de ancho máximo y una profundidad media de 1500 m, con cotas de hasta cuatro mil metros. Un mar cerrado, con dos puertas naturales: el Bósforo y Gibraltar. Desde el punto de vista físico, el mar de Mármara, el mar Negro y el mar de Azov son simples apéndices prácticamente aislados del Mediterráneo. De hecho, ya desde la antigüedad se ha considerado que el Mediterráneo estricto comienza en el estrecho de Gibraltar y termina en las costas de Siria. En la práctica, la singular morfología del Mediterráneo explica la etimología de su nombre; o sea, «mar situado entre tierras (o en medio de tierras)». En las fuentes antiguas se le menciona como *Mare Internum*.

¿Por qué el Mediterráneo ha merecido ese nombre y lo ha mantenido desde la antigüedad más remota? Según Pierre Deffontaines, fue «la primera gran superficie marina que conquistó su individualidad toponímica»⁵.

⁵ DEFFONTAINES, P., *El Mediterráneo. La tierra, el mar, los hombres*, Barcelona, Editorial Juventud, 1972, p. 5.

Su nombre se contraponía a todas las demás extensiones marinas de la antigüedad, que indistintamente constituían el dominio oceánico de los llamados «mares tenebrosos». Dice Pierre Deffontaines:

El Mediterráneo es el mar más terrícola y, por consiguiente, el más humano; y pues, por ser el más humano, el que tiene una relación más directa con los humanos y con la geografía humana, recibe el calificativo de «-terráneo», o sea: un mar para los «terrícolas»⁶.

Es importante subrayar que el ámbito mediterráneo stricto sensu coincide con los dominios de la masa de agua identificada con este nombre, y con el territorio adyacente que le rodea. Pero el mundo mediterráneo reaparece en las fachadas occidentales de los continentes actuales, entre los treinta y cinco y los cuarenta y cinco grados de latitud, en California, Chile central, África austral y en el oeste y sur de Australia. En estos lugares, alejados entre sí pero sometidos al mismo tipo de clima, aparecen paisajes y ecosistemas de similar aspecto. Son paisajes que los especialistas definen como «intercambiables»: *sabana oak* californianas comparables a las dehesas ibéricas, «encinales» chilenos de aspecto similar a los encinares sicilianos, *fynbos* sudafricano análogo a los matorrales mediterráneos y viñedos provenzales⁷.

2.2. Un mar compartimentado

Estructuralmente la característica fundamental del Mediterráneo, y que diferencia este mar del resto de masas de agua de la Tierra con una superficie equiparable, es su profunda compartimentación. Es decir, su fragmentación física en clave interna; una fragmentación, de hecho, indisociable de los fenómenos geológicos, y específicamente tectónicos, que explican su formación y a los que debemos remitirnos para explicar el elevado grado de complejidad y de diferenciación interna de los territorios continentales que lo rodean. Una vez más, las esmeradas observaciones de Fernand Braudel a propósito del medio natural mediterráneo nos permiten ilustrar con detalle las consideraciones que acabamos de exponer:

En un mapa del mundo el Mediterráneo aparece como un simple corte de la corteza terrestre, como un huso muy alargado que se extiende desde el estrecho de Gibraltar hasta el istmo de Suez y el Mar Rojo. Fracturas, fallas, hundimientos y pliegues terciarios han creado fosas acuáticas muy profundas y, en paralelo, y de paso, grandes encadenamientos de montañas jóvenes, muy altas y de formas vivas. [...] Estas

⁶ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 5, p. 6.

⁷ FOLCH, R.; FERRÉS, L.; MONGE, M., *Mediterrània*, Barcelona, Enciclopèdia Catalana, 1991, p. 23.

montañas penetran en el mar, apretándolo, a veces, hasta reducirlo en ocasiones a un simple pasillo de agua salada. [...] Estas aberturas, estos estrechos y estas montañas articulan el espacio líquido de tal modo que diferencian una serie de partes o zonas autónomas: el mar Negro, el mar Egeo, el mar Adriático [...], el mar Tirreno. Y a este reparto del mar en varias cuencas le corresponde, como su imagen invertida, el reparto de las tierras en continentes particulares: la península de los Balcanes, Asia Menor, Italia, el conjunto ibérico, África del Norte. [...] En esta configuración global se destaca una línea principal, indispensable para comprender el pasado del Mediterráneo, desde la época de las colonizaciones griega y fenicia hasta los tiempos modernos [...]: una «frontera central» de costas e islas que, de norte a sur, divide el mar en dos universos hostiles [...]: al este, Oriente; al oeste, Occidente⁸.

El propio autor nos recuerda más adelante que, en el Mediterráneo, el motor de las fracturas, de los pliegues y de la yuxtaposición de los fondos marinos y de las cimas montañosas es una geología en ebullición cuya acción no ha sido borrada todavía por el tiempo y continúa, por tanto, mostrándose activa a nuestros ojos. Es una geología que, en la práctica, nos explica que el mar se encuentre constelado de islas y penínsulas, recortes o trozos de continentes que se hundieron o que se fragmentaron. Que nos explica también que los relieves más abruptos todavía no hayan sufrido demasiado los efectos de la erosión. Y que nos permite entender, en última instancia, la relevancia de los terremotos y las erupciones de los volcanes en una parte importante del perímetro del Mediterráneo⁹. El Mediterráneo hace evidente así un dinamismo excepcional. Un dinamismo que convierte este mar, en palabras de Pierre Deffontaines: «en una especie de bisagra estructural del globo terráqueo»¹⁰.

Y la complejidad, en la práctica, no se limita al plano físico. El autor que acabamos de mencionar insiste en subrayar que este mar tan profundamente compartimentado «se puede considerar como una región aislada, sin ningún elemento verdaderamente centralizador, aparte del mismo mar»¹¹.

Más adelante nos aporta una serie de argumentos que refuerzan la idea apuntada del «aislamiento», desde una perspectiva de geografía comparada. Transcribimos el párrafo entero porque nos parece particularmente ilustrativo:

El relieve configura el territorio del Mediterráneo como un mosaico o un rompecabezas, en el que lo que prima históricamente son los estados minúsculos. La fórmula ciudad-estado predomina mucho tiempo en

⁸ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 4, pp. 15-16.

⁹ *Ibid.*, *op. cit.*, nota 4, p. 17.

¹⁰ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 5, p. 21.

¹¹ *Ibid.*, p. 20.

la historia, y es bastante ubicua: Fenicia, Grecia, Asia Menor, Argelia bereber, Pirineos, Italia (tanto medieval como moderna), etc. En todo el Mediterráneo se registra siempre una cierta dificultad para constituir grandes unidades políticas, grandes estados. La gran suerte de Francia y España, en este sentido, fue la de configurarse, al mismo tiempo, como países «mediterráneos» y «oceánicos». Y, en este contexto de dispersión de organizaciones políticas, es importante observar que solo el mar propició las uniones. El sistema de colonias litorales y de federaciones políticas está en este mar desde muy antiguo. Las talasocracias se han repetido, a lo largo de la historia: Fenicia, Creta, Atenas, Roma, Bizancio... Normandos, catalanes, venecianos, pisanos, judíos, etc., han dispersado sus territorios por todas las riberas de la Mediterráneo¹².

3. LA MONTAÑA: EL ESQUELETO DEL MEDITERRÁNEO

Fernand Braudel propone considerar el Mediterráneo, más que un mar «entre tierras», un «mar entre montañas». Sobre esta premisa construye una metáfora que, para explicar la complejidad física de los territorios mediterráneos, resulta expresiva: la de considerar que la montaña es el *esqueleto* del Mediterráneo:

Las montañas, dentro de la unidad estructural del espacio mediterráneo, conforman su esqueleto: un esqueleto macizo, desmedido, omnipresente, que por todas partes le atraviesa la piel¹³.

Según Pierre Deffontaines, en el entorno de este mar domina la montaña en casi tres cuartas partes de su perímetro; y en la cuarta parte restante encontramos el otro ingrediente clave: el desierto. El autor insiste, también, en una circunstancia a menudo desapercibida pero que considera fundamental para entender los paisajes mediterráneos: el predominio, en gran parte de sus macizos montañosos, de la roca calcárea —esto es, la caliza. No es por casualidad: antes de ejercer el papel de «cuna» del plegamiento alpino, el Mediterráneo fue una arruga de la corteza de la Tierra en la que se depositaron, en buena medida transportados por los ríos, ingentes cantidades de sedimentos calcáreos depositados por las aguas carbonatadas. Dice, concretamente, Pierre Deffontaines:

A lo largo del tiempo geológico, varios ciclos sucesivos de traslación calcárea a través de las aguas corrientes se han producido en el Mediterráneo¹⁴.

¹² *Ibid.*

¹³ BRAUDEL, F., *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, México, 1ª ed. [original: 1949], Fondo de Cultura Económica, 1953, vol. 1, p. 4.

¹⁴ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 5, p. 7.

Y, más adelante:

El calcáreo es una antigua vocación mediterránea, y ha comportado en su esencia la aridez de los suelos y su carácter pedregoso¹⁵.

Y, sin embargo, las montañas no bordean todo el Mediterráneo. Remarca Fernand Braudel que ya en el litoral norte hay discontinuidades montañosas significativas. Por ejemplo, la costa francesa del Languedoc hasta el delta del Ródano, o las costas bajas de Venecia en el Adriático. Pero la excepción principal a la regla se sitúa en el sur: la larga franja litoral, insólitamente llana, que se extiende por miles de kilómetros desde el Sahel tunecino hasta el delta del Nilo y las montañas del Líbano. En palabras del referido historiador:

Por estas interminables y monótonas riberas el desierto del Sáhara entra en contacto directo con el Mediterráneo. [...] El desierto es un universo extraño por el que desembocan en las mismas riberas del mar las esencias profundas de África y las turbulencias de la vida nómada: son modos de vida que nada tienen que ver con los de las zonas montañosas. Se trata de un Mediterráneo diferente, opuesto al otro y que le reclama constantemente su lugar¹⁶.

Y, más adelante, el propio autor completa esta caracterización subrayando la relevancia del contraste; un contraste que, desde visiones tendencialmente eurocentristas del espacio mediterráneo queda, con frecuencia, injustamente arrinconado en un segundo plano:

Naturaleza, historia y alma cambian según nos situemos en el norte o sur del mar; según miremos solo hacia una u otra de estas direcciones. Hacia Europa y sus penínsulas se erige el telón de las montañas; hacia el sur [...] domina el desierto, un mar petrificado o arenoso y, detrás del Sáhara, la inmensidad del África negra y, en sus prolongaciones, los desiertos de Asia¹⁷.

En el contexto descrito, es importante subrayar la alternancia, aunque desigualmente repartida, entre espacios montañosos y espacios llanos en el conjunto del espacio mediterráneo. El párrafo que sigue, a cargo de Pierre Deffontaines, creemos que ilustra la referida circunstancia de forma elocuente:

La ausencia, en el Mediterráneo, de grandes llanuras, ha creado una diferenciación importantísima entre la Europa del sur y la del centro y norte: y es que, mientras que los mares septentrionales se abren fácilmente, en estas últimas, hacia las tierras adyacentes y han gene-

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 4, p. 21.

¹⁷ *Ibid.*, p. 22.

rado amplios *hinterlands* sin solución de continuidad con las tierras bajas (lo que ha favorecido a las formaciones políticas de predominio continental), en la Europa del sur la «compartimentación» ha creado el efecto contrario: el aislamiento del interior respecto al litoral. De modo que, mientras que podemos decir que ciudades como Bruselas, París o Colonia son «atlánticas» a pesar de su alejamiento físico respecto al litoral, ciudades del sur como Zaragoza, Milán, Lyon, Zagreb, Belgrado, Ankara o Bagdad no podemos calificarlas, en modo alguno, como «mediterráneas»¹⁸.

En cualquier caso, conviene no ver la desigual alternancia entre montaña y llanura que recorre los territorios adyacentes al Mediterráneo como una simple «oposición» entre un medio hostil al asentamiento humano (en el primer caso) y un medio favorable (en el segundo). La cosa es mucho más compleja, debido, fundamentalmente, al predominio histórico de la marisma y el humedal en las tierras bajas cercanas al mar. En palabras de Fernand Braudel:

La llanura, cuando es suficientemente espaciosa, se ha encontrado durante mucho tiempo sometida a la acción de las aguas empantanadas. Ha sido necesario, pues, conquistarla frente a la marisma hostil, protegerla contra los ríos devastadores, exorcizar la malaria. Colonizar agrícolamente la llanura significó, ante todo, ganar la partida a las aguas malsanas, las aguas muertas. Seguidamente hubo que traer el agua de nuevo: esta vez, el agua viva, el agua en forma de riego¹⁹.

Y especialmente concluyente se muestra el propio autor, en otro texto, cuando valora qué ha representado para el agricultor mediterráneo esta particular problemática inherente a la tierra baja:

El hombre del Mediterráneo ha estado siempre en lucha contra las tierras bajas. Vaciarlas de aguas malsanas, dotarlas de un riego fertilizador, surcarlas de caminos [...] ha sido siempre una tarea permanente. Mucho más dura y penosa que la lucha contra el bosque y la maleza, esta colonización ha sido el rasgo verdaderamente original de su historia rural. Así como la Europa del Norte se ha constituido [...] a expensas de sus bosques, el Mediterráneo ha encontrado en las planicies sus «países nuevos», sus «Américas interiores»²⁰.

Aunque dedicaremos un epígrafe entero, más adelante, a considerar la problemática que presenta la montaña, y su relación con la llanura, en el caso concreto de Cataluña, creemos oportuno finalizar el presente apartado con un apunte de Pierre Deffontaines sobre esta cuestión que se enmarca, específicamente, en las tierras catalanas:

¹⁸ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 5, pp. 15-16 (adaptado).

¹⁹ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 4, p. 27.

²⁰ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 13, pp. 60-61.

Un solo paisaje predomina en Cataluña: la montaña. Ocupa más de la mitad de la superficie total a partir de los quinientos metros de altura. Debemos subrayar que Cataluña no pertenece a ese tipo de países mediterráneos que generalmente son llanuras litorales; aquí el contacto con el mar se lleva a cabo casi totalmente —dejando al margen algunos deltas— mediante macizos montañosos. Pero estos macizos no forman un muro estrecho, paralelo a la costa. La montaña catalana conforma un conjunto de macizos bastante variados, viejos y jóvenes: es una especie de «arquitectura de relieves». En pleno centro del país, el extraño perfil de Montserrat, con sus 1 235 metros de altura, parece presidir toda esta asamblea de crestas y cumbres²¹.

4. UN MAR VINCULADO A UNA COMPLEJA RED FLUVIAL

Observa Pierre Deffontaines que, a pesar de la preeminencia de la montaña, y de la compartimentación del territorio, existen en el Mediterráneo un buen número de grandes cuencas fluviales. De hecho, desembocan en ese mar los ríos europeos más importantes. Al este (esto es: en el mar Negro) el Danubio, el Don, el Dniéper y el Dniéster. En Europa occidental y central, las cuencas más largas y/o anchas: la del Rin y, también, la del Danubio. Desde África llega al Mediterráneo el río más largo del mundo, el Nilo. El geógrafo se pregunta cómo se han podido llegar a crear estas grandes cuencas, teniendo en cuenta el obstáculo que representaban las montañas de su periferia. De hecho, todos los ríos mediterráneos parecen formados de piezas, como si cada cuenca conformara un gran rompecabezas. Hablamos de ríos, en la práctica, que emprendieron la «conquista» de todas las depresiones interiores: así, el Ródano la depresión de la Bresse, el Ebro la llanura aragonesa, el Danubio las múltiples llanuras interiores, o el propio Vardar. En Cataluña, pequeños ríos como el Llobregat o el Besòs han desempeñado un papel similar, a pequeña escala, respecto a las depresiones del Penedès o del Vallès. Concluye Pierre Deffontaines que el Mediterráneo, a través de sus ríos, se ha apropiado (en el sentido geográfico de la expresión) de un inmenso dominio de drenaje. Pese a la prevalencia en el conjunto de la cuenca de un clima seco, que ha impedido una hidrografía estable, los ríos mediterráneos acreditan un potencial de erosión que, siguiendo al autor referido, cabe calificar de «imperialistas»²².

Por otra parte, conviene prestar atención al hecho de que la frontera del drenaje mediterráneo presenta importantes «incursiones» en el dominio oceánico; así, el Ródano, que por medio de Doubs y del Saona

²¹ DEFFONTAINES, P., *Geografia dels Països Catalans*, Barcelona, 3ª ed. [original: 1975, *La Méditerranée catalane*], Editorial Ariel-Societat Catalana de Geografia, 1980, p. 27.

²² DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 5, p. 17.

avanza hacia los Vosgos y recoge aguas que provienen de la humedad del Atlántico. O el propio Ebro, que nace a menos de cien kilómetros de la costa del golfo de Vizcaya. El Danubio es, en este contexto, y de acuerdo con la terminología empleada por el autor, el caso más «extraño»: a pesar de tener su inicio en el sur de Alemania, en la Selva Negra, a menos de cincuenta kilómetros de la frontera francesa, se dirige hacia el mar Negro cruzando una gran parte de la Europa central y de la oriental. El Dniéper, a su vez, que nace en la zona pantanosa de Pinsk, lleva a la cuenca mediterránea aguas evaporadas sobre el Báltico o el Atlántico. Y en el litoral meridional, el Nilo, tras atravesar cuatro mil kilómetros de desierto, vierte en el Mediterráneo aguas procedentes de los grandes lagos africanos de la zona ecuatorial (incluso, de más al sur del ecuador)²³.

Conviene notar que, a pesar de la importancia de las aportaciones fluviales que recibe el Mediterráneo, las aguas de este mar son muy saladas (treinta y ocho gramos por litro de media) en comparación con las de otros mares interiores (Báltico, veintiún gramos por litro; Mar Blanco, dieciocho gramos por litro). Y esta particularidad debe ponerse en relación con el hecho de que el mar Mediterráneo se encuentra sometido a una evaporación muy fuerte, como consecuencia de su ubicación latitudinal (37° N) —que representa una de las zonas de máxima insolación de la Tierra, y que origina que la temperatura media de sus aguas superficiales tienda a ser elevada (unos 12° en invierno y más de 25° en verano, según Pierre Defontaine)²⁴—. En la práctica eso significa que la cantidad de agua que el Mediterráneo pierde por evaporación excede largamente las cantidades que le aportan los ríos. Así las cosas, el «desequilibrio» final en el volumen de agua de la cubeta mediterránea acaba siendo compensado por las aportaciones de otros mares —y, sobre todo, por la aportación fundamental del océano Atlántico.

5. EL CLIMA COMO ELEMENTO UNIFICADOR

La unidad esencial del Mediterráneo proviene del clima: en este enunciado, breve pero contundente, queda resumida una de las tesis fundamentales de Fernand Braudel en la obra que le consagró como historiador del medio mediterráneo. Dicho enunciado es expuesto y desarrollado en un capítulo específico de la obra, bajo el expresivo título de «La unidad física: el clima y la historia»²⁵. Veamos a continuación cómo justifica tal planteamiento —ya desde las primeras líneas:

Esta unidad humana [del Mediterráneo], decisiva, no debe hacernos pasar por alto una unidad física, en parte subyacente, que es también

²³ *Ibid.*, p. 18.

²⁴ *Ibid.*, p. 26.

²⁵ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 13, pp. 210-254.

muy potente y compleja [...]. En su retorcida estructura geológica, la región mediterránea es, a la vez, una zona de pliegues y una zona de hundimientos (esta última sobrepuesta a la primera): un rasgo característico que se proyecta en toda su extensión y que, como hemos visto, ha tenido unas consecuencias inmensas. Pero el rasgo más vigoroso y revelador de esta unidad física del mar es, sin lugar a dudas, el clima, unificador de paisajes y de géneros de vida. (...). Este núcleo uniforme de clima y de vida, tan particular pero tan homogéneo [simbolizado por un árbol emblemático: el olivo], que constituye la zona que habitualmente se califica como «mediterránea» [...] circunda la vasta extensión del mar [...]. Y este hecho geográfico tiene unas amplias repercusiones: mundos idénticos se encuentran en las riberas de regiones tan separadas y diferenciadas en su conjunto como Grecia, España, Italia y el norte de África; y, sin embargo, se trata de mundos animados por un mismo aliento y que intercambian su gente y sus bienes sin tener que desplazarse: estas identidades vivas implican la unidad viva del mismo mar, y son mucho más que un simple decorado teatral²⁶.

Un clima tan particular y, a la vez, tan determinante, había de dejar una impronta directa en el lenguaje, en la terminología. No es de extrañar, pues, que hablemos de clima *mediterráneo*; al respecto, Pierre Deffontaines subraya el hecho de que el Mediterráneo sea el único mar que ha dado nombre a un clima²⁷. Lo determina, desde el exterior, un doble aliento: el del océano Atlántico, el vecino del oeste, y el del Sáhara, desde el sur. Dicho autor habla de *faja* entre dos zonas de clima muy diferente: al sur, la cadena de climas desérticos que comienza en el Sáhara y termina en el Pacífico pasando por el Turquestán y Mongolia; y, al norte, el clima templado de la Europa atlántica (que comienza como dominio de clima atlántico y se transforma progresivamente en dominio de clima continental). Esta faja debería haber presentado un clima de transición y dado un clima de estepa, como el del sur de Rusia, pero, en la práctica, unas veces se encuentra bajo la influencia del clima desértico y otras bajo la del clima oceánico templado²⁸. En consecuencia, existe, en la base del peculiar comportamiento climático del Mediterráneo, una *pulsión* entre climas extremos: el desértico y el oceánico. Veamos a continuación cómo lo explica Fernand Braudel; comencemos, de entrada, por el papel del desierto:

Cada verano el aire seco y ardiente del Sáhara envuelve la superficie del mar en su conjunto, desbordando ampliamente sus límites hacia el norte. Crea de este modo, sobre el Mediterráneo, esos cielos tan claros y transparentes, esas esferas de luz y esos cielos nocturnos infestados de estrellas que no se ven en ningún otro lugar: son esos cielos de verano que solo se empañan cuando se desencadenan los vientos del sur,

²⁶ *Ibid.*, pp. 210-211 (adaptado).

²⁷ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 5, p. 35.

²⁸ *Ibid.*, p. 35.

cargados de arena: el siroco, entre otras denominaciones. [...] Durante seis meses el Mediterráneo vive sometido a la ley del Sáhara: se convierte entonces en el paraíso del turista, de los deportes náuticos, de las playas atestadas, del azul del agua que brilla, inmóvil, bajo los rayos del sol. Por el contrario, animales y plantas, así como la tierra reseca, esperan expectantes la lluvia, siempre tan escasa, que cuando aparece es la mayor de las riquezas²⁹.

Y, seguidamente, y en el otro extremo climático, el papel del océano:

El desierto se retira cuando entra en escena el océano. A partir de octubre, las depresiones oceánicas cargadas de humedad inician, como si de una procesión se tratara, sus viajes de oeste a este. Los vientos, desde todos los puntos del horizonte, las empujan hacia Oriente. [...] Al fin y al cabo: un clima extraño, hostil a la vida de las plantas. La lluvia cae con excesiva abundancia en invierno, cuando el frío ha interrumpido el ciclo de la vegetación. Y cuando el calor vuelve, el agua ha desaparecido. Por este motivo las plantas mediterráneas son olorosas, presentan unas hojas cubiertas de pelo o de cera y unos tallos protegidos por espinas: para protegerse del ambiente seco del sol abrasador que impera días y días³⁰.

Subraya Pierre Deffontaines que los vientos, que tienen una gran importancia (y, sobre todo, los vientos locales) en el clima mediterráneo, no son en la práctica tan determinantes como lo es, materialmente, el régimen de lluvias —régimen en el que no destaca tanto la carencia o escasez de lluvia como su desigual reparto—. El resultado nos aboca, en cierto modo, a la paradoja: llueve más en Marsella que en París, y más en Montpellier que en Burdeos; en Génova y en Corfú llueve más que en muchas zonas de clima oceánico. En Krvice, en Montenegro, se registran las máximas de lluvia de toda Europa (4 000 mm anuales: cinco veces la lluvia de Bretaña o Galicia)³¹. En consecuencia, la vegetación natural de la cuenca mediterránea ha tenido que adaptarse a un régimen pluviométrico sin duda peculiar. En este sentido, podemos decir, en relación con la vegetación, que el ámbito mediterráneo se encuentra enclavado entre dos tipos de bosque: al norte, el dominio del haya o del roble caducifolio; al sur, la palmera datilera —asociada al clima desértico. Entre estos dos tipos vegetales extremos, la vegetación mediterránea se distingue sobre todo por los árboles de hoja persistente— y, específicamente, por la encina³².

Más allá de la síntesis del clima mediterráneo que hemos presentado, y de la valoración del papel que juega este factor físico en la unidad

²⁹ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 4, pp. 23-24.

³⁰ *Ibid.*, pp. 24-26.

³¹ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 5, p. 42.

³² *Ibid.*, p. 43.

del Mediterráneo, un interrogante básico nos viene a la mente: ¿hasta qué punto la dinámica descrita puede verse alterada, o simplemente reforzada, en el contexto del cambio climático que estamos viviendo en la tercera década del siglo XXI? No pensamos que sea el caso, en un trabajo de síntesis como el que nos ocupa, entrar en planteamientos especulativos como el apuntado. Pero sí nos parece relevante subrayar que los dos autores en los que fundamentamos en gran medida nuestros argumentos ponen énfasis de un modo muy visible, en sus respectivas obras (y a pesar de las entre cinco y siete décadas que las separan del momento presente), en el problema citado. Fernand Braudel, por su parte, y a partir de un enfoque histórico de la cuestión, dedica un apartado del capítulo mencionado al inicio de este epígrafe a una pregunta que, por lo pronto, sorprende al lector: «Ha cambiado el clima desde el siglo XVI?»³³. Por otra parte, Pierre Deffontaines, en su trabajo sobre el Mediterráneo de 1972, hace unas reflexiones sobre el problema que creemos muy significativas. Extractamos el fragmento que insertamos a continuación —y que, por sí solo, pensamos que resulta altamente expresivo y revelador:

Este clima mediterráneo tal vez se encuentre ya en una situación de «regresión» [...] Las aguas marinas siguen recalentándose, las anomalías térmicas se acentúan y las diferencias de presión se intensifican; los vientos irán siendo más violentos, la estación de la lluvia tenderá a contraerse y las lluvias serán más irregulares y más violentas [...]; los ríos, más inestables, acentuarán sus estiajes, separados por inundaciones en intervalos cada vez más cortos; los procesos erosivos se extenderán y agravarán [...] y se irá extendiendo el predominio de la piedra y de la aridez. [...] ¿En qué sentido continuará la evolución? ¿Hasta qué punto el hombre ha sido el inductor de estos cambios? ¿Hasta qué punto puede retrasarlos o acelerarlos? Puede que los cambios alteraran las condiciones básicas y abrieran un ciclo climático nuevo. No debemos perder de vista, en cualquier caso, que el Mediterráneo es un dominio inestable y una zona de dinamismo³⁴.

6. UN PAISAJE HUMANIZADO

El paisaje, que podemos considerar que es la plasmación, en el territorio, de la continua interacción entre los factores físicos y la acción humana, no resulta un concepto fácil de caracterizar, acotar y sistematizar. Su estudio, desde la geografía —dada la multiplicidad de ingredientes y factores que pone en juego—, se convierte en particularmente complejo. Y más aún, cuando lo utilizamos para tratar de explicar y comprender un medio tan rico y diverso como el medite-

³³ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 13, pp. 248-254.

³⁴ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 5, pp. 49-50.

rráneo. Por este motivo, la atención que le dedica Fernand Braudel al paisaje en su gran obra dedicada al Mediterráneo no pasa, en absoluto, desapercibida. Sobre todo, porque nos pone ante la evidencia de la importancia que tiene para él, como historiador, una observación del espacio hecha con la mayor atención y llevada hasta el último detalle. Lo podemos ver ejemplificado en los tres fragmentos que presentamos a continuación. Todos ellos tienen en común el hecho de ofrecernos una interpretación del paisaje mediterráneo en la que destaca, por encima de todo, su elevado grado de *humanización*. Un aspecto que, en relación con el análisis global del entorno mediterráneo que llevamos a cabo, es importante situar en un primer plano:

El placer de los ojos, la belleza de las cosas disimula [a menudo] las traiciones de la geología y del clima mediterráneo: nos hacen olvidar fácilmente que el Mediterráneo nunca ha sido un paraíso ofrecido gratuitamente al deleite humano. Aquí ha sido necesario construirlo todo; y, generalmente, a cambio de mucho más trabajo que en otros sitios. El arado del agricultor ha topado a menudo con unos suelos pedregosos y poco profundos; la lluvia, cuando ha sido demasiado intensa o persistente, ha favorecido el deslizamiento de la tierra pendiente abajo. La montaña [por otro lado], obstruye la circulación, ocupa exageradamente el espacio, limita la llanura y reduce a menudo los campos a simples franjas o a estrechas cintas de tierra³⁵.

Hay en el Mediterráneo un tipo de paisaje creado íntegramente por la mano del hombre: los campos de cultivo abancalados, separados por pequeños muros o bancales que deben reconstruirse periódicamente [...]. De todo ello se deriva hoy el progresivo abandono de este antiguo espacio agrícola. Demasiado trabajo, en la práctica, para una ganancia tan escasa. Incluso las colinas de la Toscana, tan reconocidas, están perdiendo sus rasgos distintivos: los muros se derrumban; los olivos, más que centenarios, están siendo arrancados; ya no se siembra el trigo; las pendientes y las vertientes que se cultivaban desde muchos siglos atrás se están convirtiendo, poco a poco, en extensos matorrales o simples terrenos baldíos³⁶.

El Mediterráneo no son, pues, solo, los paisajes de viñedo y olivar, las zonas urbanizadas y las franjas frondosas; es también, pegado a él, ese otro país alto y macizo; ese mundo erguido, erizado de murallones, con sus extrañas viviendas y sus caseríos, con sus «nortes cortados a pico» [en expresión de Strzygowski]. Nada recuerda aquí al Mediterráneo clásico y risueño, en el que florece el naranjo³⁷.

³⁵ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 4, pp. 26-27.

³⁶ *Ibid.*, p. 31.

³⁷ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 13, p. 5.

7. EL MEDITERRÁNEO COMO «SISTEMA DE CIRCULACIÓN»

Pierre Deffontaines subraya, apoyado en datos que toma de la paleontología y de la arqueología, que el Mediterráneo fue el primer rincón de la Tierra que tuvo verdaderos intercambios, verdaderas ciudades, verdadera literatura. En su repaso de los primeros pasos en el proceso de ocupación y creación de asentamientos humanos en este dominio geográfico afirma que, este ámbito, «pronto poseyó un mecanismo social complejo que reflejaba el progreso de su civilización»³⁸.

Más adelante amplía esta consideración precedente y nos ofrece, sintetizadas en el párrafo que transcribimos a continuación, algunas claves para entender lo que podríamos caracterizar, de acuerdo con su punto de vista, como el «protagonismo cultural» del Mediterráneo dentro del contexto general de la evolución humana:

Es aquí [en el Mediterráneo] donde la humanidad salió por primera vez del anonimato de la prehistoria; aquí surgieron los primeros nombres conocidos, los primeros documentos escritos —tres mil quinientos años antes de nuestra era en Mesopotamia, tres mil doscientos en Egipto—; fue aquí, también, donde se hizo posible el perfeccionamiento y simplificación de la escritura gracias a la extraordinaria invención del alfabeto³⁹.

Detrás del planteamiento de Pierre Deffontaines vemos, de hecho, una de las ideas centrales que pone en juego Fernand Braudel y que, de alguna manera, desarrolla a medida que va desplegando su obra. Estamos aludiendo al *movimiento*; esto es, la circulación entendida en todas sus dimensiones. Un concepto que debe atenderse con la máxima atención, una vez presentado y analizado el medio geográfico del Mediterráneo, porque solo desde un planteamiento así podremos ser capaces de entender este medio como una realidad viva y dinámica, plenamente histórica. Veamos, en una perspectiva general pero también en el detalle, cómo explica este proceso el propio Fernand Braudel:

¿El Mediterráneo? Rutas y más rutas, por mar y por tierra. Rutas unidas entre sí: lo que significa ciudades. Pequeñas, medianas y grandes, enlazadas unas con otras para acabar constituyendo, en conjunto, todo un sistema de circulación. [...] Será a través de este sistema que podremos llegar a alcanzar una plena comprensión del Mediterráneo, mar que, esencialmente, cabe caracterizar como *espacio-movimiento*. Si el espacio cercano, terrestre o marítimo, es la base de su vida cotidiana, el movimiento añade sus dones. Si el movimiento se precipita, los dones

³⁸ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 5, p. 61.

³⁹ *Ibid.*, p. 65.

se multiplican y toman cuerpo en consecuencias visibles. Si la Toscana ha sido durante siglos el paisaje más bello del mundo, ¿no será porque Florencia se alimentaba del trigo de Sicilia, de tal modo que la Toscana rural pudo especializarse en el cultivo de la viña y el olivo? Del siglo XIV al XVI, Venecia es la ciudad más rica de Italia y probablemente de Europa; en cualquier caso, del Mediterráneo; no es por casualidad: estamos hablando del mismísimo *centro* del sistema de circulación (esto es, el mar entero) más vasto de la época —que le permite capitalizar el grueso de las compras de pimienta y especias de Oriente, a la vez que actúa acto seguido como *facilitadora* de todos estos productos a Occidente, especialmente Alemania, el principal consumidor europeo. [...] Vemos, así, como las rutas del Mediterráneo ensancharon de forma desmedida el espacio explotado por las ciudades y por los comerciantes del antiguo mar Interior. Es justamente un *mediterráneo* quien descubre a sus contemporáneos la remota China: Marco Polo, que regresa a Venecia en 1296. Y es también otro mediterráneo, Cristóbal Colón, quien descubre América en 1492. En otro orden de cosas, son los mercaderes italianos quienes controlan las ferias de la Champaña francesa en el siglo XIII, y quienes, doscientos años después, dominan las ferias de Lyon —alrededor de las cuales giró durante un cierto tiempo la fortuna entera de Europa⁴⁰.

Y cambiando de escala, el propio autor lleva su mirada a un plano que no dudamos en calificar, en un determinado sentido, como una anticipación de la *globalización* de nuestra época. Una anticipación que adopta, como eje de referencia, lo que podemos caracterizar simple y llanamente como el *universo mediterráneo*.

Está claro, en definitiva, que un Mediterráneo más amplio contornea y rodea el mar Mediterráneo stricto sensu y le hace de caja de resonancia. Si la vida económica de este mar se refleja con fuerza en otras zonas, incluso muy alejadas del mismo, semejante repercusión podemos observar respecto a sus civilizaciones, sus cambiantes movimientos culturales. El Renacimiento se propaga a partir de Florencia. El Barroco, surgido de Roma y de la España triunfal, se extiende por toda Europa, incluidos los países protestantes del norte. Igualmente, las mezquitas de Estambul [...] tendrán imitadores en Persia y más lejos aún: en India. [...] El lujo que podemos revivir hoy a lo largo del Gran Canal de Venecia [...], o en la plaza de San Marcos [...] solo se puede explicar a partir de la explotación de otros grupos humanos en países remotos. [...] En este sentido, la explotación de las tierras cercanas y de los pequeños puertos satélites del Adriático no habría podido bastar por sí sola. Eran necesarias las aportaciones de un «comercio de lejanía»; de esa antena que, con la intermediación del Islam, el Mediterráneo dirige hacia Extremo Oriente⁴¹.

⁴⁰ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 4, pp. 76-78 (adaptado).

⁴¹ *Ibid.*, pp. 78-79.

Llegamos, así, al final de una etapa. Final que coincide con el cambio de ciclo que representa, entrado ya en el siglo XVII, la sustitución del Mediterráneo por el océano Atlántico como «centro de gravitación» del mundo. En la práctica, nada nuevo si nos atenemos a la ley general del movimiento histórico: una reestructuración del «sistema circulatorio» que conlleva en sí misma, en palabras del propio Fernand Braudel, una ruptura de larga duración:

La decadencia, las crisis y los períodos de declive del Mediterráneo se corresponden, justamente, con las discontinuidades, las insuficiencias y las rupturas del «sistema circulatorio» que le atraviesa, le rodea y le sobrepasa. El viaje de Vasco de Gama, en 1498, es el primer golpe que le asesta el destino. El Mediterráneo lo superará, de entrada. Pero la decadencia se afirmará cuando, a partir de 1620, ingleses y holandeses toman posesión de los mercados exteriores al dominio mediterráneo y, desde ahí, se van apoderando también de este espacio. Y aquí sí que estamos ante el inicio de una ruptura de larga duración, y del consiguiente repliegue del Mediterráneo; ruptura que, ni tan solo dos siglos y medio después, con la apertura del canal de Suez —en un momento en que la preeminencia mundial (1869) la ostenta Inglaterra—, permitirá recuperar para nuestro mar los niveles de hegemonía precedentes⁴².

8. CATALUÑA, UN TERRITORIO GENUINAMENTE MEDITERRÁNEO

8.1. Cataluña, *Finisterre oriental* de la Península Ibérica

Cambiamos de plano, y de escala de análisis —sin apartarnos, sin embargo, del contexto del Mediterráneo—, para centrar específicamente nuestra atención en el caso de Cataluña. Una región que Pierre Deffontaines considera geográficamente paradigmática respecto al conjunto del Mediterráneo, y que define como «el *Finisterre* oriental de Iberia»⁴³.

Cuando el autor referido compara Cataluña con Provenza —ámbito geográfico de la Europa meridional que considera simétrico a Cataluña—, resalta el factor diferencial clave entre ambos territorios: que Cataluña, al no poder hacer uso de su gran río, el Ebro (por tener una localización periférica respecto al centro del país), a diferencia del Ródano respecto al dominio provenzal, «quedó más aislada del interior que Provenza»⁴⁴. Vale la pena, en el detalle, observar cómo Pierre Deffontaines presenta la singularidad geográfica de Cataluña:

⁴² *Ibid.*, p. 80 (adaptado).

⁴³ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 21, p. 20.

⁴⁴ DEFFONTAINES, P., «Catalunya a la Mediterrània», en: SOLÉ SABARÍS, L. (Dir.), *Geografia de Catalunya*, volum I, Barcelona, Editorial Aedos, 1958, p. 18.

Este *finisterre* catalán condensa en un espacio reducido —de no más de doscientos kilómetros de largo— toda una gama de sorprendentes diversidades; se produce en esta región como una compresión de relieves y de estructuras, de climas y de vegetación; es una especie de mosaico. Hay pocas regiones europeas que hayan nacido tantos nombres de comarcas correspondientes a cada una de las bien definidas unidades de paisaje. Las comarcas tienen aquí una gran personalidad: un Penedès, una Segarra, un Empordà, un Collsacabra, etc. tienen cada una su fisonomía bien marcada⁴⁵.

Pierre Deffontaines subraya la paradoja de que, a pesar de ser Cataluña (como Provenza) un territorio esencialmente *interior* ha generado, a través de la historia, «en este rincón de mar que bordea la marca oriental española, una especie de Mediterráneo catalán»⁴⁶.

La complicidad de Cataluña con el mar se hace patente, como observa Pierre Deffontaines, a partir de la «conexión histórica» de los condados pirenaicos con el litoral encabezado por la cabeza y el casal barcelonés, a través de la «gran vía» proveniente del norte:

Por esta vía se deslizó el empuje catalán bajando de las montañas; reencontró el Mediterráneo y encontró un nuevo dominio de expansión. Un poco a la medida de la reconquista portuguesa, se extendió hacia el suroeste a lo largo del litoral, ocupando progresivamente todo el Levante español hasta la desembocadura del Segura⁴⁷.

Merece la pena hacer notar que el planteamiento descrito, concretado en el proceso histórico de formación de Cataluña durante los siglos medievales, refleja, a escala del territorio catalán (es decir: en la franja mediterránea de la Península Ibérica), lo que, en la práctica, cabe considerar como una *constante* en el todo el dominio del *Mare Nostrum* (oportunamente destacada por Fernand Braudel): la imbricación entre dos espacios diferenciados, pero complementarios y vinculados recíprocamente, a lo largo de la historia, como han sido el *llano* y la *montaña*. Veamos en este punto, y sin salir del ámbito de Cataluña, qué matices introduce otro historiador, Jaume Vicens, cuando trata de explicar esa misma constante desde la perspectiva de la inserción del espacio catalán en el ámbito europeo:

Si nuestro país hubiera sido solo un pasillo geográfico, seguro que habríamos pasado a la historia sin pena ni gloria. Pero la Marca reúne dos condiciones altamente satisfactorias: la montaña y el mar. El gran surco central que lleva de Europa a España por Tarragona y Lleida, desde el Ampurdán, está bordeado por montañas, por un lado, y de llanuras litorales, por otro. [...] Y esa dualidad ha sido creadora. [...] Nuestra

⁴⁵ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 44, p. 18.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁷ *Ibid.*, *op. cit.*, nota 20, p. 30.

historia está repleta de desencuentros entre montañeses y marineros [...]. Sólo el progreso en las comunicaciones y la industrialización de la montaña han hecho posible la confluencia actual, la fusión casi completa entre los dos elementos principales de nuestro pueblo⁴⁸.

Completamos el apartado con una referencia a la transformación radical de la franja litoral del territorio catalán que ha acontecido, a modo de reflejo de lo sucedido en una gran parte de las riberas del Mediterráneo desde mediados del siglo xx, con la irrupción del turismo de masas. Una tesis que Pierre Deffontaines resume a través de un párrafo breve pero elocuente, y que nos ayuda a contextualizar una pulsión territorial reciente y con una gran trascendencia a nivel local y regional —pero que también es importante saber interpretar en clave mediterránea:

Sólo ahora [1975], y desde hace veinticinco años, el horizonte del mar ha sido bruscamente redescubierto y se ha convertido en la gran atracción del turismo extranjero, cada vez con mayor impacto. Actualmente una orla de urbanización, casi continua, bordea la costa con una serie de puntos de concentración máximos, donde los chalés, los rascacielos, los hoteles y los campings se agolpan de cara al mar. Casi ningún espacio del litoral escapa a ese impacto: tanto las playas como los roquedales y las montañas. Desgraciadamente esta invasión turística se presenta, a menudo, sin ninguna idea de conjunto, sin una urbanización concertada —excepto en las llanuras del Rosellón. [...] Este nuevo elemento sobrepuesto puede hacer de los territorios catalanes un nuevo «país mariner» en incesante proceso de renovación⁴⁹.

8.2. Un apunte final sobre la «vocación mediterránea» de Cataluña

Completamos las consideraciones del presente apartado con un apunte que complementa los argumentos geográficos e históricos que nos han permitido hablar de la «vocación mediterránea» de Cataluña. Hacemos referencia a un período histórico relevante como ha sido el de la expansión medieval de la corona catalano-aragonesa por el Mediterráneo. Y, más concretamente, al reflejo que, en un momento determinado, ha tenido esta proyección mediterránea catalana —y con una especial incidencia en el plano del derecho internacional. Acudimos de nuevo a un breve párrafo de Jaume Vicens, como valoración sintética de este proceso. Escribe al respecto el historiador, en el capítulo «Imperio y libertad» de *Noticia de Cataluña*:

⁴⁸ VICENS VIVES, J., *Noticia de Catalunya*, Barcelona, 5ª ed. [original: 1954], Destino, 1975, pp.25-26.

⁴⁹ DEFFONTAINES, P., *op. cit.*, nota 41, p. 32 (adaptado).

Los historiadores conocen el desarrollo mercantil de Cataluña y saben que ocupamos un lugar en la lucha por la hegemonía en el Mediterráneo occidental e incluso que logramos organizar de modo admirable nuestra actividad comercial desde el punto de vista consular y jurídico. Nadie que tenga una mediana cultura histórica desconoce el valor de nuestro *Llibre del Consolat de Mar*, una de las piezas primordiales de la literatura jurídica marítima. [...] Aunque sin el éxito de portugueses, castellanos, neerlandeses, franceses e ingleses al abrirnos camino hacia las tierras de nueva colonización durante la Edad moderna, nuestra participación en la experiencia colonial de Occidente tiene un alcance suficientemente considerable como para que no pueda ser olvidada ni subvalorada. Si nuestras fuerzas languidecieron en los momentos en que el Atlántico se ofrecía con todas sus empresas tentadoras, no por ello debemos silenciar las notables realizaciones que emprendimos durante los siglos XIV y XV en el Mediterráneo⁵⁰.

En la práctica, la concepción y la razón de ser del *Llibre del Consolat de Mar*, su sentido esencial como compilación y la virtualidad de la que gozó hasta las codificaciones modernas, podemos considerarlos, en la línea de las apreciaciones de Jaume Vicens, un reflejo del sentido pactista y de intermediación que ha caracterizado a Cataluña, así como un reflejo de su proyección hacia el Mediterráneo desde tiempos inmemoriales hasta hoy mismo.

9. EL PARADIGMA MEDITERRÁNEO: UNA MANERA DE ENTENDER EL PASADO Y DE ABORDAR EL FUTURO

Completamos la reflexión recapitulando sobre algunas de las cuestiones que hemos estado tratando y que, en última instancia, pensamos que dan pie a plantear lo que era, en un primer momento, nuestro propósito: ver hasta qué punto, a partir de las cuestiones centrales que hemos ido haciendo aflorar en el conjunto del relato, podemos hablar de un patrón o de unas pautas globalmente compartidas (y susceptibles de ser proyectadas hacia el futuro). En otras palabras, discernir si podemos hablar, al fin y al cabo, de un *paradigma mediterráneo*.

Nuestra conclusión, en este sentido, es que en el mismo núcleo del pensamiento de Fernand Braudel sobre el Mediterráneo se puede discernir lo que, a nuestro modo de ver, sería un fundamento claro de ese paradigma. Hablamos, en la práctica, del «núcleo de significación» (en términos hermenéuticos) del pensamiento de Fernand Braudel que aflora en los tres párrafos que transcribimos a continuación. Párrafos que, partiendo de un concepto cardinal como es el de *Mediterráneo*, y enlazando dicho concepto con otro no menos trascendente para el autor,

⁵⁰ VICENS VIVES, J., *op. cit.*, nota 48, pp. 121-122.

que es el de *civilización*, creemos que dan la medida de una forma de ver el mundo que, en última instancia, podría ir tomando a través del espacio-tiempo (binomio genuinamente *braudeliano*) una dimensión progresivamente universal.

La historia del Mediterráneo, considerada en su globalidad —entre seis y diez mil años de historia en un mundo, en su conjunto, enormemente complejo, dislocado y contradictorio— [...] representa una masa de conocimientos nada fácil de reducir a una síntesis razonable. Podríamos decir, de hecho, que el pasado del Mediterráneo es una historia acumulada en capas tan espesas y densas como las de la historia de la lejana China. Ahora bien: si nuestro propósito es tratar de ofrecer una visión global de este mundo mediterráneo, lo idóneo será abordarlo directamente, desde el momento presente, apuntando a lo que consideramos que es su esencia y su razón de ser. Y, en este punto, pensamos que la respuesta debe ser rápida y nada ambigua. Más allá de las divisiones políticas actuales, el Mediterráneo está formado por tres comunidades culturales, tres enormes civilizaciones, tres modos cardinales de pensar, creer, comer, beber, vivir... Estas civilizaciones son, en realidad, los únicos destinos colectivos de larga duración cuyo trayecto podemos seguir de forma ininterrumpida a través de los vaivenes y de las peripecias de la historia mediterránea⁵¹.

Tres civilizaciones: Occidente en primer lugar quizá más bien habría que decir la Cristiandad, antigua palabra tal vez demasiado cargada de sentido; o aún mejor, la Romanidad: Roma fue y sigue siendo el centro de este viejo universo primero latino y después católico que se extiende hasta el mundo protestante, hasta el océano y el mar del Norte, el Rin y el Danubio; esto es, territorios a lo largo de los cuales la Contrarreforma plantó sus iglesias barrocas como tantos otros centinelas vigilantes; e incluso el mundo de más allá del Atlántico, como si el destino moderno de Roma hubiera sido conservar bajo su dominio el imperio de Carlos V «donde nunca se ponía el sol». [...] El segundo universo es el Islam, otro espacio inmenso que comienza en Marruecos y se proyecta, más allá del océano Índico, hasta Insulindia, que en parte fue incorporado por este dominio, y convertido, en el siglo XIII de nuestra era. [...] Hoy, el tercer personaje no se hace visible de buenas a primeras. Se trata del universo griego, el universo ortodoxo, que comprende, al menos, la península de los Balcanes, Rumanía, Bulgaria, buena parte de los países de Yugoslavia, la propia Grecia —donde la estela de la Hélade antigua parece revivir a cada paso—; también aparece, indiscutiblemente, la enorme Rusia ortodoxa. ¿Qué centro puede señalarse para este mundo? Constantinopla, se podrá decir: la Segunda Roma y Santa Sofía en su punto álgido. Pero, desde 1453, Constantinopla es Estambul, la capital de Turquía. El Islam turco ha conservado su parte de Europa, después de haber poseído toda la península balcánica en el momento de su cenit. Otro centro tuvo también, sin duda alguna, un papel: Moscú, la tercera

⁵¹ BRAUDEL, F., *op. cit.*, nota 4, pp. 157-158.

Roma. Pero también este centro ha dejado de ser un polo destacado de la ortodoxia⁵².

No podemos dudar que las civilizaciones son una guía excelente: porque atraviesan el tiempo y ganan la partida a su duración. Mientras gira la rueda de la historia se van manteniendo en su sitio, imperturbables. Gracias a esta inmovilidad arraigan en un pasado aún más antiguo de lo que parece a primera vista, y esta «larga duración» se acaba incorporando a su carácter. Porque, al fin y al cabo, la Romanidad no comienza con Cristo; el Islam no comienza el siglo VII con Mahoma; y el mundo ortodoxo no comienza con la fundación de Constantinopla en 330. En esencia, una civilización es una continuidad que, cuando cambia, incluso de la forma profunda que conlleva una nueva religión, asimila valores antiguos que de ese modo sobreviven y se mantienen como su misma sustancia. Las civilizaciones no son mortales –pese a lo que dijo Paul Valéry. Sobreviven a los avatares, superan a las catástrofes. Renacen, incluso, de sus cenizas⁵³.

RESUMEN: Proponemos una reflexión panorámica, y llevada a cabo desde una perspectiva de síntesis, sobre la significación del Mediterráneo, como concepto entendido en un sentido amplio (el mar, como hecho geográfico en sí mismo; pero considerando también su proyección en el espacio y en el tiempo), y sobre la mediterraneidad, entendida como el conjunto de valores que podemos asociar a este hecho geográfico en su desarrollo a lo largo de la historia. La reflexión, que toma como ejes articuladores el pensamiento de un historiador, Fernand Braudel, y de un geógrafo, Pierre Deffontaines, que han hecho del Mediterráneo el tema central de su obra, la acabamos concretando en las coordenadas específicas de Cataluña: país genuinamente mediterráneo, tanto en lo que se refiere a la geografía como a su proceso de construcción histórica —y en relación con el cual el período de expansión medieval hacia el Mediterráneo oriental, e hitos asociados al mismo como el *Llibre del Consolat de Mar*, brillan con luz propia. Completamos la reflexión con un apunte o idea de futuro: la consideración de los valores positivos asociados a la idea del Mediterráneo como *paradigma* a tener en cuenta, de un modo u otro, por sus posibilidades de aplicación en un sentido global.

PALABRAS CLAVE: Mediterráneo; complejidad física; interacción humana; encrucijada cultural; paisaje humanizado.

ABSTRACT: We propose a panoramic reflection, carried out from a synthesis perspective, on the significance of the Mediterranean, as a concept understood in a broad sense (the sea, as a geographical fact

⁵² *Ibid.*, pp. 158-160.

⁵³ *Ibid.*, pp. 160-161.

in itself; but also considering its projection in space and time), and about «mediterraneïtat» (*Mediterraneanness*), understood as the set of values that we can associate with this geographical fact in its development throughout history. The reflection takes as articulating axes the thought of a historian, Fernand Braudel, and of a geographer, Pierre Deffontaines, who have made the Mediterranean the central theme of their work, and is carried out in the specific coordinates of Catalonia: a genuinely Mediterranean country, both in terms of geography and its historical construction process —and in relation to which the period of medieval expansion towards the Eastern Mediterranean, and associated milestones such as the *Llibre del Consolat de Mar*, are widely recognized. We complete the reflection with an idea projected towards the future: the consideration of the positive values associated with the idea of the Mediterranean as a *paradigm* to be taken into account for its possibilities of application in a global sense.

KEYWORDS: Mediterranean Sea; physical complexity; human interaction; cultural crossroads; humanized landscape.

UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

Damián PAIKIN¹

Profesor de Relaciones Internacionales

Director del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos

Universidad de Buenos Aires

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. –2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO: SUS ORÍGENES Y SU DISCUTIDA ACTUALIDAD. –3. EL DESARROLLO SOCIAL: DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA AL MODELO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS. –4. DE LO SOCIAL A LO HUMANO: LA CRÍTICA DE AMARTYA SEN Y EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES. –5. LA APARICIÓN DEL CONCEPTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. –6. LAS DIFICULTADES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: COORDINACIÓN GLOBAL, TRANSICIONES NACIONALES Y EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN. 6.1 Responsabilidades comunes pero diferenciadas. 6.2 El trilema del desarrollo sostenible. 6.3 Luchar contra la desigualdad global: la carta de posibilidad de la idea de la sostenibilidad. –7. EL MAR COMO ESPACIO ESENCIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. –8. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La idea de la sostenibilidad ha adquirido en el mundo actual una centralidad imposible de ser discutida. Su presencia como eje articulador de la agenda positiva de la cooperación entre las naciones nos

¹ Además de Profesor de Economía Política Internacional en la Universidad Nacional de Lanús.

muestra un camino de salida para un mundo amenazado, entre otras cosas, por el desastre ambiental.

Sin embargo, faltando pocos años para alcanzar el horizonte temporal que nos planteaba la Agenda 2030 formulada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, aún queda mucho por hacer. De hecho, es una realidad que se llegará a esa fecha incumpliendo, como humanidad, la mayoría de las metas que se habían propuesto alcanzar quince años atrás.

Las razones para esta situación, sin dudas, son múltiples. Sin embargo, en este trabajo proponemos concentrarnos en la propia definición del concepto de sostenibilidad para analizar sus capacidades, pero también sus límites a la hora de guiar la acción coordinada multilateral en un mundo en transformación. Para ello, se pretende hacer un breve recorrido del propio concepto de desarrollo, para luego ingresar en el debate sobre la forma en que la sostenibilidad fue incorporada, como adjetivo, a dicho concepto.

2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO: SUS ORÍGENES Y SU DISCUTIDA ACTUALIDAD

Como idea política, el concepto de desarrollo reconoce su inicio tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Será la escuela modernista, de raíz estadounidense, la que buscará dar una respuesta a un elemento central del nuevo mundo que se alumbraba tras el fin de la contienda militar: las asimetrías entre los países en términos de riqueza.

Evidentemente, esta situación no era nueva. Sin embargo, el fin de la Segunda Guerra mundial enfrentaba a esta discusión a un nuevo escenario por tres razones principales. La primera, se vinculaba al proceso de descolonización que había comenzado a expandirse por el continente africano y asiático, generando la multiplicación de nuevas naciones donde la pobreza era una de sus marcas distintivas. La segunda, la presencia de un nuevo emergente, la Unión Soviética, que promovía la implementación del comunismo como una ideología justamente basada en la lucha contra la desigualdad. Y la tercera, la necesidad del propio Estados Unidos de construir una idea civilizatoria, una nueva utopía desde donde promover su modelo de hegemonía global. Y así, como en el siglo XIX la burguesía triunfante europea había condensado su ideario bajo el precepto de «orden y progreso» que guió el pensamiento positivista, la escuela modernista construyó el par «desarrollo y democracia» para expandir el ideario estadounidense a escala global.

Fue el presidente Harry Truman quien, en el Discurso de la Unión, en 1949, propuso al Congreso y a la sociedad norteamericana:

[...] un nuevo y audaz programa, el del desarrollo, para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas².

Este concepto logró rápidamente una gran aceptación global, principalmente por su condición universal. Ningún país estaba excluido de la posibilidad del desarrollo, hecho que, viniendo de formulaciones racistas como las existentes en el marco del imperialismo, mostraba una enorme diferencia en la propuesta estadounidense que se construía entonces desde una mirada igualitaria.

El desarrollo era visto como un camino posible para cada nación, al tiempo que construía una unidad en un mundo de diversas historias y recorridos: el del subdesarrollo. Así como había un único modelo de desarrollo, aunque alcanzable para cualquiera, los distintos procesos y formas de construcción social, que existían en el mundo periférico, también se organizaban en una sola categoría analítica definida como «subdesarrollo», transformando experiencias histórico-culturales diversas en una condición a ser superada.

Tal como plantea Esteva, tras el discurso de Harry Truman, dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas. En realidad, «desde entonces dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de otros [...] un espejo que reduce la definición de su identidad, la de una mayoría heterogénea y diversa, a los términos de una minoría pequeña y homogeneizante»³.

Esa minoría había seguido, según Truman y los intelectuales de la escuela modernista como Walt Whitman Rostow, una serie de pasos que debían ser copiados. Estos eran: en primer lugar, la revolución tecnológica agraria que además de aumentar la producción, liberaba mano de obra para su migración del campo a la ciudad, generando así el segundo paso necesario: la urbanización. La vida urbana no solo transforma demográficamente las sociedades, sino que también construye nuevas formas de socialización y transmisión de conocimientos que alientan el cambio económico y favorece el punto central de las sociedades desarrolladas. Su giro hacía la industrialización⁴.

Finalmente, el cuarto paso era la transformación institucional del Estado hacia formas más acordes con las nuevas demandas sociales y, sobre todo, económicas, racionalizando su funcionamiento en pos de

² VALCÁRCEL, M., *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo. Documento de Investigación*, Lima, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2006, p. 5.

³ ESTEVA, G., «Desarrollo», en SACHS, W. (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996, p. 36.

⁴ ROSTOW, W. W., *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. Ciudad De México, Fondo de cultura económica, 1961, pp. 35-39.

una lógica que brinde incentivos a los nuevos actores económicos al tiempo que modernice sus rutinas administrativas. Allí sí, entonces, con estos cuatro pasos realizados, la llegada al desarrollo sería una realidad cercana⁵.

Como se ve, estos pasos no eran sencillos e implicaban una gran movilización y transformación social. Pero al mismo tiempo no había impedimentos estructurales en ningún país para no hacer este esfuerzo modernizador. Por ello, incluso los Estados Unidos proponían ayudar a los países en vías de desarrollo con financiamiento para construir este camino de progreso que, a la vez, dotaba de mercados a su floreciente economía. Era, por tanto, una iniciativa de ganancias mutuas.

Sin embargo, esta visión rápidamente fue contestada desde diferentes nucleamientos intelectuales del mundo subdesarrollado. Quizás la escuela que más destacó en esta tarea fue la de aquellos reunidos en torno de la Comisión para América Latina y el Caribe (la CEPAL por su sigla en español), un organismo creado en el marco de Naciones Unidas justamente para indagar en las mejores formas de construir un camino válido para el desarrollo de dichas naciones.

Orientados por el pensamiento de su primer Secretario General, el argentino Raúl Prebisch, los *cepalinos* o estructuralistas llamaron la atención sobre un punto ciego del enfoque modernista: las razones de la existencia de un polo desarrollado y un polo subdesarrollado. Hasta ese momento el pensamiento modernista, aunque vagamente, parecía responsabilizar a cada sociedad por su nivel de desarrollo. Era, en definitiva, un problema endógeno, por suerte, solucionable.

Contrariamente a esta mirada, los pensadores de la CEPAL teorizaron el problema de las asimetrías a partir de las relaciones existentes en el sistema internacional, y particularmente en el sistema económico internacional, donde la historia y las relaciones de poder entre los Estados habían determinado que lugar ocuparía cada uno de ellos en la escala desarrollo-subdesarrollo.

Tal como planteaban Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto en su recordado texto *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, «entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas no solo existe una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución»⁶.

Es decir, que el problema del subdesarrollo tomaba un cariz exógeno a las capacidades y formas organizativas nacionales.

⁵ VALCÁRCEL, M., *op. cit.*, nota 2, p. 4.

⁶ CARDOSO, F. H. y FALETTTO, E., *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1977, p. 24.

Incluso algunos autores iban más allá asignándole a las asimetrías de desarrollo una lógica estructural en el capitalismo. Por caso, André Gunder Frank llega a plantear que la propia existencia del desarrollo en algunos territorios no era explicable sin la existencia del subdesarrollo en otros en virtud de la extracción y la transferencia de riquezas⁷.

Esta reflexión impugnaba de plano el principio universal del desarrollo modernista. Si para que unos sean desarrollados, debía haber otros subdesarrollados, la posibilidad del camino común se convertía en una ilusión y, en última instancia, en una trampa, ya que la salida de la condición de subordinación para algunos países, hicieran lo que hicieran, era de todas formas imposible en el sistema existente.

Este debate, aún existente, atravesó en forma hegemónica las discusiones en torno al concepto de desarrollo entre las décadas de los años cincuenta y setenta del siglo pasado. Y, como veremos, se traslada también a la propia condición de posibilidad de la idea del desarrollo sostenible, porque de no ser posible un modelo de desarrollo universal, la propia condición de la sostenibilidad ambiental se vuelve una quimera. Pero sobre eso volveremos más adelante.

3. EL DESARROLLO SOCIAL: DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA AL MODELO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS

Lo cierto es que antes de incorporar la cuestión ambiental, el concepto de desarrollo se amplió en otro sentido: el social. Si hasta los años setenta el desarrollo era entendido exclusivamente en términos de crecimiento económico y su medición se asociaba a la noción del producto interior bruto (PIB) per cápita, tras esa bisagra temporal, la mirada sobre el concepto comenzó a complejizarse.

En esta situación influyeron diferentes cuestiones. Por un lado, el fracaso de las políticas industrialistas en la periferia que mantuvieron, tras numerosos intentos, altos grados de desigualdad en los países subdesarrollados, como los latinoamericanos, que terminaron implosionando con la crisis de la deuda externa de los años ochenta. Esto generó una gran desilusión sobre el discurso del desarrollismo económico abriendo la puerta a nuevas respuestas a viejas preguntas como fue la avanzada neoliberal de los años noventa, que en su giro individualista trajo al centro del debate la pregunta sobre la libertad personal⁸.

⁷ GUNDER FRANK, A., *América Latina: Subdesarrollo o Revolución*, Ciudad de México, Editorial Era, 1969, p. 65.

⁸ HARVEY, D., *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, AKAL, 2005, 9, p. 3.

Por el otro lado, la aparición de una serie de demandas de nuevo tipo nacidas principalmente de la juventud tanto en Europa como en Estados Unidos (el mundo desarrollado) que mostraban altos grados de insatisfacción aún con niveles más que aceptables de ingresos. Enmarcados en las discusiones sobre una nueva generación de derechos (sociales, sexuales, del derecho a la diversidad), estos colectivos comenzaron a preguntarse sobre si las condiciones del desarrollo solo se relacionaban con la generación de riquezas o si se debían incorporar otras dimensiones para arribar a dicho objetivo.

Se precisaba, entonces, una teoría que «contemplara los derechos de las minorías culturales al tiempo que fuera compatible con las justas reivindicaciones de los grupos sociales que se encuentran en situación de desventaja [...] siendo que existen importantes analogías en las exigencias de justicia que plantean tales movimientos sociales habida cuenta que unos y otros han sido excluidos y marginados en virtud de su diferencia»⁹.

Sin embargo, la respuesta a este interrogante no fue sencilla. Si ser desarrollado no era solamente ser rico, ¿qué era? La respuesta llegó de la mano, entre otros, del filósofo John Rawls: una sociedad desarrollada es una sociedad justa, puntualizó. Su teoría de la justicia amplió la forma de pensar el desarrollo incorporando las ideas de igualdad y libertad como fundantes de esa construcción normativa.

Simplificando, John Rawls se preguntó cuáles eran las bases éticas de una sociedad justa. Para ello, elaboró un modelo hipotético de la construcción de una nueva sociedad retomando la idea del contractualismo clásico de fines del siglo XVIII encarnado en las figuras de Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau. Si ellos querían entender las bases de una sociedad cuyo poder no emanaba de Dios, John Rawls buscaba construir las bases de una sociedad fundada en el criterio de justicia como garante del desarrollo.

Para este nuevo contrato social, John Rawls impuso una condición: que todos los miembros que formarían parte de esa nueva sociedad y, por tanto, de la construcción de sus normas, no supieran en qué lugar social se ubicarían cuando esta se constituyera. Lo denominó el velo de la ignorancia. Dice Francisco Caballero con relación a este punto:

[...] al escoger principios para el fomento de sus propios intereses (los individuos) elijen aquellos principios que protegen todo tipo de intereses, pues no saben cuáles serán los suyos. Actuar tras el velo de ignorancia, en ventaja propia, implica actuar en ventaja de todos. De esta manera nadie desatiende sus propias pretensiones, pero tampoco

⁹ KYMLICKA, W., *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 36.

pisotea las de los demás, no por razones altruistas sino por razones del cálculo general que se aplica¹⁰.

A partir de esta propuesta, John Rawls concluyó que cada integrante de esta nueva sociedad, ante la incertidumbre, impulsaría solamente normas que agregaran derechos sin quitárselos a nadie. Creyó ver allí, entonces, el fundamento de la justicia y promovió como cuerpo central de su sociedad ideal la constitución de dos principios ineludibles: primero, el principio de las libertades, donde cada individuo pueda tener un esquema de libertades básicas que sean compatibles con un esquema semejante para los demás (libertades políticas, de expresión, de propiedad privada, contra el arresto arbitrario, entre otras); y segundo, el principio de la diferencia, donde las desigualdades económicas que necesariamente existirán, fruto del esfuerzo y la capacidad individual, se construirán desde un piso común establecido para todos a partir de un esquema de igualdad de oportunidades.

De esta forma, John Rawls estableció el fundamento de una sociedad que pudiera combinar las nociones de libertad e igualdad en un determinado equilibrio al que él definió como justo.

Sobre esta base, en los años ochenta, la discusión sobre el concepto de desarrollo ingresa en un nuevo camino. Se aparta de la discusión meramente asociada al crecimiento económico e incorpora la dimensión social. El desarrollo pasa a ser también una externalidad positiva de una comunidad socialmente integrada y respetuosa de las libertades individuales.

Nace así, el enfoque de las necesidades básicas. Paul Streeten, entre otros, retoma el planteo de John Rawls y centra su mirada en orientar las discusiones globales (en su caso a partir del accionar en el seno de la Organización Internacional del Trabajo) en torno a la construcción de un escenario de igualdad de oportunidades mínimas en cada sociedad. Las sociedades desarrolladas, plantea, son aquellas que brindan el mayor acceso a sus ciudadanos a un conjunto mínimo de bienes y servicios indispensables para la vida y la dignidad humana.

«Se debe empezar a entender a los bienes no como un fin en sí mismo sino como un medio para alcanzar otros fines»¹¹, planteaba el autor en referencia a la construcción de políticas de desarrollo que superaran la mirada productivista.

Así las políticas de acceso a agua potable, saneamiento, vivienda y alimentación, como afirma Marcelo Valcárcel pasan a ser estandari-

¹⁰ CABALLERO GARCÍA, F., «La teoría de Justicia en John Rawls», *Iberoforúm*, vol. 1, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2006, núm. 2, p. 9.

¹¹ STRETEN, P. et al., *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 17.

zadas y cuantificadas para poder incluirlas en los índices de desarrollo globales, construyendo niveles mínimos globalmente aceptados¹². De esta manera, la variable «acceso» se vuelve el elemento principal del nuevo modelo de desarrollo social. Ya no es pensar si creció o no el PIB per cápita, sino cómo ese crecimiento se distribuyó en la sociedad.

4. DE LO SOCIAL A LO HUMANO: LA CRÍTICA DE AMARTYA SEN Y EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES

Contradictoriamente con este pensamiento, el economista y sociólogo bengalí Amartya Sen planteó un enfoque que prontamente lograría instalarse como hegemónico al punto de ser el eje sobre el cuál se formularía el índice de desarrollo más extendido de la actualidad: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El planteo de Amartya Sen se centró en la crítica a la lógica de la distribución de bienes, al considerar que la uniformidad como criterio atentaba contra la diversidad de proyectos de vida individuales y comunitarios, al tiempo que colocaba a los individuos en una lógica pasiva como meros receptores y no como agentes del desarrollo.

Frente a esto, el planteo de Amartya Sen puso de relieve la existencia de innumerables formas de alcanzar el desarrollo, promoviendo antes que la distribución de bienes, la construcción de capacidades sociales para que los individuos, empoderados como actores del desarrollo, construyeran el camino a su propio bienestar. En palabras del autor:

El proceso de desarrollo no consiste esencialmente en extender la oferta de bienes y servicios, sino las capacidades de la gente. Al centrarnos sobre estas últimas nos vemos obligados a ver los problemas teóricos y las medidas prácticas bajo una luz especial. Necesitamos prestar más atención a crear y asegurar los derechos y convertirlos en capacidades¹³.

Con estos preceptos, 1990, el PNUD se lanza a diseñar una herramienta que construyera un índice de desarrollo desde la combinación de capacidades. Su fundamento y su simplicidad permitieron extenderlo sobre el conjunto de la humanidad y convertirlo en un instrumento legitimado como ordenador de los países y guía de las políticas domésticas.

¹² VALCÁRCEL, M., *op. cit.*, nota 2, p. 6.

¹³ SEN, A., (1983) «Los bienes y la gente», *Revista de Comercio Exterior*, vol. 33, Ciudad de México, Banco de Comercio Exterior, 1983, núm. 12, p. 9.

En él, las tres dimensiones para tener en cuenta son la educación, la salud y el ingreso. Lo social y lo económico. La síntesis de más de cuarenta años de debates expresados en un instrumento sencillo, de fácil construcción y compatibilidad entre los Estados, y de amplio entendimiento para las sociedades.

Sin embargo, así como en su momento el concepto de desarrollo asociado a lo económico mostró sus límites, apenas dos años después de su formalización, el concepto de desarrollo humano también comenzó a ser cuestionado, aunque pasaron muchos años para que la nueva mirada lograra imponerse. Nos referimos al planteo del desarrollo sostenible.

5. LA APARICIÓN DEL CONCEPTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En 1992, inspirada en los resultados del Informe de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (también conocido como informe Brundtland, por su presidenta, la ex primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland), las Naciones Unidas convocan a la Conferencia Sobre Ambiente y Desarrollo en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil.

En ella los representantes de los países llaman a incorporar una nueva dimensión al debate sobre el desarrollo. Lo hacen bajo un esquema inicial que intenta poner la preocupación ambiental en la agenda. Por tanto, construyen la idea de que, al pilar económico y social, era preciso incorporarle, para hablar de desarrollo, un nuevo elemento: el ambiente. Como plantea el propio informe de la Comisión:

El desarrollo sostenible requiere que las sociedades satisfagan las necesidades humanas aumentando el potencial productivo y asegurando la igualdad de oportunidades para todos; se puede lograr el desarrollo sostenible únicamente si la evolución demográfica está en armonía con el cambiante potencial productivo de los ecosistemas.

El desarrollo construido desde esta mirada tripartita llevará a partir de ese momento un nuevo adjetivo: sostenible. Y su lema girará en la posibilidad de legar a las generaciones futuras un mundo que pueda ser capaz de satisfacer sus necesidades en la misma forma que lo hace para las generaciones actuales. O, lo que es lo mismo, el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

Este llamado de atención que, por supuesto, reconocía antecedentes, como la propia Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo en 1972, ha recorrido a partir de su constitución como idea un camino paradójal. Al mismo

tiempo que la importancia de la sustentabilidad crecía en la agenda global, la situación ambiental se deterioraba cada vez más trayendo de nuevo a debate el punto planteado anteriormente en este trabajo por las corrientes dependentistas: la existencia o no de un camino común al desarrollo.

Ahora la crítica al pretendido universalismo del desarrollo no se apoyaba en una crítica al sistema capitalista per se, sino a una mirada realista de carácter ecológico. El mundo, como entidad física, no podría soportar el tipo y el nivel de consumo de las sociedades «desarrolladas», si este modelo se extendiera al conjunto de la humanidad.

Cuestiones como el agujero de ozono, el cambio climático, la acumulación de desperdicios en el mar, la contaminación de las fuentes de agua segura, la desertificación, pasaron a integrar la agenda global a partir de la Cumbre de la Tierra del 1992, incorporando al mismo tiempo y por primera vez, la crítica al propio concepto de desarrollo.

Si hasta ese momento la crítica al concepto llegaba por su estrechez (que incluía y que no) ahora con la idea de sostenibilidad se impugnaba la propia idea teleológica de concepto – utopía o concepto guía que acompañó al desarrollo desde su nacimiento como proyecto civilizatorio. De repente, ser desarrollado (sobre todo en términos económicos) comenzaba a ser asociado con la idea de depredación ambiental.

Así, la idea de desarrollo no solo dejaba de ser universal, ya que era imposible lograr esos grados de avance sin que el mundo estalle, sino que incluso dejaba de ser «deseada».

6. LAS DIFICULTADES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: COORDINACIÓN GLOBAL, TRANSICIONES NACIONALES Y EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN.

La reacción frente a esta situación fue urgente y profunda, principalmente al interior de los países centrales. Impulsados por vastos sectores de la población muchos Estados se volcaron a la construcción de una serie de políticas, en parte autocríticas, que impulsaron con mucha fuerza la transición energética y la construcción de una agenda verde con el objetivo de mejorar sus propios resultados en la materia. Particularmente en la Unión Europea (UE) es donde este proceso se mostró más activo con la construcción del Pacto Verde Europeo en 2019, como expresión de un recorrido de ideas nacido años antes y que expresaba la necesidad de que el componente ambiental atravesara transversalmente el conjunto de las políticas públicas.

Tal como afirma José Antonio Sanahuja:

El Pacto Verde Europeo va más allá de la habitual lógica gradualista y tecnocrática de política sectorial habitual en las instituciones europeas en materia de energía, clima, o biodiversidad. Es una estrategia integral, de gran calado político y alcance societal. Hace de la lucha contra el cambio climático la principal meta de la Unión Europea¹⁴.

En particular, la acción centrada en la descarbonización y la búsqueda de la neutralidad climática para 2050 (hecho puesto en duda a partir de la guerra en Ucrania) se centró en la construcción del Régimen de Comercio de Emisiones (RCDE) que plantea la existencia de un mercado de carbono donde las empresas, que se ubiquen por encima de las emisiones permitidas, deberán confluír para obtener mayores límites. El concepto es que finalmente será mucho más ventajoso proponer la transición hacia tecnologías más limpias que proveerse de créditos de carbono en el mercado el cual, a la vez, iría paulatinamente decreciendo en su volumen.

Sin embargo, el hecho de encarar estas acciones de forma unilateral planteó una serie de problemas que pusieron de nuevo la sostenibilidad en debate desde una nueva perspectiva: la desigualdad. Al plantear la transición energética desde un fuerte compromiso ambiental, pero sin el acompañamiento de otras regiones estas acciones comenzaron a marcar dificultades de competitividad para la economía europea frente a otros actores con preocupaciones ambientales menores.

Ante esto, lo que era un régimen propio comenzó a generar otras normas para el relacionamiento con el resto del mundo, obligando a construir una serie de barreras comerciales para evitar la fuga de carbono o el llamado «*dumping ambiental*», que tiende a producir una pérdida de competitividad de la economía europea. Ejemplo claro de esto es el denominado *Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal*, de 2023¹⁵, que impide la importación de una serie de productos que se hayan producido en terrenos desforestados (cacao, carne, madera, soja, entre otros), provocando la reacción de los países periféricos, quienes reclaman el cumplimiento del principio número 12 de la Declaración de Río que plantea:

Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en

¹⁴ SANAHUJA, J. A., «El Pacto Verde, NextGenerationUE y la nueva Europa geopolítica», *Documento de Trabajo 63 (segunda época)*, Madrid, Fundación Carolina, 2022, p. 6.

¹⁵ Reglamento publicado en el *DOUE* L 150, de 9 de junio de 2023.

mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. *Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador.* Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional¹⁶.

Así, entonces, se ponen de manifiesto dos cuestiones claves y aún irresueltas en torno a la idea de sostenibilidad:

Primero, la incidencia global de los problemas ambientales, que obliga a una coordinación total de las acciones políticas de las naciones para mitigar sus consecuencias y que trae consigo el concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas que desarrollaremos a continuación. Y segundo, la condición de trilema que se esconde bajo la idea de desarrollo sostenible y que pone en permanente tensión a las tres dimensiones constitutivas del concepto.

6.1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas

El ejemplo del Reglamento de Deforestación aplica claramente como un tamiz sobre el cual se pueden desplegar las distintas posiciones sobre la cuestión. Para los países desarrollados, en este caso europeos, consumir productos provenientes de la deforestación (más allá de posibles planteos proteccionistas ocultos) implica un impulso a la destrucción del planeta y, su traba, es un incentivo a la transformación productiva a la cuál incluso pueden ayudar a financiar. Para los proveedores, por caso los países latinoamericanos, el reglamento implica una pérdida de una oportunidad comercial que mejore sus alcaídas economías debido a un problema que, si bien reconocen, no han provocado, como es la degradación ambiental.

La cuestión entonces es que se entiende por responsabilidades diferenciadas. Mientras para los países desarrollados, la diferenciación de responsabilidades proviene de sus mayores recursos y capacidades, para los países en desarrollo proviene de su diferencial (menor) como responsables del problema en virtud del grado histórico de uso y abuso de los recursos naturales y de su contribución al cambio climático a partir de las emisiones de carbono.

Esta diferencia de miradas impacta directamente no solo en quién debería financiar la transición, sino en quién controla la ejecución de

¹⁶ NACIONES UNIDAS, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.*, principio 12. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. 1), Río de Janeiro, 3 a 14 de junio 1992, principio 12.

ese financiamiento y quien define en qué y cómo se debe utilizar. Ante este escenario el presidente de Malawi, Lazarus Chakwera ha sido terminante al dirigirse a los países más ricos:

Esto no es un acto de caridad. Así que paguen o mueran con nosotros¹⁷ —tras lo cual agregó—. Cuando decimos que cumplan su promesa, no se trata de caridad, sino de pagar una cuota de limpieza. Si han estado involucrados en los cambios que ha experimentado el mundo, limpiémoslo, pero hay que responsabilizarse¹⁸.

Ambas posiciones, que aparecen como radicalmente opuestas, se asientan en una «ambigüedad constructiva»¹⁹ planteada por los negociadores de la Cumbre de Rio como forma de resolver el conflicto en torno a la pregunta de cómo se llegó hasta esta situación. Todos acordaban que los países desarrollados debían dar un paso adelante en relación con la acción climática. Pero no había acuerdo en las razones. Por ello, la ambigüedad fue la salida plasmada en el principio 7:

Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Como se observa, al referirse al rol de las sociedades pareciera haber un reconocimiento de la responsabilidad de los países desarrollados, más no se acepta el rol histórico como causantes del problema asociado a su modelo productivo. Por el contrario, la mención a las capacidades aparece claramente expresada. En todo caso, la ambigüedad constructiva no es más que la expresión de un desacuerdo que aún hoy frustra las acciones comunes y da paso a iniciativas unilaterales que, ciertamente, tienen resultados acotados.

6.2. El trilema del desarrollo sostenible

La segunda cuestión clave asociada a la sostenibilidad, se vincula al trilema vinculado a su propia definición. Dani Rodrik acuñó el concepto del trilema para observar como las condiciones de la globalización neoliberal estaban afectando decididamente la capacidad regulatoria de los Estados nacionales y la democracia al interior de los países, y

¹⁷ Cita extraída del portal ADN Radio. Disponible en <https://www.adnradio.ar/paguen-o-mueran-con-nosotros-el-presidente-de-malawi-asegura-que-los-paises-ricos-no-han-cumplido-lo-pactado-en-la-lucha-contr-el-cambio-climatico/>

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ BINIAZ, S., (2016) «Common but Differentiated Responsibilities: Punctuation and 30 Other Ways Negotiators Have Resolved Issues in the International Climate Change Regime», *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, vol. 1, 2016 núm. 6, p.39.

particularmente, de los países más atrasados. En este mismo sentido, este trilema del desarrollo sostenible afecta en forma diferenciada a los Estados y requiere, para su resolución, un cambio en la lógica de la gobernanza global y de las relaciones entre el norte y el sur²⁰.

Hablamos de trilema por la relación conflictiva existente entre las tres dimensiones que componen el concepto de desarrollo sostenible y que habitualmente se plantean como pilares: el pilar económico, el ambiental y el social. Sin embargo, tal como planteamos en un trabajo anterior:

[...] antes que imaginarlo bajo el modelo de tres patas o pilares, se debe pensar (el desarrollo sostenible) bajo la figura de un triángulo con tres desafíos presentes al mismo tiempo: el equilibrio inter-generacional, la inclusión social y el cambio estructural o transición productiva, donde las tres puntas se encuentran en permanente conflicto, particularmente —aunque no solo— en los países que basan su modelo de desarrollo en los recursos naturales²¹.

Y este es el caso de América Latina, donde aproximadamente uno de cada dos dólares de exportaciones provienen de esas fuentes²².

En este marco, la posibilidad de un mayor crecimiento que financie una mejora en la vida de las generaciones actuales a partir de nuevos empleos o mediante la ampliación de los recursos estatales difícilmente pueda escapar a algún tipo de desafío ambiental. Y esto, que ya sería un dilema difícil de manejar, se complejiza ante la necesidad de destinar parte de las ganancias obtenidas a promover cambios en la matriz productiva para no continuar devastando el planeta e, incluso, ante la necesidad de pensar un futuro frente al agotamiento de los recursos no renovables.

En los países desarrollados, como hemos visto, el trilema también se hace presente, aunque desde otra perspectiva. Allí, la búsqueda de mejora ambiental implica la financiación de la transición energética y productiva y los propios límites asociados a las nuevas lógicas de producción determinan una pérdida en la competitividad de sus economías, remitiendo en un problema de aumento de la inequidad social.

²⁰ RODRIK, D., *La paradoja de la globalización*; Barcelona, Antoni Bosch, 2012, pp. 203-211.

²¹ PAIKIN, D., «Debates en torno al trilema del desarrollo sostenible. Una mirada desde el Sur global», *Revista CEERI Global*, Buenos Aires, CEERI, 2022, núm. 2, p. 272.

²² ALBRIEU, R., *Desarrollo sostenible y recursos naturales en América Latina*. Montevideo, Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur), 2017, p. 16.

6.3. Luchar contra la desigualdad global: la carta de posibilidad de la idea de la sostenibilidad

En este escenario, el primer planteo para lograr construir lo que Emilice Möhle y Daniel Schteingart definen como un ecodesarrollismo, es centrar la mirada sobre la transformación de las relaciones globales entre el norte y el sur²³. Sin ello, no hay ninguna posibilidad de evitar el colapso desde políticas nacionales, ya que el principal problema del trilema del desarrollo sostenible y de la propia idea del desarrollo sostenible como proyecto universal, es la desigualdad global.

No se trata de un planteo naif, sino basado en la realidad de ambos polos (el norte y el sur global) que no verán satisfechas sus demandas en soledad. Por parte de los países desarrollados, el ejemplo propuesto del reglamento de deforestación y la reciente aplicación del Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono (CBAM por su sigla en inglés)²⁴, muestra a las claras las dificultades de construir un proceso verde en un marco de socios que busquen burlar tales requisitos²⁵.

Por su parte, para la periferia, el apoyo en su transición y la existencia de financiamiento para la misma, así como una política comercial más igualitaria, los llevará a afrontar el proceso con una visión más proactiva entendiéndose como socios en la mejora del planeta y no como aquellos que deben venir a reparar el problema que no han creado, asumiendo costos que impactan sobre su capacidad productiva y, en última instancia, sobre la posibilidad concreta y actual de mejorar la vida de su población a partir de la obtención de mayores ingresos surgidos de la explotación de sus recursos naturales.

En este camino de lucha contra la desigualdad global, dos instrumentos pueden ser fundamentales. Uno es el denominado «deuda por acción climática», donde se condonan las deudas de los países subdesarrollados, a cambio de que dicho dinero sea invertido en la preservación de bosques y recursos que aporten a la mejora del ambiente. Esta idea, aunque no es novedosa, aún no logró implicar a los actores involucrados, y particularmente a los acreedores más interesados en recuperar lo invertido. Sin embargo, una mirada más intertemporal muestra a las claras las ventajas económicas de esta propuesta para el conjunto de la humanidad.

²³ MÖHLE, E. y SCHTEINGART, D. «Hacia un ecodesarrollismo», *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, FES, 2021, núm. 295, pp. 53-56.

²⁴ Se trata de un arancel extra introducido a partir del mes de diciembre de 2023 que busca imponer una sobre tasa a aquellos productos importados que generen en su producción fuertes emisiones de gases de efecto invernadero y que, a partir del uso de tecnologías más dañinas pero más baratas que las permitidas en territorio europeo, generen una competencia ambientalmente desleal con los productores locales.

²⁵ SANAHUJA, J.A., *op. cit.*, nota 14, pp. 7-10.

El segundo instrumento, es la liberalización de patentes, sobre todo de tecnologías asociadas con energías limpias y procesos productivos más amigables con el medio ambiente. En un mundo donde la nueva división del trabajo se plantea entre los productores y los adoptantes de tecnología²⁶ y la defensa de la propiedad intelectual está en el centro de todos los debates globales, la eximición del pago de patentes y *royalties* se convierte en un gran mecanismo de igualación global.

7. EL MAR COMO ESPACIO ESENCIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Todas estas negociaciones e instrumentos propuestos se vinculan a una compleja realidad: el hecho de que las acciones ambientales, como mencionamos, deben tener características globales, pero quien debe llevarlas a cabo, en virtud de su soberanía sobre sus territorios y sus recursos, sean los Estados Nacionales.

Incluso desde antes de 1992, pero sobre todo luego de la Cumbre de Río, esta situación se buscó solucionar a partir del perfeccionamiento de regímenes marcos, los conocidos como Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMAs), como el referido a Cambio Climático, cuya actualización permanente se busca consensuar a partir de las Conferencias de las Partes, las conocidas COPs²⁷.

Las COPs son reuniones periódicas de negociadores de las Partes contratantes del AMUMA para revisar y ampliar la implementación del tratado. De hecho, estos espacios incluso podrían ser vistas entonces, paradójicamente, como un mecanismo de erosión lento y constante de la soberanía estatal, a medida que más y más cuestiones ambientales van siendo objeto de regulación internacional.

Ahora bien, este esquema que, en última instancia descansa en el poder de policía y agencia de los Estados Nacionales, no es aplicable a las cuestiones marítimas, al menos en alta mar. Efectivamente, las cuestiones que afectan a los océanos son de los pocos ámbitos donde ha costado muchísimo construir un acuerdo multilateral, principalmente por la dificultad de encontrar un ente regulador fuera de la lógica *westfhaliana* estatista, al tiempo que una ingeniería de financiamiento concreta para llevar adelante las tareas.

²⁶ DULCICH, F., «Desarrollo y adopción de tecnología. ¿La nueva división internacional del trabajo», *Revista Cuadernos de Economía*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2018, núm. 37, pp. 11-12.

²⁷ SAND, P., «The History and Origin of International Environmental Law: Origin»; en *The International Library of Law and the Environment*, Oxford, Edward Elgar Publishing Limited, 2015, p. 13.

Es en este escenario donde la coordinación se vuelve además de necesaria, urgente. Ejemplo de esto son los esfuerzos denodados por ampliar la ratificación del nuevo «*Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*»²⁸ alcanzado en 2023, que busca poder establecer medidas de conservación, como áreas marinas protegidas, y de uso sostenible, en alta mar. Así como también las tareas para arribar a propuestas comunes sobre los desechos plásticos, que afectan en forma particularmente intensa a las especies marinas y que ya han constituido áreas de acumulación de cientos de kilómetros.

Estos dos pilares son quizás los esfuerzos comunes más amplios en relación con la preservación de los océanos. Sin embargo, aún con estos avances, quizás este ámbito sea el de menor avance y capacidad de cuantificación de resultados entre los diecisiete incluidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Basta detenerse en la lectura de las metas del Objetivo 14 sobre Vida Submarina para dimensionar las dificultades exhibidas para su resolución.

Por tanto, los océanos y mares son la muestra más clara de la necesidad de recuperar la mirada universal del concepto del desarrollo sostenible, el cual será para toda la humanidad, o no será nada. A diferencia del viejo concepto de desarrollo pensado a mediados del siglo pasado, la idea de escalas del desarrollo no tiene razón de ser con respecto a la sostenibilidad. Las diferencias actuales de capacidades ambientales son solo asimetrías de muy corto plazo. Si no hay una respuesta coordinada, el mediano plazo nos encontrará a todos los países en un mismo lugar: el de la imposibilidad de la vida en el planeta.

8. CONCLUSIONES

Nacido hace más de setenta años, el concepto de desarrollo no ha parado de ampliar su importancia. Su agenda, tal como expresan los Objetivos de Desarrollo Sostenible deja en la actualidad poco espacio para la emergencia de otros conceptos cuando se piensa en el terreno de la cooperación internacional. Así como la seguridad es el eje de las acciones conflictivas, el desarrollo es el amo y señor de la agenda positiva global.

Todo se vincula al desarrollo. Y sino, posiblemente prontamente lo haga. Porque su valor se funda en su pretensión de universalidad. Nos muestra la posibilidad de una vida digna para todos y todas. Justamen-

²⁸ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, A/CONF.232/2023/4, Nueva York, 19 de junio de 2023.

te, cuando esta idea más sufrió fue cuando esta premisa fue puesta en duda.

La primera impugnación llegó de la mano de los intelectuales del estructuralismo latinoamericano, quienes englobados en la CEPAL pusieron el foco en la imagen de una moneda de dos caras: el desarrollo solo era posible en un mar de subdesarrollo.

La segunda impugnación apareció tiempo después con la idea de la sostenibilidad ambiental como condición de existencia del desarrollo. Y lo hizo al mostrar las debilidades del proceso. Al contrario del caso anterior, aquí no se establecía la idea de la doble cara. Sino que se observaba como la acción de los Estados antes que favorecer la universalización del proceso pugnaban, quizás en un reflejo del momento anterior, por obtener ganancias relativas.

Sin embargo, por definición, el desarrollo sostenible no admite salidas individuales. Evidentemente ya el desarrollo definido en términos económicos e incluso sociales encontraba problemas con la existencia de las asimetrías globales. Por ello desde su propia constitución como idea, fue asociada a la lógica de la cooperación, aunque la construcción de índices y rankings de desarrollo hablan a las claras de la importancia de la diferenciación y la utilidad de la existencia de escalas.

Pero todo esto se vuelve inútil para pensar el desarrollo sostenible. El planeta es una unidad y la destrucción del ambiente en un país afectará indefectiblemente al conjunto. Por ello, la única salida es la cooperación global, la cual, no puede obviar la discusión en torno a la igualdad principalmente en términos económicos. Resolver dichas inequidades es la mejor forma de superar los problemas asociados al ambiente tanto en la periferia como en los países centrales.

Y es a la vez la mejor forma de encarar la problemática del mar, donde la ausencia de acuerdo sobre quien es la agencia legitimada para establecer acciones sobre el mismo ha generado que sea sin dudas el espacio más afectado por el deterioro ambiental, y aquel donde menos se avanzó.

En definitiva, el concepto de desarrollo ha persistido en el tiempo y ganado preeminencia por su capacidad de ser pensado como una hoja de ruta universal. La sostenibilidad no hace más que reforzar ese criterio poniéndola en el centro del debate. Es una tarea de toda la humanidad mantenerla en ese lugar.

RESUMEN: El mundo actual vive una situación paradójica. Mientras el desarrollo sostenible se erige como uno de los ejes centrales del debate actual, la situación ambiental se degrada cada día más. En este marco, el presente trabajo busca encontrar algunas claves para la interpretación de este fenómeno repasando, por un lado, la historia de la idea del desarrollo sostenible y, por el otro, sus límites con relación a su pretensión de universalidad en un mundo sumamente desigual.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo Sostenible; medioambiente; desigualdad; política internacional.

ABSTRACT: The world today is experiencing a paradoxical situation. While sustainable development stands as one of the central axes of the current debate, the environmental situation is deteriorating more every day. In this framework, the present work seeks to find some keys for the interpretation of this phenomenon by reviewing, on the one hand, the history of the idea of sustainable development and, on the other, its limits in relation to its claim of universality in an unequal world.

KEYWORDS: Sustainable Development; environment; inequality; international politics.

DEL *LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR* A LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR: ORÍGENES Y PARALELISMOS EN EL ARREGLO PACÍFICO DE LAS CONTROVERSIAS MARÍTIMAS INTERNACIONALES

Eduardo JIMÉNEZ PINEDA

Profesor Sustituto (acreditado a Contratado de Doctor)

Área de Derecho Internacional Público

Universidad de Córdoba

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. –2. ALGUNAS CONSIDERACIONES HISTÓRICAS SOBRE EL *LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR*. 2.1 Recorrido histórico por la formación del *Libro del Consulado del Mar*. –3. LAS ORDENANZAS DE LA ANTIGUA FORMA JUDICIARIA DEL CONSULADO DEL MAR CONTENIDAS EN EL *LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR*. –4. EL SISTEMA DE ARREGLO DE CONTROVERSIAS DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR Y SUS PARALELISMOS CON EL DEL *LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR*. 4.1 Principales rasgos del sistema de arreglo de controversias de la CNUDM. 4.2 Principales paralelismos y similitudes entre los sistemas de solución de diferencias de la CNUDM y del *Libro del Consulado del Mar*. –5. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2022 se conmemoraron señalados aniversarios de dos normas fundamentales en la regulación jurídica de los mares y océanos: el *Libro del Consulado del Mar* (o, más precisamente, de uno de sus antecedentes, las *Costums* de Tortosa de 1272) y la Convención de las

Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, la Convención o CNUDM, que fue adoptada en 1982).

Estos dos cuerpos normativos, el primero en buena medida declarativo de costumbres del mar y el segundo fruto del proceso de codificación y desarrollo progresivo del Derecho internacional más largo en la historia de las Naciones Unidas, han recibido un alto grado de seguimiento y aplicación, el primero en el tiempo (aproximadamente, desde el siglo XIII hasta el XIX) y el segundo en el espacio (con ciento sesenta y ocho Estados partes), sin perjuicio de que la gran mayoría de sus disposiciones sustantivas sean universalmente aplicadas.

Aunque ambos instrumentos comparten como objeto normativo la regulación de actividades y usos del mar, como pone de manifiesto, entre otros preceptos, el relativo al deber de prestar auxilio a las personas en peligro en el mar (título VIII, cap. 60 del *Libro del Consulado del Mar* y parte VII, art. 98 de la Convención, respectivamente), también es cierto que el primer texto lo hace desde una perspectiva más privada, mercantil, centrada en el patrón y los marineros, mientras que la Convención parte de una perspectiva internacional, eminentemente pública, centrada en el Estado.

A mi juicio, uno de los mayores elementos que ambas normas tienen en común son los mecanismos para la solución de las diferencias relacionadas con su interpretación o aplicación. Me refiero, de un lado, a las Ordenanzas de la antigua forma judicial del Consulado del Mar y, del otro, a la parte XV de la Convención sobre Solución de controversias. En este sentido, el *Libro del Consulado del Mar* contenía una regulación pormenorizada de aspectos procesales de gran relevancia —como el poder (la competencia) de los cónsules (cap. 31), las causas que pertenecen a la jurisdicción de los cónsules (cap. 22) o la inclusión de un innovador mecanismo de apelación de las decisiones consulares ante un juez (caps. 11 y siguientes)— que contribuyeron al arreglo pacífico de las disputas marítimas¹.

Como se desarrollará, entre estas disposiciones, el cap. 31 recién referido disponía que:

[...] los cónsules de la mar tienen la plena jurisdicción ordinaria sobre todos los contratos que se deben determinar a uso y estilo de mar, y se expresan, declaran y especifican en las costumbres marítimas.

En mi opinión, puede advertirse un paralelismo no despreciable entre este precepto y los vigentes artículos 286 y 288 de la Convención,

¹ Para las referencias de los preceptos (y de sus traducciones al español) del *Libro del Consulado del Mar* seguiremos el CÁMARA DE COMERCIO Y NAVEGACIÓN DE BARCELONA, *Libro del Consulado del Mar, Edición del texto original catalán y traducción castellana de Antonio de Capmany*, Barcelona, 1965.

en la medida en que estos últimos aluden a «toda controversia relativa a la interpretación o la aplicación de esta Convención».

Asimismo, esta última disposición parece ser heredera del cap. 22 del *Libro del Consulado del Mar*, que hacía referencia a «todas las cuestiones» y a «todos los demás contratos que se declaran en las costumbres del mar».

Como se pondrá de manifiesto, los paralelismos y semejanzas que se pueden señalar entre ambas normas, en particular en lo relativo al arreglo pacífico de las controversias marítimas, son abundantes; entre ellos, podemos también traer a colación a título preliminar el cap. 36 que, al regular cómo deben ser determinados los pleitos por los cónsules, establece que los cónsules tienen la autoridad de «decidir los pleitos definitivamente, breve, sumaria y llanamente», de modo similar al actual art. 296 de la Convención, sobre el carácter definitivo y la fuerza obligatoria de las decisiones, que dispone que «toda decisión dictada por una corte o tribunal que sea competente en virtud de esta sección será definitiva y deberá ser cumplida por todas las partes en la controversia».

En suma, el *Libro del Consulado del Mar* estuvo influido en su redacción por arbitrajes internos previos, que declaraban e interpretaban las *Costums de la Mar*, y en el mismo se advierte una clara tendencia a la justicia equitativa. De este modo, el Libro fue aplicado a lo largo de los siglos por la institución consular, que coadyuvó a la precisión de su sentido y alcance. Por su parte, la Convención, que contiene en su mayoría las normas de Derecho internacional general del Mar, está siendo aplicada e interpretada por las cortes y tribunales internacionales previstos en su parte xv, que desarrollan una jurisprudencia internacional de gran relevancia.

Pues bien, tras estas consideraciones introductorias nos proponemos llevar a cabo un estudio sobre los orígenes y paralelismos en el arreglo pacífico de las controversias marítimas a la luz del *Libro del Consulado del Mar* y de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. A tal efecto, en primer lugar, se expondrán una serie de consideraciones históricas sobre el surgimiento del *Libro del Consulado del Mar*. En segundo lugar, se realizará una aproximación a las ordenanzas de la antigua forma judicial del Consulado del Mar contenidas en el *Libro del Consulado del Mar*. En tercer lugar, se desarrollarán los paralelismos antes apuntados en lo relativo al arreglo pacífico de las controversias marítimas internacionales entre ambos cuerpos normativos. Por último, se pondrán de manifiesto una serie de consideraciones finales.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES HISTÓRICAS SOBRE EL *LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR*

Ante todo, cabe señalar la existencia de un manuscrito de principios del siglo xv en el que se recogen las *Costumes dels feyts de la mar*, entre las cuales se encuentran los elementos jurídicos más significativos que con posterioridad formarán parte de las ediciones impresas del *Llibre del Consolat de Mar*². Como pone de relieve el profesor Tomás de Montagut Estragués, dicho manuscrito recoge un prólogo en el que su autor anónimo explica el origen del derecho positivo o humano en función de la religión y del derecho divino³.

En este sentido, el prologuista de dicho manuscrito constata la preferencia de la ordenanza para establecer el Derecho positivo humano toda vez que para tal cometido se prefiere la ley frente a la sentencia del juez⁴. En palabras del profesor Tomás de Montagut Estragués:

[...] se prefiere la ley porque es más fácil encontrar unos pocos hombres sabios y suficientes para ordenar leyes o —lo que es lo mismo— para constituir la equidad ruda en preceptos sabios y justos, que muchos hombres que supieran juzgar la gran cantidad de causas y cuestiones singulares que se producen cada día y que, al mismo tiempo, estuvieran dotados de capacidad y honor para descubrir *per se* tal equidad en el caso concreto⁵.

Por tanto, según el citado prologuista, el legislador considera los hechos que va a regular desde una perspectiva abstracta, general y universal, mientras que el juez fija su atención preferentemente en la singularidad, de modo que la decisión judicial agota su eficacia en la solución del caso concreto⁶. En otras palabras, el prologuista de las *Costumes dels feyts de la mar* anteriormente mencionadas aduce en favor del legislador y en contra del juez la estimación como más fiable de la *equitas* invocada por el legislador que la invocada por el juez, por cuanto el primero regula casos para el futuro, mientras este lo hace para resolver los casos del presente, por lo que su criterio:

[...] puede ser más fácilmente depravado por los intereses en juego y por presiones circunstanciales ajenas a la justicia⁷.

² *Llibre del Consolat de Mar*, vol. iv Estudi filologic i indexs, Barcelona, 1987.

³ *Ibid.*, pp. 13-15.

⁴ *Ibid.*

⁵ DE MONTAGUT ESTRAGUÉS, T., «El Llibre del Consolat de Mar y el ordenamiento jurídico del Mar», *AHDE*, 1997, núm. 67, p. 205.

⁶ Véase SALVADOR CODERCH, P., *La compilación y su historia: estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*, Barcelona, Editorial Bosch, 1985.

⁷ DE MONTAGUT ESTRAGUÉS, T., *op. cit.*, nota 5, p. 206.

Pues bien, el Derecho marítimo mediterráneo se recondujo a las costumbres marítimas y a los usos de los navegantes de cada época, que las generaban y conservaban vigentes, o al desuso que las dejaba sin validez ni eficacia. De este modo se conformaron las *Costumes dels feyts de la mar*, esto es, las costumbres de los hechos del mar, de acuerdo con las cuales deberían regirse todos los navegantes, independientemente de su condición personal o del estamento social al que pertenecieran y en las controversias y cuestiones que entre ellos se suscitaban en función de la materia contenida en el libro que las contiene⁸.

Así, las ordenanzas extraídas de estas costumbres tuvieron una doble naturaleza, a saber: consuetudinaria por razón de su origen y legal por razón de su formulación escrita. A este respecto, cabe destacar que, en la Corona de Aragón, sus monarcas ratificaron, autorizaron y confirmaron en la Baja Edad Media, con cartas, privilegios o provisiones *Costumes dels feyts de la mar* y otras buenas ordenanzas. En consecuencia, mediante la organización autónoma de los Consulados en tanto que jurisdicción mercantil especial y suprema se resolvía aquel posible conflicto entre una ley general de un reino o principado y la ordenanza o costumbre de la mar, es decir, la normativa especial del mar prevalecía sobre la normativa general del Reino⁹.

Por su parte, el *Llibre del Consolat de Mar* es un producto de la Corona de Aragón, en particular, de los colectivos de navegantes y mercaderes de sus grandes urbes marítimas, que a partir del siglo XI tuvieron una potencia creciente en la ciudad de Barcelona, la cual se puede constatar en el siglo XII en Tortosa. Desde el siglo XIII, estas actividades se convirtieron en el motor económico de ciudades como Mallorca o Valencia, si bien el comercio marítimo a larga distancia se había consolidado en Barcelona a lo largo del siglo XIII como la actividad económica más importante. En este sentido, las rutas comerciales desde Barcelona tenían tres direcciones principales, a saber: Mediterráneo Oriental, Mediterráneo Occidental y Atlántico, conectando con ciudades como Alejandría, Constantinopla, Génova, Sevilla o Brujas¹⁰.

Por consiguiente, se puede colegir que el que se ha denominado *Derecho marítimo mediterráneo* es un patrimonio común a todos los navegantes, mercaderes y gentes del mar, independientemente de su lugar de origen o procedencia. En otras palabras, debe destacarse que la consagración de estos usos y costumbres marítimas en ordenanzas

⁸ Véase MIRALLES DE IMPERIAL PUJOL, J., «El *Consolat de Mar*, una institución isuprivatista en el Mediterráneo Medieval», *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 2017, núm. 18, pp. 54-70.

⁹ DE MONTAGUT ESTRAGUÉS, T., *op. cit.*, nota 5, p. 208.

¹⁰ FONT RIUS, J.M., «Estudio preliminar al Libro del Consulado del Mar», *Libro del Consulado del Mar*, Barcelona, 1965.

redactadas en capítulos es obra y autoría de navegantes y mercaderes de Barcelona en aquella época¹¹.

Por otra parte, resulta interesante reseñar la participación conjunta de Barcelona, Valencia y Mallorca en la cultura jurídica del *ius commune* en el marco de la Corona de Aragón, existiendo una jurisdicción general que actuaba como elemento legitimador común. Y es que el rey impulsaba la adopción de un modelo común de Derecho mercantil marítimo, aunque sus normas y organizaciones autónomas pudieran tener ciertas características diferenciadoras. En palabras del profesor Tomás de Montagut Estragués:

[...] los monarcas, con sus decisiones, articulaban el Derecho marítimo con los ordenamientos jurídicos de las comunidades generales y locales y lo cohonestaban con los principios doctrinales del *ius commune* respecto a la ley y a la costumbre del mar¹².

2.1. Recorrido histórico por la formación del *Libro del Consulado del Mar*

A la luz de estas consideraciones previas, podemos constatar que los antecedentes del *Libro del Consulado del Mar* se encuentran en la Barcelona del siglo XIII y, en particular, en el privilegio otorgado por el rey Jaime I en enero de 1258, por el que concedió una suerte de personalidad administrativa a una preexistente entidad urbanística del barrio de la ribera marítima que pasó a recibir la denominación de «Universidad de los prohombres de la Ribera»¹³. Dicha corporación local, vinculada al municipio de Barcelona, podía elegir un prohombre mayor de la ciudad y aprobar, junto con el consejo de los demás prohombres de la ciudad, las ordenanzas que fueran convenientes para la custodia y defensa de la Ribera, las cuales fueron efectivamente redactadas por tales prohombres y aprobadas por Jaime I en agosto de 1258.

Más tarde, la reorganización municipal de Barcelona trajo consigo la consolidación de los *consellers* y del *Consell de Cent*, lo que motivó la absorción de la corporación de los ribereños por parte del municipio, así como la pérdida de su autonomía. De manera muy relevante, a finales del siglo XIII, estos *consellers* pueden nombrar a los prohombres de la Ribera, que, por primera vez, en 1282 aparecen con el nombre de cónsules de mar.

¹¹ GARCÍA SANZ, A., «El derecho marítimo preconsular», *Boletín de la Sociedad Castellonense de Cultura*, 1960, núm. XXXVI, pp. 47-68.

¹² DE MONTAGUT ESTRAGUÉS, T., *op. cit.*, nota 5, p. 208.

¹³ GARCÍA SANZ, A., *op. cit.*, nota 11.

En este periodo, se acudió a la experiencia marítima conseguida para redactar un primer texto de costumbres y usos del mar, que, en cierto modo, se pondrían de manifiesto en el texto escrito de las costumbres y usos del mar usados por los habitantes de Tortosa y recogido bajo una rúbrica específica dentro de las Costumbres de Tortosa, si bien los cónsules de mar barceloneses no disponían aún de una jurisdicción autónoma, desvinculada orgánicamente de la administración de la justicia real¹⁴.

Precisamente, esta concesión regia de jurisdicción autónoma a los consulados de mar tuvo lugar en 1283, con motivo de una coyuntura desfavorable al monarca, que le llevó a realizar concesiones a los estamentos para conseguir el apoyo de los reinos. Así, en Valencia los ciudadanos obtuvieron un consulado de mar que fue concedido por el Rey Pedro el Grande el 1 de diciembre de 1283, concedido anualmente para que los prohombres de la mar eligieran por Navidad dos cónsules de la mar. Dichos cónsules eran personas conocedoras de los usos del mar y recibían una jurisdicción real delegada sobre mercaderes y hombres de mar a los efectos de resolver sus controversias internas sobre aquellas materias previstas en la costumbre del mar y de acuerdo con las costumbres de Barcelona¹⁵.

Posteriormente, con el envío desde Mallorca a Barcelona de la compilación de los *Capitols del Consolat de Mar de Mallorca* y el añadido de unos capítulos de ordenanzas reales del rey Pedro formuladas en 1340 se conseguiría prácticamente la unificación de la estructura orgánica y funcional de los tres consulados de mar y la cristalización definitiva del Derecho marítimo mediterráneo en el texto que conocemos como *Llibre del Consolat de Mar*, que, como afirma el profesor Tomás de Montagut Estragués:

[...] contiene los elementos comunes cristalizados, utilizados y comunicados por las urbes marítimas de los países catalanes de la Corona de Aragón¹⁶.

Pues bien, el recorrido, expuesto sucintamente, alumbró el *Llibre del Consolat de Mar* que es el resultado final de un proceso de redacción legislativa que, en palabras del profesor José María Font Rius, representa una primera ordenación del Derecho marítimo que, a pesar de carecer de un orden dispositivo bien estructurado, presenta una coherencia reseñable y se caracteriza por la claridad de sus enunciados

¹⁴ DE MONTAGUT ESTRAGUÉS, T., *op. cit.*, nota 5, p. 211.

¹⁵ CHINER GIMENO, J. J., GALIANA CHACÓN, J. P., «Del “Consolat de mar” al “Libro llamado Consulado de mar”: aproximación histórica», *Libro llamado Consulado de mar (Valencia, 1539)*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia, Valencia, 2003, pp. 7-42.

¹⁶ DE MONTAGUT ESTRAGUÉS, T., *op. cit.*, nota 5, p. 213.

normativos formulados a partir de una estimación equitativa, justa y muy pormenorizada de los casos concretos que se podían plantear¹⁷.

El *Llibre del Consolat de Mar* no constituye un ordenamiento jurídico completo, por cuanto se remite al Derecho general (el *ius commune*) en ciertos preceptos y, además, prevé un sistema de prelación de fuentes que los cónsules debían observar en el momento de otorgar sus sentencias.

Asimismo, el *Libro del Consulado del Mar* es, por tanto, un texto impreso. Es una versión editada en Barcelona del Derecho marítimo mediterráneo y también es el resultado de un proceso de formación complejo y policéntrico, basado fundamentalmente en una tradición cultural común que, partiendo de Barcelona, se extendió por la Corona de Aragón atendiendo, igualmente, a las peculiaridades de las diversas corporaciones consulares y ciudadanas que estuvieron presentes en su configuración¹⁸.

Entre sus disposiciones, señalamos el cap. 41 en virtud del cual las sentencias de los cónsules y del juez de apelaciones se darán según las costumbres escritas de la mar y según lo que se declara en ellas, y solo en los supuestos en donde las costumbres y capítulos sean insuficientes se dará la sentencia según la opinión mayoritaria del consejo de prohombres mercaderes y de la mar, aunque tomando en consideración la calidad de los que emiten el voto, de modo que la *doctrina* de los navegantes se erige en derecho subsidiario¹⁹. Pues bien, al estudio de esta y otras *ordenanzas de la antigua forma judicial del Consulado del mar* dedicaremos el epígrafe inmediatamente siguiente.

3. LAS ORDENANZAS DE LA ANTIGUA FORMA JUDICIARIA DEL CONSULADO DEL MAR CONTENIDAS EN EL *LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR*

Las Ordenanzas de la antigua forma judicial del Consulado del Mar regulan la *forma con que proceden los cónsules en su oficio*. Entre los aspectos procesales de relevancia recogidos por estas ordenanzas

¹⁷ *Ibid.*, p. 214.

¹⁸ *Ibid.*, p. 215.

¹⁹ En particular, este precepto cap. 41 —*cómo los cónsules y el juez dan sentencia por las costumbres marítimas o mediante consejo*— dispone que «las sentencias que pronuncian dichos cónsules y el juez, se dan por las costumbres escritas de la mar, conforme a lo que se declara en diversos capítulos de ellas. Y en lo que dichas costumbres no alcanzan, se dan con consejo de prohombres mercaderes y mareantes, esto es, siempre a pluralidad de votos de la junta, atendida la calidad de las personas que dan el parecer».

Véase IGLESIA FERREIRÓS, A., «El Libro del Consulado del Mar», PETIT, C. (dir.), *Del ius mercatorium al Derecho Mercantil*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 109-142.

debe destacarse, en primer lugar, la *competencia de los cónsules*, prevista en su cap. 22, intitulado *de las causas que pertenecen a la jurisdicción de los cónsules*, que dispone que:

[...] los cónsules deciden todas las cuestiones que proceden de fletes, de daños de géneros cargados en naves, de soldadas de marineros, de las acciones que se toman en un buque, de su venta, del caso de echazón, de encomiendas hechas a patrón o a marineros, de cantidades debidas por patrón, que las haya tomado por urgencia o necesidad de su embarcación, de promesa hecha por patrón a mercader, o por este a patrón, de géneros encontrados en mar libre o en playa, de armamentos de naves, galeras o leños. Y, generalmente, de todos los demás contratos que se declaran en las costumbres del mar.

Dicha competencia se completa en el cap. 31, sobre *el poder de los cónsules*, que establece que:

[...] los cónsules de la mar tienen la plena jurisdicción ordinaria sobre todos los contratos que se deben determinar a uso y estilo de mar, y se expresan, declaran y especifican en las costumbres marítimas.

Tras la previsión del aspecto fundamental de la jurisdicción de los cónsules en virtud del *Libro del Consulado del Mar*, estas Ordenanzas regulan igualmente otros aspectos procesales tales como el modo en que *los cónsules y el juez dan sentencia por las costumbres marítimas o mediante consejo*, regulado en el cap. 41 en virtud del cual:

[...] las sentencias que pronuncian dichos cónsules y el juez, se dan por las costumbres escritas de la mar, conforme a lo que se declara en diversos capítulos de ellas. Y en lo que dichas costumbres no alcanzan, se dan con consejo de prohombres mercaderes y mareantes, esto es, siempre a pluralidad de votos de la junta, atendida la calidad de las personas que dan el parecer.

Igualmente, el carácter altamente comprehensivo que, considerando particularmente el momento de su adopción, revestían estas ordenanzas se manifiesta también en el cap. 36 de las mismas, que recoge *cómo deben ser determinados los pleitos por los cónsules*, a saber:

[...] los cónsules por cédula del señor Rey tienen autoridad de oír los pleitos y cuestiones que ante ellos se introducen y decidirlos definitivamente, breve, sumaria y llanamente, sin estrépito y figura de juicio *sola facti veritate attenta*, es decir, atendida la sola verdad del hecho, según se ha acostumbrado hacer a uso y estilo de mar.

En este orden de ideas, otro precepto relevante de índole procesal es el cap. 8 de estas Ordenanzas, que recoge pormenorizadamente *la demanda por escrito*, disponiendo que:

[...] cuando se propone por escrito ante los cónsules una demanda sobre algún caso cuyo conocimiento y decisión toque al consulado según las costumbres del mar, se comunica por un portero traslado de ella a la parte contraria, y esta ha de contestar a dicha demanda en el término que señale dicho portero de orden de dichos cónsules. El demandado pone juntas con la respuesta las razones de defensa, si tiene algunas contra dicha demanda, y también pone demanda de reconvencción, si la tiene, contra el que le ha citado al juicio. A la cual demanda de reconvencción y razones de defensa, puestas que sean, está obligado a responder el primer actor, y a poner juntamente en la contestación sus razones de defensa, si las tiene, contra dicha demanda de reconvencción. A las cuales razones de defensa está obligado a responder el que hizo la demanda de reconvencción. Para hacer estos procedimientos se señalan plazos de tres en tres días, o de más o de menos, según parezca a los cónsules²⁰.

De manera similar, las Ordenanzas del Antiguo Consulado del Mar prevén en su cap. 10 *cómo se da sentencia a la demanda en escritos*, disponiendo que:

[...] hecho el señalamiento por dichos cónsules a las partes para oír sentencia, ellos con su escribano llaman los prohombres mercaderes de la ciudad y hacen leer delante de estos la demanda y el proceso del caso, y sobre esto toman consejo de dichos prohombres mercaderes. Después llaman junta de prohombres del mar, ante quienes hacen leer igualmente dicha demanda y proceso, y toman de estos consejo. Bien que a veces lo toman primero de los prohombres de mar, según les acomode. Y si los dos consejos están conformes, dan sentencia sobre el hecho. Mas si dichos consejos no están concordes, esto es, el dictamen de los prohombres mercaderes con el de los prohombres de mar, los carean unos con otros. Y en el caso que dichos prohombres de mar no se conformen con los prohombres mercaderes, y estos no quieran carearse con aquellos, los cónsules dan la sentencia según el dictamen de los prohombres de mar, pues con consejo de estos tienen que decidir los contratos, y no con

²⁰ Esta disposición prosigue regulando que: «Dadas estas respuestas, si lo piden las partes, de otra manera no (sin ser nulo el proceso por esto), se debe prestar por entrambas juramento de calumnia y de decir verdad, y de responder bajo de este a las demandas y razones que mutuamente pongan la una y la otra. Y sobre lo que se niegue, debe concederse término para la probanza, a las partes, si lo piden, es a saber, diez días por primera dilación, y de estas pueden obtener cuatro de diez días, jurando que la cuarta no la piden por malicia, ni por alargar el pleito. Y si fuese caso que hayan de presentar para la probanza testigos que estén en parajes distantes, se les concede tiempo correspondiente para la dilación, según la distancia del lugar en que la parte afirma que quiere dar sus testigos. En cada dilación se manda a la parte que esté presente de continuo para ver jurar los testigos que la parte demandante intente dar en cada término. Porque, de lo contrario, en ausencia suya se les recibiría el juramento. Pasados dichos términos, y los testigos publicados a instancia de las partes, incontinenti (*sic*) los cónsules señalan a estas el día para oír la sentencia, sin que sea preciso que dichas partes renuncien a más pruebas, ni que por esto el proceso se diga nulo ni se cancele. Pero antes de la publicación de dichos testigos, o después, puede cada una de las partes litigantes exhibir para prueba cartas, u otros escritos públicos, en corroboración de su probanza».

el de dichos prohombres mercaderes, si no quieren tomarlo, porque no están obligados a ello por cédula del señor Rey, ni por otro motivo, sino porque así se ha acostumbrado y se estila de algún tiempo acá.

Por otra parte, las Ordenanzas también recogen otros aspectos procedimentales un tanto menores, al menos si se comparan con los previamente expuestos, como *la recusación de testigos* (cap.9)²¹, el *salario que los cónsules toman de las partes* (cap.37)²² o la posibilidad de *si se dan por sospechosos los cónsules* (cap.39)²³.

No obstante, a nuestro juicio resulta de mayor interés el mecanismo de apelación que prevén estas Ordenanzas. A este respecto, el cap. 11, *de la apelación*, dispone que:

[...] el que se sintiere agraviado de esta sentencia, puede apelar dentro de diez días, contaderos desde el día de su publicación. Dicho recurso se le admite y es remitido al juez de apelaciones del consulado, con el proceso actuado ante dichos cónsules, en lugar de delegados. En la cual apelación tiene que exponer los agravios, nulidades e injusticias de que se sienta ofendido en dicha sentencia²⁴.

Asimismo, las Ordenanzas del antiguo Consulado del Mar prevén *cómo procede el juez de apelaciones*, al recoger en su cap. 12 que:

[...] el que ha apelado está obligado a presentar ante el juez, con el escribano del tribunal del consulado, dicho proceso y la apelación, pidiéndole que revoque, enmiende y corrija la sentencia de los cónsules. Y el juez, admitida la presentación de dicho proceso, incontinenti

²¹ Dicho precepto dispone: «después de publicados los testigos, a ninguna de las partes se permite poner tachas por escrito contra los que fueron recibidos en aquel hecho, ni se admite otra reprobación de testigos por escrito ni de palabras. Pero si por una de las partes se alega de palabra que dichos testigos, o alguno de ellos, son parientes del que los presentó o enemigos de aquel contra quien se exhibieron, o personas de algún vicio feo, se deja el conocimiento de este punto a los cónsules y a los sujetos con quien se aconsejan sobre aquel caso, atendidas la calidad de dichos testigos, su fama y condición».

²² Esta disposición tiene el siguiente tenor literal: «de las demandas que se introducen ante los cónsules, así de palabra como por escrito, sobre las cuales dan sentencia, toman ambos por su salario tres dineros por libra de cada una de las partes, esto es, que si la demanda puesta es de cien libras y los cónsules deciden por sentencia que el que pide cien libras no debe percibir sino veinte, o nada, de todas las cien libras cobran tres dineros por libra de cada parte, y así según más o menos».

²³ Este capítulo establece: «cuando uno de los cónsules, o ambos, sobre algún hecho son recusados por sospechosos, por alguna de las partes que litigan ante ellos, y las razones de sospecha son verosímiles, deben asociarse un hombre de la mar, si uno es el recusado, y si lo son ambos a dos, deberán asociarse dos hombres buenos de dicho arte, no sospechosos a las partes. Y con estos juntos dan sus providencias y pronuncian sus sentencias en los negocios. Pero no toman más salario que los tres dineros por libra de cada una de las partes, los cuales se parten entre ellos».

²⁴ Igualmente se prevé la posibilidad de la *apelación verbal de la sentencia* en el cap. 18 de las Ordenanzas.

(sic) señala día para oír sentencia sobre aquel recurso, para cuyo día cita a la parte apelante para oírla. Y si dentro de los dichos diez días el condenado no ha apelado de palabra o por escrito, la sentencia pasa en autoridad de cosa juzgada.

Igualmente, el cap. 13 prevé que «*en la apelación no se puede añadir ni probar (sic) de nuevo*» disponiendo que «en tal recurso de apelación ninguna de las partes puede añadir ni probar cosa alguna de nuevo. Mas el juez, con el proceso principal actuando ante los cónsules y con dicha apelación y los agravios, debe tener su consejo y dar sentencia sobre dicho recurso. Y de esto tienen los prohombres del mar cédula del señor Rey».

El precepto siguiente, el cap. 14, completa esta disposición al disponer *cómo y cuánto tiempo se ha de seguir la apelación* estableciendo que:

[...] este recurso de apelación se ha de seguir continuamente por el apelante. Pues si se pasan treinta días continuos o interrumpidos, esto es, con intermisión, desde el de la apelación, esta queda desierta, y la sentencia de los cónsules pasa en autoridad de cosa juzgada.

En fin, el cap. 15 de las Ordenanzas estipula *cómo se da la sentencia en la apelación* y, en este sentido, dispone que:

[...] el juez con el escribano toma su consejo sobre dicho recurso de apelación así con prohombres mercaderes como de mar, mas no con los que en la primera instancia dieron su parecer, sino con otros, en la forma arriba explicada. Y si halla en los pareceres que la sentencia de los cónsules fue bien dada, la confirma, y si mal dada, la revoca o la corrige según dicho consejo. Y de la sentencia del juez, sea la que fuere, ninguna de las partes puede apelar. De lo cual tienen dichos prohombres privilegio del señor Rey²⁵.

Además, el carácter comprensivo de este cuerpo normativo se pone de manifiesto en la regulación *de la ejecución de las sentencias*, prevista en su cap. 23²⁶.

²⁵ Merece, en nuestra opinión, igualmente ser señalado a este respecto el cap. 16 de las Ordenanzas, sobre *de la excepción declinatoria del fuero*, que recoge que cuando «en alguna causa acontece que, después de la demanda, el demandado opone excepción declinatoria de juicio, los cónsules primero conocen de dicha excepción antes de proceder en otra cosa. Y si hallan por consejo que el conocimiento de aquel hecho les toca, obligan al demandado a contestar a la instancia, y proceden en el hecho según más arriba se declara. Mas si hallan según consejo que el hecho no les toca, remiten las partes al juez a quien compete».

²⁶ Dicho precepto establece que: «los cónsules ponen en ejecución de sus sentencias y las del juez sobre los bienes muebles del condenado, sean baxeles, sean otras alhajas, en esta forma: mandan a la parte condenada, a instancia del que ha obtenido la sentencia, que dentro de diez días, después de dicho mandamiento contaderos, haya de pagar aquello en que se le ha condenado o bien mostrar bienes muebles legítimos y libres, sobre los cuales dicha sentencia

4. EL SISTEMA DE ARREGLO DE CONTROVERSIAS DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR Y SUS PARALELISMOS CON EL DEL *LIBRO DEL CONSULADO DEL MAR*

A lo largo de este epígrafe nos proponemos exponer los paralelismos que, a nuestro juicio, existen entre el sistema de arreglo de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el del *Libro del Consulado del Mar*. A este respecto, en primer lugar, expondremos, sucintamente, las principales características definitorias del sistema de arreglo de controversias de la Convención para, renglón seguido, poner de relieve los paralelismos existentes en esta materia entre ambos cuerpos normativos.

4.1. Principales rasgos del sistema de arreglo de controversias de la CNUDM

Como es sabido, la parte xv de la CNUDM, titulada *solución de controversias*, consta de veinte artículos (279 a 299, ambos inclusive), estructurados en tres secciones. El sistema de arreglo de controversias que establecen dichas disposiciones trata de conjugar y conciliar, en esencia, la obligación de arreglar por medios jurisdiccionales las controversias y el respeto a la voluntad y soberanía de los Estados partes²⁷. De un lado, la obligación se desarrolla en la sección segunda al regular una serie de procedimientos obligatorios conducentes a decisiones obligatorias a los que se someten las controversias cuando las partes no las hayan resuelto conforme a lo previsto en la sección primera. Del otro, la soberanía del Estado se concreta tanto en la libre elección de medios, regulada en distintos preceptos de la sección primera, como en la sección tercera por medio de una serie de limitaciones obligatorias y excepciones facultativas a la jurisdicción obligatoria que conllevan la exclusión de ciertos tipos de controversias del sistema de arreglo obligatorio²⁸.

se lleve a ejecución. De lo contrario, admitirán la oferta de los bienes muebles que por la parte contraria les sean denunciados».

²⁷ Véase al respecto REY ANEIRO, A., «El sistema de solución de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar», en VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M., ADAM MUÑOZ, M. D., CONARGO PRIETO, N., *El arreglo pacífico de controversias internacionales: XXIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales (AEPDIRI)*, Córdoba, 2013, pp. 225 ss.

²⁸ Para una explicación más extensa de este apartado me remito a un anterior trabajo, a saber: JIMÉNEZ PINEDA, E., *El arbitraje internacional y el Derecho del Mar*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022, pp. 181 ss.

Dentro de la sección primera (*disposiciones generales*), cabe destacar, a nuestro juicio, además de la general obligación de arreglo pacífico (art. 279), la prioridad que se da al medio convenido por las partes, dado que conforme al art. 281 la controversia solo se someterá a los procedimientos previstos en la parte xv cuando no se haya llegado a una solución por ese medio; en el supuesto de que el medio convenido por las partes, sea en un acuerdo o de alguna otra manera, constituya un procedimiento conducente a una decisión obligatoria, de conformidad con el art. 282 se aplicará dicho procedimiento en lugar de los previstos en la sección segunda de la parte xv²⁹.

En todo caso, de acuerdo con el art. 286 de la Convención, con el que da comienzo la sección segunda, si los Estados parte en una controversia relativa a la interpretación o aplicación de la Convención no la han resuelto aplicando la sección primera, dicha controversia, con sujeción a lo dispuesto en la sección tercera, «se someterá, a petición de cualquiera de las partes en la controversia, a la corte o tribunal que sea competente conforme a lo dispuesto en la sección segunda³⁰».

Los tribunales internacionales que pueden ser competentes en virtud de esta última sección, siguiendo el orden del art. 287.1 (*elección del procedimiento*), son: a) el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, constituido de conformidad con el Anexo VI de la Convención; b) la Corte Internacional de Justicia; c) un tribunal arbitral constituido de conformidad con el Anexo VII de esta Convención; o, en fin, d) un tribunal arbitral *especial*, constituido con arreglo al Anexo VIII, para una o varias de las categorías de controversias que en él se especifican³¹. En relación con estos cuatro procedimientos obligatorios, también el apartado primero del art. 287 prevé que los Estados, «al firmar o ratificar esta Convención o al adherirse a ella, o en cualquier momento ulterior», tendrán derecho, «podrán elegir libremente, mediante una declaración escrita, uno o varios» de estos medios³². Estamos, por tanto, ante un

²⁹ Véase CASADO RAIGÓN, R., «Règlement des différends», en VIGNES, D., CATALDI, G., CASADO RAIGÓN, R., *Le droit international de la pêche maritime*, Bruselas, Bruylant, 2000, pp. 322 ss.

³⁰ El art. 286, intitulado *aplicación de los procedimientos establecidos en esta sección*, con el cual comienza la sección 2 relativa a los *procedimientos obligatorios conducentes a decisiones obligatorias*, dispone que «con sujeción a lo dispuesto en la sección 3, toda controversia relativa a la interpretación o la aplicación de esta Convención, cuando no haya sido resuelta por aplicación de la sección 1, se someterá, a petición de cualquiera de las partes en la controversia, a la corte o tribunal que sea competente conforme a lo dispuesto en esta sección».

³¹ GODIO, L., «La fórmula Montreux y la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1973-1982)», en GODIO, L. (Ed.), *El sistema de solución de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: contribuciones de su experiencia*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2019, pp. 81 ss.

³² VIRZO, R., *Il regolamento delle controversie nel Diritto del Mare: rapporti tra procedimenti*, CEDAM, Dipartimento di Scienze giuridiche, Collana di Studi 4, 2008, pp. 69 ss.

mecanismo flexible con relación tanto a la elección del medio o medios como al momento de la elección³³.

En este sentido, cabe destacar que la mayoría de Estados parte en la Convención no ha efectuado la declaración prevista en el art. 287.1³⁴. Tras el estudio de las declaraciones de los Estados partes en la CNUDM, confirmamos que, a día de hoy, únicamente cincuenta y un Estados (en puridad cuarenta y nueve) de los ciento sesenta y siete que son parte en dicho tratado han realizado tal declaración, eligiendo uno o varios de los procedimientos obligatorios conducentes a decisiones obligatorias. Por tanto, de la falta de elección por los restantes ciento dieciocho Estados, no ejerciendo este derecho, podemos inferir, así lo creemos, la preferencia (*la elección*) en la práctica, al menos tácitamente, como consecuencia de su conducta silente o, incluso, de su *aquiescencia*, por el arbitraje del Anexo VII de la Convención como medio obligatorio para el arreglo de las controversias. Todo ello nos lleva a afirmar sin ambages que el arbitraje del Anexo VII es un procedimiento fundamental en el sistema obligatorio de arreglo de la Convención y, en tanto que mecanismo residual, constituye el medio de arreglo concebido como el más importante³⁵.

Además, el sistema de arreglo de controversias de la parte XV está supeditado a las limitaciones y excepciones previstas en la sección tercera, en virtud de las cuales se excluyen (con carácter automático y facultativamente) ciertas categorías de controversias de dicho sistema de arreglo³⁶.

³³ Esta flexibilidad no es óbice para el cumplimiento de dos requisitos formales, a saber: las declaraciones serán escritas y, conforme al apartado octavo de este art. 287, se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copia de ellas a los Estados Partes en la Convención. Por otra parte, conforme al apartado sexto, las declaraciones «permanecerán en vigor hasta tres meses después de que la notificación de revocación haya sido depositada en poder del Secretario General de las Naciones Unidas» y, además, de conformidad con el apartado séptimo, si un Estado parte en una controversia realiza una nueva declaración, o notifica la revocación o expiración de su declaración previa, no «afectará en modo alguno al procedimiento en curso ante una corte o tribunal» competente conforme a esta sección.

³⁴ Las declaraciones de los Estados parte en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar pueden consultarse en la Colección de Tratados de Naciones Unidas, donde se recoge el status de este tratado indicando la fecha de firma y, en su caso, ratificación por cada Estado, al igual que las declaraciones realizadas por estos conforme a su articulado (enlace: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=midsg3&clang=en).

³⁵ CASADO RAIGÓN, R., «Règlement des différends», *op. cit.*, nota 29, p. 333.

³⁶ GARCÍA GARCÍA-REVILLO, M., *The contentious and advisory jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea*, Brill, Nijhoff, 2015, pp. 78 ss.

4.2. Principales paralelismos y similitudes entre los sistemas de solución de diferencias de la CNUDM y del *Libro del Consulado del Mar*

A la luz de las consideraciones precedentes, en particular, de las realizadas en el apartado anterior, procedemos a colegir los principales paralelismos y similitudes entre los dos sistemas de solución de controversias apuntados, es decir, entre el del *Libro del Consulado del Mar* y el de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Lógicamente, somos conscientes de las muchas diferencias existentes entre ambos cuerpos normativos habida cuenta, entre otros muchos factores, de los más de siete siglos de diferencia entre la elaboración de ambas normas.

Como señalábamos, uno de los principales paralelismos entre ambos cuerpos normativos radica en la configuración del poder de los cónsules y de la competencia de las cortes y tribunales establecidos en la sección segunda de la parte xv de la Convención. En este sentido, otro paralelismo de relevancia entre ambas normas consiste en la regulación de las causas que pertenecen a la jurisdicción de los cónsules en las antiguas Ordenanzas de la antigua forma judicial del Consulado del Mar y la definición de las controversias de las que pueden conocer los tribunales previstos en la sección segunda de la parte xv del Convenio de Bahía Montego.

Asimismo, resulta interesante advertir la similitud antes apuntada entre el cap. 36 de las ordenanzas del *Libro del Consulado del Mar* que dispone que «los cónsules por cédula del señor Rey tienen autoridad de oír los pleitos y cuestiones que ante ellos se introducen y *decidirlos definitivamente, breve, sumaria y llanamente*»³⁷ y el apartado primero del art. 296 de la CNUDM (*carácter definitivo y fuerza obligatoria de las decisiones*), de acuerdo con el cual «toda decisión dictada por una corte o tribunal que sea competente en virtud de esta sección será definitiva y deberá ser cumplida por todas las partes en la controversia».

En este orden de ideas, a nuestro juicio se advierten similitudes aún más claras entre las disposiciones de ambos cuerpos normativos. Entre ellas, cabe destacar el *carácter escrito de la sentencia* (cap. 10 de las Ordenanzas de la Antigua Forma Judicial del *Libro del Consulado del Mar* y el art. 10 del Anexo vii de la CNUDM sobre el *laudo*), como la *recusación de testigos* (cap. 9), el *salario que los cónsules toman de las partes* (cap. 37) o la posibilidad de *si se dan por sospechosos los cónsules* (cap. 39).

³⁷ La cursiva es mía.

En fin, igualmente puede trazarse un paralelismo, aunque menos estrecho, entre el mecanismo de apelación de las sentencias previsto en las Ordenanzas del *Libro del Consulado del Mar* (entre otros, caps. 11 y siguientes) y el art. 12 del Anexo VII de la Convención que prevé una posible vía procesal para la *interpretación o ejecución del laudo*³⁸.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo ha tratado de poner de manifiesto los orígenes del arreglo pacífico de las controversias marítimas internacionales, así como los paralelismos existentes entre dos destacados cuerpos normativos esenciales en la regulación jurídica de los mares y océanos, a saber: el *Libro del Consulado del Mar* y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Como se ha señalado, en el pasado año 2022 se conmemoraron los aniversarios de ambas normas, la primera de 1272 (en particular, su antecedente de las *Costums de Tortosa*) y la segunda de 1982 (año de su apertura a la firma).

Asimismo, este trabajo ha tratado de poner de relieve que el primero de estos cuerpos normativos fue en buena medida declarativo de costumbres del mar y el segundo ha sido fruto del proceso de codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional, hasta la fecha, más largo en la historia de la Organización de las Naciones Unidas. A este respecto, cabe colegir que ambos instrumentos han recibido un elevado grado de aplicación, el primero en el tiempo (en torno a seis siglos, desde el XIII hasta el XIX) y el segundo en el espacio (por cuanto cuenta con ciento sesenta y ocho Estados partes).

Sin perjuicio de que ambos cuerpos normativos tengan el mismo objeto normativo —la regulación de las actividades y de los usos del mar—, el primero de estos instrumentos lleva a cabo esta regulación desde un prisma más privatista, mercantil (centrado en el patrón y los marineros), y el segundo parte de una perspectiva internacional, esencialmente de carácter público, centrada en el Estado.

En este sentido, se debe señalar como conclusión más importante de este trabajo que las principales similitudes entre ambos instrumentos tienen un carácter procesal. Así, se han deducido una serie de paralelismos entre las Ordenanzas de la Antigua Forma Judicialia del *Libro*

³⁸ En particular, este precepto establece lo siguiente: «1. Los desacuerdos que surjan entre las partes en la controversia acerca de la interpretación o el modo de ejecución del laudo podrán ser sometidos por cualquiera de las partes a la decisión del tribunal arbitral que haya dictado el laudo. A tal efecto, toda vacante ocurrida en el tribunal será cubierta en la forma establecida para los nombramientos iniciales de los miembros del tribunal. 2. Cualquier desacuerdo de esa naturaleza podrá ser sometido a otro tribunal o corte de conformidad con el art. 287 mediante acuerdo de todas las partes en la controversia».

del Consulado del Mar y la parte xv de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, entre otros extremos, en lo relativo a: el poder de los cónsules y la competencia de los tribunales de la sección segunda de la parte xv, el carácter definitivo de las resoluciones dictadas por ambos órganos, la forma de pronunciamiento por escrito en ambos tipos de sentencias o la previsión del salario de los cónsules y de los miembros de los tribunales competentes en virtud de la sección segunda de la parte xv.

Por consiguiente, se advierten interesantes paralelismos en el arreglo pacífico de las controversias marítimas a lo largo de los siglos, particularmente, entre el *Libro del Consulado del Mar*, aplicado a lo largo de los siglos por la institución consular que contribuyó significativamente a la precisión de su sentido y alcance, y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que declara en su mayoría las normas del Derecho Internacional en la materia (siendo una auténtica *constitución de los océanos*) y que viene siendo aplicada e interpretada por las cortes y tribunales internacionales de la sección segunda de su parte xv, los cuales han desarrollado una jurisprudencia internacional de enorme relevancia. En fin, este trabajo ha tratado de poner en valor la aportación tan relevante que históricamente realizó el *Libro del Consulado del Mar* elaborado en la Barcelona mediterránea.

RESUMEN: En el arreglo pacífico de las controversias marítimas a lo largo de la historia cabe destacar la importancia del *Libro del Consulado del Mar* como punto de partida y, también, la existencia de unos paralelismos interesantes entre las previsiones al respecto recogidas en las Ordenanzas de la Antigua Forma Judicial de este y en la sección segunda de la parte xv de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En este sentido, esta contribución ha estudiado sucintamente, de un lado, las disposiciones sobre arreglo de controversias que establecía el *Libro del Consulado del Mar* y, del otro, el sistema de solución de diferencias instaurado por la Convención. Pues bien, el estudio realizado ha puesto de manifiesto que, entre las similitudes existentes entre ambos cuerpos normativos, los paralelismos de mayor relevancia son de carácter procesal y guardan relación con aspectos como la competencia o el carácter definitivo y por escrito de la resolución dictada. En fin, se colige la significación histórica para el Derecho Internacional del *Libro del Consulado del Mar* a la luz de sus aportaciones indirectas a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

PALABRAS CLAVE: *Libro del Consulado del Mar*; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; arreglo pacífico de controversias; Derecho del Mar.

ABSTRACT: In the peaceful resolution of maritime disputes throughout history, it is worth highlighting the importance of the Book of the Consulate of the Sea as a starting point. In addition, interesting parallels exist between the provisions regarding this matter found in the Ordinances of the Ancient Form of Judiciary in the Book of the Consulate of the Sea and in the second section of Part xv of the United Nations Convention on the Law of the Sea. In this regard, this contribution has briefly examined on one hand, the dispute settlement provisions established by the Book of the Consulate of the Sea, and on the other hand, the dispute resolution system established by the Convention. The study conducted has concluded that among the similarities between both regulations, the most relevant parallels are of a procedural nature and concerning to aspects such as jurisdiction or the binding and written nature of the issued resolution. In conclusion, this paper has concluded the historical significance of the Book of the Consulate of the Sea for International Law considering its indirect contributions to the United Nations Convention on the Law of the Sea.

KEYWORDS: Book of the Consulate of the Sea; United Nations Convention on the Law of the Sea; peaceful settlement of disputes; Law of the Sea.

EL *NOT UNDERMINING* EN EL ACUERDO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN ÁREAS MÁS ALLÁ DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL: SU INCIDENCIA EN EL MEDITERRÁNEO

Miguel GARCÍA GARCÍA-REVILLO
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Córdoba

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. –2. LA PESCA EN EL ACUERDO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN ÁREAS MÁS ALLÁ DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL. 2.1 El Acuerdo sobre la Protección de la Biodiversidad en Áreas Más Allá de la Jurisdicción Nacional. 2.2 La pesca en la negociación del Acuerdo sobre la Protección de la Biodiversidad en Áreas Más Allá de la Jurisdicción Nacional. 2.3 Perspectivas de futuro. –3. ESPECIAL REFERENCIA AL MEDITERRÁNEO –4. CONSIDERACIONES FINALES

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 20 de septiembre de 2023 se abrió a la firma el *Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, más conocido como Acuerdo BBNJ, por sus siglas en inglés *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*¹. Este tratado es el resultado de un largo proceso negociador culminado por una Conferencia Intergu-

¹ Tanto el Acuerdo (doc. A/CONF.232/2023/4) como la información del Secretario General de Naciones Unidas, depositario del mismo, sobre su adopción y apertura a la firma

bernamental (CIG) convocada al efecto por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A1.GNU) en su Resolución 72/249, de 24 de diciembre de 2017², que se desarrolló entre los años 2018 y 2023. Si obtiene el respaldo suficiente, el tratado entrará en vigor, con carácter general «120 días después de la fecha en que se haya depositado el sexagésimo instrumento de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión»³.

Se trata de un acuerdo importante. Desde un punto de vista formal, el tratado BBNJ se suma a una breve pero selecta lista de acuerdos «de aplicación» de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 10 de diciembre de 1982, en la que ya figuran dos importantes tratados internacionales de ámbito global, ambos en vigor: el *Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982*, adoptado por la AGNU en su Resolución 48/263, de 28 de julio de 1994, por una parte, y el *Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios*, adoptado el 4 de agosto de 1995 en una Conferencia Intergubernamental convocada al efecto por la propia AGNU, por otra.

Desde un punto de vista material, el Acuerdo BBNJ pretende afrontar problemas importantes, no abordados por el Derecho Internacional vigente o regulados por este de manera insuficiente. Tales son, fundamentalmente, la pérdida de biodiversidad en áreas más allá de la jurisdicción nacional (léase, el alta mar y la Zona Internacional de los Fondos Marinos) y el descubrimiento de nuevas realidades biológicas, los conocidos como recursos genéticos marinos (RGM), de un enorme potencial, pero también de una considerable fragilidad, presentes en dichas zonas.

Obviamente, los peces, o, por mejor decir, las especies o recursos biológicos objeto de la actividad pesquera, constituyen una parte importante de esa biodiversidad. Con independencia de su uso como alimento, o como base para otros productos de varios tipos, el pescado

(C.N.203.2023.TREATIES-XXI.10) se encuentran disponibles, a 23 de septiembre de 2023, en <https://www.un.org/bbnj/>

² El nombre oficial de la CIG es: *Conferencia intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*.

³ Art. 68.1 de la Resolución 72/249 de la Asamblea General «Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional», A/RES/72/249, 24 de diciembre de 2017.

y otras especies objeto de la actividad pesquera aportan una variedad y riqueza genética fundamental para entender y aprovechar de manera sostenible el conjunto de la biodiversidad en las áreas marinas más allá de la jurisdicción nacional, fundamental a su vez para la conservación de la biodiversidad de todo el planeta. Es lógico, por tanto, que la pesca y, en particular, su regulación en un tratado de estas características, haya estado en la mente de los Estados, organizaciones internacionales y entidades involucradas en el proceso negociador que ha llevado a la conclusión del acuerdo, durante todo su desarrollo. Sin embargo, a diferencia de otros recursos biológicos, las lagunas o insuficiencias que presenta el Derecho Internacional en relación con la actividad pesquera no son tan extensas como las que podrían detectarse en relación con otras especies que no son objeto de pesca, como los RGM. En materia de pesca, existe ya un importante *corpus* normativo, impulsado principalmente por la FAO⁴ y las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP)⁵, que regula esa actividad en áreas más allá de la jurisdicción nacional, tanto a nivel global como regional, que se encuentra en sintonía con la CNUDM y con el Derecho Internacional de origen consuetudinario vigente.

La importancia del pescado y otras especies objeto de la actividad pesquera para la biodiversidad en áreas marinas más allá de la jurisdicción nacional, por un lado, y su regulación a nivel mundial y regional en un considerable número de tratados internacionales y normas de origen consuetudinario, por el otro, han generado, durante todo el proceso negociador, desde su inicio hasta la adopción del tratado, una considerable tensión dialéctica entre los partidarios de incluir la pesca en el Acuerdo BBNJ y los contrarios a dicha inclusión. Esa tensión se ha resuelto, aparentemente, a favor de los segundos, con la incorporación al texto del tratado de lo que podríamos llamar el «principio» del «*not undermining*», esto es, la obligación de que el Acuerdo se interprete y aplique «de manera que no vaya *en detrimento* de los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes ni los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes y promueva la coherencia y la coordinación con esos instrumentos, marcos y órganos»⁶.

Sin embargo, la aplicación de ese principio del «*not undermining*», a la vista del texto definitivo del Acuerdo, da mucho «juego», si se nos permite expresarlo así, a los partidarios de incluir a la pesca en el tratado, como veremos más adelante. Lejos de haber concluido, el

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

⁵ Sobre estas organizaciones, véase VÁZQUEZ GÓMEZ, E., *Las organizaciones internacionales de ordenación pesquera. La cooperación para la conservación y gestión de los recursos vivos del alta mar*, Sevilla, Junta de Andalucía, 2002.

⁶ Art. 5.2 del Acuerdo BBNJ. La cursiva es mía.

debate sobre la pesca y el Acuerdo BBNJ sigue abierto, aunque ahora, cerrado ya su texto, se desarrolle en un escenario diferente: el de la interpretación y aplicación del propio Acuerdo, es decir, de un tratado internacional de carácter multilateral general. Qué haya de entenderse por «no ir en detrimento de...», cuál sea el alcance real de la exclusión expresa de la pesca en algunas disposiciones del Acuerdo, qué haya de entenderse por peces y actividad pesquera a estos efectos y cómo se puede afectar a dicha actividad desde otras instituciones jurídicas previstas en el tratado, constituyen, a mi juicio, los nuevos frentes en esa batalla.

Por lo demás, la utilidad del Acuerdo BBNJ para la protección de la biodiversidad marina en su conjunto va a depender también, en buena medida, de su aplicabilidad en el ámbito regional⁷. Por este motivo, en sintonía con la obra en la que se encuadra este trabajo, dedicaremos su parte final a hacer algunas consideraciones sobre la especificidad mediterránea. En principio, por sus características geográficas, no hay un lugar en el mar Mediterráneo en el que la distancia entre costas enfrentadas sea superior a las cuatrocientas millas marinas. Esto supone, para empezar, que, por lo que hace a la tierra sumergida, no haya en el Mediterráneo un área a la que podamos calificar jurídicamente como Zona, esto es, como Zona internacional de «los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional»⁸.

Todo en él sería, cuanto menos, plataforma continental (art. 76 CNUDM). Por otro lado, en cuanto a la columna de agua, esa limitación geográfica supone igualmente que los Estados ribereños pueden encerrar (si es que no lo han hecho ya) toda la extensión del *Mare nostrum*, a partir de sus respectivos mares territoriales, con sus respectivas zonas económicas exclusivas, sin que, en tal caso, pudiese encontrarse, ahora o en un futuro no lejano, área alguna que pudiera ser calificada jurídicamente como alta mar. El Acuerdo BBNJ se aplica precisamente a estos espacios, Zona y alta mar (art. 1.2 en relación con art. 3), de ahí que quepa preguntarse, sobre todo, para atender a esa especificidad, si dicho tratado se aplica en el Mediterráneo y, en caso afirmativo, en qué medida.

⁷ Sobre esta cuestión, véase SOBRINO HEREDIA, J. M., «La conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional ¿Una nueva manifestación de la tensión entre una gobernanza zonal y una gobernanza global de los mares y océanos?», en JIMÉNEZ PINEDA, E., CASADO RAIGÓN, R. y MARTÍNEZ PÉREZ, E. (Eds.), *La contribución de la Unión Europea a la protección de los recursos biológicos en espacios marinos de interés internacional*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 219-236.

⁸ Art. 1.1 CNUDM

2. LA PESCA EN EL ACUERDO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN ÁREAS MÁS ALLÁ DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL

2.1. El Acuerdo sobre la Protección de la Biodiversidad en Áreas Más Allá de la Jurisdicción Nacional

A los efectos de este trabajo, entenderemos por diversidad biológica, como lo hace el art. 2 del Convenio de Río sobre Biodiversidad:

[...] la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas⁹.

Paradójicamente, el Acuerdo BBNJ, un tratado internacional que tiene por objeto (por «objetivo» en el lenguaje del Acuerdo) «asegurar la conservación y el uso sostenible de la *diversidad biológica* marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional [...]»¹⁰, no dice qué debe entenderse por tal, ni en general, ni específicamente en relación con la diversidad biológica marina¹¹. No incluye esta expresión, ni en la extensa relación de definiciones contenida en su art. 1, ni en ninguna otra disposición, y no se remite a la definición dada por el Convenio de 1992, antes reproducida, como hacen otros tratados internacionales referidos a ella.

La pérdida de biodiversidad constituye un serio problema ambiental de dimensiones globales. Según el *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, preparado por el IPBES¹²:

(A4) Nature across most of the globe has now been significantly altered by multiple human drivers, with the great majority of indicators of ecosystems and biodiversity showing rapid decline. Seventy-five per

⁹ Art. 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Conforme a la misma disposición, «Por ecosistema se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.»

¹⁰ Art. 2 Acuerdo BBNJ.

¹¹ La cursiva es mía.

¹² IPBES [BRONDÍZIO, E. S., SETTELE, J., DÍAZ, S., NGO, H. T. (eds)], *Global assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, IPBES Secretariat, 2019. Según dicho informe, el *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)* es un organismo independiente de carácter intergubernamental establecido en 2012, para proporcionar a los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil evaluaciones actualizadas, independientes y creíbles científicamente, del conocimiento disponible, para ayudar a una mejor adopción de decisiones a nivel local, nacional, regional y global.

cent of the land surface is significantly altered, 66 per cent of the ocean area is experiencing increasing cumulative impacts, and over 85 per cent of wetlands (area) has been lost. [...] Approximately half the live coral cover on coral reefs has been lost since the 1870s, with accelerating losses in recent decades due to climate change exacerbating other drivers. [...] Population sizes of wild vertebrate species have tended to decline over the last 50 years on land, in freshwater and in the sea [...].

(A5) Human actions threaten more species with global extinction now than ever before. An average of around 25 per cent of species in assessed animal and plant groups are threatened, suggesting that around 1 million species already face extinction, many within decades, unless action is taken to reduce the intensity of drivers of biodiversity loss. Without such action, there will be a further acceleration in the global rate of species extinction, which is already at least tens to hundreds of times higher than it has averaged over the past 10 million years.

Ciertamente, una parte importante de la diversidad biológica de nuestro planeta está formada por especies y ecosistemas marinos. Y como la terrestre, la marina no es ajena al grave problema de degradación que se observa durante los últimos años. Este problema es consecuencia de varias causas, entre las que podríamos destacar la contaminación, en sus diferentes modalidades, la sobreexplotación de los recursos (pesqueros o no), la introducción de especies exóticas invasoras, la elevación del nivel de las aguas y el aumento de su temperatura, o el ruido oceánico¹³.

En áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, esto es, en aguas interiores, mar territorial, zona económica exclusiva, aguas archipelágicas y plataforma continental, la regulación sobre este problema parece más extensa y completa. Los Estados ribereños, por motivos ecológicos, económicos o simplemente por un deseo de afianzar su poder frente a otros Estados, han adoptado normas que inciden sobre la protección de la biodiversidad en los espacios sometidos a ellos.

Por contra, en las áreas marinas más allá de la jurisdicción nacional, donde se contiene una parte significativa de la biodiversidad, no menos necesitada de protección, la percepción ha sido que la respuesta ofrecida por el Derecho Internacional, por un lado, y por el Derecho interno de los Estados, ribereños o no, por el otro, es escasa e insuficiente. La falta de una implicación mayor por los Estados, a través de acciones multilaterales, o, directamente, el desarrollo de políticas oportunistas y cortoplacistas de carácter unilateral, han traído consigo un mayor abandono de lo que, por ser de todos, parece que es tratado como si no fuera de nadie.

Para afrontar este problema, en el ámbito y bajo la iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pero también con el

¹³ El Acuerdo BBNJ menciona en su Preámbulo a algunas de ellas.

esfuerzo e impulso de otras instituciones y organizaciones, incluida la Unión Europea¹⁴, se ha desarrollado un largo y complejo proceso negociador que ha necesitado más de diecisiete años para llegar a un tratado internacional de la importancia y necesidad del que comentamos¹⁵. Concretamente, tan pronto como fue reconocida la necesidad de elaborar un instrumento como el citado, han sido necesarias las aportaciones de un Grupo de Trabajo, entre 2006 y 2015¹⁶, y de un Comité Preparatorio, entre 2016 y 2017, además de la propia Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Acuerdo, tras siete periodos de sesiones, celebrados entre 2018 y 2023.

2.2. La pesca en la negociación del Acuerdo sobre la Protección de la Biodiversidad en Áreas Más Allá de la Jurisdicción Nacional

Ciertamente, la pesca ha tenido un papel importante en este dilatado proceso negociador. Es lógico. Como venimos diciendo, los peces, o, por mejor decir, los recursos marinos vivos objeto de la actividad pesquera, son una parte importante de esa biodiversidad, también en las áreas más allá de la jurisdicción nacional. Esa parte importante de la biodiversidad en dichas áreas ha sufrido el daño y sigue expuesta a riesgos que son comunes a todas las especies, como la contaminación, la introducción de especies exóticas invasoras, el aumento de la temperatura de las aguas o la elevación de su nivel, como consecuencia del derretimiento del hielo en los polos. Pero también se encuentra sometida a factores propios que, aunque tienen igualmente consecuencias sobre el conjunto, le afectan con más intensidad si cabe. Tales son, por resumirlos en dos, la sobreexplotación, esto es, la captura o extracción de una cantidad de recursos superior a la que podría considerarse sostenible, y el uso de artes o prácticas inadecuadas, por su alto poder destructivo sobre los hábitats o sobre otras especies sin interés

¹⁴ Sobre la participación y la implicación de la UE en el proceso BBNJ, véase la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo BBNJ [Doc. COM (2023) 353 final, 2023/0204 (NLE) de 30 de junio de 2023]. La Decisión (UE) 2023/1974 del Consejo de 18 de septiembre de 2023 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, se publicó en el *DOUE* L 235/1, de 25 de septiembre de 2023.

¹⁵ Sobre la negociación del Acuerdo BBNJ, véase: VÁZQUEZ GÓMEZ, E., «La protección de la diversidad biológica marina más allá de la jurisdicción nacional. Hacia un nuevo acuerdo de aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del mar», *REEI*, núm. 37, junio de 2019, pp. 1-29.

¹⁶ Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta establecido por la Asamblea General para el estudio de la situación de la diversidad biológica en áreas más allá de la jurisdicción nacional y posibles opciones jurídicas para su mejor protección.

pesquero. A este respecto, el desarrollo de potentes flotas pesqueras, con una gran capacidad de captura, la importancia del pescado y otros productos para la alimentación y otras actividades humanas, y la importante actividad económica ligada a ellas, han hecho que la pesca en alta mar y, en parte también, en la Zona internacional de los fondos marinos, se haya desarrollado extraordinariamente durante las últimas décadas, aumentando la presión y el problema que exponemos, de una manera significativa.

Ante una situación así, es lógico que, tratándose de elaborar un acuerdo internacional de alcance global para proteger la biodiversidad en áreas especialmente expuestas a los riesgos explicados, como son el alta mar y la Zona, se haya planteado, desde un primer momento, la pertinencia (o no) de incluir en el nuevo régimen disposiciones que afecten o incluso que regulen directamente la actividad pesquera.

2.2.1. *El debate en la «prenegociación» del tratado: el Grupo de Trabajo y el Comité Preparatorio*

Desde sus inicios, y a lo largo de todo el proceso negociador, ha sido una constante la pugna entre los partidarios de incluir la pesca entre las materias reguladas en el tratado y los contrarios a dicha inclusión.

a) El Grupo de Trabajo

Así, como recuerda Richard A. Barnes, aunque la regulación de la pesca no era el objeto principal del mandato del Grupo de Trabajo (GT), no fue una sorpresa que muchas delegaciones mencionaran este tema ya en la primera reunión del mismo, en 2006, y que se plantearan en reuniones posteriores diversos «*gaps*» específicamente relacionados con la pesca¹⁷. A este respecto, son varias las ocasiones en las que, en las sesiones del GT, se hizo mención a la pesca o, por mejor decir, a la sobrepesca y a modalidades de pesca no sostenibles, entre las principales amenazas a la biodiversidad en áreas más allá de la jurisdicción nacional¹⁸.

Sin embargo, la coincidencia en el diagnóstico —que la pesca no sostenible suponía una de las principales amenazas para la biodiversidad en áreas más allá de la jurisdicción nacional— no significaba coincidencia en el tratamiento para hacerle frente. Mientras un grupo de Estados entendía que la conclusión lógica era la inclusión de la ac-

¹⁷ BARNES, R. A., «The Proposed LOSC Implementation Agreement on Areas Beyond National Jurisdiction and Its Impact on International Fisheries Law», *IJMCL*, 2016, núm. 31, pp. 583-619.

¹⁸ BARNES, R. A., *op. cit.*, p. 593.

tividad pesquera en el nuevo régimen por diseñar, para que este fuera realmente operativo, otro se oponía a ella, al considerar que, existiendo ya un régimen jurídico internacional específicamente dedicado a la pesca, tanto a nivel mundial como regional, lo lógico era que fuese en dicho régimen donde se afrontasen los problemas observados, en lugar de hacerlo en un tratado nuevo, dedicado a materias diversas, cuyas disposiciones podrían solaparse y entrar en contradicción con los numerosos tratados y regímenes pesqueros existentes.

b) *El Comité Preparatorio*

Aparentemente, esta disputa quedó resuelta cuando se decidió, al término de las actividades del GT, dar un paso más y constituir, también por iniciativa de la ONU, un Comité Preparatorio para la formulación de «recomendaciones sustantivas a la Asamblea General sobre los elementos [del] proyecto de texto [del] instrumento internacional jurídicamente vinculante [...]».

La Asamblea General, al definir su mandato, estableció en su Resolución 69/292, de 19 de junio de 2015, que el proceso de elaboración de dicho instrumento «no debe ir *en detrimento* de los instrumentos y marcos jurídicos existentes ni de los órganos globales, regionales y sectoriales competentes [...]»¹⁹.

Aunque el régimen internacional de la pesca no era, obviamente, el único que contenía instrumentos y marcos jurídicos, así como órganos globales, regionales y sectoriales competentes, sí resultaba, de seguro, uno de ellos. De ahí que la imposición, por el órgano convocante, del principio o exigencia del «*not undermining*», esto es, de no ir en detrimento de dichos regímenes, fuese interpretado, en buena medida, al menos respecto a la pesca, como un triunfo de las posiciones contrarias a su inclusión en el nuevo tratado.

Con todo, la tensión entre las delegaciones partidarias y contrarias a la inclusión volvió a resurgir durante sus sesiones. Como recuerda Richard A. Barnes, apoyándose en las crónicas del *Earth Negotiations Bulletin*, Islandia, Japón y la Federación Rusa se mantuvieron muy firmes en que la pesca no debía ser incluida en el futuro Acuerdo BBNJ, mientras que, frente a ellos, Costa Rica, Indonesia, Jamaica, Nueva Zelanda, Noruega Perú y los Estados Unidos, más el Grupo de Estados de África, realizaron declaraciones a favor de la inclusión²⁰.

¹⁹ Párr. 3 de la Resolución 69/292 de la Asamblea General «Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, A/RES/69/292, 19 de junio de 2015.

²⁰ BARNES, R.A., *op. cit.*, p. 595. ENB, citado por Richard A. Barnes en nota 74 de su trabajo. Como recuerda este autor, la labor de varias ONGs, como Greenpeace, *High Seas*

Y ciertamente, en favor de los partidarios de la exclusión, el Informe del Comité Preparatorio, en el que se recomendaba a la AGNU la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para elaborar el texto de un instrumento jurídicamente vinculante sobre la materia (párr. 38.b) no mencionaba ni la pesca ni el pescado, y planteaba, respecto al futuro Acuerdo, que en el texto a elaborar:

[...] se indicaría que el instrumento promoverá una mayor coherencia con los instrumentos y marcos jurídicos existentes y los órganos mundiales, regionales y sectoriales pertinentes y los complementará. También se afirmaría que el instrumento deberá interpretarse y aplicarse de forma que no socave esos instrumentos, marcos y órganos²¹.

Sin embargo, el debate entre partidarios y contrarios a la inclusión de la pesca en el futuro Acuerdo BBNJ distaba mucho de estar cerrado.

2.2.2. *La Conferencia Intergubernamental*

De nuevo, la Asamblea General, en su convocatoria de la Conferencia Intergubernamental para redactar, previo examen de las Recomendaciones del Comité Preparatorio, un *Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, reafirmaba el principio del «*not undermining*». Así, la Resolución 72/249, de 24 de diciembre de 2017, por la que se convocaba la Conferencia, estableció, expresamente, que:

[...] este proceso y su resultado *no deben ir en detrimento* de los instrumentos y marcos jurídicos existentes ni de los órganos mundiales, regionales y sectoriales competentes²².

Y de nuevo, como en el Grupo de Trabajo y en el Comité Preparatorio, el debate entre partidarios y contrarios a la regulación de la pesca en el futuro Acuerdo BBNJ volvió a reabrirse, manteniéndose activo no solo durante las cinco sesiones que podríamos considerar «ordinarias» sino también, incluso, en las dos sesiones «extraordinarias» que hubo que convocar, bajo la eufemística denominación de *Resumed*

Alliance, Natural Resources y *Pew*, además de la UICN, en defensa de la inclusión de la pesca en el futuro tratado, también fue muy intensa.

²¹ Informe del Comité Preparatorio establecido en virtud de la resolución 69/292 de la Asamblea General, doc A/AC.287/2017/PC.4/2, apartado III (Recomendaciones del Comité Preparatorio) Sección A, Apartado II.4. Como recuerda el propio Informe, ninguna de las dos secciones (A y B) de sus Recomendaciones reflejan un consenso (párr. 38.a).

²² Párr. 7 de la Resolución 72/249 de la Asamblea General, *doc. cit.* nota 3. La cursiva es mía.

Fifth Session (20 febrero a 4 marzo 2023) y *Further Resumed Fifth Session* (19 a 20 de junio de 2023), para cerrar finalmente la propia Conferencia con la adopción del tratado. De este modo, como recuerda el *Earth Negotiations Bulletin*, si en la Quinta Sesión de la Conferencia se reconocía que:

*The relationship between the new agreement and relevant IFBs, including regional fisheries management organizations is a challenge that permeates the entire agreement. Stemming from the need to «not undermine» such IFBs, as included in the UN General Assembly resolution establishing the IGC, the appropriate balance is yet to be found, despite years of discussions*²³.

En la crónica de la «*Resumed Fifth Session*» se es aún más explícito en lo conflictivo de este tema:

*The level of internationalization of the agreement together with the need to respect the mandates of relevant international frameworks and bodies (IFBs) was also a big question mark that generated lengthy debates over the years. [...] The need not to undermine such IFBs, which may include major multilateral environmental agreements with ABNJ-related provisions, regional treaties, or regional fisheries management organizations (RFMOs) generated discussions throughout the course of the negotiations, including at this last IGC session. The issue was cross-cutting across several parts of the agreement, and had to be discussed in different negotiating settings, which proved challenging*²⁴.

De hecho, ya con el texto del Acuerdo BBNJ adoptado formalmente, el cierre de la CIG, en junio de 2023, evidenció que esta polémica, sobre la inclusión o no de la pesca en el nuevo régimen BBNJ, aún sigue viva. De una manera muy explícita, Rusia, en su declaración presentada como «nota al pie» y reflejada en el Informe de la Conferencia, afirmó que:

The instrument is not acceptable and the question of the participation of the Russian Federation in it is not considered. [...] [The] provisions of the most important existing international treaties, including UNCLOS and the 1995 Fish Stocks Agreement were undermined and [...] its norms would allow for intrusion into the mandate and competence of relevant sectoral and regional international organizations, including regional fisheries management organizations. [...] [It] will

²³ ENB, vol. 25, núm. 240, p. 12. El *Earth Negotiations Bulletin* se publica por el *International Institute for Sustainable Development*, teniendo entre sus patrocinadores a diversas entidades estatales y a la propia Unión Europea. Su presencia física (y autorizada) en las sesiones de este proceso, desde el Grupo de Trabajo hasta la Conferencia Intergubernamental le ha convertido, en cierto modo, en su cronista oficioso, a falta de una información más completa en la documentación oficial.

²⁴ ENB, vol. 25, núm. 250, p. 18.

*carefully monitor that the new Agreement and the system of global bodies created within its framework do not undermine the provisions of international treaties and mandates of intergovernmental organizations in which it is a participant*²⁵.

2.3. Perspectivas de futuro

Aparentemente, con el tratado ya autenticado, la cuestión de la inclusión o no de la pesca en el nuevo régimen jurídico previsto para las áreas más allá de la jurisdicción nacional, habría quedado zanjada. La reiteración del principio del «*not undermining*» (art. 5.2), la exclusión expresa de la pesca y las actividades relacionadas con ella en cuanto a las actividades relacionadas con los recursos genéticos marinos (art. 10.2) y la ausencia de disposiciones que la regulen expresamente, siquiera a los efectos de asegurar una coordinación entre ambos regímenes, podrían hacer pensar que, definitivamente, las cuestiones pesqueras han quedado fuera del Acuerdo BBNJ. Sin embargo, la toma de posición de algunos Estados y poderosas ONGs, siguiendo la estela marcada por una doctrina bastante cualificada y favorable a la inclusión, muy activa durante todo el proceso²⁶, hacen pensar que la confrontación dialéctica entre ambos bloques, cada uno con sus argumentos, bien razonados en ambos casos, no ha terminado, solo ha cambiado de escenario²⁷. El campo de batalla ahora no es el texto del tratado, ya blindado por la autenticación, sino su futura interpretación y aplicación.

Ciertamente, el art. 5.2 del Acuerdo BBNJ establece que:

El presente Acuerdo se interpretará y aplicará de manera que no vaya en detrimento de los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes ni los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes y promueva la coherencia y la coordinación con esos instrumentos, marcos y órganos.

²⁵ ENB, vol. 25, núm. 252, p. 9.

²⁶ En este aspecto, además de las obras citadas más abajo, cabe mencionar también la actividad de los investigadores del IDDRI (*Institut du développement durable et des relations internationales*) en trabajos como WRIGHT *et al.*, «High seas fisheries: what role for a new international instrument», *Oceans*, núm. 03/16, 2016, y el Programa Nereus, en asociación con otras instituciones, como la Nippon Foundation y las Universidades de Utrecht, Cardiff y Duke.

²⁷ Véase, entre otros: BARNES, R.A., «Fisheries and ABNJ: Advancing and Enhancing Cooperation», *SSRN Electronic Journal* (Elsevier), 2019 (https://www.researchgate.net/publication/335165243_Fisheries_and_ABNJ_Advancing_and_Enhancing_Cooperation) (23 de septiembre de 2023). Este trabajo también está publicado como capítulo de libro en HEIDAR, T. (ed.), *New Knowledge and Changing Circumstances in the Law of the Sea*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2020, pp. 124-153.

Sin embargo, como observan algunos autores, partidarios de la inclusión de la pesca, no ir en detrimento no significa no tocar en absoluto, no regular en absoluto²⁸. La prohibición de actuar en detrimento no supone una prohibición de adoptar —por ejemplo, añadiría yo, vía actos de los órganos del Acuerdo BBNJ— cualquier tipo de regulación u orientación al respecto. Quedaría, en este sentido, cierto margen para afectar sin menoscabar, sin ir en detrimento, en las palabras del tratado. Téngase en cuenta, a este respecto, que lo que se haya de entender por ir «en detrimento» se va a decidir en el ámbito del propio Acuerdo BBNJ, no en el de los instrumentos, marcos jurídicos y «órganos» afectados, toda vez que se trata de la interpretación y aplicación de una disposición de dicho tratado.

Por otro lado, el art. 10.2 de Acuerdo, incardinado en la parte II, dedicada a los Recursos Genéticos marinos (RGM), excluye expresamente la pesca y otras actividades relacionadas con ella, pero lo hace con una fórmula muy medida:

Las disposiciones de la presente parte no se aplicarán a:

- a) La pesca regulada por el derecho internacional pertinente y las actividades relacionadas con la pesca o;
- b) Los peces u otros recursos marinos vivos que se sabe que han sido capturados en actividades pesqueras y relacionadas con la pesca en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, salvo que esos peces u otros recursos marinos vivos estén regulados como utilización en virtud de la presente parte.

Cuando se refiere a la pesca regulada por el Derecho Internacional ¿está sobreentendiendo que la pesca «no regulada» sí podría verse afectada, o sea, normada, por las disposiciones de esta parte del tratado? Recordemos que una de las tres piezas clave de la pesca IUU (o pesca INDNR²⁹) es precisamente la pesca no regulada. ¿Cuál es el significado de la expresión «peces [...] que se sabe que han sido capturados en actividades pesqueras y relacionadas con la pesca»? Y, sobre todo, ¿cuál es el alcance de la excepción «salvo que esos peces u otros recursos marinos vivos estén *regulados como utilización* en virtud de la presente parte»?³⁰

²⁸ BARNES, R.A., *op. cit.*, pp. 7 ss.; SCANLON, Z., «The art of “not undermining”: possibilities within existing architecture to improve environmental protections in areas beyond national jurisdiction», *ICES Journal of Marine Science*, vol. 75 (1), January/February 2018, pp. 405–416; DE LUCIA, V., «Reflecting on the meaning of “not undermining” ahead of IGC-2», *JCLOS BLOG*, 2019, pp. 1–4 (https://www.academia.edu/38664477/Reflecting_on_the_meaning_of_not_undermining_ahead_of_IGC_2) (23 de septiembre de 2023).

²⁹ Pesca ilegal, no declarada, no reglamentada.

³⁰ La cursiva es mía. Por «utilización de los recursos genéticos marinos», el Acuerdo BBNJ «entiende la realización de actividades de investigación y desarrollo sobre la composición genética y/o bioquímica de los recursos genéticos marinos, incluso mediante la aplicación de biotecnología [...]».

La limitación del art. 10.2, por otra parte, se refiere a esa parte del tratado, es decir, a la parte II (arts. 9 a 16), pero no a las demás. Junto a las actividades referidas a los recursos genéticos marinos, el Acuerdo BBNJ regula, entre otras, las relativas a las áreas marinas protegidas (parte III, arts. 17 a 26) y las evaluaciones de impacto ambiental (parte IV, arts. 27 a 39) respecto de las cuales no se ha establecido exclusión alguna en materia de pesca³¹. Tampoco se ha establecido limitación alguna respecto a la parte V del tratado, sobre creación de capacidad y transferencia de tecnología marina (Arts. 40 a 46). ¿Pueden los órganos encargados de aplicar el Acuerdo BBNJ aprobar actos que afecten a la pesca al regular/establecer evaluaciones de impacto ambiental y áreas marinas protegidas? En principio, a la vista del texto del tratado, nada se lo prohíbe. El único límite es el de no ir en detrimento de los regímenes o instituciones pesqueros ya establecidos, pero siendo las instituciones del Acuerdo BBNJ —y no las del ámbito pesquero— las encargadas de valorar si se produce o no ese menoscabo, toda vez que se trata de la interpretación y aplicación de las disposiciones de ese mismo tratado. Cabe presumir que tal interpretación y aplicación va a ser objeto de una polémica semejante a la que venimos comentando a lo largo de este trabajo.

La interpretación del principio del «*not undermining*», por una parte, y la utilización de los instrumentos que no han sido expresamente excluidos de la pesca, como son las evaluaciones de impacto ambiental y las áreas marinas protegidas, dentro de los límites fijados por el propio tratado, van a constituir el nuevo tablero de juego donde la batalla por la inclusión o la exclusión de la pesca en el régimen de protección de la diversidad biológica en áreas más allá de la jurisdicción nacional se va a desarrollar durante los próximos años, ya con un tratado internacional autenticado, cuyo mayor o menos respaldo por los Estados, cuantitativa y cualitativamente, puede depender también de ese elemento³². No es casualidad, a mi juicio, que en el cierre de la CIG, frente a la posición de Rusia, antes mencionada, Estados Unidos afirmara que «*the Agreement offers a once-in-a-lifetime opportunity to make good on our commitment to the high seas, addressing threats including IUU fishing, climate change, and pollution*»³³, que Ecuador subrayara las amenazas al océano, incluyendo la pesca IUU y diera la bienvenida al nuevo Acuerdo para poner en marcha un nuevo modelo

³¹ Sobre esta cuestión, véase MOVILLA PATEIRO, L., «Potenciales incidencias de las grandes negociaciones ambientales actuales en el futuro de la ordenación de la pesca», en FERNÁNDEZ PROL, F. (Coord.), *Pesca marítima y crecimiento sostenible. Análisis en clave jurídica*, Barcelona, Bosch Editor, 2021, pp. 175-198. Véanse también: BARNES, R.A., *op. cit.*, p.13, y BARNES, «The Proposed LOSC...», *op. cit.*, pp. 608 y ss.

³² La posición explícita de Rusia, en este punto, no es una buena noticia para el futuro del tratado, al menos en términos cualitativos.

³³ *ENB*, vol. 25, núm. 252, p. 7. La cursiva es mía.

con el que afrontar tales amenazas³⁴, ni que Kiribati afirmase directamente que «*the Agreement provides tools to participate meaningfully in the protection of marine resources from activities carried out in ABNJ while building resilience to climate change and drew attention to IUU fishing and its destructive impacts.*»³⁵

Muy explícita es, también, en el ámbito de las ONGs, la Deep Sea Conservation Coalition cuando llama abiertamente:

*[...] for an end to deep-sea fishing and better management of deep-sea fisheries, underscoring the need for states not to undermine the BBNJ Agreement by not addressing these harmful practices*³⁶.

Tampoco lo es que, quizás en la dirección opuesta, la representante de Noruega diera la bienvenida a la cooperación y coordinación con las organizaciones regionales de ordenación pesquera³⁷ ni que la FAO resaltara que:

*[...] sustainable fisheries cannot be achieved without the conservation and sustainable use of BBNJ, stating that the new Agreement will provide an opportunity for collaboration between FAO and the new instrument*³⁸.

Más allá de la euforia en torno a la conclusión del Acuerdo BBNJ, tras tantos años de negociación, el tratamiento que vaya a darse a cuestiones conflictivas de dicha negociación, aún no resueltas, puede afectar a su futuro. A que obtenga el número de ratificaciones necesarias para entrar en vigor, a que tarde más o menos en hacerse, y a que,

³⁴ *Ibid.*, p. 7.

³⁵ *Ibid.*, p. 6.

³⁶ *Ibid.*, p. 8. Quizás para hacer frente a pretensiones como la indicada, la FAO ya publicó en enero de 2017 un extenso estudio sobre la materia, en el que se llega a la conclusión de que las cuestiones relacionadas con el impacto y la conservación de la pesca en aguas profundas aparecen claramente reconocidas en hasta 19 instrumentos internacionales y 8 convenciones regionales que tratan la gestión de los recursos marinos vivos en áreas de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional (HARRISON, J., LOBACH, T. y MORGERA, E., *Review and Analysis of International Legal and Policy Instruments Related to Deep-Sea Fisheries and Biodiversity Conservation in Areas Beyond National Jurisdiction*, FAO, Rome, 2017).

³⁷ *Ibid.*, p. 7.

³⁸ *Ibid.*, p. 8. Véase, a este respecto: FAO, *La FAO y la diversidad biológica marina fuera de la jurisdicción nacional. Paquete de información dirigido a los delegados en el proceso*. Roma 2023 (<https://www.fao.org/documents/card/es?details=CC1345ES>) (23 de septiembre de 2023). También aquí las entidades de la sociedad civil se movilizan. Así, por ejemplo, la *International Coalition of Fisheries Associations*, en febrero de 2023, adoptó una Resolución sobre el Acuerdo BBNJ, en la que, tras recordar el principio del «*not undermining*», «*calls for [...] the exclusion of fisheries from the BBNJ Agreement.*» En la misma línea, la asociación *Europêche*, en el ámbito de la Unión Europea, publicó en febrero de 2023 una nota titulada *New Treaty for the High Seas must respect international fisheries management*.

si se logra, resulte, por la cantidad e importancia de los Estados parte en él, realmente efectivo. Veremos.

3. ESPECIAL REFERENCIA AL MEDITERRÁNEO

Ciertamente, el Acuerdo BBNJ, una vez que entre en vigor, requerirá, para ser eficaz y, por tanto, útil, de la colaboración de los Estados y las organizaciones internacionales intergubernamentales, también en el ámbito regional. Por otra parte, a nadie se le escapa que el Mediterráneo es una zona especialmente sensible a los efectos del problema que nos ocupa, el de la pérdida de biodiversidad, y, lógicamente, en relación con ella, a la cuestión de la pesca.

No es casualidad, a mi juicio, que el primer mar objeto de una atención específica por el ahora célebre y «veterano» Programa de Mares Regionales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) fuera precisamente el Mediterráneo. Como tampoco lo es que el primer gran tratado regional resultado de esa importante iniciativa fuese el Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, de 16 de febrero de 1976, actualmente Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo, tras las enmiendas adoptadas el 10 de junio de 1995³⁹, completado por sus siete Protocolos⁴⁰. Unos y otros, Convenio y Protocolos, han servido de referencia a otros tratados y estructuras institucionales, a nivel regional, en todo el mundo, para suplir a ese nivel las lagunas y deficiencias que la regulación a nivel mundial presentaba.

³⁹ El Convenio de Barcelona, en su versión inicial, entró en vigor el 12 de febrero de 1978. Su versión enmendada entró en vigor el 9 de julio de 2004. Fuente:

<https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/TratadosInternacionales/Paginas/Mar-Mediterraneo.aspx> (30 de septiembre de 2023).

⁴⁰ Tales Protocolos son: Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves, hecho en Barcelona el 16 de febrero de 1976; Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, hecho en Barcelona el 16 de febrero de 1976; Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, hecho en Atenas el 17 de mayo de 1980; Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo, hecho en Ginebra el 3 de abril de 1982, sustituido por el Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, Barcelona, 10 de junio de 1995, entre los Estados que se han hecho Parte de este último Protocolo; Protocolo relativo a la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, hecho en Madrid el 14 de octubre de 1994; Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Esmirna el 1 de octubre de 1996; y Protocolo sobre la Gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, hecho en Madrid el 21 de enero de 2008. Todos ellos están en vigor. Fuente: <https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/TratadosInternacionales/Paginas/Mar-Mediterraneo.aspx> (30 de septiembre de 2023).

Por otro lado, en relación específicamente con la pesca, el Mediterráneo es una zona muy delicada. La acción descontrolada durante años de potentes flotas pesqueras a distancia, aprovechando la inacción de los Estados ribereños, unida a la propia actividad pesquera de estos, ha llevado a las aguas del *Mare Nostrum* y, especialmente, a su diversidad biológica, a una situación preocupante. La acción de la FAO, impulsora de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM) y la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT), con aplicación también en este mar semicerrado, constituidas en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, unida a la actividad de algunos Estados ribereños, como España y su pionera Zona de Protección Pesquera de 1997, hoy superada por su zona económica exclusiva, y la propia Unión Europea, así lo atestiguan.

Sin embargo, a la hora de plantearnos el futuro del Acuerdo BBNJ en el Mediterráneo, y su relación con estos tratados y mecanismos institucionales de carácter regional, incluyendo también a la pesca, una pregunta surge con carácter previo: ¿Entra el Mediterráneo dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo BBNJ? Planteado de otra manera: si el Acuerdo BBNJ llega a entrar en vigor ¿se aplicará al Mediterráneo?

De conformidad con su art. 3:

El presente Acuerdo se aplicará en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional».

Y con arreglo a su art. 1.2:

Por zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional' se entienden la alta mar y la Zona⁴¹.

No se aplica, por tanto, ni a la plataforma continental ni a la zona económica exclusiva, entre las áreas limítrofes con dichos espacios marinos, cuanto menos a las aguas interiores, mar territorial ni zona contigua. Se ha apostado, en este sentido, por la razón que fuere, por una fórmula rígida de identificación del ámbito espacial del tratado, que no deja resquicio a su extensión a otras áreas, en las que se aplican las disposiciones que rigen el alta mar, por remisión, como sucede con la zona económica exclusiva (Arts. 88 a 115, en relación con el art. 58.2 CNUDM) o para aquellos casos en los que la calificación jurídica de un área concreta, bien como zona económica exclusiva bien como alta mar, resulte dudosa o sea objeto de disputa.

Como hemos señalado más arriba, en principio, por sus características geográficas, no hay un lugar en el mar Mediterráneo en el que

⁴¹ De nuevo, como sucede con la diversidad biológica, el Acuerdo BBNJ no dice qué ha de entenderse por alta mar ni por la Zona, ni se remite a la CNUDM a estos efectos.

la distancia entre costas enfrentadas sea superior a las cuatrocientas millas marinas. Esto supone, ante todo, que, respecto a la tierra sumergida, no exista en el Mediterráneo un área a la que podamos calificar jurídicamente como Zona, esto es, como Zona internacional de «los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional»⁴².

Todo en él sería, cuanto menos, plataforma continental (art. 76 CNUDM). Como es bien sabido, los derechos soberanos que el Estado ribereño disfruta en su plataforma continental le corresponden sin necesidad de declarar dicha plataforma. Expresado de otro modo: el Estado ribereño tiene plataforma continental aunque no la declare, aunque no manifieste nada al respecto. Como establece con claridad el art. 77 CNUDM:

1.- El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales.

2.- Los derechos a que se refiere el párrafo 1 son exclusivos en el sentido de que, si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de esta, nadie podrá emprender estas actividades sin expreso consentimiento de dicho Estado.

3.- Los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa.

4.- Los recursos naturales mencionados en esta parte son los recursos minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo, así como los organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias, es decir, aquellos que en el período de explotación están inmóviles en el lecho del mar o en su subsuelo o solo pueden moverse en constante contacto físico con el lecho o el subsuelo.

Hablando por tanto del lecho y subsuelo del mar Mediterráneo, en la medida en que en él no hay fondos marinos de costas enfrentadas que se sitúen a más de cuatrocientas millas marinas, toda su extensión está ocupada por el lecho y subsuelo marino de las aguas interiores, el mar territorial y la plataforma continental de sus Estados ribereños. No hay Zona internacional de los fondos marinos en el Mediterráneo y, por tanto, el Acuerdo BBNJ no se aplica a ese mar en ese espacio.

¿Hay alta mar en el Mediterráneo? Con arreglo a la CNUDM, el alta mar comprendería, por exclusión «todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico»⁴³.

⁴² Art. 1.1 CNUDM.

⁴³ Art. 86 CNUDM.

Por otra parte, también de conformidad con la CNUDM,

[...] la zona económica exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial⁴⁴.

En este sentido, no hay en la parte v de la CNUDM, por la que se rige, una disposición equivalente al art. 77.3, arriba reproducido, ni de su texto se deduce que la atribución de una zona económica exclusiva a los Estados sea automática, sin necesidad de declaración. A diferencia de la plataforma continental, la zona económica exclusiva sí necesita ser declarada por el Estado para existir.

Como venimos recordando, no hay un lugar en el mar Mediterráneo situado a más de cuatrocientas millas marinas de sus costas enfrentadas, a Norte, Sur, Este u Oeste, por lo que, en principio, no hay un lugar de las aguas de este mar que no sea susceptible de ser declarado como zona económica exclusiva de alguno de sus Estados ribereños. No obstante, durante décadas, probablemente para evitar las disputas con sus vecinos, los Estados ribereños del Mediterráneo se abstuvieron de declarar sus zonas económicas exclusivas. En el año 2009, el profesor Juan Luis Suarez de Vivero publicó un completo estudio que recogía la situación del Mediterráneo hasta ese momento, en el que se podían observar amplias extensiones de alta mar⁴⁵. Sin embargo, a día de hoy, en septiembre de 2023, esa imagen parece haber cambiado sustancialmente. No se ha hecho, al menos que este investigador conozca, un estudio completo y actualizado a 2023 de las áreas marinas del Mediterráneo equivalente al publicado en 2009. Sí se ha publicado, afortunadamente, por la profesora Gabriela Oanta, en 2021, un completo estudio sobre las diversas delimitaciones de tales espacios entre los Estados ribereños, y sus controversias, que puede darnos valiosas pistas sobre la situación actual⁴⁶. Con este trabajo, y con la información facilitada por los Estados a la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, accesible al público, puede deducirse que, durante los 13 años transcurridos desde 2010, han sido numerosas las declaraciones de Estados mediterráneos por las que establecen zonas económicas exclusivas. A falta de un estudio completamente actualizado, sí puede deducirse, de la información mencionada, que, a día de hoy, si las hubiese, serían muy pocas y de muy escasa extensión las áreas marinas susceptibles de ser calificadas como alta mar, a los efectos de quedar

⁴⁴ Art. 57 CNUDM.

⁴⁵ SUÁREZ DE VIVERO, J.L., *Aguas jurisdiccionales en el Mediterráneo y el mar Negro*, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, Oficina de Publicaciones, 2009. (<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/e56b071b-4e4d-4109-9121-50677dc221a7>).

⁴⁶ OANTA, G., «Maritime Delimitations in the Mediterranean: Current Challenges», *IYIL*, vol. 31, 2021, pp. 5-28.

sujetas, en su momento, al Acuerdo BBNJ, si es que, para cuando este tratado internacional entre en vigor, todavía existen.

A pesar de todo, hay algunos instrumentos recientes, tanto en el ámbito de la Unión Europea como fuera de ella, en los que, o bien se hace referencia al alta mar en el Mediterráneo o bien se expresa un interés por la aplicabilidad o el contenido del Acuerdo BBNJ en este mar semicerrado.

En el ámbito del Derecho de la Unión Europea, la operación EUNAVFOR MED IRINI, lanzada el 31 de marzo de 2020⁴⁷ y cuyo mandato se extiende hasta el 31 de marzo de 2025⁴⁸ dispone que:

De conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, en particular la Resolución 2292 (2016), y cuando sea necesario, EUNAVFOR MED IRINI llevará a cabo, de conformidad con las disposiciones establecidas en los documentos de planeamiento y dentro de la zona de operaciones en *alta mar* frente a las costas de Libia acordada, inspecciones de buques que se dirijan a Libia o procedan de allí, si existen motivos razonables para creer que transportan armas o material conexo hacia o desde Libia, directa o indirectamente, en violación del embargo de armas a Libia⁴⁹.

Del mismo modo, en materia de formación, EUNAVFOR MED IRINI asistirá a la guardia costera y la armada libias para luchar contra el tráfico ilícito y la trata de personas en una labor que «se llevará a cabo en alta mar [...]», entre otros espacios⁵⁰. E igualmente:

[...] también como tarea secundaria, y de conformidad con la Resolución 2240 (2015) del Consejo de Seguridad, EUNAVFOR MED IRINI respaldará la detección y el seguimiento de las redes de tráfico ilícito y trata de personas mediante la recopilación de información y las patrullas con medios aéreos en alta mar, dentro de la zona de operaciones acordada⁵¹.

¿Se equivocan el Consejo de Seguridad de la ONU y el Consejo de la Unión Europea al asumir la existencia, frente a las costas de Libia, de áreas de alta mar en el Mediterráneo que, en realidad, ya no existen? ¿Se trata de una denominación errónea, llamando alta mar a lo que en realidad sería un área, como la zona económica exclusiva, en

⁴⁷ Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo de 31 de marzo de 2020 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (*DOUE*, L 11, 1 abril 2020, pp. 4-10).

⁴⁸ Decisión (PESC) 2023/653 del Consejo, de 20 de marzo de 2023, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2020/472 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (*DOUE* L 81, 21 marzo 2023, pp. 27-28).

⁴⁹ La cursiva es mía.

⁵⁰ Art. 4.2 de la Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo, *doc. cit.* nota 47.

⁵¹ *Ibid.*, art. 5.1.

la que rigen ciertas libertades del alta mar? Aunque no hemos podido disponer de una información completamente precisa, parece que la zona de operaciones de la citada misión se corresponde a su vez con un área en la que, no uno, sino varios Estados ribereños pretender tener sus respectivas zonas económicas exclusivas, en el marco de la muy conflictiva delimitación de sus respectivas aguas jurisdiccionales entre Libia, Egipto, Túnez, Grecia, Turquía y Chipre, de la que da cuenta la información facilitada por la División de Asuntos Oceánicos de la ONU, mencionada más arriba⁵².

¿Existen áreas de alta mar en el Mediterráneo? Aunque el grado de incertidumbre es alto, más bien lo que podríamos afirmar es que no es completamente seguro que no existan, sea cual fuere su extensión. Y, ante esta incertidumbre, tiene lógica que una operación de esta envergadura, en cumplimiento de una cadena de Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, deba tener asegurada su cobertura jurídica también en el ámbito geográfico.

Como es bien sabido, el Mediterráneo es objeto de un buen número de disputas entre sus Estados ribereños por la delimitación de sus respectivas zonas económicas exclusivas y plataformas continentales. En cuanto a estas, en la medida en que no necesitan ser declaradas, su atribución a uno u otro Estado no cambia su calificación jurídica con arreglo a la CNUDM. Pertenezca a quien pertenezca, el fondo marino del Mediterráneo es, como mínimo, plataforma continental y, por tanto, no es Zona, si se nos permite expresarlo de este modo. Por contra, respecto a la zona económica exclusiva, en la medida en que debe ser declarada por el Estado ribereño, cabría pensar, al menos por hipótesis, en la existencia de algún área en ese mar que no estuviera cubierta por una declaración. De ocurrir tal cosa, ese área sería de alta mar.

¿Qué sucede con las áreas disputadas por varios Estados? En principio, habría que entender que, con independencia del Estado que finalmente resulte titular del espacio en disputa, la zona discutida es, en todo caso, zona económica exclusiva. Sin embargo, aunque probablemente para casos muy puntuales, habría que admitir, al menos como hipótesis, la posibilidad de una excepción en aquellos casos en los que, con arreglo al Derecho Internacional vigente, la declaración de una zona económica exclusiva pueda ser tenida por completamente

⁵² Sobre esta zona en concreto, véase: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/mediterranean_sea.htm y <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/LBY.htm>.

No hemos podido disponer de un mapa oficial de la zona de operaciones en la que se desarrolla la citada EUNAVFOR MED IRINI. En la página web de la misión (<https://www.operationirini.eu/mission-at-a-glance>) se indica, someramente, como *Operation Area*, el *Central Mediterranean Sea*.

nula por haberse realizado, por ejemplo, en violación de una norma de *ius cogens*, como el derecho de libre determinación de los pueblos.

Por otra parte ¿qué sucedería con las aplicaciones parciales de los derechos o jurisdicción reconocidos en la zona económica exclusiva? Por ejemplo, si se declara por un Estado una zona de protección pesquera en aplicación parcial de sus derechos sobre la zona económica exclusiva ¿cabría entender que ese mismo espacio es alta mar a los efectos de la protección del medio ambiente marino? ¿Puede un mismo espacio ser al mismo tiempo zona económica exclusiva y alta mar? La CNUDM parece excluir esta posibilidad, al extender el régimen del alta mar a la zona económica exclusiva, en ciertas materias (art. 58 CNUDM), cosa que sería innecesaria si ese espacio fuese simultáneamente alta mar y zona económica exclusiva, y al definir el alta mar por exclusión, como la parte del mar no incluida en la zona económica exclusiva y otros espacios marinos, como hemos visto (art. 86).

Habrá que esperar a los próximos años, quizás décadas, para que este panorama incierto se aclare, pero, entre tanto, aunque de manera muy limitada, no cabría sino admitir, siquiera hipotéticamente, que el Acuerdo BBNJ (y sus implicaciones respecto a la actividad pesquera) podría tener aplicación, aunque mínima, en el mar Mediterráneo.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La polémica sobre la inclusión o no de la pesca (y actividades relacionadas con ella) en el nuevo régimen de protección de la biodiversidad marina en áreas más allá de la jurisdicción nacional, establecido por un tratado internacional, el Acuerdo BBNJ de 20 de septiembre de 2023, aún no en vigor, no ha quedado zanjada. Solo se ha cambiado de escenario. Ambas posiciones enfrentadas, partidarios y contrarios a la inclusión, se asientan sobre bases razonables, que es lo que, a mi juicio, ha provocado que, a lo largo de tantos años, sus partidarios crean honestamente que la mejor fórmula para proteger la biodiversidad (incluida la aportada por los peces y otras especies objeto de pesca) es la suya. Aunque formalmente, aparentemente, el Acuerdo BBNJ apuesta por la exclusión de la pesca, mediante la afirmación del principio del «*not undermining*» (no ir en detrimento de) y la exclusión expresa de dicha actividad de la parte del tratado que regula el acceso a los recursos genéticos marinos, lo cierto es que las rendijas abiertas por el propio tratado, al regular tal exclusión (alcance de la expresión «no ir en detrimento», no exclusión expresa de la pesca respecto a las actividades relacionadas con las áreas marinas protegidas y la evaluación de impacto ambiental) son lo suficientemente amplias como para permitir que el Acuerdo BBNJ sí afecte al régimen jurídico internacional pesquero de una manera más o menos extensa, de una forma más o menos explícita.

Creo que la pesca, por su impacto en la cadena alimentaria, por su implantación social, por su desarrollo en el tiempo, desde el origen mismo de la vida humana sobre la Tierra, y por el amplio *corpus* normativo internacional e interno que la acompaña, presenta características propias que aconsejan un tratamiento separado, distinto al que cabe dar a otras especies integrantes de la biodiversidad en áreas más allá de la jurisdicción nacional, de descubrimiento o interés más reciente. Pienso que las cuestiones relativas a la pesca deben abordarse en el régimen jurídico pesquero, no en el Acuerdo BBNJ, sin perjuicio de una más que conveniente cooperación y coordinación entre regímenes. Quizás, vista la firmeza de una y otra posición, se debió apostar por un tratado más modesto, menos vistoso mediáticamente pero más eficaz, limitado a la cuestión de los recursos genéticos marinos, muy necesitada de regulación urgente. Sin embargo, la polémica sobre su naturaleza jurídica —si son patrimonio de la humanidad o no— y su régimen de acceso, igualmente objeto de intensos debates durante todos estos años, también ha puesto esta difícil negociación al borde del fracaso⁵³.

Sea como fuere, el escenario a día de hoy ya no es el de la negociación sino el de un tratado celebrado, abierto a la firma, a la espera de ratificaciones suficientes no solo para entrar en vigor sino también para ser realmente efectivo. Cómo se afronte esta cuestión, en estos primeros años de espera, entre la firma y la entrada en vigor del Acuerdo BBNJ, puede afectar al mayor o menor respaldo que tenga, tanto cuantitativa como cualitativamente, y, por consiguiente, a su éxito o fracaso. En este sentido, las fórmulas propuestas en su día por algunos autores, en el marco de la negociación, para la inclusión no traumática de la pesca en el Acuerdo BBNJ, en pro de la cooperación o integración de ambos regímenes, pesquero y BBNJ⁵⁴, me parecen un interesante punto de partida para una futura negociación, ya en el ámbito institucional del propio Acuerdo, de la FAO, de las organizaciones regionales de ordenación pesquera y de otras instituciones, de cara a conseguir el ob-

⁵³ Sobre esta polémica, véase SÁNCHEZ RAMOS, B., «La explotación de los recursos genéticos a la luz de los trabajos de la Conferencia intergubernamental sobre la conservación de la diversidad biológica marina en las zonas situadas más allá de la jurisdicción nacional ¿Demasiados desacuerdos para lograr alcanzar un acuerdo?», en JIMÉNEZ PINEDA, E., CASADO RAIGÓN, R., y MARTÍNEZ PÉREZ, E. (Eds.), *La contribución de la Unión Europea a la protección de los recursos biológicos en espacios marinos de interés internacional*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 345-365, y GARCÍA GARCÍA-REVILLO, M., «La naturaleza jurídica de los recursos genéticos marinos de la zona como una de las cuestiones clave para la negociación de un futuro acuerdo sobre la protección de la biodiversidad en áreas más allá de la jurisdicción nacional. Consideraciones y propuestas sobre una cuestión polémica», en JIMÉNEZ PINEDA, *op. cit.*, pp. 297-325.

⁵⁴ BARNES, R., «Fisheries and ABNJ: Advancing...», *op. cit.*; SCANLON, Z., «The art of “not undermining”: possibilities...», *op. cit.*, p. 409 ss.; DE LUCIA, V., «Rethinking the Conservation of Marine Biodiversity beyond National Jurisdiction: From ‘Not Undermine’ to Ecosystem-Based Governance», *ESIL Reflections*, vol. 8 (4), July 2019, pp. 1-11; y QU, Y. y LIU, R., «A Sustainable Approach towards Fisheries Management: Incorporating the High-Seas Fisheries Issues into the BBNJ Agreement», *Fishes*, 2022, 7, 389, pp. 1- 14.

jetivo común: la protección de la biodiversidad en esas zonas marinas especialmente sensibles y expuestas como son el alta mar y la Zona internacional de los fondos marinos⁵⁵.

En todo caso, mientras el Acuerdo BBNJ entra o no en vigor, el debate sobre la pesca en relación con la protección de la biodiversidad en áreas más allá de la jurisdicción nacional ha supuesto una interpelación en toda regla al régimen jurídico internacional en materia pesquera y a sus instituciones. La FAO, las OROP y otras entidades relacionadas con la pesca, además de los propios Estados, especialmente los pesqueros, tienen que intensificar su labor en la dirección correcta, esto es, en el mantenimiento de la pesca como una actividad fundamental para la propia vida humana sobre la Tierra, pero de una manera sostenible. En este sentido, el propio debate sobre la pesca, sobre su inclusión o no en el Acuerdo BBNJ, apoyado sobre cifras preocupantes aportadas por la propia FAO, supone ya, de por sí, la afirmación de un fracaso⁵⁶. Si el régimen jurídico internacional de la pesca y sus instituciones hubiesen logrado, en sus muchos años de existencia, una pesca sostenible, el debate sobre la inclusión o no de esta actividad en el Acuerdo BBNJ no se habría ni planteado. Si se suscita es porque el problema —la pérdida de la biodiversidad— no se ha resuelto y el objetivo —la pesca sostenible— no se ha cumplido. Y lo cierto es que, hasta que el nuevo tratado entre en vigor, el único régimen jurídico internacional vigente es el de la pesca, que ha regido esta actividad durante todo este tiempo y lo va a seguir haciendo, en solitario, mientras el Acuerdo BBNJ no alcance el número de ratificaciones necesarias. Y una vez que este tratado entre en vigor, si llega ese momento, por muy «invasiva» que fuese la actitud de los órganos BBNJ respecto a la actividad pesquera, el régimen jurídico internacional de la pesca va a seguir siendo el principal, aunque no sea ya el único, a la hora de afrontar la conservación y uso sostenible de esta parte fundamental de la biodiversidad marina en áreas más allá de la jurisdicción nacional. Merced a las limitaciones impuestas por el Acuerdo BBNJ, la pesca va a seguir siendo principalmente dominio de la FAO, de las OROP y de otras instituciones relacionadas con esta actividad. Es por tanto a ellas a quienes corresponde resolver el pro-

⁵⁵ Véase también, desde una posición no partisana, MOVILLA PATEIRO, L., «Potenciales incidencias de las grandes negociaciones ambientales actuales en el futuro de la ordenación de la pesca», en FERNÁNDEZ PROL, F. (Coord.), *Pesca marítima y crecimiento sostenible. Análisis en clave jurídica*, Barcelona, Bosch Editor, 2021, pp. 175-198.

⁵⁶ En su informe sobre *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022*, la FAO reconoce que el seguimiento a largo plazo que realiza de las poblaciones de las pesquerías marinas evaluadas «confirma que los recursos pesqueros marinos han seguido reduciéndose. El porcentaje de poblaciones de peces que se encuentran en niveles biológicamente sostenibles descendió del 90 por 100 en 1974 al 64,6 por 100 en 2019», aunque, «a pesar de las tendencias de empeoramiento en términos de cifras, en 2019, las poblaciones biológicamente sostenibles representaron el 82,5 por 100 de los desembarques de productos acuáticos, un aumento del 3,8 por 100 en comparación con 2017».

blema. En caso contrario, estarán dando la razón a quienes piensan que es mejor afrontarlo y regularlo desde fuera.

Lo mismo cabría decir respecto a la pesca en el Mediterráneo y una hipotética aplicación del Acuerdo BBNJ en esta zona del mundo. En principio, el Mediterráneo, ya carente de Zona internacional de los fondos marinos, está llamado a quedar también completamente ocupado por las zonas económicas exclusivas de sus Estados ribereños y, por tanto, ayuno de áreas de alta mar. Dado que este tratado internacional se aplica únicamente al alta mar y a la Zona, la tendencia es a que llegue un día en el que dicho tratado, si efectivamente entra en vigor, no se aplique en el *Mare Nostrum*. Entre tanto, la incertidumbre sobre las zonas económicas exclusivas establecidas hasta la fecha, muchas de ellas en disputa, nos hace admitir, al menos como hipótesis, que puedan aún existir áreas de alta mar en aguas mediterráneas o, por mejor decir, que no se pueda afirmar, con completa seguridad, a día de hoy, que en el Mediterráneo no hay ni una sola zona, por pequeña que sea, de alta mar. Ante esta hipótesis, la posibilidad de que el Acuerdo BBNJ, cuando entre en vigor, se aplique en el Mediterráneo, aunque de manera muy limitada, debe ser admitida.

Entre tanto, como sucede con la FAO con carácter general y con otras OROP, con carácter regional, el estado de la biodiversidad en el Mediterráneo, y de la pesca, como parte de esa biodiversidad, en esa zona del mundo, constituye una interpelación a la propia FAO y a las OROP con competencias en el Mediterráneo, además de a los Estados ribereños y a la Unión Europea, para actuar con mayor intensidad y efectividad para la solución de un problema que, bajo sus respectivos regímenes jurídicos, se sigue percibiendo como no resuelto. En este sentido, la cooperación efectiva entre regímenes, incluido el nuevo régimen establecido por el Acuerdo BBNJ, también a nivel regional, puede resultar esencial.

RESUMEN: En septiembre de 2023 se abrió a la firma el *Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, más conocido como Acuerdo BBNJ. Con el objeto de afrontar un grave problema ambiental de carácter global, este importante tratado internacional se suma a una breve pero selecta lista de acuerdos «de aplicación» de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 10 de diciembre de 1982. Antes de la celebración del tratado, durante los más de 17 años que ha durado su proceso negociador, durante su celebración y, presumiblemente, una vez que el Acuerdo BBNJ entre en vigor, una de las cuestiones que más polémica

ha suscitado entre los Estados y otras entidades implicadas en el proceso ha sido la de la inserción y el alcance del deber, recogido expresamente en su texto, de que el régimen jurídico establecido en él «no vaya en detrimento» (*not undermine*) de otros «instrumentos y marcos jurídicos pertinentes» ni de lo que denomina «órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes» (art. 5.2). Se trata de una limitación importante, toda vez que una parte significativa de la biodiversidad marina está formada por los recursos marinos vivos, objeto de la actividad pesquera, dotados de un régimen jurídico y aparato institucional bastante extenso. La polémica sobre su inclusión e el Acuerdo BBNJ, aparentemente saldada a favor de los partidarios de la exclusión, con la incorporación de la cláusula o principio del «not undermining» en su articulado, no se ha cerrado, solo ha cambiado el terreno de juego. Obviamente, el Mar Mediterráneo, tan sensible a los problemas que afecten a la biodiversidad marina y la gestión de sus recursos, no puede ser ajeno a estas cuestiones. Sin embargo ¿se aplica el Acuerdo BBNJ a este mar semicerrado? Aunque la tendencia natural sea que en el futuro quede excluido de su ámbito espacial, lo cierto es que, a día de hoy, no se puede afirmar categóricamente tal exclusión.

PALABRAS CLAVE: Acuerdo BBNJ; biodiversidad; áreas más allá de la jurisdicción nacional; no ir en detrimento; Mar Mediterráneo; Naciones Unidas.

ABSTRACT: In September 2023, the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, better known as the BBNJ Agreement, was opened for signature. In order to address a serious global environmental problem, this important international treaty joins a brief but select list of «implementing» agreements of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) of 10 December 1982. Before the adoption of the treaty, during the more than 17 years that its negotiating process has lasted, during its conclusion and, presumably, once the BBNJ Agreement enters into force, one of the issues that has raised the most controversy among States and other entities involved in the process has been that of the insertion and extent of the duty, expressly included in its text, that the new legal regime established therein «does not undermine» other «relevant legal instruments and frameworks» or what it calls «relevant global, regional, subregional and sectoral bodies» (art. 5.2). This is an important limitation, since a significant part of marine biodiversity is made up of living marine resources that are taken in fishing activities, equipped with a fairly extensive legal regime and institutional apparatus. The controversy over its inclusion in the BBNJ Agreement, apparently settled in favor of those pressing for its exclusion, with the incorporation of the clause or principle of «not undermining» in its provisions, is not already closed. It has only

changed the playing field. Obviously, the Mediterranean Sea, so sensitive to problems affecting marine biodiversity and the management of its resources, cannot be immune to these issues. However, does the BBNJ Agreement apply to this semi-enclosed sea? Although the natural tendency is that in the future it will be excluded from its spatial scope, the truth is that, today, such exclusion cannot be categorically affirmed.

KEYWORDS: BBNJ Agreement; biodiversity; areas beyond national jurisdiction; not undermining; Mediterranean Sea; United Nations.

RETROCESO DE LA LÍNEA DE COSTA EN EL MARESME SUR (BARCELONA)¹

Cristina DURÀ-LAHOZ
Graduada en Geografía
Universidad de Barcelona

Xavier ÚBEDA
Catedrático de Geografía
Universidad de Barcelona

Carles BARRIOCANAL
Profesor lector
Universidad de Barcelona

Gemma DÍAZ-MARTÍNEZ
Graduada en Ciencias Ambientales
Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. ÁREA DE ESTUDIO. – 3. DINÁMICAS Y SISTEMAS LITORALES. – 4. COMPARACIÓN DE LA SITUACIÓN A LO LARGO DE LOS AÑOS. – 5. PRINCIPALES CAUSAS DE LA REGRESIÓN DE LA COSTA. – 6. CONSECUENCIAS DEL CAMBIO. – 7. VALORACIÓN DE LAS PROPUESTAS EXISTENTES Y SU VIABILIDAD. – 8. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El capítulo aborda la situación actual de la costa catalana, centrándose específicamente en la región del Maresme sur. Explora la historia, la morfo-dinámica y el funcionamiento de esta área costera, destacan-

¹ Este trabajo cuenta con la ayuda 2021SGR00859 a los Grupos Consolidados de Investigación de la *Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca* (AGAUR).

do desafíos contemporáneos, sus causas, efectos y repercusiones en diversos ámbitos: social, político, económico, ambiental y biológico, entre otros.

El Maresme es un área en constante transformación, afectada por la presencia de puertos en numerosos pueblos, lo que altera su dinámica litoral. Partes de esta región están protegidas, como el *Parc de la Serralada Litoral* y el *Parc Natural Montnegre-Corredor*. La zona costera se caracteriza por su riqueza marina, con presencia de posidonia y comunidades bentónicas. Sin embargo, enfrenta desafíos como la pérdida significativa de sedimentos, poniendo en riesgo infraestructuras clave como la vía del tren, que en este tramo, en la actualidad, pasa muy cerca de la línea de la costa. Las causas de este fenómeno incluyen la regulación de cuencas hidrográficas, construcciones costeras y el impacto urbanístico que limita la adaptabilidad de las playas, sumado a los efectos del cambio climático, como el aumento del nivel del mar.

Reconociendo la costa como un recurso común y valioso, es imperativo adoptar un enfoque de desarrollo sostenible que equilibre la conservación ambiental con el uso responsable de sus recursos. En este escenario, se entrecruzan diversos actores, desafíos y competencias, tanto públicas como privadas, cada uno con intereses y objetivos particulares.

Por tanto, se hace evidente la necesidad de una planificación costera integral que responda a las demandas actuales. El objetivo principal de este capítulo es proponer soluciones sostenibles y bien fundamentadas para abordar esta compleja problemática, garantizando la preservación y uso sostenible de la costa catalana para las generaciones presentes y futuras.

2. ÁREA DE ESTUDIO

El área de estudio del proyecto hace referencia a una sección de la comarca del Maresme, que se extiende desde el municipio de El Masnou hasta el municipio de Arenys de Mar (Figura 1), conocida como Maresme sur. La decisión de no incluir la totalidad de la comarca se ha fundamentado en la búsqueda de una representación de alta calidad y detalle de la zona, en lugar de una cobertura más amplia pero menos detallada. Por tanto, se ha restringido el área de estudio con el objetivo de ofrecer una representación exhaustiva de la misma.

El Maresme es una comarca costera situada en la provincia de Barcelona, Cataluña. Con una extensión de trescientos noventa y ocho kilómetros cuadrados y una población de cuatrocientos sesenta y dos mil doscientos trece habitantes, según datos de 2022, su núcleo principal es la ciudad de Mataró, que se destaca como la urbe más grande de la

zona. Geográficamente, se extiende entre la cordillera Costera Catalana y el Mar Mediterráneo, comprendiendo un total de treinta municipios que ofrecen una rica diversidad de actividades y atractivos turísticos.

FIGURA 1: *Localización del área de estudio (Maresme sur)*



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases y datos cartográficos extraídos del ICGC.
Proyección: ETRS89 UTM Zone 31N

Reconocida por sus pintorescas playas, clima agradable y la cercanía con la vibrante ciudad de Barcelona, el Maresme presenta una configuración geográfica singular. Este territorio se caracteriza por su estrecha franja entre la cordillera Litoral y el mar, lo que genera una competencia significativa por el uso del suelo. A pesar de su limitada extensión, la comarca alberga una predominante actividad agrícola y diversos núcleos urbanos.

La distribución municipal del Maresme es particularmente interesante, configurando una estructura lineal dual. En la franja costera, se sitúan los municipios «de abajo» o «del mar», mientras que en la región interior se encuentran los municipios «de arriba» o «de montaña», caracterizados por poseer extensas áreas boscosas. Ejemplificando esta disposición, se pueden mencionar localidades como Vilassar de Mar y Vilassar de Dalt, Arenys de Munt y Arenys de Mar, o Premià de Dalt y Premià de Mar, conectadas por una red de ríos y caminos que vinculan la costa con el interior montañoso. Este territorio, está gobernado por la administración local llamada *Consell Comarcal del Maresme*. Ésta es responsable de las diferentes gestiones y cuestiones relacionadas con la comarca, como la planificación urbanística, el desarrollo económico o

la protección del medio ambiente. Para presentar una gestión de carácter más local, cada municipio tiene su propio ayuntamiento con su propia administración y gestión, responsables de los asuntos a nivel local.

Económicamente, presenta diversificación, aunque hay varios sectores que son clave en la dinámica del territorio: el turismo, la pesca, la agricultura y la industria. El turismo es la principal actividad económica en esta comarca; muchos visitantes son usuarios de las playas, museos y otras atracciones turísticas. El sector pesquero es importante y se refleja en el continuo litoral de la comarca, donde varios puertos pesqueros proporcionan muchos empleos a los habitantes locales. La agricultura es una actividad económica tradicional donde los productos locales están bien valorados. Por último, la industria tiene una presencia relevante en la comarca, desde fábricas que producen textiles hasta productos químicos y bienes, aunque no se caracteriza por este sector.

El Maresme cuenta con una eficiente red de transporte que conecta sus municipios con Barcelona y otras áreas circundantes. El servicio de tren de cercanías enlaza la capital con las localidades costeras y se extiende hacia el área metropolitana de Barcelona, así como a sus zonas sur. Además, vías importantes como la autopista C32 y la carretera nacional NII facilitan la movilidad de mercancías y ciudadanos a lo largo de la comarca.

Desde una perspectiva ecológica, el Maresme es un enclave de biodiversidad y conservación ambiental. Abarca paisajes variados, desde bosques mediterráneos, campos de cultivo y zonas húmedas hasta un litoral con una rica diversidad marina. Es especialmente notable la preservación natural de su costa entre Barcelona y la desembocadura del río Tordera, que alberga diversos hábitats marinos.

Históricamente, la comarca ha experimentado transformaciones significativas impulsadas por cambios demográficos y evolución del tejido económico. Fenómenos como la revalorización de segundas residencias, migraciones intra-metropolitanas, movilidad laboral, y la evolución de sectores industriales han moldeado su desarrollo. Este dinamismo ha generado una creciente demanda de suelo para actividades diversas como ocio, protección ambiental, agricultura y espacios rurales protegidos. Su estratégica ubicación, como corredor entre montañas y mar, ha favorecido su accesibilidad desde Barcelona, consolidándola como un importante área residencial y comercial.

El Maresme sur se distingue por su litoral, dividido entre un frente urbano y uno marítimo. Aunque presentan características distintas, existe una interrelación que define el dinamismo local y comarcal. En este contexto, destaca la infraestructura de espacios públicos a lo largo del litoral, como paseos marítimos, calles y plazas, que juegan un papel crucial en la configuración y funcionamiento de la comarca.

3. DINÁMICA Y SISTEMAS LITORALES

Los sistemas costeros del litoral mediterráneo se caracterizan por su dinámica y diversidad, desde perspectivas naturales hasta las antrópicas; como afirman Jordi Serra y Elisabet Roca:

El primer reto se deriva de la gran diversidad de situaciones y tipologías existentes; en otras palabras, lo que se denomina Geodiversidad litoral².

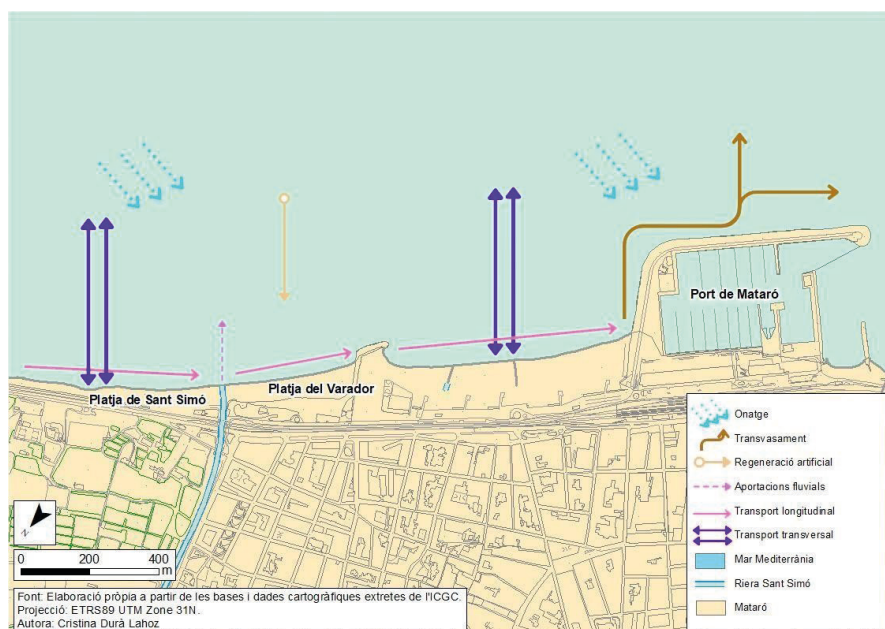
También se caracterizan por presentar un alto nivel de riesgo debido a la peligrosidad y vulnerabilidad ante la exposición a actividades socioeconómicas y otros factores como los meteorológicos y oceanográficos. Para comprender estas dinámicas y actividades que se llevan a cabo en estos sistemas costeros, es necesario entender y analizar las características morfo-dinámicas directamente relacionadas con su evolución geológica y la base correspondiente al sistema físico, para poder prever los futuros escenarios.

Tal como define Jorge Guillen *et al.*, las playas son una acumulación de sedimento no consolidado que se extiende desde la línea de marea baja hasta dónde alcanza el agua durante los temporales.³ Es esencial clarificar el concepto de «celda sedimentaria», ilustrado en la Figura 2, que representa una unidad distintiva en las playas. Esta celda se refiere a una entidad fisiográfica situada en la costa, caracterizada por procesos en los que se establece un equilibrio entre los depósitos y las retiradas de sedimento. La configuración y desarrollo de esta celda están intrínsecamente vinculados a las cantidades y volúmenes de sedimento que ingresan y salen de ella. En el esquema de la figura 2, se pueden observar las entradas o ingresos de sedimentos que provienen mayoritariamente de los ríos y rieras de la zona o de la erosión de los mismos materiales de la costa. También se observan las salidas o gastos de sedimentos, que corresponden, la mayoría, a la acción de las olas y las corrientes marinas. La mayoría de los movimientos o transportes que se realizan una vez localizados los sedimentos son de carácter longitudinal, es decir, son transportados a lo largo del recorrido y la forma de la playa. También se visualiza el transporte transversal que, a pesar de que es menor, tiene mucha importancia para el balance sedimentario, ya que a largo plazo alimenta la playa en dirección perpendicular debido a los movimientos e intensidades del oleaje y las corrientes de la zona litoral.

² SERRA, J., ROCA, E., «El litoral: naturaleza domada?». *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 2004, núm. 41, p. 27.

³ GUILLEN, J., SERRA, J., DURAN, R., SIMARRO, G., «Les platges del Maresme revisitades». *L'Atzavara*, 2014, núm. 23, pp. 16-17.

FIGURA 2: *Esquema del funcionamiento y movimientos en una celda sedimentaria litoral (área del municipio de Mataró, Maresme).*



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases y datos cartográficos extraídos del ICGC

El marco morfológico de la costa hace referencia a la descripción de la topografía y forma de esta. En esta descripción se incluyen aspectos como la geomorfología y la batimetría. El principal objetivo es la definición de la morfología actual de la costa y su evolución a lo largo del tiempo.

El litoral catalán se caracteriza por estar compuesto de una gran variedad de ambientes costeros a lo largo de los setecientos kilómetros de longitud. Cataluña dispone de un conjunto de doscientos cincuenta y seis kilómetros de playas, de las cuales la mayor parte se encuentra localizada en ambientes urbanos. Estas playas urbanas se encuentran limitadas por varias infraestructuras, como, por ejemplo, los paseos marítimos, las carreteras o las vías férreas. La diversidad de playas a lo largo del territorio es muy notable, desde playas de arena hasta playas de piedra, desde playas pequeñas y calas hasta playas continuas y grandes. En Cataluña, las playas se clasifican principalmente en los siguientes grupos: la Costa Brava, reconocida por sus calas, playas encajadas y acantilados; la Costa Dorada; el delta del Ebro; y el Garraf, todas ellas distinguidas por sus características arenosas. Por otro lado, el tramo que abarca la comarca de Barcelona y la del Maresme se identifica por presentar playas de arena gruesa, con una presencia destacada de puertos y espigones.

Las playas del Maresme se distinguen por su sedimento grueso, lo que las define como morfo-dinámicamente reflectantes. Este tipo de perfil se manifiesta con pendientes pronunciadas, donde las olas alcanzan la zona litoral sin romper, conformadas principalmente por sedimentos de gran tamaño. La morfo-dinámica del litoral hace referencia al conjunto de procesos físicos que actúan sobre la zona costera. En este conjunto de procesos se incluyen la erosión, la sedimentación y la dinámica de las diferentes corrientes marinas, entre otros. El principal objetivo es la definición de los procesos que acaban dando forma a la costa y cómo estos evolucionan en el tiempo. El conjunto de actividades o fuerzas, ya sean de origen natural o antropogénico, que influyen y modelan el medio ambiente se conocen como «agentes modeladores». Es fundamental considerar estos agentes al desarrollar estrategias de gestión y protección que salvaguarden los ecosistemas y sus valores naturales. Estos se pueden clasificar según criterios muy diferentes, como, por ejemplo, su origen (antrópico o natural), o la importancia de sus efectos o su procedencia (marinos o atmosféricos). En cuanto a los agentes atmosféricos, encontramos los siguientes:

— La circulación atmosférica, determinada por factores como velocidad y dirección del viento, influye en la formación del oleaje y la circulación oceánica. Esta acción del viento modela el entorno costero, generando olas que afectan la zona litoral y configurando formaciones sedimentarias como dunas y cordones litorales.

— El oleaje, producto de la sucesión de olas impulsadas por el viento en el mar Mediterráneo, es el principal modelador en contextos costeros. Estas corrientes, al interactuar con el lecho marino, transportan sedimentos y ejercen un impacto significativo en la morfología costera.

— Los factores astronómicos, como la atracción gravitatoria, son cruciales para la generación de mareas, que provocan variaciones en el nivel del mar y poseen relevancia en áreas costeras.

— El transporte fluvial, aunque actúa de manera indirecta, es esencial para el aporte de sedimentos desde el continente hacia el sistema costero, formando estructuras como humedales y deltas. Sin embargo, la regulación de ríos y rieras ha desequilibrado el aporte natural de sedimentos a la costa.

4. COMPARACIÓN DE LA SITUACIÓN A LO LARGO DE LOS AÑOS

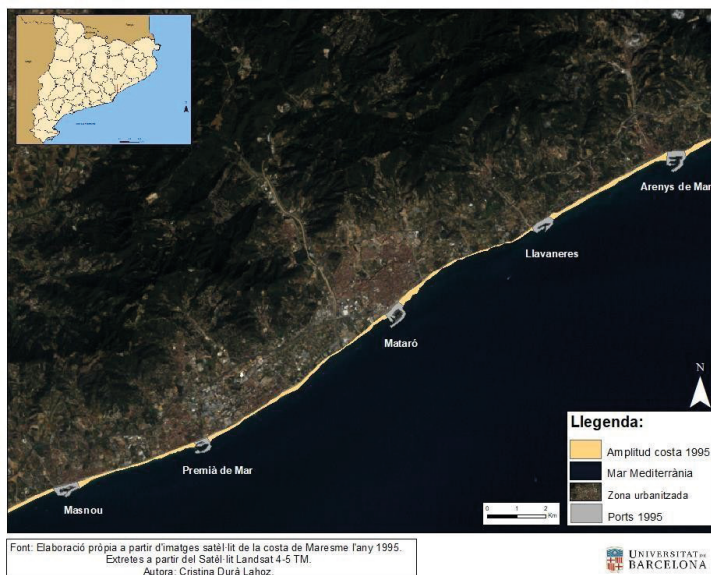
El tipo de sedimento y de playa que presenta el Maresme se define como playa de costa baja o sedimentaria. Éstas se caracterizan por presentar pendientes suaves y moderadas. Los principales efectos negativos que caracterizan este tipo de litoral son los fenómenos de erosión, inundación y los diversos grados de urbanización.

La costa del Maresme se enfrenta actualmente a numerosas problemáticas que afectan gravemente a su estabilidad y viabilidad. Las

problemáticas que destacan más en la zona de estudio son la erosión y los diferentes cambios en la configuración de la línea de costa, así como las inundaciones de áreas emergidas durante acontecimientos puntuales y/o instantáneos. También es importante tener en cuenta los efectos de determinadas actividades comerciales, el tráfico marítimo, las actividades pesqueras, las operaciones dentro de los puertos y las actividades recreativas a lo largo del litoral. A pesar de que estas son las problemáticas principales en esta región, no podemos olvidar la estricta relación de estos efectos con los procesos del cambio climático.

En los mapas siguientes (Figuras 3-7), podemos observar cómo ha cambiado la amplitud de la costa en períodos de tiempo diferentes: 1986, 1995, 2014 y 2021. A lo largo de los años de estudio, se evidencia cómo la política portuaria en Cataluña ha influenciado la evolución costera. En 1974, el puerto de Masnou se estableció en una localidad con arraigada tradición marítima. Durante el período 1972-1975, se construyó el puerto de Premià de Mar, originalmente una pequeña villa pesquera, que posteriormente amplió sus capacidades y servicios hasta concluir su expansión en 1998. El puerto de Mataró, inaugurado en 1991, se centra en la navegación deportiva con instalaciones destacadas. En Sant Andreu de Llavaneres, el puerto Balís, establecido en 1974 y renovado en 1992, resalta como infraestructura clave. Finalmente, el puerto de Arenys de Mar, culminado en 1961, se distingue por albergar la mayoría de la flota pesquera regional.

FIGURA 3: *Amplitud de la línea de costa del Maresme sur (1986)*



Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes satélite de la costa de Maresme en el año 1995. Extraídas a partir del Satélite Landsat 4-5TM.

FIGURA 4: *Amplitud de la línea de costa del Maresme sur (1995)*

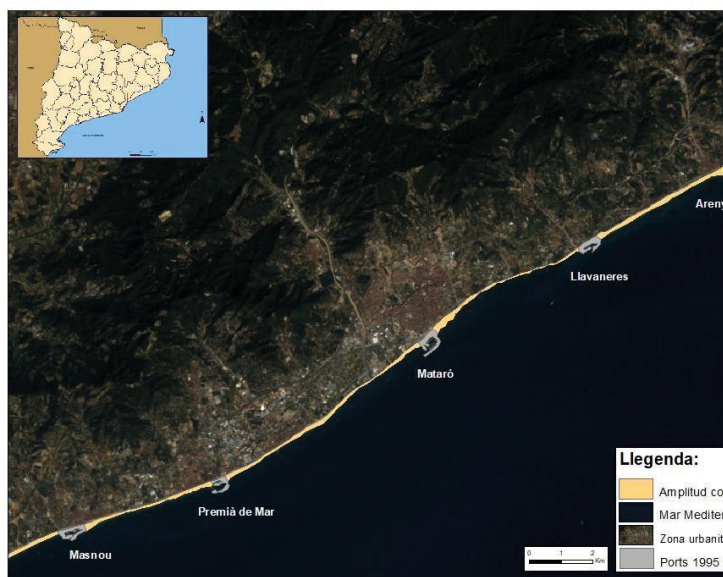


FIGURA 5: *Amplitud de la línea de costa del Maresme sur (2014)*

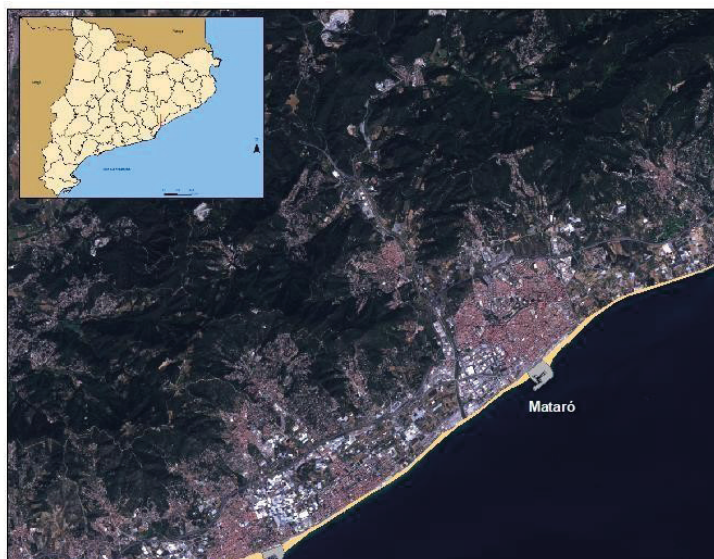
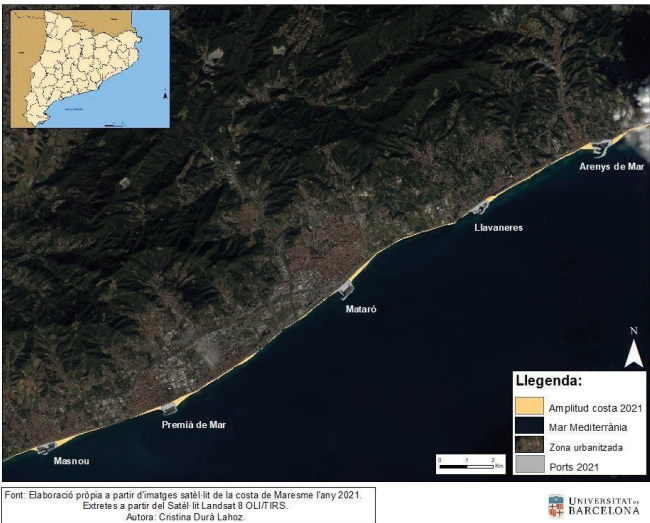
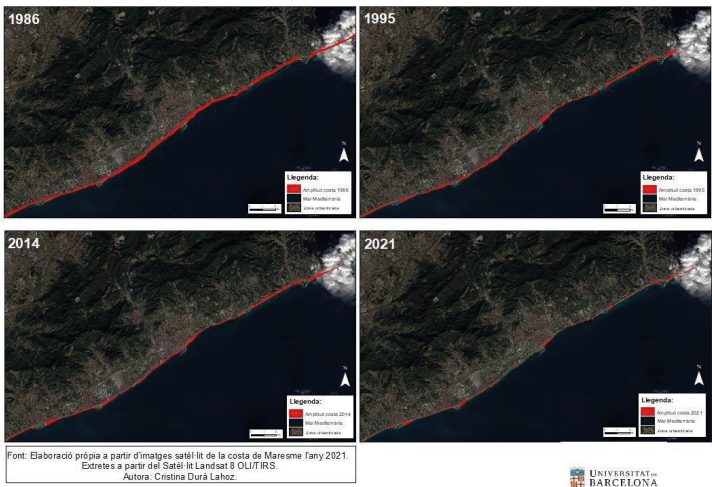


FIGURA 6: *Amplitud de la línea de costa del Maresme sur (2021)*



Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes satélite de la costa de Maresme en el año 2021. Extraídas a partir del Satélite 8 OLI/TIRS.

FIGURA 7: *Comparación de la amplitud de la línea de costa del Maresme sur a lo largo del periodo 1986-2021*



Fuente: Elaboración propia a partir de las imágenes satélite de la costa de Maresme en el año 2021. Extraídas a partir del Satélite Landsat 8 OLI/TIRS

FIGURA 8: *Comparativa de la amplitud de la costa de Mataró 1945-2022*



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases y datos cartográficos extraídos del MCGC

FIGURA 9: *Comparativa de la amplitud de la costa de Vilassar de Mar 1945-2022*



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases y datos cartográficos extraídos del MCGC

Respaldado por las figuras 8 y 9, se llevó a cabo un análisis exhaustivo con enfoque cuantitativo de la evolución de la línea de costa en Mataró y Vilassar de Mar, específicamente durante los años 1945, 1995 y 2005, con el propósito de determinar y cuantificar la regresión costera en dichas áreas.

Este enfoque cuantitativo resulta fundamental para proporcionar una visión objetiva y científica al análisis de la regresión costera en el Maresme. Permite una evaluación precisa del grado de pérdida de sedimentos y de las fluctuaciones de la línea de costa, ofreciendo una perspectiva integral del fenómeno estudiado. En el área de Mataró, se registró una regresión costera de veintiocho metros y sesenta centímetros en el marco temporal estudiado, representando un 67 por 100 de retroceso. Por otro lado, en Vilassar de Mar, la pérdida alcanzó los quince metros con veinte centímetros, equivalente al 42,5 por 100 de regresión.

5. PRINCIPALES CAUSAS DE LA REGRESIÓN DE LA COSTA

Existen cinco causas fundamentales, desde una perspectiva general, que explican la escasez de sedimentos en las playas de la zona baja del Maresme:

1. Disminución de las aportaciones de sedimentos de los ríos en el mar a causa de la regulación de las cuencas hidrográficas y de las pequeñas rieras.
2. Alteración de la dinámica sedimentaria de la costa por la construcción de diques, espigones, puerto (redistribución del sedimento).
3. Ocupación urbanística de la parte anterior a la playa por la construcción de edificios, paseos marítimos, etc., que limitan la capacidad de adaptación de las playas a los temporales.
4. Cambio climático: a largo plazo, el aumento del nivel del mar favorece la erosión de las playas; cambios en la intensidad y distribución de las precipitaciones pueden hacer disminuir las aportaciones de sedimentos en el mar.
5. Causas «naturales»: no se puede olvidar que la erosión también ocurre sin la intervención humana.

La costa se considera un sistema muy dinámico, donde entran en acción diferentes factores, tanto atmosféricos, como marinos o continentales. El litoral se ve modelado y modificado por elementos naturales como el viento, el oleaje y las diferentes corrientes de energía que conjuntamente provocan procesos de erosión, transporte de sedimentos y otros. Hay una fuerte y compleja interacción entre los diferentes factores contribuidores a la pérdida regresiva de sedimentos costeros.

La litoralización de la población y sus actividades económicas en la costa catalana es un fenómeno que ha estado y continuará siendo objeto de estudio. Tal como presenta Oriol Nel·lo:

los setenta municipios catalanes con fachada en el mar ocupan un 6,7 por 100 de la superficie del país y un 43,3 por 100 de la población⁴.

Esta masiva urbanización localizada se ha formado por la combinación de metropolización y aumento del turismo (más actividades de ocio y más servicios). Desde un punto de vista económico, ha sido un factor decisivo, ya que ha convertido el corredor mediterráneo catalán en una macro región urbana. Estas transformaciones han originado diversos desafíos en la región, abarcando aspectos ambientales, patrimoniales, urbanísticos y económicos. Se enfrenta a conflictos que incluyen la urbanización en áreas costeras, las barreras entre núcleos urbanos y el frente marítimo, así como la falta de cohesión en la planificación territorial.

6. CONSECUENCIAS DEL CAMBIO

La regresión costera en el Maresme presenta desafíos en ámbitos económicos, sociales y ambientales. Económicamente, la pérdida de sedimentos afecta la industria turística, dañando infraestructuras como chiringuitos y clubes náuticos. Las actividades pesqueras también se ven impactadas por la disminución de hábitats marinos y pérdida de especies. Se invierte considerablemente en medidas como restauración de playas y construcción de espigones para contrarrestar la erosión. Sin embargo, estas intervenciones representan costos significativos para las entidades gubernamentales. La gestión costera requiere coordinación entre administraciones para desarrollar políticas a largo plazo, abordando protección del litoral y restauración de hábitats. La degradación del ecosistema afecta a la biodiversidad marina, desplazando especies y degradando ecosistemas esenciales para la productividad biológica. A nivel social y cultural, comunidades con tradiciones pesqueras y turísticas enfrentan incertidumbre. La pérdida de playas afecta el bienestar y la identidad de estas comunidades, limitando actividades recreativas y deteriorando la calidad de vida. La rica tradición marinera del Maresme se ve amenazada, perdiendo parte de su encanto cultural y paisajístico vinculado al mar. Es esencial una planificación territorial efectiva para conservar estos ecosistemas y su valor como territorio.

⁴ NEL·LO, O., «Els riscos ambientals i la urbanització del litoral català. L'experiència dels Plans Directors Urbanístics del Sistema Costaner». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 2020, núm. 89, p. 223.

7. VALORACIÓN DE LAS PROPUESTAS EXISTENTES Y SU VIABILIDAD

Es evidente que los esfuerzos de prevención realizados hasta la fecha han resultado insuficientes. Por ello, es imperativo adoptar medidas con un enfoque sostenible que equilibre el crecimiento económico con la preservación del medio natural, evitando así la degradación ambiental por actividades humanas. No se trata simplemente de una percepción de crisis ecológica, como Ignacio Sabbatella sugiere al vincularla con estructuras económicas⁵; ni de acciones impulsadas únicamente por intereses o moral. Es fundamental restaurar un equilibrio sostenible para mantener la capacidad regenerativa de los sistemas afectados, como bien apunta Rafael Darío Muriel⁶.

Aunque las iniciativas gubernamentales actuales se enfocan en la regeneración artificial de sedimentos en la costa del Maresme, mediante la importación y depósito de arena, esta solución es meramente temporal. Esta estrategia, aunque puede mejorar estéticamente las playas, no atiende las causas profundas de la pérdida de sedimentos ni anticipa los desafíos futuros vinculados al cambio climático y fenómenos meteorológicos extremos.

Una gestión costera efectiva demanda una visión holística y a largo plazo. Es esencial priorizar la conservación de ecosistemas costeros, la sostenibilidad de recursos naturales y la biodiversidad marina, así como mitigar los impactos del cambio climático. Esto implica una regulación precisa de las actividades humanas en áreas costeras, la recuperación de hábitats degradados y la promoción de prácticas de desarrollo sostenible.

Para salvaguardar verdaderamente la costa del Maresme, es vital que las estrategias gubernamentales trasciendan la simple regeneración artificial de sedimentos. Debe impulsarse una planificación integral y sostenible que abarque todos los aspectos ambientales, sociales y económicos, garantizando así la protección y gestión adecuada de este recurso invaluable para las futuras generaciones.

8. CONCLUSIONES

La dinámica del litoral catalán ha experimentado transformaciones significativas en los últimos años, y esta tendencia persistirá sin las

⁵ SABBATELLA, I., «Crisis ecológica y subsunción real de la naturaleza al capital». *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 2010, núm. 36, pp. 69-80.

⁶ MURIEL, R.D., «Orígenes de la problemática ambiental». *Revista Ide@s Sostenible: Espacio de reflexión y comunicación en desarrollo sostenible*, 2005, núm. 2(9), pp. 1-6.

intervenciones adecuadas. Tras un análisis detenido, se observa una disminución constante de las playas, impulsada en gran medida por acciones humanas, como la urbanización costera y la interferencia de rieras que depositan sedimentos. La construcción de puertos deportivos ha sido objeto de críticas por su falta de precaución en proteger el litoral. En relación con esta problemática, es evidente que las decisiones políticas y económicas han primado sobre la conservación del litoral, requiriendo un enfoque más responsable y sostenible. Es crucial que las autoridades pertinentes asuman su rol, implementando medidas para salvaguardar el litoral catalán y sus valiosos recursos naturales para las próximas generaciones.

La expansión urbana en la costa enfrenta desafíos crecientes debido a la erosión, el aumento del nivel del mar y fenómenos meteorológicos extremos, generando impactos socioeconómicos adversos. Para mitigar estos riesgos, es esencial una planificación litoral que adopte un enfoque ecosistémico, priorizando la funcionalidad y conservación del entorno.

La vulnerabilidad del litoral del Maresme se hizo patente tras eventos meteorológicos como el temporal Gloria en enero de 2020. Ante esta realidad, es imperativo fortalecer nuestras estrategias actuales y prepararnos para contingencias futuras, minimizando riesgos y maximizando la resiliencia costera. Según indican Josep Pintó *et al.*, urge evolucionar hacia un modelo de gestión costera centrado en la preservación ambiental y el manejo sostenible de recursos⁷. El objetivo es transicionar hacia un enfoque más natural y resiliente que mitigue la vulnerabilidad del litoral del Maresme frente a desafíos ambientales y cambiantes.

RESUMEN: La erosión de las playas en la costa catalana es una problemática que requiere un análisis multidisciplinario. En este estudio, se pone de manifiesto la necesidad de abordar la situación desde una perspectiva sostenible, equilibrando el crecimiento económico, el bienestar social y el cuidado del medio ambiente. La zona que se ha escogido para el análisis es la costa del Maresme en la provincia de Barcelona. La elección de este territorio se basa en su singularidad, con numerosos pueblos con puertos que juegan un papel clave en la dinámica del litoral. Hay que destacar la complejidad del sistema litoral y la necesidad de analizar el funcionamiento de estas dinámicas para proponer nuevas soluciones. La pérdida de la línea litoral en los últimos años se analiza a través de imágenes de satélites para permitir una

⁷ PINTÓ, J., GARCIA-LOZANO, C., SARDÁ, R., ROIG-MUNAR, F. X., MARTÍ, C., «Efectes del temporal Glòria sobre el litoral». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 2020, núm. 89, pp. 89-109

comparación visual y cuantitativa de la evolución. También se analizan las posibles causas de esta pérdida de sedimentos y sus consecuencias. La pregunta científica principal de esta investigación es comprender con exactitud «¿Que está sucediendo en las playas del Maresme?» y la conclusión es que la dinámica del litoral en este sector del Maresme ha experimentado cambios significativos a lo largo de los años, que esto se ha traducido en una pérdida de playa y un retroceso de la línea de costa y que esta dinámica continuará cambiando si no se implementan medidas adecuadas.

PALABRAS CLAVE: playa; erosión; infraestructuras; puertos.

ABSTRACT: Beach erosion on the Catalan coast is a problem that requires a multidisciplinary analysis. This study highlights the need to address the situation from a sustainable perspective, balancing economic growth, social well-being and environmental care. The area that has been chosen for the analysis is the Maresme coast in the province of Barcelona. The choice of this territory is based on its uniqueness, with numerous towns with ports that play a key role in the dynamics of the coastline. We must highlight the complexity of the coastal system and the need to analyze the functioning of these dynamics to propose new solutions. The loss of the coastline in recent years is analyzed through satellite images to allow a visual and quantitative comparison of the evolution. The possible causes of this sediment loss and its consequences are also analyzed. The main scientific question of this research is to understand exactly «What is happening on the beaches of Maresme?» and the conclusion is that the dynamics of the coastline in this sector of the Maresme has experienced significant changes over the years, which has resulted in a loss of beach and a retreat of the coastline and this dynamic will continue to change if not appropriate measures are implemented.

KEYWORDS: beach; erosion; infrastructure; ports.

EL TRANSPORTE MARÍTIMO, LOS PABELLONES DE CONVENIENCIA Y EL USO RESPONSABLE Y SOSTENIBLE DE LOS OCÉANOS

José Manuel SOBRINO HEREDIA¹
Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidade da Coruña

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. EL CRECIENTE FENÓMENO DE LOS PABELLONES DE CONVENIENCIA. 2.1 La discrecionalidad del Estado de pabellón para asignar su pabellón. 2.2 La discrecionalidad del Estado de pabellón y las razones tras el auge de la flota con bandera de conveniencia. – 3. LOS EFECTOS ADVERSOS PARA EL MEDIO AMBIENTE MARINO DE LA PROLIFERACIÓN INDISCRIMINADA DE BUQUES CON PABELLÓN DE CONVENIENCIA. 3.1 Una insuficiente garantía para la protección de medio marino: la jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón sobre buques con bandera de conveniencia. 3.2 La necesaria intervención de terceros Estados: el Estado ribereño y el Estado rector del puerto. – 4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

El transporte marítimo desempeña un papel importante en el comercio internacional. Con la globalización y el desarrollo de nuevas

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación «La dimensión marítima del Pacto Verde Europeo» (ref. PID2020-117054RB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 del 1 de septiembre de 2021 al 31 de agosto de 2024, del que el autor es uno de sus investigadores principales.

Todas las páginas web citadas han sido consultadas por última vez el 29 de septiembre de 2023.

tecnologías, el transporte marítimo se ha convertido en el medio más utilizado para el transporte de mercancías². Hecho que explica, también, su considerable impacto medioambiental en los mares, los océanos, el aire y la fauna, esto es, en el medio marino. A mayor volumen de transporte marítimo, mayor huella medioambiental, en particular por lo que se refiere a los gases de efecto invernadero, la contaminación atmosférica, el ruido submarino, las especies exóticas, o la contaminación por hidrocarburos.

Hoy en día, el transporte marítimo está absolutamente internacionalizado y, así, en un mismo barco, pueden coincidir armadores de un país, bandera de otro y personal de un tercero o cuarto. Por ello, debemos distinguir, al hablar de la flota mercante y pesquera mundial, entre países que abanderan barcos y países propietarios de barcos³. Y, dentro de los primeros, países de abanderamiento tradicional y países de abanderamiento de conveniencia. En este escenario, los pabellones tradicionales se enfrentan cada año a la dura competencia de los pabellones de conveniencia, esto es barcos que enarbolan el pabellón de un país diferente al de su propietario⁴, y que se ven favorecidos por normas fiscales más flexibles, mano de obra más barata o ayudas públicas. Estos factores de desequilibrio, la búsqueda continua de la reducción de los costes, una dura competencia en el mercado contribuye a la huida de los pabellones tradicionales hacia las banderas de conveniencia.

A lo largo de los siglos, el transporte marítimo ha ido evolucionando de acuerdo a las necesidades del comercio internacional y el desarrollo técnico para construir barcos de mayor capacidad y puertos con instalaciones más eficientes. A partir de los años 70, se observó un incremento en el tráfico marítimo internacional, gracias en parte a la aparición del contenedor y a la especialización de los buques para transportar todo tipo de mercancía⁵. Y, desde hace décadas se asiste al

² Un análisis de la importancia de este modo de transporte, y en el que se tiene, también, en cuenta el impacto de la Covid-19 y el conflicto armado en Ucrania, puede consultarse en el Informe de 2023 de la UNCTAD sobre el transporte marítimo. <https://unctad.org/es/publication/examen-del-transporte-maritimo-2023>. En cuanto al importante peso de este sector en la economía de la UE, puede verse en Asociación Europea de Navieras (ECSA), <https://www.ecsa.eu/news/download-2020-update-economic-value-eu-shipping-industry-oxford-economics>. *EU Transport in figures, the statistical pocketbook 2020*, https://ec.europa.eu/transport/media/media-corner/publications_es.

³ La flota mundial navega bajo ciento cincuenta y seis pabellones diferentes. La globalización del transporte marítimo ha ido acompañada de una disociación entre el pabellón del buque y la nacionalidad del armador para casi el 60 por 100 del tonelaje transportado. En 2020, cinco de los diez primeros países son pabellones de registro abierto o de conveniencia (Panamá, Liberia, Islas Marshall, Malta, Bahamas); tan solo la República de Panamá transporta el 19 por 100 del tonelaje de la flota mundial. UNCTAD, *Review of Maritime Transport*, 2021.

⁴ Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), <http://www.itfglobal.org/fr/transport-sectors/seafarers/infocus/flags-of-convenience-campaign/>.

⁵ La literatura relativa al transporte marítimo donde se examina esta realidad jurídica, económica y social, y su evolución es muy abundante, a título ilustrativo: BEURIER, J. P., «Le

incremento del número de buques matriculados en registros abiertos, entre los que se encuentran los navíos con pabellón de conveniencia, barcos en los que no se da una relación auténtica con el Estado de pabellón⁶. La actuación de esta flota, sobre todo, en el caso de los buques subestándar puede incidir negativamente tanto en la seguridad marítima como en el ecosistema marino.

El auge de las banderas de conveniencia se explica, como veremos, por razones principalmente económicas derivadas del interés lucrativo que tienen tanto para los propietarios de estos buques como para los Estados que acogen estos pabellones. Pero, también, se ha visto facilitado por la ambigüedad que rodea la legalidad de dicha práctica y por las deficiencias que padecen la normativa internacional en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación marina. El resultado de la conjunción de estos factores es la expansión de las banderas de conveniencia y de sus inconvenientes, entre ellos, el de no aportar una mejora sustancial al desarrollo socioeconómico de los países de abanderamiento, el de socavar los derechos y libertades de las personas que trabajan en estos barcos y el de constituir una grave amenaza para el medio marino.

Una de las principales razones del éxito de los pabellones de conveniencia es la flexibilidad, o incluso la inexistencia, de controles de seguridad marítima que los rodea. Esta situación se explica porque la

transport maritime, le droit et le désordre économique international», en *La mer et son droit. Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, París, Pedone, 2003, pp. 87; BILLARD, J., *Port-Conteneurs. La révolution des transports maritimes*, París, Techniques, 2003; DAKOURI, J. C., *Droit des transports maritimes*, París, L'Harmattan, 2015; GUILLAUME, J. (Dir.), *Les transports maritimes dans la mondialisation*, París, L'Harmattan, 2008; MIRAMBEL-PARIS, A. y FRÉMOND, D., *Deux mille ans de commerce maritime*, París, Éd. Gallimard, 2014; MILER, R. K. et al., *Containerization in Maritime Transport: Contemporary Trends and Challenges*, CRC Press, 2022; MONTORI, A., ESCRIBANO, C. y MARTÍNEZ, T., *Manual del transporte marítimo*, Barcelona, Marge Books, 2015; PONS, H. y VENTURELLI, N., *Le transport maritime*, París, Le Genie Editeur, 2018; ROMERO, R. y ESTEVE, A., *Transporte marítimo de mercancías*, Barcelona, E. Marge Books, 2017; TAPANINEU, U., *Maritime Transport*, Kogan Page, 2020.

⁶ La mayoría del transporte marítimo mundial se realiza bajo pabellones de conveniencia. La Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF) se ocupa de elaborar una lista evolutiva de banderas de conveniencia. Los siguientes treinta y dos registros han sido declarados como tales por el Comité de Prácticas Aceptables de la ITF: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Bolivia, Birmania, Camboya, Islas Caimán (GB), Comoras, Chipre, Guinea Ecuatorial, Segundo registro, de Francia, Registro Marítimo Internacional de Alemania, Georgia, Gibraltar, Honduras, Jamaica, Líbano, Liberia, Malta, Islas Marshall, Mauricio, Mongolia, Antillas Holandesas, Corea del Norte, Panamá, San Tomás y Príncipe, San Vicente, Sri Lanka, Tonga y Vanuatu. Tres de estos pabellones de conveniencia —Panamá, Liberia y las Islas Marshall— son, con diferencia, los más representados en la flota mundial. En 2022, representaban en conjunto el 44,3 por 100 de la capacidad de carga mundial. En comparación, los buques mercantes registrados en China, el principal país exportador del mundo, representaban solo el 5,2 por 100 de la capacidad total. Otros pabellones de conveniencia utilizados con frecuencia son Malta (5,2 por 100 de la capacidad) y Bahamas (3,3 por 100), véase <https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2023>.

mayoría de los pabellones de conveniencia se encuentran en países en desarrollo, que no suelen disponer de recursos físicos, materiales, tecnológicos y financieros necesarios para el ejercicio efectivo del control sobre sus buques. Son países que, como veremos, cuentan con registros abiertos, en los que se concede el pabellón a buques propiedad de extranjeros, sin que exista un vínculo sustancial entre ellos e, incluso, puede ocurrir que el buque no esté presente cuando se registra o que nunca haya estado en los puertos de estos países⁷. Por otro lado, la utilización de pabellones de conveniencia permite prolongar la vida útil de los buques en condiciones no permitidas en los Estados marítimos tradicionales⁸.

Los propietarios de los buques, en un contexto marcado por la cruda competencia en el sector del transporte, acuden a estos países de abanderamiento de conveniencia con el objetivo de minimizar los costes y eludir determinadas normas fiscales y laborales mediante complejas maniobras jurídicas que actúan a modo de pantalla, dificultando determinar quién es el responsable en casos de accidentes en el mar o de incumplimiento de las normas internacionales o nacionales aplicables a la navegación marítima. En muchos casos, el ahorro económico y el máximo beneficio se logra a costa de la seguridad, lo que puede estar en el origen de vertidos, accidentes y catástrofes marítimas que provocan daños severos al medio marino. En resumen, los armadores son los que más se benefician de los pabellones de conveniencia. Estos armadores explotan las instituciones y la mano de obra disponibles en estos países a bajo coste, sin contribuir realmente a su desarrollo.

Otro motivo que explica la expansión de esta flota, lo encontramos, como decíamos, en las propias normas internacionales que regulan estas actividades. Principios como la libertad de navegación y la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón, así como el establecimiento de un régimen de responsabilidad flexible, dan a los Estados libertad y protección en la gestión de los buques que enarbolan su pabellón. Esta práctica se ve agravada por la ambigüedad que rodea la legalidad de

⁷ Por ejemplo, el caso de Liberia, donde es posible registrar un buque en Estados Unidos simplemente poniéndose en contacto con el cónsul de Liberia o su oficina marítima en Nueva York. PAYNE, R. J., «Flags of convenience and oil pollution: a threat to national security?», *Houst J Int Law*, 1980, núm. 3, pp. 67-99.

⁸ En este sentido la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) denunciaba, en marzo de 2023, la vejez y mal estado de conservación de un número importante de buques que navegan por el Mediterráneo, bajo la bandera de las Islas Cook, Palau, Sierra Leona y Togo, y que son denunciados por este hecho y por el impago de los salarios a sus tripulaciones, de treinta y tres casos de abandono de tripulaciones y por poner en riesgo al medio marino. Y, recuerdan al respecto que tanto el Memorando de Acuerdo de París como el de Tokio han prohibido o amonestado a los buques que enarbolan esas banderas para que no sean admitidos en los puertos de la mayoría de los países de Europa y Asia-Pacífico. Puede consultarse esta denuncia en <https://www.cadenadesuministro.es/noticias/las-cuatro-banderas-de-conveniencia-senaladas-por-la-itf/>.

conceder pabellones de conveniencia. Esta ambigüedad se basa, por un lado, en el poder discrecional de los Estados para asignar su pabellón. Por otro lado, se sustenta, también, en la imprecisión de la definición del concepto de relación auténtica contenida en el art. 91 CNUDM, que es la única condición exigida al Estado a la hora de asignar su pabellón a un buque⁹.

Ante esta confusa situación, la Comunidad internacional viene reaccionando diplomática y convencionalmente, proliferando las conferencias internacionales, y la adopción de convenciones internacionales y de otros textos de diverso valor jurídico por los Estados y por las Organizaciones internacionales más afectadas por estas prácticas, como son la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos esfuerzos van dirigidos, por un lado, a limitar la discrecionalidad del Estado a la hora de conceder su pabellón, incluyendo obligaciones relativas al ejercicio de la jurisdicción y control sobre sus buques. Y, por otro lado, a reconocer también competencias de vigilancia y control sobre esos buques a terceros Estados, en particular, los Estados ribereños y, sobre todo, los Estados rectores del puerto. Ahora bien, este marco jurídico que se encuentra en plena evolución, padece ciertas limitaciones, derivadas no tanto de la falta de adhesión por los Estados de pabellón de conveniencia a estos convenios internacionales, sino, más bien, por el margen de discrecionalidad concedida a los Estados de abanderamiento en la interpretación y aplicación de los mismos, o, por algo mucho más prosaico, la carencia de recursos humanos y financieros para poder cumplir y hacer cumplir sus disposiciones.

Si la práctica de los pabellones de conveniencia parece ofrecer una tentadora perspectiva de enriquecimiento para los propietarios de navíos y, también, de desarrollo económico para los países que la acogen, no deja de ser una solución que, en demasiados casos, ponen en peligro tanto la seguridad marítima como la protección del medio marino. Para examinar esta situación, en mi trabajo me referiré primeramente a la práctica creciente de los pabellones de conveniencia (2), para centrarme, seguidamente, en el impacto que estos navíos pueden tener sobre el estado del medio ambiente marino (3).

⁹ Sobre la noción de «relación auténtica», véanse, entre otros: COGLIANTI-BANTZ, V. P., «Disentangling the Genuine Link: Enquiries in Sea, Air, and Space Law», *Nordic Journal of International Law*, 2010, núm. 79, pp. 383-342; CORBIER, I., «Le lien substantiel: expression en quête de reconnaissance», *Annuaire de droit maritime et océanique*, vol. 26, 2008, núm. 1, p. 269; SLOANE, K. D., «Breaking the genuine link: The contemporary international legal regulation of nationality», *Harvard International Law Journal*, 2009, núm. 50, pp. 1-60; TACHE, S. W., «The Nationality of Ships: The Definitional Controversy and Enforcement of Genuine Link», *International Lawyer*, 1982, núm. 16, pp. 301-312.

2. EL CRECIENTE FENÓMENO DE LOS PABELLONES DE CONVENIENCIA

2.1. La discrecionalidad del Estado de pabellón para asignar su pabellón

La existencia y expansión de los pabellones de conveniencia se ve posibilitada por la normativa internacional en la materia, en particular la contenida en el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM) que pone especial énfasis en el principio de la jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón y en la amplia discrecionalidad de la que disfruta dicho Estado a la hora de autorizar a un buque a que enarbole su bandera.

En este sentido, el art. 91.1 CNUDM establece que:

Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón tengan derecho a enarbolar.

El pabellón determina generalmente el Estado facultado para ejercer jurisdicción y control sobre el buque en los ámbitos técnico, administrativo y social (art. 94 CNUDM). Este Estado se denomina el Estado del pabellón y puede ser tanto un Estado ribereño como un Estado sin litoral (art. 90 CNUDM). Pero, el pabellón por sí solo no es prueba suficiente de la nacionalidad del buque. Este debe haber sido autorizado a enarbolar el pabellón. Esta autorización se confiere mediante el registro y se hace constar en un documento expedido por el Estado de nacionalidad¹⁰. Según el citado art. 91 CNUDM, cada Estado puede determinar por sí mismo las condiciones en las que concederá su nacionalidad a un buque, para su inscripción en el registro y para que tenga el derecho de enarbolar su pabellón¹¹, la única exigencia que se incluye es que exista una «relación auténtica» entre el buque y el Estado de pabellón, sin que se precise en qué debe consistir tal relación.

Estas disposiciones se aplican también a las banderas de conveniencia que son igualmente inscritos en los registros del Estado de pabellón¹². En relación con ello, la práctica muestra la existencia de

¹⁰ KAMTO, M. «La nationalité des navires en droit international», *La mer et son droit: mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, París, Éd. Pedone, 2003, p. 357; MEYERS, H., *The nationality of ships*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1967.

¹¹ Como afirmó el Tribunal Internacional de Derecho del mar, la determinación de los criterios y de las formalidades relativas a la atribución y a la retirada de la nacionalidad a los navíos constituyen materias que entran dentro de la competencia exclusiva del Estado de pabellón, TIDM, *Affaire du Navire «Saiga» n. 2 (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée)*, arrêt du 1er juillet 1999, point 65.

¹² En relación con el registro de buques y su tipología, véanse, por ejemplo, COLES, R. y WATT, E., *Ship registration: law and practice*, Londres, 2.ª ed., Taylor and Francis, 2013;

tres tipos principales de registros: registros cerrados, registros abiertos y segundos registros. Los registros cerrados suelen ser de las naciones marítimas tradicionales en los que los buques registrados son gestionados, tripulados y propiedad de nacionales, aquí no tendrían cabida los pabellones de conveniencia. En los registros abiertos, el Estado permite que los buques sean propiedad efectiva de extranjeros y estén gestionados y tripulados por personas de otras nacionalidades, aquí sí que se da el fenómeno de los pabellones de conveniencia. Por último, los segundos registros, que son registros secundarios ofrecidos por países marítimos tradicionales caracterizados por la extraterritorialidad de las leyes sociales y las ventajas fiscales. Estos registros ofrecen a los armadores la posibilidad de adaptarse a la competencia y permiten así a estos países mantener sus buques bajo pabellón nacional, aquí nos encontramos con una práctica que intenta hacer frente a la competencia procedente de los pabellones de conveniencia¹³.

En la actualidad, gran parte de la flota mundial está inscrita en «registros abiertos», instaurados en países que ofrecen un servicio comercial a los armadores mediante regulaciones más flexibles, lo que permite reducir los costes operativos. Panamá, las Islas Marshall y Liberia lideran el sector¹⁴, mientras los países marítimos tradicionales han tenido que evolucionar ante la falta de competitividad de sus registros ordinarios. Y, dentro de estos registros es donde surge la práctica de los pabellones de conveniencia¹⁵. En estos países, la matriculación de

RODRÍGUEZ CABRERA, M. P., *El registro de buques y otros vehículos de navegación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.

¹³ Para competir con los pabellones de conveniencia distintos Estados crearon los denominados Segundos Registros, con características parecidas a las de los pabellones de conveniencia. Estas banderas bis se establecieron en determinadas islas o posesiones, muchas veces colonias de la metrópoli europea: Kerguelen, Gibraltar, Aruba, Feroe o Madeira. En el caso de España, el Registro Canario. Sobre estos registros, véanse entre otros, CARLISLE, R., «Second Registers: Maritime Nations Respond to Flag of Convenience, 1984-1998», SULPICE, G. «Les pavillons “bis”», en AA.VV., *Le pavillon*, op. cit., pp. 105-109.

¹⁴ Actualmente, los pabellones más utilizados en todo el mundo son los de Panamá, Liberia y las Islas Marshall, que representan el 42 por 100 de la capacidad de transporte y el 33,6 por 100 del valor de la flota mundial UNCTAD, *Review of Maritime Transport, United Nations Publications*, Ginebra, 2020, p. 38.

¹⁵ Sobre la práctica de los pabellones de conveniencia existe una amplia literatura, véase entre otros, MAESTRO CORTIZAS, A., *La nacionalidad de los buques y los pabellones de conveniencia*, Pamplona, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2022; MENSAH, T. A., «Flags of convenience: problems and promises», en MEJIAS, M. Q., *Selected Issues in Maritime Law and Policy*, Nova Science Publishers, Hauppauge, 2013, pp. 2552; SLIM, H., «Les pavillons de complaisance», en AA.VV., *Le pavillon*, op. cit., pp. 81-104; DEL POZO, F. «Las banderas de conveniencia y la seguridad marítima», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2015 (disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO522015_Banderas_Conveniencia_FdelPozo.pdf); SOBRINO HEREDIA, J. M., «Pabellones de conveniencia y pesca ilegal», en VARGAS, M. y SALINAS, A. (Coords.), *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2005, tomo II, pp. 1331-1348; STOLSVIK, G., «Flags of convenience as a complicating factor in combating crime at sea», en KWA, C. G. y SKOGAN, J. K., *Maritime Security in Southeast Asia*,

un buque se considera más un servicio que se vende que un acto de soberanía¹⁶ y la «relación auténtica» se convierte en una mera relación accidental. Como consecuencia, se relajan las normas de explotación, en particular las relativas al medio ambiente marino, al trabajo y a los derechos humanos en el mar, aumentándose los riesgos de colisiones y de contaminación.

2.2. La discrecionalidad del Estado de pabellón y las razones tras el auge de la flota con bandera de conveniencia

La discrecionalidad del Estado de pabellón abre la vía a la expansión de las banderas de conveniencia. Esta práctica interesa tanto a los propios países como a los propietarios de los buques. Distintas son las razones que justifican tal interés, la primera y sin duda la más importante es la económica. Para los propietarios de los buques es la forma más barata de operar sus navíos a fin de poder participar con ventaja en un mercado altamente competitivo como es el del transporte marítimo. Para los Estados, en general países en vías de desarrollo, es una forma de incrementar sus exiguas arcas sin que ello implique esfuerzos administrativos de control o de vigilancia.

Esta razón económica se explica por el disfrute por los propietarios de estos buques de ciertas ventajas a la hora de explotarlos bajo un pabellón de conveniencia. Entre estas ventajas, destacan las de naturaleza financiera y fiscal. Por lo general, los Estados de pabellón de conveniencia ofrecen niveles de imposición bastante bajos. Los únicos pagos exigidos son la tasa de registro inicial, las tasas anuales de renovación y determinadas tasas de certificación oficial. Estos Estados no suelen aplicar ningún impuesto sobre la renta o de sociedades para las operaciones marítimas. Estos pabellones también pueden utilizarse como paraísos fiscales. En el caso de alguno de estos países (por ejemplo, Liberia) el derecho de sociedades no exige el registro de los propietarios de empresas, su pabellón podría, pues, utilizarse para ocultar fondos.

Otras ventajas que buscan estos propietarios son las vinculadas al menor coste de construcción y explotación de los buques en estos países. A diferencia del Estado de origen de algunos armadores, que exige que los buques que enarbolan su pabellón se construyan en su territorio (donde el importe de construcción es muy elevado de-

Londres–Nueva York, Routledge, 2007, pp. 162-174; VIDAS, D. y VUKAS, B., «Flags of Convenience and High Seas Fishing: The Emergence of a Legal Framework», en STOKKE, O. S. (Ed.), *Governing High Sea Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 53-90.

¹⁶ BAUCHET, P., *Le transport international dans l'économie mondiale*, 2.^a ed., París, Économica, 1991, p. 211.

bido a los costes de mano de obra), los pabellones de conveniencia conceden su pabellón independientemente de dónde se construya el buque y, frecuentemente, con independencia de la antigüedad del buque o de su estado de conservación. Igualmente, no aplican de manera estricta la regulación sobre estándares de seguridad técnica y medioambiental. Dado que las normas de seguridad, sanidad, y de protección medioambiental presentan costes elevados, la libertad para poder obviarlas constituye una de las principales ventajas de muchos registros. Además, estos países al carecer frecuentemente de recursos materiales, técnicos y humanos para inspeccionar sus navíos, permiten al armador elegir libremente la sociedad de clasificación que lo haga, y elegirán, más que probablemente, aquellas de las que no cabe esperar inspecciones rigurosas.

Otra importante razón que explica la elección de este tipo de pabellón, es el bajo coste en tripulación que supone. Los Estados con pabellón de conveniencia ofrecen normativas nacionales flexibles o incluso inexistentes en materia de contratación, cualificaciones y remuneración. No solo ofrecen una amplia mano de obra, sino también la posibilidad de contratar tripulaciones extranjeras, mientras que los salarios suelen ser bajos. Cuando los armadores matriculan sus buques bajo pabellón extranjero, están sujetos a las leyes y reglamentos vigentes en el Estado de abanderamiento, eludiendo así las aplicables en su país de origen. De este modo, con frecuencia, los pabellones de conveniencia son utilizados por los armadores para eludir la normativa laboral y aplicar normas de seguridad relajadas o incluso mínimas a bordo de sus buques. Al hacerlo, evitan la imposición de los beneficios salariales y sociales de los que podrían disfrutar los miembros de la tripulación en los países industrializados.

Finalmente, hay una característica de estos pabellones que resulta muy atractiva a los propietarios de estos buques para utilizarlos, es el anonimato y la consiguiente opacidad que el uso de estos pabellones les proporcionan a la hora del mantenimiento del buque y del desarrollo de sus actividades, encubriendo sus verdaderos intereses, limitando su responsabilidad jurídica y ofreciéndoles una manifiesta impunidad¹⁷. Esta opacidad facilita la especulación económica y financiera de capitales, fomenta la subcontratación o subfletamento de buques, servicios y cargas. El resultado es un entramado de empresas y sociedades pantalla diversas, muchas de ellas ficticias, que conforman un verdadero laberinto en el que resulta difícil fijar responsabilidades. Estas prácticas económicas priman la utilización de buques subestándar, esto es, buques deficientes que incumplen la normativa internacional a costa

¹⁷ Sobre la opacidad para la actividad de los propietarios favorecida por los pabellones de conveniencia, puede consultarse, MAESTRO CORTIZO, A., *op. cit.*, p.180.

de la seguridad y que, como veremos, están en el origen de catástrofes marinas con un grave impacto en el medio marino¹⁸.

Para los países de abanderamiento de conveniencia, que suelen ser países pobres o de escasos ingresos exteriores, la asignación de su pabellón constituye un activo en sus estrategias de desarrollo dirigidas a repatriar ingresos y crear empleo local. La principal ventaja, para ellos, es la obtención de recursos adicionales a través de impuestos y tasas de registro, impuestos anuales sobre el tonelaje, ingresos procedentes del arrendamiento de registros y tasas de certificación. También, obtienen ingresos generados a través del pago del registro de embarcaciones, de la certificación de las embarcaciones y de los oficiales y tripulantes. Asimismo, pueden establecerse agencias de representación de armadores en el país del registro.

Pero, no todos son ventajas, pues, en muchos casos, esta práctica da pie a una situación donde se tiende a obtener beneficios económicos en desmedro de la seguridad del buque, de las vidas humanas o de las condiciones de explotación del buque (grado de mantenimiento, malas condiciones sociales de la tripulación, etc.), del mismo modo que para favorecer un sinnúmero de fraudes marítimos y de evasión fiscal¹⁹. En este sentido, Los principales inconvenientes afectan a los tripulantes de estos buques, y especialmente de barcos deficientes o subestándar de calidad inferior, que pueden enfrentarse a situaciones de abandono, falta de remuneración y condiciones de trabajo y de vida inseguras. La ausencia de control reglamentario y de sanciones a escala nacional por incumplimiento de las normas internacionales fomenta el empleo por parte de estas navieras de tripulaciones poco cualificadas, cuyos miembros a menudo carecen de la formación adecuada, de un idioma común, y suelen estar mal preparadas para hacer frente a los problemas inesperados que aquejan a los buques de calidad inferior. Ello puede provocar accidentes con graves consecuencias sobre el medio ambiente marino.

¹⁸ Los buques subestándar o deficientes han sido definidos por la OCDE como buques que, «por su condición física, su explotación o las actividades de su tripulación, no cumple[n] los estándares básicos de navegabilidad y por tanto supone[n] una amenaza para la vida y/o el medioambiente», que se manifiesta en el incumplimiento de las disposiciones de los tratados internacionales «hasta el punto de que sería[n] considerado[s] como no apto para navegar en una inspección razonable de un Estado de pabellón o de puerto» OECD, *Policy Statement on Substandard Shipping by the Maritime Transport Committee of the OECD*, 2002, p.1.

¹⁹ Un ejemplo ilustrativo es el transporte de fuel residual. Debido a la competencia internacional, ese transporte debe tener bajo coste para que sea rentable. Ello provoca una constante demanda de buques baratos, que son los viejos. En caso de accidente, la compañía «solo» pierde un buque obsoleto y una carga sin apenas valor, abonados en cierta forma por el seguro, mientras que la comunidad local debe hacer frente al impacto ecológico y socioeconómico del vertido en su costa. Lo más dañado será la imagen de la compañía, por eso en la mayor parte de los casos se trata de compañías ficticias.

En suma, la discrecionalidad del Estado de pabellón a la hora de asignar su bandera, que suele verse acompañada de una falta de control sobre sus buques, propicia situaciones en las que se producen actividades ilícitas, violación de los derechos humanos y deterioro grave del medio ambiente marino. Esta realidad lleva a cuestionarse sobre la eficacia del principio de jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón como garantía suficiente para evitar que la multiplicación de buques con pabellón de conveniencia produzca efectos adversos sobre el estado ambiental del medio marino.

3. LOS EFECTOS ADVERSOS PARA EL MEDIO AMBIENTE MARINO DE LA PROLIFERACIÓN INDISCRIMINADA DE BUQUES CON PABELLÓN DE CONVENIENCIA

3.1. Una insuficiente garantía para la protección del medio marino: la jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón sobre buques con bandera de conveniencia

El transporte marítimo dado su volumen, su dependencia de combustibles fósiles y el escaso control sobre sus emisiones de gases de efecto invernadero tiene un importante impacto sobre la salud de los mares y océanos²⁰. A ello se unen, las mareas negras, vertidos de petróleo accidentales, la contaminación deliberada proveniente de la desgasificación y deslastrado, así como la contaminación operativa, procedente de las aguas grises y negras y de los residuos con sus consiguientes efectos adversos sobre el medio ambiente marino²¹.

Qué duda cabe que la falta de control estatal por parte del Estado de pabellón de conveniencia, voluntaria o por imposibilidad, sobre sus buques, en particular los buques subestándares, la ausencia de transparencia y la opacidad de los propietarios y la frecuente falta de capacitación profesional de los tripulantes de los buques crean un entorno inseguro que agrava los riesgos de que se produzca estos vertidos accidentales o voluntarios y propician que sus propietarios eludan sus responsabilidades. Pero, además, estamos hablando de una flota muy importante que supone aproximadamente dos tercios de la flota mundial y, aunque parte de ella está compuesta por buques en buen estado de

²⁰ Al utilizar principalmente fuelóleo pesado, residuo de la destilación del petróleo para la propulsión, combustible 3 500 veces más contaminante que el gasóleo y la gasolina, el transporte marítimo provoca emisiones de CO₂, SO_x, NO_x, partículas finas y ultrafinas y hollín.

²¹ Un análisis de este problema puede verse, entre otros, en, ANDERSSON, K. et al. (Eds.), *Shipping and the Environment. Improving Environmental Performance in Marine Transportation*, Springer, 2016; ARGÜELLO, G., *Marine Pollution, Shipping Waste and International Law*, Londres–Nueva York, Routledge, 2020; BOILLET, N. et QUEFFELEC, B., *Le transport maritime et la protection de la biodiversité*, París, Pedone, 2021.

navegación, lo cierto es que su actividad no está tan controlada como ocurre con los buques con pabellones tradicionales²².

Va a ser la voluntad o la capacidad del Estado de pabellón, que es el que tiene la jurisdicción exclusiva sobre sus buques, la que determine el cumplimiento o no por estos de los estándares medioambientales y de la normativa internacional que regula el trabajo en el mar. En efecto, el principal responsable de la seguridad de los buques es el Estado que los abandera, y a él le corresponde adoptar las medidas necesarias para garantizarla y ejercer su jurisdicción y control para que estas se apliquen, incluidas las que se refieren a la navegabilidad del buque, y la composición, las condiciones de trabajo y la formación de las tripulaciones que tanto impacto pueden tener sobre el medio ambiente marino (art. 94, 3 CNUDM)²³. Estas obligaciones, por lo que se refiere a la protección y preservación del medio marino, se concretan en el art. 192 CNUDM al establecer que el Estado de pabellón debe adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente. Para lo cual, añade, habrá de adoptar las disposiciones legislativas y reglamentarias necesarias para su aplicación, así como las disposiciones relativas a la circulación de los buques destinadas a reducir al mínimo el riesgo de accidentes que puedan contaminar el medio marino. Dichas medidas adoptadas por el Estado deberán ajustarse a las reglas, normas, prácticas y procedimientos recomendados y acordados internacionalmente. No obstante, estas exigencias vienen limitadas por el hecho de que las obligaciones derivadas de la concesión de la nacionalidad al buque, son obligaciones de mero comportamiento y resultan difícilmente materializables en una responsabilidad por los daños medioambientales marinos causados por sus buques.

Al traducirse la exigencia de una relación auténtica en un vínculo meramente formal o administrativo y no real ni efectivo, se debilita la obligación que debería tener el Estado de pabellón de velar porque las actividades de sus buques no menoscaben la eficacia de las medidas de protección del medio ambiente marino. De ahí, que su aplicación y cumplimiento dependan, a la postre, de la voluntad y la buena fe de los Estados de pabellón en el ejercicio efectivo de su jurisdicción y

²² En 2022, los buques con pabellón de Panamá, Liberia y las Islas Marshall (los tres principales pabellones del mundo por tonelaje y número de buques) fueron responsables de más de un tercio de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂). Los buques de pabellón panameño son responsables del segundo mayor volumen de emisiones de CO₂ de los buques, si se mide exclusivamente por las principales banderas de registro. Cuando las emisiones de CO₂ se miden por los principales países de propiedad de los buques, los países de América Latina y el Caribe (ALC) no figuran en la lista. Véase <https://unctad.org/es/press-material/revision-del-transporte-maritimo-2023-ficha-regional-america-latina-y-el-caribe>.

²³ GAVOUNNELI, M., *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010, p. 17.

control. Y, si esta jurisdicción exclusiva no se ejerce, por mala fe o por carecer de los recursos materiales y humanos para una adecuada administración, nos encontramos con que no se prevén sanciones al respecto.

La falta de un ejercicio adecuado de la jurisdicción del Estado de pabellón en el caso de los buques con bandera de conveniencia, es, también, manifestación en bastantes casos del poco interés que muchos de ellos muestran por el respecto de estas obligaciones, en particular las referidas a la protección del medio marino, ya que ni sus bienes, ni sus ciudadanos, ni sus costas están en riesgo. Además, muchos de ellos, tampoco cuentan con una infraestructura técnico-administrativa suficiente para inspeccionar que los buques cumplan con los estándares establecidos y delegan en sociedades de clasificación de dudosa reputación tales tareas, lo que provoca que bajo sus banderas puedan navegar buques con certificados poco fiables. Esta situación conduce a que, a la postre, quede en manos de los propietarios de estos navíos, de su profesionalidad o de su ánimo de lucro, el que estos buques cumplan o no con los estándares medioambientales.

Esta relajación por parte del Estado de pabellón a la hora de ejercer su jurisdicción exclusiva sobre sus buques explica el protagonismo de estos buques en las catástrofes medioambientales marinas en las últimas décadas. En efecto muchos de estos accidentes marítimos, que tan graves consecuencias han tenido sobre el medio marino, se derivan de la permisividad que ofrecen estos Estados en cuanto al registro de buques muy antiguos o cuyas condiciones o estado habría hecho imposible su explotación bajo la bandera de países con una legislación marítima más restrictiva o con un control de su aplicación más estricto²⁴. Valga recordar los siniestros de algunos buques y las banderas que enarbolaban: *Torrey Canyon* (1967, pabellón de Liberia), *Amoco Cadiz* (1978, bandera de Liberia), *Tanio* (bandera de Madagascar, 1980), *Cason* (1987, bandera de Panamá), *Haven* (1991, pabellón chipriota), *Amoco Milford Haven* (1991, pabellón liberiano), *Braer* (1993, pabellón liberiano); *Sea Empress* (1996, pabellón liberiano), *Erika* (1999, pabellón maltés); *Prestige* (2001, pabellón de Bahamas), *Rena* (2011, pabellón liberiano), *Sanchi* (2018, bandera de Hong Kong), *Wakashio* (2020, bandera panameña), etcétera²⁵. Resulta, pues, evidente la relación existente entre pabellón de conveniencia y los accidentes en el mar.

²⁴ Sin embargo, se debe tener en cuenta que no todos esos buques accidentados enarbolaban pabellones de conveniencia: el *Exxon Valdez*, por ejemplo, enarbolaba el pabellón de los Estados Unidos y el *Costa Concordia*, el de Italia. Además, hay que tener en cuenta que la mayor parte de la contaminación marina procedente de los buques es consecuencia de las descargas derivadas de la explotación ordinaria del buque, como los sentinazos, las aguas de lastre y las aguas utilizadas en la limpieza.

²⁵ Un ejemplo muy ilustrativo es el del *Prestige* petrolero monocasco, construido veintiséis años atrás en Japón. La empresa armadora lo tenía como único buque para limitar su responsabilidad, registrado en Liberia y navegando bajo bandera de conveniencia de Las Bahamas, mientras

Buscar unas vías que palien o eviten esta situación es el propósito que se encuentra en el origen de la adopción de una serie de Convenios internacionales dirigidos a prevenir la contaminación marítima y luchar contra los daños que puede causar, así como para reforzar las medidas de seguridad marítima y la protección de los trabajadores del mar²⁶. Estos Convenios han sido firmados no solo por Estados de

que la naviera que lo gestionaba tenía su sede en Grecia. El flete correspondía a una empresa rusa del mercado petrolífero, pero con domicilio en Suiza y oficina en Londres. El capitán, griego, contaba con una tripulación inexperta, la mayoría filipina. Transportaba setenta y siete mil toneladas de fueloil residual —de baja calidad y alta toxicidad, por la presencia de benceno, azufre, tolueno, etc.— desde Rusia y Letonia hasta Singapur, con escala en Gibraltar. El buque había tenido ya un accidente en el Mediterráneo en 1991, habiendo sido sancionado dos veces en 1999, en Róterdam y Nueva York, debido a deficiencias de seguridad.

²⁶ A nivel internacional, y gracias a los impulsos de la OMI y la OIT se han adoptado una serie de acuerdos internacionales llamados a reforzar la protección del medio marino frente a la contaminación, entre ellos figuran: Convenio Internacional sobre Prevención de la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (OILPOL, Londres, 1954; y Enmiendas 1962, 1969 y 1971); Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños debidos a la Contaminación por Hidrocarburos (CLC, Bruselas, 1969; Protocolos de Londres, 1976; 1984; Londres, 1992; y Enmienda 2000, aún no vigente); Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños causados por la Contaminación por Hidrocarburos (IOPC, Bruselas, 1971; Protocolos de Londres 1976; 1984; y Londres, 1992; y Enmiendas de Londres, 1995); Convenio Internacional sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertido de Desechos y otras Materias (LDC, Londres, 1972; y Enmiendas 1978, 1980, 1989 y 1993; y Protocolo 1996); Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación Marina provocada por Vertidos desde Naves y Aeronaves (Oslo, 1972; y Protocolo de Enmiendas 1983); Convenio Internacional de Prevención de la Contaminación desde los Buques (MARPOL, Londres, 1973; y Protocolos de Londres, 1978; y 1997, aún no vigente; Enmiendas 1984, 1985, 1987, 1989, 1990, 1991, 1992, 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000 y 2001); Convenio Internacional para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación (Barcelona, 1976; y Protocolo 1982); Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños por Contaminación de Hidrocarburos derivada de la Exploración y Explotación de los Recursos Minerales del Sector Marino (Londres, 1976); Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos (OPRC, Londres, 1990; y Protocolo 2000, aún no vigente); Convención Europea para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste (Oslo-París, 1992); Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil e Indemnización por Daños derivados del Transporte Marítimo de Sustancias Nocivas y Potencialmente Peligrosas (HNS, Londres, 1996, aún no vigente); Convenio de Responsabilidad Civil por Daños debidos a la Contaminación por los Hidrocarburos para Combustible de los Buques (BUNKERS, 2001, aún no vigente). También, son numerosos los convenios adoptados en relación con la seguridad y tráfico marítimo, entre ellos: Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar (SOLAS, 1974; y Protocolo 1978); Convención de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas (Ginebra, 1974); Convenio Internacional que Regula los Certificados y la Formación mínima de los Capitanes, Oficiales y Tripulación de los Buques (STCW, 1978; y Enmiendas 1995); Convenio Internacional sobre la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Roma, 1988); Protocolo Internacional sobre Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas emplazadas en la Plataforma Continental (Roma, 1988). Igualmente, se han concluido una serie de acuerdos en materia de trabajo en el mar, como, por ejemplo: Normas Mínimas de la Marina Mercante (Convenio 147/180 OIT); Compendio de los Convenios de la OIT sobre condiciones de trabajo a bordo; Código Internacional de Gestión de la Seguridad, por el que se Regula la Organización del Trabajo en la Empresa Naviera y a Bordo (Código ISM). Asimismo, en el marco de la UE, se han adoptado un conjunto de reglamentos y sobre todo directivas encuadradas en los

padellón tradicional, sino también por muchos Estados de padellón de conveniencia, lo que podría hacer suponer que el problema se habría reducido o eliminado. Pero, este no es el caso, puesto que bastantes de estos Estados si bien los han firmado carecen en cambio de medios para verificar si sus buques cumplen o no con las obligaciones derivadas de estos textos jurídicos internacionales, recayendo en sus propietarios la decisión de cumplir o no con dichas obligaciones. En la decisión que estos adopten entrará en juego tanto el interés que ellos tengan por aparecer en el mercado como una empresa seria y responsable a la que los clientes pueden confiar el transporte de sus mercancías, como también el deseo por ahorrar lo máximo con el fin de mejor participar en un mercado altamente competitivo, como es el del transporte marítimo.

Pero, en todo caso, lo que parece evidente es que con esta normativa convencional internacional se produce una cierta erosión del principio de jurisdicción exclusiva del Estado de padellón que, al mostrarse incapaz (voluntariamente o no) de aplicarla de manera eficaz sobre sus buques, genera la necesidad de que otros Estados, en particular los Estados ribereños y los Estados rectores del puerto, complementen dicha intervención con la finalidad de mejorar la seguridad marítima y la protección del medio marino. Aspecto que pasamos a continuación a desarrollar.

3.2. La necesaria intervención de terceros Estados: el Estado ribereño y el Estado rector del puerto.

Los convenios internacionales a los que venimos refiriéndonos muestran una clara tendencia a diversificar responsabilidades entre el Estado de padellón, el Estado ribereño y el Estado rector del puerto. De este modo, para garantizar que el Estado de abanderamiento cumpla con sus obligaciones, los convenios internacionales han otorgado a los Estados ribereños y a los Estados del puerto derechos y competencias de control e intervención sobre los buques extranjeros.

Por lo que se refiere al Estado ribereño, va a ejercer determinadas competencias sobre las actividades que tienen lugar en sus aguas territoriales y jurisdiccionales. De este modo, como se señala en el art. 220 CNUDM, podrá adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos que haya adoptado de conformidad con el Derecho internacional, especialmente en presencia de buques peligrosos que puedan suponer una amenaza para, entre otros, el

llamados paquetes Erika I, II y III. Entre las medidas adoptadas figuran la obligatoriedad de las inspecciones portuarias, la garantía de que los buques tengan doble casco, el aumento de la fiabilidad de las empresas encargadas de las inspecciones, el reconocimiento del concepto de daño ecológico, la profundización en los procedimientos y prácticas de las inspecciones, etcétera.

medio ambiente marino. En este sentido, estará autorizado para realizar una inspección física del buque, solicitar información al buque relativa a su identidad, puerto de matrícula, itinerario y cualesquiera otras cuestiones pertinentes que le permitan determinar si se ha producido una infracción; y emprender acciones legales contra este, o incluso ordenar su inmovilización. Además, y de conformidad con el art. 211 CNUDM, podrá adoptar y aplicar leyes y reglamentos para prevenir, reducir y eliminar la contaminación del medio marino procedente de buques extranjeros.

El Estado ribereño también podrá, si tiene motivos fundados para creer que no se han ejercido la jurisdicción y el control adecuados sobre un buque, informar de ello al Estado del pabellón, el cual, una vez notificado, está obligado a investigar el asunto y a tomar las medidas que sean necesarias para garantizar que se ejerzan la jurisdicción y el control adecuados sobre el buque (art. 94.6 CNUDM). Estas competencias reconocidas al Estado ribereño, dirigidas a que los Estados de pabellón cumplan efectivamente con las obligaciones de control sobre sus buques, aparecen también recogidas, por lo que se refiere a la protección del medio ambiente marino contra la contaminación por hidrocarburos, en varias convenciones internacionales²⁷. Ahora bien, estas competencias del Estado ribereño se verán limitadas según el espacio marítimo donde las ejerza. En el mar territorial estarán condicionadas por el derecho de paso inocente del que gozan los navíos de terceros países. Si, el Estado ribereño, estima que no se da un paso inocente, sus competencias no van a ser plenas puesto que, tal y como se indica en los Arts. 94.6 y 228.1 CNUDM, se verán limitadas por la obligación de notificar esta situación al Estado de pabellón y será este al que le corresponda iniciar el oportuno procedimiento. Mientras que, si los incidentes se producen en aguas jurisdiccionales, el Estado ribereño deberá suspender el procedimiento a la espera de que el Estado de pabellón lo incoe, aunque aquí tal prerrogativa se ve limitada por el plazo de seis meses dentro del cual deberá realizarlo. Esta limitación abre la vía a la intervención del Estado ribereño, puesto que algunos países de pabellón de conveniencia, en particular cuando asignan su pabellón a buques subestándar, se despreocupan completamente de las actividades del mismo y no iniciarán en el plazo fijado ningún procedimiento contra este, posibilitando, de este modo, la actuación del Estado ribereño.

Menos limitaciones va a conocer el Estado rector del puerto, ya que los puertos se sitúan en sus aguas interiores y en las mismas va a

²⁷ Art. 1 de la Convención Internacional de 1969 sobre la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen o Puedan Causar Contaminación por Hidrocarburos y el Protocolo de 1973 sobre la Intervención en Alta Mar en Casos de Contaminación por Sustancias Distintas de los Hidrocarburos. Art. 9 del Convenio internacional de 1989 sobre asistencia a los Estados miembros en caso de contaminación por hidrocarburos.

disfrutar de soberanía, lo que le faculta para inspeccionar los navíos extranjeros que estén en los mismos, verificar que el estado del buque y su tripulación se ajustan a las prescripciones de las normas internacionales y que el buque es pilotado y explotado de conformidad con dichas normas²⁸. Estas competencias están reconocidas en la normativa internacional, así el art. 25.2 CNUDM le faculta para tomar las medidas necesarias para impedir cualquier violación de las condiciones a las que está sujeta la admisión de dichos buques en sus instalaciones portuarias. Mientras que el art. 211.3 CNUDM le otorga el derecho a imponer condiciones especiales a los buques extranjeros que entren en sus puertos. Y el art. 218 CNUDM le reconoce competencias para investigar y tomar medidas cuando se haya cometido un delito contra el medio ambiente en sus zonas marítimas. Finalmente, el art. 219 CNUDM le faculta para inmovilizar buques que incumplan las reglas y normas internacionales aplicables en materia de navegabilidad y que puedan suponer un peligro para el medio ambiente marino.

Estas disposiciones facilitan que el Estado rector del puerto pueda comprobar si el Estado de pabellón cumple sus obligaciones de control sobre sus buques. Esta posibilidad al introducir limitaciones a la discrecionalidad de la que goza el Estado de pabellón de conveniencia restringe el carácter absoluto de la jurisdicción exclusiva del mismo. No obstante, estas competencias del Estado rector del puerto conocen también algunas limitaciones derivadas del espacio marítimo donde se produce el incidente. De este modo, el Estado del puerto solo podrá ejercer control sobre un buque extranjero cuando este haya efectuado vertidos en sus aguas interiores, mar territorial o ZEE, pero tal control se verá restringido si los vertidos han ocurrido en alta mar o en espacios marítimos de otros Estados. Junto a estas limitaciones, se dan otras de diversa naturaleza, así el art. 226.1 CNUDM en relación con la contaminación producida por un buque extranjero fuera de las aguas interiores del Estado rector del puerto, restringe el control, pues no podrá inmovilizar el buque más tiempo del necesario para los fines de la investigación y la inspección se limitará al examen de los documentos y certificados del buque en relación con el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad de los buques. Solo, en caso, de encontrarlos insuficientes, o si tiene razones para creer que los documentos no corresponden a las condiciones del buque, podrá realizar una inspección física del buque. Pero, en todo caso, y con estas limitaciones, lo cierto es que el desarrollo de las competencias del Estado rector del puerto viene a completar las del Estado de pabellón y al hacerlo va a erosionar también la jurisdicción exclusiva que tiene sobre sus buques.

Ahora bien, no todos los Estados rectores del puerto comparten el mismo celo a la hora de preocuparse por garantizar la seguridad marí-

²⁸ OMI, Resolution A321(1X), *Procedures for the Control of Ships*, 12th November 1975.

tima y proteger el medio marino frente a las actividades de los buques con pabellones de conveniencia. La feroz competencia entre puertos, lleva a que algunos de ellos se decanten por ofrecer condiciones flexibles y poco onerosas de acceso a los mismos, buscando atraer y fidelizar a buques extranjeros y participar de este modo con ventaja en un mercado muy competitivo. La razón, también, puede ser simplemente porque carecen de los recursos materiales y humanos para controlar e inspeccionar de forma eficaz a los buques que acceden a ellos. En ambos casos el resultado es el mismo: la aparición de los conocidos como puertos de conveniencia. Práctica que fomenta una competencia desleal entre puertos de la que se aprovechan los buques con pabellón de conveniencia.

Para tratar de evitar esta situación, se ha buscado reforzar la armonización de las legislaciones nacionales portuarias, a través de la adopción de unos acuerdos administrativos, los llamados Memorándums de entendimiento sobre el control del Estado rector del puerto [*Memorandum of understanding* (MoU)²⁹], con el objetivo de que se ejerza un control exhaustivo sobre todos los buques extranjeros que atraquen en los puertos de los Estados parte, complementando de tal modo la labor desarrollada por los Estados de pabellón, y con el fin de asegurar el cumplimiento de las convenciones de la OMI y de la OIT y erradicar el uso de buques subestándar. La armonización de los procedimientos de control evitaría que buques con pabellón de conveniencia subestándar busquen refugio en puertos que tienen poco o ningún control sobre los mismos. En relación con ello hay que señalar la posibilidad de detener o denegar el acceso a puerto, como medidas extremas que pueden ser adoptadas en casos excepcionales, para garantizar la seguridad del buque, los tripulantes, los pasajeros o la carga y eliminar cualquier riesgo medioambiental, ello y la publicación por parte de los MoU de listas de pabellones de conveniencia³⁰ va en la línea de reforzar o mejorar las condiciones de los buques que enarbolan determinados pabellones de conveniencia, complementando la actuación, a veces la carencia de ella, de sus Estados de bandera.

²⁹ Dada la eficacia demostrada, el esquema del París MoU 1982 (<https://www.parismou.org/about-us/organisation>) ha sido el modelo seguido internacionalmente. En la actualidad, existen once esquemas de colaboración de países rectores de puerto adoptados a nivel mundial, entre los que destacan el París MoU y el Tokio MoU.

³⁰ En el caso del Memorándum de París, cada año se publican nuevas listas blanca, gris y negra que representan todo el espectro, desde las banderas de calidad hasta las banderas con un rendimiento deficiente que se consideran de riesgo alto o muy alto. Se basan en el número total de inspecciones y detenciones realizadas durante un periodo de balance de tres años en pabellones que se hayan sometido al menos a 30 inspecciones durante dicho periodo. En las inspecciones se comprueba el cumplimiento de los requisitos relativos a las condiciones del buque, su equipo y sus operaciones y las condiciones sociales, y en caso de incumplimiento, es posible denegar el acceso del buque a un puerto, someterlo a una inspección o incluso detenerlo cuando intente entrar en un puerto.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El sector del transporte marítimo opera en un entorno caracterizado por la apertura de los mercados y la competencia internacional que está dando lugar a prácticas de dumping social y medioambiental y a normas de seguridad marítima inadecuadas que, en muchos casos, son el resultado de las actividades de los buques con pabellón de conveniencia.

Los países que facilitan tales prácticas hacen de la matriculación del buque más un servicio que se vende que un acto de soberanía. Como consecuencia, se relajan las normas de explotación, en particular las relativas al medio ambiente marino, al trabajo y a los derechos humanos en el mar. Los propietarios de buques que acuden, cada vez con mayor frecuencia a esta práctica, lo hacen por razones económicas derivadas de las ventajas que ello les ofrece, la gran discrecionalidad de la que disfrutan a la hora de decidir sobre el mantenimiento del buque y la organización de sus actividades y de la opacidad e, incluso, impunidad que la envuelve. En otros términos, anteponen criterios de rentabilidad económica frente a los de seguridad de tripulaciones y buques, así como los de conservación de los ecosistemas y recursos naturales marinos.

El priorizar el beneficio sobre la seguridad explica el protagonismo que estos buques con pabellón de conveniencia tienen en las principales catástrofes marinas que se han producido en las últimas décadas.

La periódica repetición de estas catástrofes marinas y su negativo impacto sobre el medio marino ha generado alarma y críticas. Pero, ni una ni las otras, han frenado la expansión de esta práctica que se ve favorecida por la primacía del principio de jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón y de la amplia discrecionalidad de la que goza a la hora de asignar su pabellón. La manera en que estos Estados interpretan la exigencia de una relación auténticas con sus buques los lleva a considerar el registro y abanderamiento de un buque como la mera venta de un servicio más que como un acto de soberanía. Tal apreciación explica la relajación de sus obligaciones como Estado de pabellón y la falta de control sobre sus buques que, a la postre, van a depender de la voluntad de sus propietarios y del interés o no que tengan en que respeten los estándares ambientales y las normas de seguridad marítima.

Para tratar de poner coto a la discrecionalidad del Estado de pabellón, las numerosas convenciones internacionales que se han venido adoptando en estos años, han buscado reducir la misma y reforzar las obligaciones de estos Estados. En relación con ello, la práctica muestra, por un lado, que muchos de estos países de pabellón de conveniencia se han adherido a estas convenciones, pero, por otro lado, su cumplimiento

to por los mismos es bastante limitado, debido, en bastantes casos, a la carencia de los recursos materiales y humanos necesarios.

Ello ha llevado a que estas convenciones hayan puesto el acento en la intervención de otros Estados, como son el Estado ribereño y el Estado rector del puerto, con la finalidad de incrementar los controles y las inspecciones sobre estos buques y presionar al Estado del pabellón para que cumpla con sus obligaciones. Se tratan de jurisdicciones concurrentes y complementarias, pero no sustitutivas de la jurisdicción del Estado de pabellón, pero, que desde nuestro punto de vista vienen a limitar el principio de jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón, al menos por lo que se refiere a aquellos países que asignan su bandera a buques deficientes o subestándar, despreocupándose luego de sus actividades y de los posibles efectos adversos que estas puedan tener sobre el medio ambiente marítimo.

RESUMEN: El transporte marítimo opera en un entorno caracterizado por la apertura de los mercados y la competencia internacional. Donde se producen prácticas de dumping medioambiental y social en las que intervienen los buques con pabellón de conveniencia. Los países que facilitan tales prácticas convierten el registro del buque más en un servicio que se vende que en un acto de soberanía. Consecuencias: se relajan las normas de explotación, en particular las relativas al medio ambiente marino, al trabajo y a los derechos humanos en el mar, y se multiplican las catástrofes marinas con su adverso impacto sobre el medio marino. En la primera parte de este estudio se muestra como razones económicas y una cierta ambigüedad jurídica posibilitan esta práctica que se sostiene sobre la jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón y su margen de discrecionalidad a la hora de asignar su pabellón. En la segunda parte veremos como para tratar de paliar esta situación la normativa internacional posibilita que terceros Estados, como los ribereños o los del puerto, intervengan sobre buques extranjeros complementando la actuación del Estado de pabellón.

PALABRAS CLAVE: Derecho del mar; medio ambiente marino; registro del buque; relación auténtica; pabellón de conveniencia.

ABSTRACT: Maritime transport operates in an environment characterised by open markets and international competition. Environmental and social dumping practices involving flag of convenience vessels are taking place. Countries that facilitate such practices turn ship registration into a service for sale rather than an act of sovereignty. Consequences: the rules of operation are relaxed, in particular those relating to the marine environment, labour and human rights at sea, and marine disasters with their adverse impact on the marine environment,

multiply. The first part of this study shows how economic reasons and a certain legal ambiguity make this practice possible, which is based on the exclusive jurisdiction of the flag state and its margin of discretion in assigning its flag. In the second part, we will see how, in an attempt to alleviate this situation, international regulations make it possible for third States, such as coastal or port States, to intervene on foreign ships, complementing the flag State actions.

KEYWORDS: Law of the sea; marine environment; ship registration; authentic relationship; flag of convenience.

LA INDUSTRIA MARÍTIMA Y LOS PUERTOS MEDITERRÁNEOS ANTE EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Jordi TORRENT
Jefe de Estrategia
Port de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 1.1 El auge asiático y la trampa climática. 1.2 El transporte marítimo ayer y hoy y el cambio climático. – 2. EL TRANSPORTE MARÍTIMO MODERNO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS OCÉANOS. 2.1 La flota marítima mundial. 2.2 La industria marítima y los gases de efecto invernadero. 2.3 Los otros efectos nocivos para el medio ambiente de la industria marítima. – 3. LA INDUSTRIA MARÍTIMA ANTE EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO. 3.1 Del *slow steaming* a los combustibles neutros en carbono. 3.2 Los puertos mediterráneos en la lucha contra el cambio climático. – 4. SÍNTESIS Y EL FUTURO.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El auge asiático y la trampa climática

El cambio climático es ya un hecho indiscutible. Los efectos potencialmente catastróficos que conlleva para la vida humana y de otras especies del planeta son muy preocupantes. Los océanos son uno de los grandes damnificados de este proceso. El incremento de temperaturas de sus aguas, el deshielo de los polos, la destrucción de la biodiversidad, la explotación intensiva de la industria pesquera, la posible alteración de las corrientes marinas, además de la acumulación de residuos, especialmente plásticos, están llevando al límite la sostenibilidad de nuestros mares. La biodiversidad de nuestros mares se reduce rápidamente y las temperaturas de sus aguas alcanzan máximos nunca vistos.

Es lo que ha ocurrido en los últimos años en océanos muy importantes para la sostenibilidad del planeta en su conjunto y habitados por ecosistemas especialmente delicados, como son el Ártico y el Atlántico norte. También en el mar que nos envuelve, que ha sido fuente de buena parte de nuestra prosperidad y del cual depende nuestra supervivencia futura en condiciones saludables, el Mediterráneo.

También es ya indiscutible que la actuación humana es en parte responsable de la aceleración del cambio climático, especialmente desde que entramos en el siglo XXI. Esto es así por una infinidad de factores que son largos de explicar. Algunos indiscutibles y otros opinables. Todo parece indicar sin embargo que nuestro impacto en el cambio climático tuvo un punto de inflexión definitivo con el cambio de siglo. En la última década del siglo XX y la primera del XXI, el crecimiento económico sustentado en los combustibles fósiles, que hasta entonces se concentraba en unos pocos países occidentales, se amplió a toda prisa a otras partes del mundo y, sobre todo, a los países super poblados asiáticos. El mundo parecía poder absorber el uso creciente de combustibles fósiles (y el auge de la industria alimentaria, del uso expansivo del plástico, la explotación de las reservas pesqueras, etc.) por parte de los países mal llamados avanzados como motor de su economía y crecimiento, pero no de estos y de los países en vías de desarrollo a la vez. Una trampa climática y económica, injusta y de difícil escapatoria. Este crecimiento económico, sustentado en los combustibles fósiles, ha permitido el mayor avance en la eliminación de pobreza en el planeta de toda la historia y un crecimiento demográfico sin precedentes que debería empezar a ralentizarse seriamente a finales de este siglo. La globalización económica, especialmente a partir de la integración completa de los países de Extremo Oriente liderados por China en los intercambios comerciales mundiales ha tenido efectos positivos indudables. Por ello es tan difícil encontrar una solución a la trampa climática en la que estamos inmersos sin una concertación absolutamente global, sincronizada y empática, en particular de las tres grandes potencias económicas del planeta, Estados Unidos, China y la Unión Europea.

En las últimas décadas, han salido más personas de la extrema pobreza, de acuerdo con las estadísticas de todos los organismos públicos y privados internacionales, de lo que lo habían hecho en todo el resto de la historia de la humanidad. De hecho, hoy en día existen en el mundo un número de personas parecidas en situación de extrema pobreza, unos ochocientos millones, de los que había treinta y cuarenta años atrás. Con una gran diferencia. La población mundial ha crecido en varios miles de millones de personas. Nuevos habitantes de este mundo que cuando nacieron, veinte, treinta, cuarenta años atrás, tenían unos progenitores que vivían en la extrema pobreza. Buena parte de ellos, han ingresado las filas de la clase media mundial. Lo han hecho sobre todo en China, aunque también cientos de millones en otros países asiáticos

como Corea (el milagro coreano, conocido como el del río Han, es junto al chino el caso más espectacular de transformación económica de un país de la historia moderna; cuando emergió de la segunda guerra mundial se consideraba el segundo país más pobre de la tierra), Indonesia, Malasia, India, Singapur y Vietnam. Es cierto también que, al mismo tiempo, las desigualdades entre los más ricos y los más pobres del planeta han aumentado. Ello no es óbice para reconocer el impacto positivo que la globalización económica ha tenido para la reducción de la pobreza extrema mundial.

En estos países asiáticos, entre otros del continente y últimamente también de Africa, pese a los problemas crónicos que arrastra, unos dos mil millones de personas han conseguido escapar de la pobreza en los últimos cuarenta años, gracias a la globalización y al desarrollo de políticas económicas encaminadas a fomentar la inversión extranjera y las exportaciones. Todo ello, propulsado por una energía basada en los combustibles fósiles, carbón, petróleo y gas natural, responsables de buena parte de gases de efecto invernadero (GEI).

El desarrollo económico asiático, que como hemos dichos se está empezando a replicar en algunos países africanos (en la lista de los veinte cuyo PIB crece más en el mundo, la mayoría son de este continente), ha sido posible gracias a una multitud de factores entre los que destacan: el cambio en la política económica china a finales de los años setenta; la disminución de los conflictos armados, pese a lo que pudiera parecer tras la guerra en Ucrania; la universalización de la educación, los sistemas públicos de salud y la vacunación; el establecimiento de un marco regulatorio internacional estable y tendente a favorecer la liberalización comercial; las tecnologías de la información y comunicación; el libre movimiento de personas, capitales y mercancías y la evolución sin precedentes del transporte marítimo mundial. Centrémonos en este aspecto un instante.

1.2. El transporte marítimo ayer y hoy y el cambio climático

La marina mercante es un sector que evolucionó poco durante miles de años, para experimentar un cambio de paradigma con la invención de la máquina de vapor, primero, y la «contenerización» después. Algo parecido ocurrió con el transporte de pasajeros, aunque este hizo un salto de escala en dimensiones y capacidad de carga antes que el de mercancías. El *Titanic*, construido en 1909, es un buen ejemplo de ello. El barco tenía una eslora que ya era similar a la de los cruceros de tamaño medio actuales (unos doscientos setenta metros) y transportaba más de dos mil personas, de nuevo como un crucero de dimensiones medianas actuales.

El transporte marítimo de mercancías y personas de larga distancia siempre estuvo dominado por las embarcaciones de vela, cuya historia puede resumirse en la búsqueda de la mejor conversión posible de la energía cinética en movimiento. [...] La fuerza de la vela debe combinarse con la fuerza del equilibrio de la quilla para que la embarcación no vaya a la deriva a favor del viento¹.

Además,

[...] las dimensiones y capacidad de las embarcaciones romanas no eran muy diferentes de las que utilizaron los colonizadores europeos. Pese a que los romanos construyeron naves de más de 1 000 toneladas de capacidad, sus barcos de carga estándar transportaban menos de 100 toneladas. Más de 1 000 años después, las exploraciones de los europeos se hicieron con barcos casi igual de pequeños. El Santa Marta de Colón tenía una capacidad de carga de 165 toneladas y el Trinidad, la embarcación de Magallanes, de 85 toneladas. Un siglo después, los barcos de la Armada Invencible tenían una capacidad mediana de 515 toneladas. En 1800, las naves británicas de la flota india habían llegado a las 1 200 toneladas².

El salto de escala en el siglo xx, en materia de capacidad, fue extraordinario comparado con los cuatro mil años anteriores.

La invención de la máquina de vapor impulsó un desarrollo sin precedentes de los barcos mercantes de forma que empezaron a crecer sustancialmente de dimensiones a partir del siglo xix. También permitió acelerar y regularizar los tiempos de la navegación, reduciendo la imprevisibilidad que ocasionaban los factores meteorológicos, especialmente el viento o las tempestades en alta mar. A partir del xx y del descubrimiento de los grandes yacimientos de petróleo, el aumento de dimensiones de las naves mercantes se aceleró. Cuando acabó la Segunda Guerra Mundial, la recuperación de las economías japonesas y europeas sumada a la economía estadounidense en expansión, se convirtieron en el principal acicate para la extracción y consumo de petróleo y, por consiguiente, para el crecimiento de los barcos petroleros. A finales de los años setenta, estos se habían convertido en auténticos monstruos marinos de más de cuatrocientos metros de eslora y centenares de miles de barriles de petróleo de capacidad de carga. De hecho, los barcos más grandes en eslora para el transporte de mercancías se construyeron a finales de los setenta y principios de los ochenta y fueron petroleros. Las dificultades operativas y de navegación, sobre todo en puertos y vías de paso como Suez, de estos auténticos monstruos marinos, frenaron a partir de entonces el crecimiento de los barcos petroleros.

¹ SMIL, V., *Energía y civilización. Una historia*, Editorial Arpa, 2021, p.269.

² *Ibid.*, p.274.

El siguiente salto de escala se produjo con los buques portacontenedores a partir de los años sesenta del siglo pasado. Poco antes se había inventado esta caja metálica homogénea, robusta y fácil de manipular, aparentemente sencilla, que ha permitido una revolución sin precedentes del transporte marítimo y la economía global. El incremento exponencial de las dimensiones de los buques portacontenedores ha sido imprescindible para que los países asiáticos, liderados por China, hayan crecido a menudo con cifras superiores a los dos dígitos entre los años ochenta y la segunda década del presente siglo. Veamos el porqué.

Cabe recordar que los buques portacontenedores transportan hoy en día la mayor parte del comercio marítimo mundial en valor (no en volumen ya que el comercio en toneladas sigue estando dominado por los buques convencionales de graneles sólidos y líquidos). El incremento exponencial de las dimensiones de los portacontenedores permitió que las exportaciones asiáticas hacia el mundo, en especial Europa y los Estados Unidos, de productos semiacabados y acabados se pudieran hacer a un coste casi insignificante, fomentando a su vez, la inversión extranjera manufacturera y el traslado de producción industrial de todo tipo de bienes y mercancías desde Occidente hasta Extremo Oriente. A mediados del 2023, el coste de transportar un contenedor entre Asia y Europa era de unos mil trescientos Euros. Un precio insignificante para los contenedores que cargan productos de consumo y/o de valor medio o alto. Uno solo de ellos, acostumbra a transportar decenas, centenares o incluso millones de euros de valor en mercancías. Incluso cuando los fletes marítimos alcanzaron precios nunca vistos hasta ahora durante los años 2021 y 2022 (a veces más de diez veces superiores a los actuales y a los pre-pandémicos) el coste que suponían para productos de consumo o de alto valor, era poco relevante. No ocurría lo mismo, sin embargo, con los productos de bajo valor evidentemente.

Si el primer barco portacontenedores del mundo transportó apenas medio centenar de contenedores en los años cincuenta, a finales del siglo xx, los buques portacontenedores ya transportaban más de ocho mil cajas y actualmente han alcanzado la descomunal cifra de más de veinticuatro mil TEU (cajas de veinte pies). Si uno no ha visto uno de estos monstruos marinos de cerca, es difícil imaginar su tamaño. Se trata de construcciones de unos cuatrocientos metros de eslora (el equivalente a casi cuatro campos de fútbol de longitud), sesenta metros de manga y, una vez lleno, una altura similar a la de un bloque de pisos de más de veinte plantas.

El gigantismo de los buques (no solo de petróleo y contenedores, sino también de transporte de coches, productos a granel de todo tipo y cruceros) ha hecho posible la transformación por completo de la economía mundial, desplazando su centro de gravedad del Atlántico al Pacífico.

Este proceso ha coincidido, especialmente a partir del siglo XXI con la aceleración del cambio climático. El crecimiento de las economías asiáticas se ha sustentado, como antes las occidentales, en el uso de los combustibles fósiles, el principal factor causante de las emisiones de GEI que contribuyen al cambio climático. El crecimiento de la población mundial y en especial de su clase media, sobre todo en Asia, y más recientemente en África también, ha incrementado el consumo, y las emisiones de GEI. El clima mundial difícilmente podía soportar las GEI que generaban los países occidentales. Cuando a estos se han sumado miles de millones de personas de otras latitudes, el cambio climático, especialmente el incremento de las temperaturas, se ha acelerado hasta alcanzar niveles impensables solo veinticinco años atrás, a finales del siglo XX.

Es evidente, por tanto, que el transporte marítimo, igual que ha contribuido a sacar de la pobreza a miles de millones de personas en Asia, también lo ha hecho de forma indirecta al cambio climático.

Obviando esta relación más o menos directa entre crecimiento económico, cambio climático y transporte marítimo, ¿cuál es realmente el impacto de este último en el incremento de las temperaturas globales, en la generación de residuos, en la proliferación de especies invasoras y otros efectos no deseados de la evolución económica global y del sistema de comercio internacional? ¿Qué está haciendo la industria marítima para mitigar su impacto en el cambio climático, sea cual sea el mismo? ¿Cómo evolucionará el sector en los próximos años en este ámbito?

Esto es lo que vamos a intentar desentrañar en las siguientes páginas poniendo especial foco en lo que ocurre en nuestras orillas mediterráneas, especialmente delicadas y sensibles a las oscilaciones de las temperaturas y a los efectos del cambio climático.

2. EL TRANSPORTE MARÍTIMO MODERNO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS OCÉANOS

2.1. La flota marítima mundial

El crecimiento de los barcos y de sus dimensiones, para gestionar el creciente comercio internacional, particularmente entre Asia y Occidente, ha sido constante, especialmente como decíamos a partir de los años ochenta y noventa del siglo pasado (antes lo había sido el de los petroleros). No solo de los portacontenedores, también de los graneleros, los porta coches, los ferris y los cruceros que igualmente han alcanzado dimensiones descomunales. *Car carriers* con capacidad para transportar más de ocho mil coches, cruceros para más de seis mil pasajeros y dos mil personal de tripulación, etcétera.

Sin embargo, el número de barcos mercantes que navegan por nuestros océanos no es extraordinario. Los barcos mercantes actuales son muy grandes, tienen dimensiones colosales, son las mayores construcciones en movimiento hechas nunca por el ser humano. Gozan de una capacidad de carga extraordinaria, lo que ha permitido que la flota marítima mundial haya crecido de forma moderada las últimas décadas a pesar del incremento enorme de los intercambios comerciales mundiales como consecuencia de la globalización. Ha crecido mucho más en capacidad de carga por barco que en el número de embarcaciones.

La imagen más ilustrativa de lo que digo, se obtiene en el sitio web www.marinetraffic.com. El sitio web reproduce en tiempo real los barcos que están navegando por los océanos y los que se encuentran amarrados en puertos o fondeados frente a estos. Si excluimos los barcos pesqueros, los ferris, las embarcaciones de placer y los remolcadores, veremos que no se trata de un número extraordinario para el volumen de mercancías transportado. Menor, por ejemplo, al de aviones que surcan nuestros cielos. Cuando el barco *Evergiven* quedó embarrancado en el Canal de Suez en el mes de marzo del 2021, el uso de esta web se volvió muy popular. Los usuarios que entraban por entonces por primera vez en la misma podían comprobar en tiempo real como la cola de barcos en el Canal de Suez, que no podían pasar porque la nave de la compañía taiwanesa³ lo impedía, crecía día a día, pero tan solo en unas cuantas decenas o unidades. No en miles y miles de barcos. Un par de datos más nos ayudan a ilustrar esta cantidad importante pero no astronómica de barcos de mercancías que surcan nuestros mares. El Canal de Suez, la principal vía de comunicación marítima de la Unión Europea con el mundo, fue atravesado en el año 2023 por poco más de veintitrés mil naves. Por su parte, según las estadísticas más fiables, el estrecho de Gibraltar fue cruzado por poco más de cien mil embarcaciones de todo tipo. Sólo cabe comparar estas cifras con las operaciones en cualquier aeropuerto internacional del planeta. En el de Barcelona, por ejemplo, en el mismo año se produjeron más de trescientas mil operaciones. En el de Atlanta, tradicionalmente el más transitado del mundo, más de setecientas mil.

Buena parte de la opinión pública fue consciente a raíz del accidente del *Everigen* en el Canal de Suez, de las enormes dimensiones de los buques de carga, especialmente de los portacontenedores. También de que unos pocos de ellos, no centenares ni decenas de miles, sino unos cuantos miles son los que transportan la inmensa mayoría del comercio mundial en contenedor. Y que, por tanto, un incidente de uno de ellos como el *Evergiven*, ponía en riesgo las cadenas de suministro de buena

³ El barco era operado por la compañía taiwanesa *Evergreen*, aunque era de propiedad japonesa.

parte de nuestro sistema productivo. Afortunadamente para España, el *Evergiven* no debía escalar en nuestros puertos.

2.2. La industria marítima y los gases de efecto invernadero

A pesar del crecimiento moderado del número de embarcaciones y el aumento colosal de sus dimensiones, el porcentaje de los gases de GEI generados por el transporte marítimo de mercancías y pasajeros se ha mantenido bastante estable las últimas décadas. Pese a ello, está en el centro del debate y en el punto de mira de la opinión pública cuando se habla de combatir el cambio climático que provocan los GEI.

Actualmente, se calcula que el transporte marítimo es responsable de cerca de un 3 por 100 de los GEI. Un porcentaje similar al de unas décadas atrás. ¿Cómo ha conseguido la industria marítima contener los GEI que genera a pesar del crecimiento extraordinario del volumen de mercancías transportadas y de las millas náuticas recorridas por las naves mercantes, por vía marítima, desde finales de los años setenta?

La contención de los GEI generados por la industria se debe a distintos factores, aunque cabría destacar principalmente a dos de ellos. La mejora en la eficiencia medioambiental de los motores de las embarcaciones (especialmente en la contención del consumo de carburante, pero también en el deslizamiento de las naves por el agua y en el diseño de los buques y cascos) y el crecimiento extraordinario de las dimensiones de los barcos. Últimamente también ha contribuido a ello, el uso de otro tipo de combustibles más bajos en intensidad de carbono, pero hablaremos de ello más tarde. Otros combustibles, neutros en carbono, que poco a poco se van introduciendo en la industria marítima, contribuirán todavía más a ello. El metanol parece ser la estrella emergente en este ámbito, seguido del amoníaco a una distancia considerable. Sin embargo, el impacto de estos combustibles en la contención de los GEI generados por la industria marítima es todavía, desafortunadamente, insignificante.

Se puede por tanto afirmar, de forma objetiva, que el transporte marítimo de mercancías (y también de pasajeros) tiene un impacto muy limitado en la generación de GEI causantes del cambio climático. Si eliminásemos la totalidad de los barcos mercantes y de pasajeros de nuestros mares, nos seguiría quedando el 97 por 100 aproximadamente de los GEI actuales.

Veremos posteriormente qué está haciendo la industria y los reguladores, para reducir todavía más este porcentaje.

2.3. Los otros efectos nocivos para el medio ambiente de la industria marítima

Los GEI no son, obviamente, el único impacto negativo del transporte marítimo en el medio ambiente. Como prácticamente cualquier actividad económica genera otras externalidades negativas. En materia medio ambiental, los principales efectos nocivos de la industria marítima de transporte de mercancías y pasajeros (excluida por tanto aquella que se dedica a la pesca que no es objeto del presente capítulo) son los siguientes:

— *Emisión de otros contaminantes distintos a los GEI.* El uso de los combustibles fósiles, especialmente el fueloil que hoy en día es todavía el principal carburante usado por la navegación marítima, genera otros contaminantes. Algunos de ellos, especialmente nocivos para la salud de las personas si son aspirados en cantidades importantes. Se trata sobre todo de los óxidos de nitrógeno (NOX), partículas pequeñas (PM) y óxidos de azufre (SOX). Cuando los barcos escalan en los puertos, en particular en aquellos situados en entornos urbanos, estas emisiones empujadas tierra adentro por la brisa marina, pueden comportar niveles elevados de contaminación en el aire de las ciudades. Cabe distinguir en este ámbito entre los SOX y el resto. En las ciudades portuarias de los países desarrollados (incluidas las del norte del Mediterráneo como son las españolas, francesas e italianas), su presencia en el aire se debe básicamente a los barcos atracados en puerto. Afortunadamente, sin embargo, los SOX no son hoy en día un problema grave de salud pública, ya que la concentración de los mismos en el aire de las grandes ciudades portuarias europeas (como por ejemplo pueden ser Barcelona y Valencia) es pequeña y está lejos de los límites considerados como perjudiciales para la salud por la OMS y la propia Unión Europea. Además, las regulaciones internacionales, especialmente de la Organización Marítima Internacional (OMI en sus siglas en español), han ido reduciendo la cantidad permitida de SOX en el combustible marino. Así, en enero del 2020 entró en vigor una nueva regulación de la OMI que reducía el límite máximo de presencia de SOX en este del 3,5 por 100 al 0,50 por 100, eliminando por tanto de golpe en casi un 80 por 100 la cantidad permitida de SOX que usan los carburantes de los barcos mercantes y de pasajeros. Además, existen en el mundo zonas especialmente protegidas (California, Báltico, etc.) en las que este límite máximo se reduce todavía más, hasta el 0,1 por 100. Es lo que ocurrirá en el Mediterráneo en 2025 de acuerdo con la normativa aprobada por la OMI. De un plumazo, y en el lapso de solo cinco años, se habrá reducido por tanto en más del 90 por 100 la cantidad de SOX permitida en los combustibles marinos de los barcos que navegan por el Mediterráneo. En cuanto a las emisiones de NOX

y PM, las que generan los barcos atracados en los puertos en relación con el volumen total que se encuentra en el aire de las ciudades que los acogen, se ha ido reduciendo progresivamente en los últimos años, gracias a mejoras tecnológicas y al uso de combustibles más limpios, como por ejemplo el GNL. De tal modo, que los barcos en ciudades como Barcelona son responsables de un pequeño porcentaje y decreciente, de los NOX (cerca del 10 por 100) y PM (menos del 3 por 100). Combustibles alternativos, como por ejemplo el GNL, por otra parte, eliminan la totalidad o práctica totalidad de emisiones de SOX. En este ámbito, por tanto, en el siglo XXI se está avanzando en la dirección adecuada.

— *Los desechos sólidos y líquidos que generan los buques.* Antigüamente los buques solían echar al mar todos los desechos que generaban, líquidos y sólidos. Con el paso de los años, y el endurecimiento de estrictas regulaciones aplicables a la gestión de dichos residuos, la práctica se abandonó y la mayoría de ellos son recogidos en los puertos para su destrucción y reciclaje. En este ámbito, el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, (MARPOL) supuso un punto de inflexión. Es el principal convenio internacional que versa sobre la prevención de la contaminación del medio marino por los buques a causa de factores de funcionamiento o accidentales. En el Convenio figuran reglas encaminadas a prevenir y reducir al mínimo la contaminación ocasionada por los buques, tanto accidental como procedente de las operaciones normales, y actualmente incluye seis anexos técnicos. En la mayoría de tales anexos figuran zonas especiales, como por ejemplo el Mediterráneo, en las que se imponen medidas y normativas todavía más estrictas, respecto de las descargas operacionales. Aun así, subsisten, aunque cada vez menos, prácticas nocivas que incumplen la normativa aplicable y siguen vertiendo ilegalmente residuos a mar abierto. Los controles por parte de los organismos internacionales en aguas internacionales son limitados debido a su falta de recursos y, en especial, a la falta de autoridad y capacidad coercitiva suficiente. El cumplimiento de las disposiciones del convenio MARPOL corresponde a las autoridades marítimas de los estados miembros. El control en aguas internacionales por tanto sigue siendo complejo, como se ha visto, por ejemplo, recientemente, en otro ámbito muy significativo como es el de la aplicación a las sanciones a Rusia cuando hablamos de la compra y transporte por vía marítima del petróleo ruso. Este se ha seguido vendiendo y transportando aprovechando que el mismo se puede pasar, casi con toda impunidad, de un barco a otro en alta mar, para ser posteriormente descargado sin problemas en muelles y terminales portuarias de todo el mundo, también en España. Los controles para evitarlo solo pueden ser realmente efectivos por parte de autoridades nacionales y mediante una acción coordinada internacional en aguas internacionales. Lo que se hizo de

forma parecida, por ejemplo, para reducir los ataques de piratería en las aguas somalíes a principios de este siglo.

— *El ruido.* Los barcos cuando navegan en alta mar y maniobran en los puertos generan ruidos que pueden ser muy molestos para personas y perjudiciales para la fauna marina. La operativa portuaria, también puede provocar sonidos molestos para los trabajadores portuarios y para los vecinos que viven en los barrios más cercanos. La OMI y las autoridades nacionales y regionales de distintos países han aprobado legislación y todo tipo de medidas para reducir el impacto acústico marino y aéreo de las embarcaciones. A nivel internacional y nacional, la principal preocupación a nivel acústico, especialmente en países de América del norte y Escandinavia, ha sido fomentar la disminución de los sonidos submarinos hidro acústicos que generan los grandes barcos mercantes y cruceros y que pueden ser dañinos para los animales, especialmente para mamíferos marinos como las ballenas. El puerto de Vancouver, líder en este ámbito en todo el mundo, dispone por ejemplo de un completo Plan de Gestión del Sonido Subacuático, cuyo objetivo es reducir las afectaciones a los mamíferos marinos. En virtud del plan, por ejemplo, se ofrecen desde 2017 descuentos en las tasas portuarias a las embarcaciones que se acojan a prácticas que reduzcan los sonidos subacuáticos. Hay que tener en cuenta, que el mismo puerto y sus aguas de acceso, son el hábitat natural de ballenas y otros mamíferos marinos. El plan también incluye medidas para minimizar el ruido subacuático que generan otras actividades marítimo-portuarias como son el dragado y la construcción de las grandes infraestructuras portuarias como diques y terminales.

También, especialmente cuando están atracados en los puertos, las máquinas de los barcos y la operativa de carga y descarga de los mismos, genera ruidos molestos para las personas, especialmente aquellas que viven en los barrios colindantes a los puertos. Los puertos y armadores han adoptado distintas medidas a lo largo y ancho del sistema portuario internacional para reducir estas molestias. Silenciadores en la ventilación de la sala de máquinas y en los conductos de ventilación, rampas metálicas engomadas para evitar el ruido de los vehículos al descender del barco, etc., son algunas de ellas. También la colocación de forma estratégica de muros de contenedores vacíos para actuar de barreras de sonido, de forma parecida a lo que se hace en las autopistas y carreteras a su paso por entornos habitados. Es lo que se hace, por ejemplo, en el puerto de Marsaxlokk en Malta, el más grande del país, y situado prácticamente dentro de un entorno urbano.

En el norte del Mediterráneo, de forma creciente, se han alejado las operaciones portuarias de los entornos urbanos para evitar o reducir las molestias que estas generan para los vecinos de los puertos históricos, también por culpa del ruido. Es lo que ha ocurrido por ejemplo en

Barcelona, cuyas operaciones principales de carga y descarga se han trasladado hacia el sur y en Marsella, con el desarrollo de las terminales de contenedores de Marsella Fos al oeste del puerto tradicional.

— *La propagación de especies invasoras.* La navegación ha sido desde sus orígenes una de las principales vías de transmisión de gérmenes, enfermedades y especies invasoras. Hasta la aparición de otros medios de transporte a gran escala de mercancías y personas (trenes, coches, camiones y aviones) las enfermedades también tenían en los barcos (en los pasajeros y animales, roedores e insectos, que transportaban) sus principales medios de transmisión. Se dice que la peste negra llegó a Europa a través de barcos genoveses provenientes del mar Negro que habían estado previamente en contacto con la enfermedad. Con la aparición de los trenes y aviones, las enfermedades dispusieron de otras vías de transmisión más efectivas. En cambio, las especies invasoras siguen teniendo en los barcos mercantes sus principales vías de propagación. Estas viajan «escondidas» en las anclas o redes de pesca, incrustadas o enganchadas en los cascos de las naves y, sobre todo, en el agua de lastre (*ballast water* en inglés) que llevan los barcos para estabilizarlos y que se vacía y renueva de forma regular. Se cree que anualmente se transportan entre tres y cinco millones de toneladas de agua de lastre. El alto potencial de transmisión de especies de todo tipo a través de esta agua llevó a la OMI a redactar y aprobar en 2004 una convención (*International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments*) para regular la gestión de dicha agua y evitar en la medida de lo posible esta propagación. Dicha convención ha permitido reducir la capacidad de propagación de especies invasoras a través del agua de lastre, aunque difícilmente la puede eliminar por completo, como podemos comprobar con varias especies invasoras en expansión en la costa mediterránea española y sus ríos. En el caso del Mediterráneo, evidentemente el Canal de Suez y los barcos que por el transitan son la principal vía de entrada de especies invasoras, ya muy habituales en sus aguas, como son el pez león proveniente del Índico y el alga *Caulerpa cylindracea*. En el Mediterráneo Oriental es donde estas especies invasoras han causado más estragos, cambiando, en el algún caso de forma radical, los ecosistemas marinos de las costas de Turquía, Líbano, Chipre y algunas islas griegas. Es quizás, solo cuestión de tiempo, que algo parecido ocurra en las costas del Mediterráneo Occidental.

— *Los accidentes marítimos.* La opinión pública, menos joven y más informada, recuerda probablemente los nombres de solo cinco o seis embarcaciones de la época moderna. *Endurance* (el barco expedicionario a la Antártida que quedó encallado a principios de siglo en el continente blanco dando lugar a una odisea épica y trágica), *Titanic*, *Achille Lauro* (un crucero conocido por su secuestro a manos de un comando palestino y el asesinato de un pasajero), el *Evergiven* antes

mencionado y los petroleros *Prestige* y *Exxon Valdez*, de tan infausto recuerdo. Lo que viene a continuación versa evidentemente sobre estos dos últimos. No son los únicos, pero son dos de los accidentes más recordados y de los más graves, de naves mercantes, en concreto de petroleros, que provocaron vertidos masivos en el mar de este carburante. El accidente del *Exxon Valdez*, en marzo del 1989 en las costas de Alaska, se considera como un punto de inflexión en la navegación marítima y en las medidas de seguridad y control aplicables al transporte del otrora conocido como oro negro. Se derramaron unos cuarenta millones de litros de petróleo. A raíz de este gravísimo accidente que provocó enormes daños en los ecosistemas marinos de las zonas afectadas, autoridades nacionales y organismos multilaterales como la OMI endurecieron la legislación y controles aplicables al transporte por vía marítima de carburantes para evitar nuevos vertidos, obligando a una modernización de la flota de petroleros y a la adopción de estrictas medidas de seguridad en su diseño y operatividad. En los Estados Unidos se aprobó el año siguiente la *Oil Pollution Act* y, a propuesta de los Estados Unidos, la OMI introdujo modificaciones equivalentes en el convenio MARPOL.

— *El desguace de las embarcaciones.* Cuando una compañía propietaria de un barco se quiere deshacer de él y no consigue comprador para el mismo en condiciones aceptables para seguir navegando con usos comerciales, se envía a desguace. La inmensa mayoría de desguaces se hacen en países del subcontinente indio, India, Pakistán y Bangladesh. Los barcos se desguazan para posteriormente aprovechar sus restos (especialmente acero) y reciclarlos y revenderlos. La operación de desguace, que muy a menudo se realiza en las playas de estos países dando lugar a estampas verdaderamente distópicas (enormes carcasas de navíos en descomposición varadas en la playa rodeadas por maquinaria de desguace y transporte y centenares de personas trabajando en condiciones muy precarias), genera residuos de todo tipo que a menudo son vertidos al mar sin ningún tipo de control. De hecho, buena parte de la contaminación actual en nuestros océanos por hidrocarburos no proviene de vertidos de barcos en funcionamiento que han sido prácticamente eliminados, gracias a la adopción de medidas estrictas de seguridad a raíz de los accidentes del *Exxon Valdez* y el *Prestige*, sino del proceso de desguace de los barcos en el subcontinente indio. Sus pinturas, aislantes, lubricantes, y decenas de productos químicos de todo tipo, también acaban a menudo en el Océano Índico. La OMI también ha desarrollado legislación específica sobre la materia. La conocida como Convención de Hong Kong de 2009 (*International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships* en su título en inglés) establece medidas más estrictas para el reciclaje y destrucción de las embarcaciones. Su entrada en vigor se ha demorado más de lo necesario por las reticencias de muchos estados a suscribirla.

Finalmente, debería entrar en vigor en 2025. Esperemos que cuando lo haga, como ha ocurrido con otras reglamentaciones de la OMI que tardaron años e incluso décadas en entrar en vigor, suponga un cambio de paradigma en estos procesos de desguace y reciclaje de los buques mercantes y de pasajeros.

3. LA INDUSTRIA MARÍTIMA ANTE EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

3.1. Del *slow steaming* a los combustibles neutros en carbono

La industria marítima, sensible a la presión de la opinión pública y forzada por el marco regulatorio cada vez más exigente, ha hecho últimamente grandes avances para reducir las externalidades negativas, especialmente medio ambientales, de su actividad. Dado el escaso espacio disponible en el capítulo presente, nos centraremos en los pasos realizados por la industria (armadores y puertos, sobre todo) para descarbonizar su actividad. Es este el principal reto medioambiental de la humanidad, por lo que tiene sentido hacerlo. No obstante, como hemos visto en el capítulo anterior, también en los otros ámbitos la industria marítima, de la mano de los reguladores nacionales e internacionales, ha efectuado importantes cambios para reducir sus externalidades negativas. He intentado explicarlos sucintamente.

En la lucha por la descarbonización de su actividad los primeros pasos realmente serios por parte de la industria marítima se tomaron con el cambio de siglo. Como hemos dicho anteriormente, el desarrollo de motores cada vez más eficientes en el uso de combustible combinado con embarcaciones más grandes y mejores cascos y hélices, había conseguido contener las emisiones de GEI de la industria marítima durante las dos últimas décadas del siglo xx pese al crecimiento enorme del tráfico, especialmente entre el Extremo Oriente y Occidente (Unión Europea y Estados Unidos).

A partir de la crisis financiera del 2008, sin embargo, se tomaron medidas más ambiciosas y, hasta cierto punto, «revolucionarias». En primer lugar y aunque el objetivo de reducir las emisiones de GEI no fuese el primordial, en los años posteriores a la crisis se consiguió reducir las emisiones de la industria marítima gracias a la combinación de un descenso de la demanda y la aplicación de la práctica del *slow steaming* o navegación lenta. Como respuesta a la caída de la demanda en los años inmediatamente posteriores al estallido de la crisis y para compensar los resultados negativos que esta ocasionaba en la cuenta de resultados de las grandes navieras, estas empezaron a usar masivamente la navegación lenta, especialmente en las relaciones entre Asia y

Occidente. Reducir la velocidad entre cinco y diez nudos, respecto a la velocidad usada por las naves hasta 2008, conllevó una reducción muy significativa del principal coste operativo de los armadores, el consumo de carburante y, por consiguiente, una reducción substancial de los GEI, especialmente el CO₂. Se han hecho incontables estudios sobre el impacto en la reducción de las emisiones de CO₂ gracias a la práctica del *slow steaming*. En todos ellos, se aprecia el impacto positivo muy relevante que esta práctica ocasiona. A modo de resumen, una reducción entorno del 10 por 100 de la velocidad de navegación, ocasiona una reducción del 30 por 100 de las emisiones de CO₂ cuando el barco es propulsado por fuel con bajo contenido en SOX. Dicha reducción es superior, cerca del 50 por 100, cuando el carburante utilizado es el GNL. Otros estudios señalaban que una reducción de un solo nudo de velocidad implicaba una reducción equivalente del 9 por 100 de todas las emisiones contaminantes.

El cambio más significativo, sin embargo, llegaría un poco más tarde. A mediados de la década anterior, empezaron a navegar barcos propulsados por GNL. Primero era pequeñas embarcaciones y poco a poco fueron incrementando sus dimensiones hasta llegar a la actualidad en que el barco más grande del mundo que usa GNL como combustible es el de la compañía *CMA CGM Jacques Saade* con una capacidad de carga de más de veintitrés mil TEU. El uso del GNL permite reducir sustancialmente las emisiones de SOX, NOX y PM, por lo que es especialmente adecuado para los barcos que tienen que fondear o atracar cerca o en medio de entornos urbanos, ya que reducen de forma muy relevante las emisiones que la brisa marina empuja hacia el centro de la ciudad. En cambio, las emisiones que generan de GEI, son parecidas a las del fuel. Hay cierta controversia al respecto, ya que algunos estudios apuntan a que producen menos emisiones de GEI que el fuel. Otros, sin embargo, señalan que son parecidas o incluso superiores, en parte por las «fugas» de metano que provoca su uso en la navegación marítima. El metano tiene un efecto negativo sobre el cambio climático muy superior incluso al de las emisiones de CO₂.

Es en el ámbito del desarrollo de combustibles alternativos neutros en carbono, dónde la industria, los reguladores y las compañías energéticas están invirtiendo más esfuerzos. Porque, más allá de lo conseguido hasta ahora gracias a los avances en ingeniería naval y otras medidas que repasaremos más adelante, el auténtico punto de inflexión en la reducción de los GEI que genera la navegación marítima se producirá cuando se sustituyan los combustibles fósiles (fuel y GNL) por combustibles alternativos neutros en carbono.

Actualmente, todavía no existe ni es viable un combustible neutro en carbono disponible masivamente para la navegación marítima, pero todo parece indicar, que pronto lo habrá. Ni se producen en suficiente

cantidad todavía ni los barcos (sus motores especialmente) están preparados para usarlo de forma exclusiva o prioritaria. En este ámbito, sin embargo, se ha producido una aceleración de la investigación y el desarrollo en los dos últimos años. Efectivamente, antes de la pandemia la llegada de combustibles alternativos libres en carbono parecía una quimera y las voces más optimistas situaban su generalización más allá de los años cuarenta de este siglo. La urgencia climática, la sensibilización de la opinión pública y la industria y el endurecimiento de las regulaciones ha comportado una aceleración impensable antes de la pandemia del Covid-19. Los proyectos de investigación sobre combustibles alternativos se multiplican por doquier. La producción y almacenamiento de algunos de ellos (metanol especialmente) se empieza de forma embrionaria en distintos puntos del planeta. Los armadores encargan decenas de barcos con motores duales que pueden funcionar con metanol y petróleo. Se ponen en funcionamiento naves, pequeñas todavía, que navegan con amoníaco o baterías eléctricas. El sector, vive una auténtica vorágine de proyectos e iniciativas. Y en general, el metanol verde se erige como el primer ganador de esta carrera hacia la descarbonización del transporte marítimo.

En España, *Maersk* y el Gobierno Español, anunciaron un acuerdo para desarrollar dos plantas de producción de metanol en Andalucía y Galicia. La primera de ellas, a día de hoy, parece ser que se ubicará en la provincia de Huelva.

En julio del 2023, en Singapur, se produjo la primera operación de avituallamiento barco-a-barco (*bunkering*) de metanol. Una primicia mundial, que abre un camino todavía inexplorado.

De acuerdo con un informe publicado por la consultora de los Países Bajos, *DNV*, en marzo del 2023 existían ya veinticinco barcos propulsados por metanol y había ochenta y uno más que habían sido encargados a astilleros de todo el mundo. Prácticamente cada mes, se anuncian nuevos encargos a los astilleros coreanos y chinos (que acaparan más del 70 por 100 de las peticiones mundiales de nuevas construcciones de barcos portacontenedores) de barcos con motores capaces de funcionar con metanol.

En resumen, todo parece indicar que más pronto que tarde veremos navegar por el Mediterráneo y escalar en nuestros puertos, barcos propulsados por metanol que no emitan prácticamente ningún GEI. El uso de estos combustibles alternativos neutros en carbono es probable que llegue antes a los barcos mercantes que a los de pasajeros y especialmente a los grandes cruceros, por cuestiones ligadas a la seguridad y la capacidad de transporte de estos combustibles por uno u otro tipo de embarcación.

La aceleración de la investigación en combustibles alternativos neutros en carbono se ha producido también por el endurecimiento de la legislación aplicable a la navegación marítima. En este ámbito, la Unión Europea ha sido quién ha tomado recientemente la delantera, tras unos años timoratos en que los Estados Unidos y algunos países escandinavos habían sido más exigentes y ambiciosos.

Las distintas medidas incluidas en el paquete legislativo conocido en sus siglas en inglés como *Fit for 55* (en honor al objetivo de reducir en un 55 por 100 las emisiones de GEI en la Unión Europea) que se empezó a discutir de forma seria en plena pandemia, han sido aprobadas sucesivamente a lo largo de los últimos doce meses. La inclusión del transporte marítimo en el régimen de comercio de las emisiones (*Emission Trading System*), la regulación sobre la infraestructura para combustibles alternativos (*AFIR, Alternative Fuel Infrastructure Regulation*), la regulación sobre combustible marítimo de la Unión Europea (*EU fuel maritime*), entre otras medidas, imponen obligaciones a la industria y a los puertos que les empujan a adoptar combustibles alternativos neutros o muy bajos en carbono, si no quieren ser expulsados de la Unión Europea u obligados a pagar compensaciones millonarias.

En los puertos europeos y mediterráneos en particular, el paquete *Fit for 55* ha contribuido a acelerar la implantación de estrategias ya en curso para descarbonizar la actividad portuaria, que hasta entonces iban a un ritmo más lento. En puertos como los de Barcelona, Algeciras y Valencia, es dónde esto se ha hecho más evidente. En este ámbito, el ritmo en los proyectos de descarbonización en las dos orillas mediterráneas es muy distinto. En el norte europeo, los proyectos aceleran. En el sur, en cambio, dónde las infraestructuras y operaciones portuarias padecen todavía problemas estructurales más básicos (con la excepción de los grandes puertos marroquíes y algunos egipcios, turcos e israelíes), la descarbonización no figura todavía como una de las grandes prioridades.

3.2. Los puertos mediterráneos en la lucha contra el cambio climático

Los principales pilares de la estrategia de descarbonización en los puertos europeos, mediterráneos y españoles son los siguientes:

— *Electrificación de los muelles*. Lo que ya es una realidad en los puertos californianos y algunos escandinavos hace más de una década, ha tardado en llegar aquí. Los motivos que explican el retraso en el continente europeo y el mediterráneo en la electrificación de los muelles, son básicamente dos. La inexistencia de un marco regulatorio que obligara a ello y el precio más elevado de la electricidad en comparación con los combustibles fósiles que se usan para la navegación

marítima. Ante la ausencia de estos dos incentivos, los puertos, terminales privadas y armadores, no han querido avanzar en la instalación en buques y muelles de conexiones eléctricas, para que los barcos, durante su atraque en puertos, utilicen la electricidad para hacer funcionar sus motores auxiliares, en vez de quemar fuel o LNG. Afortunadamente, la emergencia climática, la aprobación de normativa más estricta, la disminución del precio de la electricidad, y la voluntad de operadores públicos y privados de combatir el cambio climático, han impulsado definitivamente la electrificación de muelles en Europa, el Mediterráneo y España. De tal forma que, a lo largo de los años 2024, 2025 y 2026, la gran mayoría de dársenas portuarias europeas (en el norte y en el Mediterráneo) van a disponer de puntos de conexión eléctrica (*Onshore Power Supply*, OPS, en la terminología inglesa) en las principales terminales de contenedores, ferris y cruceros. Es el caso de Barcelona, por ejemplo, el primer puerto español que debería disponer de OPS en una terminal de contenedores. Es importante resaltar que la legislación del paquete *fit for 55* convertirá prácticamente en irrelevante el precio de la electricidad en la toma de decisión de si conectarse o no a la electricidad por parte de los buques. Las penalizaciones y costes asociados a no hacerlo y seguir quemando carburante para los motores auxiliares serán superiores, especialmente a partir del año 2030.

— *Generación de energías renovables.* La electrificación de los muelles para la conexión de los barcos debe ir acompañada del aprovisionamiento de energías renovables. A ello están dedicando un sinfín de recursos distintos puertos europeos. El espacio portuario puede ser un lugar idóneo para la generación de energía eólica y solar que luego puede ser usada para el funcionamiento ordinario de las distintas terminales y los buques atracados en sus muelles. Sin embargo, la energía renovable que se genere en territorio portuario difícilmente será suficiente para el funcionamiento ordinario de los grandes puertos mediterráneos como son Tánger, Algeciras, Valencia, Barcelona, Marsella, Génova, Pireo, Port Said, Gioia Tauro y Marsaxlokk. La tendencia hacia la electrificación, impulsada por la automatización de las terminales de contenedores y el despliegue del OPS especialmente, incrementa todavía más si cabe la necesidad de electricidad en las grandes dársenas portuarias mediterráneas. Por ello, los puertos deberán garantizarse el aprovisionamiento de una cantidad muy elevada de electricidad renovable del sistema general más allá del que puedan llegar a generar en su propio territorio.

— *Fomento de la intermodalidad, especialmente ferroviaria.* El uso de los trenes para encaminar mercancías desde o a los puertos ha sido la principal contribución que han hecho hasta ahora los puertos y sus operadores públicos y privados para la descarbonización de su actividad. Con ello, han eliminado millones de trayectos en camión que de otra forma hubiesen seguido circulando en largas distancias

generando importantes cantidades de GEI. En países como Alemania, aproximadamente el 30 por 100 de los contenedores que entran y salen de sus grandes puertos marítimos, Hamburgo y Bremen, lo hacen en tren. En Rotterdam y Amberes, los dos principales puertos del continente, el porcentaje es inferior, entorno al 15 por 100. Allí, sin embargo, como en los puertos alemanes, aunque en estos en menor medida, una gran parte del tráfico portuario se encamina hacia o desde los distintos orígenes y destinos en el continente, con barcazas de tamaño pequeño y mediano que utilizan las vías navegables que conectan el puerto con su *hinterland* (área de influencia tierra adentro a la que da servicio). En el Mediterráneo, en el norte del Adriático por ejemplo, el porcentaje de contenedores y semirremolques cargados y descargados en los puertos de Koper (Eslovenia), Rijeka (Croacia) y Trieste (Italia) que son distribuidos en tren, es incluso porcentualmente superior respecto al camión, al de los puertos del norte de Europa. En España, el crecimiento del tráfico ferro-portuario ha sido más reciente. En el último decenio, el uso del tren para evacuar o hacer llegar mercancías a los puertos españoles ha crecido sin embargo de forma espectacular. El puerto de Barcelona es quien lidera esta estadística, gracias al desarrollo de servicios ferroviarios competitivos para contenedores y coches con ciudades como Zaragoza, Burgos, Tarragona y Monzón. Los puertos de Valencia, Bilbao y Algeciras, aunque con menores porcentajes que el puerto catalán, también han tenido un éxito muy relevante en este ámbito. En este sentido, las principales fábricas de automoción de la península (en Martorell, Figueruelas, Almussafes, Landaben, etc.) han sido grandes aliadas de los puertos en la descarbonización del transporte de sus vehículos. Buena parte de los que exportan por vía marítima a otros continentes, son trasladados en trenes dedicados desde sus fábricas hasta los muelles dónde se cargan en los barcos porta coches.

Las conocidas como autopistas del mar (servicios de ferry para camiones o mixtos para camiones y pasajeros y vehículos privados) que conectan distintos puntos del mediterráneo, también han contribuido a sacar de las carreteras europeas mediterráneas, en la última década, millones de trayectos en camión. En especial, los servicios marítimos que conectan los puertos españoles mediterráneos con sus homólogos italianos y los que hacen lo mismo entre Turquía y el norte del Adriático. Recientemente, también se han incrementado los servicios que conectan el país otomano con puertos mediterráneos franceses como Sète y Toulon y españoles como Tarragona. Estos servicios permiten que los camiones (con los motores apagados evidentemente) realicen buena parte de su recorrido dentro de un barco en vez de cruzar, por ejemplo, buena parte de España, Francia e Italia por sus autopistas. Ello permite no solo una reducción considerable de las emisiones de GEI y otros contaminantes por unidad o tonelada transportada, sino también la eliminación de otras externalidades negativas como el rui-

do, los accidentes de tráfico y la congestión viaria. Esto ha tenido un impacto especialmente positivo, pese a lo que pudiera parecer, en vías de comunicación muy saturadas como son la autopista AP-7, ahora sin peajes, que recorre la costa mediterránea española y su continuación por Francia e Italia.

— *Avituallamiento de combustibles alternativos (principalmente GNL de momento)*. Como hemos visto anteriormente, el principal elemento para la descarbonización de la industria marítima y contribuir a la lucha contra el cambio climático, también en el Mediterráneo, sería la utilización de combustibles o métodos de propulsión marítima neutros en carbono. Como hemos visto también, se están produciendo avances muy importantes en este ámbito que tienden a acelerarse. Por ello, las principales dársenas europeas y compañías energéticas están planificando inversiones astronómicas para poder avituallar los buques de mercancías y pasajeros con estos combustibles alternativos cuando su uso se generalice. Hemos visto ya las inversiones importantes aprobadas por Maersk para proveer metanol a sus buques. Proyectos similares están floreciendo a doquier por todo el mundo y el Mediterráneo. Se reproduce lo que entre cinco y diez años antes tuvieron que planificar y ejecutar muchos puertos y empresas energéticas para proveer de GNL a los buques que empezaban a funcionar con este combustible más limpio.

— *Economía circular*. Como hemos visto anteriormente, los buques generan muchos residuos sólidos y líquidos. En virtud de las mejoras introducidas en su gestión en las últimas décadas, sobre todo gracias a la aprobación y sucesivas modificaciones del convenio MARPOL de la OMI, su recogida en puertos es aprovechada para su reciclaje y uso para la fabricación de otros productos. Un ejemplo muy significativo de lo que se conoce como economía circular y que ha tenido en los residuos de la navegación marítima un ejemplo paradigmático las últimas décadas.

4. SÍNTESIS Y EL FUTURO

La industria marítima ha evolucionado enormemente en las últimas décadas. Ha pasado de ser un sector con controles escasos y prácticas medioambientalmente insostenibles, a convertirse en una industria sometida a enorme vigilancia y que ha adoptado (a regañadientes quizás) nuevos estándares de funcionamiento impensables solo treinta años atrás.

Los armadores y propietarios de barcos han evolucionado, y han interiorizado, a las buenas o a las malas, la necesidad de reducir las externalidades negativas, especialmente medioambientales, que produce su actividad.

Por ello, se puede afirmar, evitando en todo momento caer en excesivos triunfalismos ya que queda trabajo por hacer evidentemente, que se trata de un sector, en general y con excepciones como no puede ser de otra forma, respetuoso con el medio ambiente y que sigue invirtiendo enormes recursos humanos y materiales en mejorar su comportamiento medioambiental.

Curiosamente, tras los trágicos accidentes del *Exxon Valdez* y el *Prestige*, la opinión pública ha centrado sus críticas en la industria en su impacto en la generación de GEI. Un ámbito en el que, contrariamente a lo que cree buena parte de la opinión pública y algunas autoridades, el impacto de la industria es reducido, entorno al 3 por 100 como hemos visto. Una cifra que se ha mantenido bastante estable los últimos años, a pesar del crecimiento del sector, gracias a la ingeniería naval y la normativa aplicable cada vez más estricta.

En este ámbito, que es el más acuciante hoy en día ya que los GEI son los principales responsables de la aceleración del cambio climático responsable de la actividad humana, lo que parecía una quimera antes de la pandemia, va cogiendo visos de realidad a marchas forzadas. La comercialización a gran escala de combustibles alternativos a los fósiles, neutros en carbono. Es difícil predecirlo con exactitud y, más todavía, cuando el que escribe no es un científico, sino un profesional portuario con formación en ciencias sociales. Todo parece indicar, sin embargo, que antes del año 2030 veremos grandes barcos de carga surcar nuestros mares propulsados por combustibles alternativos neutros en carbono (o con baterías alimentadas por energías renovables). Y en la década siguiente, estos barcos podrían ser ya la mayoría de los que navegan por los océanos del mundo.

RESUMEN: La industria marítima ha evolucionado positivamente en las últimas décadas en materia de descarbonización. Pese al crecimiento enorme de tráfico marítimo (especialmente como consecuencia del crecimiento económico del Lejano Oriente encabezado por China y el traslado de la manufactura de Occidente a Asia), las emisiones de gases de efecto invernadero se han mantenido por debajo del 3 por 100 del total mundial gracias al gigantismo de los buques, las mejoras en la operativa y construcción de las embarcaciones y el funcionamiento más eficiente de los motores. Evidentemente queda un largo camino por recorrer hasta alcanzar el objetivo de conseguir una navegación marítima neutra en carbono. También para reducir otras externalidades del transporte marítimo. El artículo repasa esta evolución, la situación actual y las perspectivas de futuro de la industria ante el reto del cambio climático.

PALABRAS CLAVE: Industria marítima; puertos; Mediterráneo; cambio climático; transporte marítimo.

ABSTRACT: The maritime industry has evolved positively in recent decades in terms of decarbonization. Despite enormous growth in maritime traffic (especially as a consequence of Far East economic growth led by China and the shift of manufacturing from the West to Asia), greenhouse gas emissions have remained below 3 % of the global total. Thanks to the gigantism of the ships, the improvements in the operation and construction of the vessels and the more efficient operation of the engines. Obviously there is a long way to go to achieve the goal of achieving carbon-neutral maritime navigation. Also to reduce other externalities of maritime transport. The article reviews this evolution, the current situation and the future prospects of the industry in the face of the challenge of climate change.

KEYWORDS: Maritime industry; ports; Mediterranean; climate change; maritime transport.

LA DIMENSIÓN MEDITERRÁNEA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

Gabriela A. OANTA¹

Profesora de Derecho Internacional Público

Titular de la Cátedra Jean Monnet «Derecho de la Unión Europea del mar»

Directora del Instituto Universitario de Estudios Europeos

«Salvador de Madariaga», Universidade da Coruña

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA PESQUERA EN EL MAR MEDITERRÁNEO. – 3. LA COLABORACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON OTROS SUJETOS PESQUEROS EN EL MAR MEDITERRÁNEO. 3.1. La colaboración de la Unión Europea con otros sujetos internacionales en el Mediterráneo. 3.2. La participación de la Unión Europea en el Programa mixto FAO/OIT/OMI sobre la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y materias conexas. 3.3. La participación de la Unión Europea en el Programa mixto FAO/OMI relativo a la basura plástica marina procedente de los buques. – 4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

La cuenca del Mar Mediterráneo se caracteriza por una gran biodiversidad marina sobre la que se sustenta una parte importante de la actividad económica de los veinticuatro Estados y otras entidades

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación «La dimensión marítima del Pacto Verde Europeo» (ref. PID2020-117054RB-I00), financiado por MCIN/AEI//10.13039/501100011033 del 1 de septiembre de 2021 al 31 de agosto de 2024, del que la autora es uno de sus Investigadores Principales.

Todas las páginas web citadas han sido consultadas por última vez el 25 de septiembre de 2023.

con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional que son ribereños de este mar², y en los que habitan más de cuatrocientos ochenta millones de personas. Es, además, un vasto espacio marítimo semicerrado en el sentido del art. 122 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, CNUDM)³ dónde, sobre todo a partir del año 2010, hemos asistido a una cierta territorialización⁴ de sus aguas tras la ampliación de la extensión de algunos espacios marinos de ciertos Estados, la declaración unilateral de delimitación de los espacios marinos o la firma de distintos acuerdos internacionales bilaterales de delimitación marítima⁵.

A este complejo panorama jurídico se añade el complejo escenario geopolítico, geoeconómico y geoestratégico que se ha ido dibujando a lo largo de los años a través de un tejido de relaciones de cooperación y de conflicto entre los veinticuatro Estados y otras entidades jurídicas con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional contemporáneo que son ribereños de este mar. De entre ellos, ocho son Estados miembros de la Unión Europea (en adelante, UE) —Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia y Malta—, lo que le permite a la Unión proyectar sus intereses sobre este espacio marítimo y participar de manera activa en diversos ámbitos que le resultan de gran relevancia.

Uno de ellos es precisamente el de la pesca, que se nos presenta como un campo de actividad en el que existe una tradición milenaria, que forma parte del tejido cultural de la población de la cuenca del Mediterráneo⁶ y que, en la actualidad, se ve condicionado por las relaciones existentes entre los sujetos y actores pesqueros de este mar⁷, e influenciado por diversos factores que coexisten en este espacio, tales como: la crisis de los refugiados, la lucha por los recursos de hidro-

² Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Chipre del Norte, Croacia, Palestina, Egipto, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Libia, Malta, Mónaco, Montenegro, Marruecos, el Reino Unido (en nombre de Gibraltar, la Base Aérea Soberana de Akrotiri, y la Base Aérea Soberana de Dhekelia), Siria, Túnez, y Turquía.

³ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Montego Bay, 10 de diciembre de 1982, véase *United Nations Treaty Series* vol. 1833, I-31363, p. 396.

⁴ Término utilizado por PELLEBLIN, D. y VALIN, G., «La territorialisation de la Méditerranée à l'origine de nouveaux équilibres stratégiques», *Revue Défense Nationale*, 2019, pp. 17-26.

⁵ Para un análisis detallado de estas cuestiones, puede consultarse OANTA, G. A., «Maritime Delimitations in the Mediterranean: Current Challenges», *Italian Yearbook of International Law*, vol. xxxi, 2021, pp. 5-28. Véase, también, la página web de las Naciones Unidas que contiene información sobre esta problemática: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATION-ANDTREATIES/mediterranean_sea.htm.

⁶ FAO, *Estrategia 2030 de la CGPM para la pesca y la acuicultura sostenibles en el Mediterráneo y el Mar Negro*, Comisión General de Pesca en el Mediterráneo, Roma, 2022, p. 3.

⁷ Par un mayor desarrollo de esta problemática, puede consultarse CALIGIURI, A., «On the Legal Regime of Waters off the Disputed Territories in the Eastern Mediterranean», *Italian Yearbook of International Law*, vol. 31, 2021, pp. 49-72.

carburos descubiertos en fechas más recientes, la prolongada crisis económica y financiera, las nuevas formas de contaminación marina, y los nuevos conflictos políticos que hacen difícil que se adopten medidas de conservación, se puedan realizar controles en materia pesquera y desarrollar proyectos transfronterizos para la conservación ecosistémica y el desarrollo de la acuicultura, etcétera.

Este, brevemente descrito, es el telón de fondo de la intensa actividad pesquera de la UE en el Mediterráneo. Baste con mencionar algunos datos para ilustrar esta actividad: en el año 2017, las capturas de la Unión supusieron aproximadamente el 52 por 100 del total por peso, y tan solo la pesca realizada en la parte occidental de este mar generó más de treinta y seis mil puestos de trabajo directos a bordo de los buques pesqueros⁸. Así, si ponemos como ejemplo tan solo la flota de arrastre —que constituye el 35 por 100 de la capacidad total de la UE y genera el 38 por 100 de los ingresos de la pesca— son siete mil los barcos a bordo de los cuales veinte mil pescadores realizan su actividad⁹. Italia, España, Grecia y Croacia son los Estados miembros que realizan la mayor parte de la actividad pesquera de la Unión en el Mediterráneo. A lo que cabe añadir que Argelia, Túnez, Turquía y Egipto, que reúnen el 60 por 100 del total de la flota pesquera en el Mediterráneo, son responsables del 80 por 100 del total de las capturas realizadas por terceros países ribereños de este mar¹⁰. También, nos parece significativo señalar que el 80 por 100 de la flota pesquera del Mediterráneo pertenece a pescadores a pequeña escala, que capturan un cuarto del total¹¹, y que, desde hace tiempo, las aguas de estos espacios marinos no gozan del mejor estado de salud. A lo que se añade que muchas de las especies pesqueras que tradicionalmente han sido capturadas son sobreexplotadas en más de un 90 por 100¹².

⁸ Datos consultados en: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Iniciativa de desarrollo sostenible de la economía azul en el Mediterráneo occidental, COM (2017) 183 final, 19 de abril de 2017.

⁹ Por ejemplo, la flota pesquera española en el Mediterráneo está formada por dos mil doscientas noventa y siete embarcaciones y genera más de ocho mil empleos directos. Consúltese CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE PESCA (CEPESCA), *Informe del sector pesquero español 2022 «Una actividad esencial comprometida»*, 2023, pp. 21 y 43-44; disponible en <https://cepesca.es/wp-content/uploads/2022/07/INFORME-SECTOR-PESQUERO-ESPANOL-2022.pdf>.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 44-45.

¹¹ El mayor número de los buques pesqueros se concentra en la parte oriental del Mar Mediterráneo, donde realizan su actividad más del 28 por 100, seguida por el Mar Jónico (27 por 100), el Mediterráneo Occidental (19 por 100), el Mar Adriático (14 por 100) y el Mar Negro (12 por 100). Datos consultados en TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, «Medio marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda», *Informe Especial núm. 26*, Luxemburgo, 2020, pp. 44-45.

¹² Datos consultados en: TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *doc. cit.*, nota 10, p. 5; FAO, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2022*, Rome, 2022. La Comisión Europea incluso baraja que el índice de sobrepesca de estos recursos sea del 92 por 100. Al respecto,

Dada la condición de Estados ribereños del Mediterráneo de ocho de los Estados miembros de la UE es, por un lado, la aplicación de la Política Pesquera Común (en adelante, PPC) en las aguas que se encuentran bajo la soberanía o la jurisdicción de estos Estados (2). Y, por otro lado, la colaboración de la Unión con otros sujetos pesqueros presentes en el Mediterráneo, que pueden ser bien terceros países y entidades con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional, o bien organizaciones regionales de ordenación pesquera (en adelante, OROP), o bien otras organizaciones internacionales – como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (en adelante, FAO), la Organización Marítima Internacional (en adelante, OMI) y la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), que han establecido marcos de cooperación conjunta hacia los cuales la UE ha mostrado un especial interés (3).

Antes de adentrarnos en el estudio de cada uno de estos dos bloques temáticos, quisiéramos señalar que, dadas las especificidades del Mar Negro¹³, a lo largo de este trabajo utilizaremos la expresión «Mar Mediterráneo» para referirnos únicamente a este mar, sin incluir, por tanto, también el Mar Negro. Normalmente, la FAO engloba a estos dos mares en la misma zona de pesca¹⁴ e, igualmente, la UE, que cuando se trata de su regulación pesquera adopta la posición de la Comisión General para la Pesca en el Mediterráneo (en adelante, CGPM), considera que el Mar Mediterráneo y el Mar Negro conforman la misma subzona geográfica¹⁵.

véase el *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los esfuerzos desplegados por los Estados miembros en 2014 para alcanzar un equilibrio sostenible entre la capacidad de pesca y las posibilidades de pesca*, COM (2016) 380 final, 10 de junio de 2016, p. 8.

¹³ El Mar Negro tiene seis Estados ribereños, a saber: Bulgaria, Rumanía, Ucrania, Rusia, Georgia y Turquía. De estos, solamente los dos primeros son Estados miembros de la UE. Para una presentación detallada de las características del entorno del Mar Negro, véanse OANTA, G.A., «La incidencia de la Isla de las Serpientes en la delimitación de los espacios marítimos en el Mar Negro», en SOBRINO HEREDIA, J.M. (coord.), *The contribution of the United Nations Convention on the Law of the Sea to good governance of the oceans and seas*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 363-383; SOBRINO HEREDIA, J.M. y OANTA, G.A., «The Black Sea in the Process of Reforming the European Union's Common Fisheries Policy», en *The International Conference Education and Creativity for a Knowledge Society. The Fourth Edition*, Bucharest, Titu Maiorescu University Publishing House, 2010, pp. 13-19.

¹⁴ Se trata de la Zona de pesca 37 de la FAO: el Mediterráneo y el Mar Negro. Véase la *Resolution GFCM/33/2009/2 on the establishment of geographical subareas in the GFCM area of application, amending Resolution GFCM/31/2007/2*; disponible en: https://gfcml.sharepoint.com/CoC/Decisions%20Texts/RES-GFCM_33_2009_2-e.pdf?ga=1.

¹⁵ Para la UE, la Zona de pesca 37 de la FAO se divide en cuatro subzonas, a saber: el Mediterráneo Occidental, el Mediterráneo Central, el Mediterráneo Oriental, y el Mar Negro. Cada una de estas cuatro subzonas de la FAO se subdivide en diez divisiones estadísticas de la FAO, y a su vez engloban treinta subzonas geográficas de la CGPM: la subzona de la FAO del *Mediterráneo Occidental* se divide en las Islas Baleares, el Golfo de León, y la Cerdeña, y engloba doce subzonas geográficas de la CGPM; la subzona de la FAO del *Mediterráneo Central* se divide en el Adriático y el Jónico, y a su vez se conforma de diez subzonas de la CGPM; la

2. EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA PESQUERA EN EL MAR MEDITERRÁNEO

La actividad pesquera de la flota que enarbola el pabellón de alguno de los Estados ribereños se centra, en el Mediterráneo, sobre todo en la pesca de anchoa, sardina, almejas, mejillones, grupo de especies de calamar, sepia y pulpo. Salvo unas pequeñas excepciones, la mayor parte de la pesca se realiza sobre la plataforma continental, hasta los doscientos metros de fondo, o en la parte superior del talud continental que, excepcionalmente, puede alcanzar los ochocientos metros de profundidad¹⁶.

Como regla general, la pesca es ordenada de conformidad con el principio de limitar el esfuerzo pesquero, y, por tanto, no las capturas como ocurre, por ejemplo, en el Océano Atlántico. Esta aproximación diferente de la gestión de la pesca es considerada como «una de las principales causas de la sobreexplotación pesquera en el Mar Mediterráneo»¹⁷.

De hecho, según los datos manejados por la UE, las tasas de captura pesquera en el Mediterráneo duplicaban los niveles sostenibles¹⁸, mientras que en el Atlántico se estima que el 99 por 100 de los desembarques de poblaciones pesqueras gestionadas por la Unión son fruto de una pesca sostenible¹⁹.

A través de sus Estados miembros ribereños del Mediterráneo, la UE aplica su PPC, tal y como aparece regulada en los Arts. 3.1.d, 4.2.d,

subzona de la FAO del *Mediterráneo Oriental* se divide en el Mar Egeo y el Levante, y a su vez se compone de seis subzonas geográficas de la CGPM; y el *Mar Negro* se divide en el Mar de Mármara, el Mar Negro y el Mar de Azov, que coinciden con las tres subzonas de la CGPM. En relación con ello, puede consultarse el Anexo 1 del Reglamento (UE) núm. 1343/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo CGPM (Comisión General de Pesca del Mediterráneo) y por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1967/2006 del Consejo, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo, DOL 347, 30 de diciembre del 2011, p.44.

¹⁶ LEONART, J., «Los Recursos pesqueros del Mediterráneo», *Quaderns de la Mediterrània. Ecología y cultura*, Instituto Europeo del Mediterráneo, núm. 16.

¹⁷ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, «Medio marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda», *doc. cit.*, nota 10, p. 45. Véase también EUROPEAN COMMISSION, *Annual Activity Report 2017. DG Maritime Affairs and Fisheries 2018*; disponible en https://commission.europa.eu/system/files/2018-06/mare_aar_2017_final.pdf.

¹⁸ Dato consultado en: TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *op. cit.*, nota 10, p. 5. Sobre la problemática de los planes de desembarque de las capturas en el Mediterráneo, véase DAMALAS, D., «Mission impossible: Discard management plans for the EU Mediterranean fisheries under the reformed Common Fisheries Policy», *Fisheries Research*, 2015, núm. 165, pp. 96-99.

¹⁹ Dato disponible en: *Informe del sector pesquero español 2022 «Una actividad esencial comprometida»*, *op. cit.*, nota 8. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *doc. cit.*, nota 10, p. 38.

39.1.d y 39.2.c) del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y se encuentra desarrollada principalmente en los nueve siguientes reglamentos: 1) el Reglamento (UE) núm. 1380/2013 sobre la PPC²⁰; 2) el Reglamento (CE) núm. 1224/2009 sobre el régimen de control de la pesca²¹; 3) el Reglamento (CE) núm. 1967/2006 sobre las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mediterráneo²²; 4) el Reglamento (UE) núm. 2019/982 que ha modificado el Reglamento (UE) núm. 1343/2011 sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM)²³; 5) el Reglamento (UE) núm. 2016/1627 relativo al plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo²⁴; 6) el Reglamento (UE) núm. 2019/1022 relativo al plan plurianual para la pesca demersal en el Mediterráneo occidental²⁵ cuyas disposiciones han sido completadas por el Reglamento Delegado (UE) núm. 2021/2066 de la Comisión respecto de los detalles de la aplicación de la obligación de desembarque de determinadas poblaciones demersales en el Mediterráneo occidental durante el período 2022-2024²⁶; 7) el Reglamento (UE) núm. 2019/1154 relativo a un plan de recuperación plurianual para el pez espada del Mediterráneo²⁷; 8) el Reglamento (UE) núm. 2019/1241 sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas²⁸; 9) el Reglamento (UE) núm. 2023/195 por el que se fijan, para 2023, las posibilidades de pesca aplicables a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces en el Mar Mediterráneo y en el Mar Negro²⁹.

En nuestra opinión, el Reglamento marco de la PPC, el Reglamento de control de la pesca, el Reglamento (CE) núm. 1967/2006, el Regla-

²⁰ DO L 354, 28 de diciembre de 2013, p. 22.

²¹ DO L 343, 22 de diciembre de 2009, p. 1.

²² DO L 409, 30 de diciembre de 2006, p. 9.

²³ DO L 164, 20 de junio de 2019, p. 1.

²⁴ DO L 252, 16 de septiembre de 2016, p. 1.

²⁵ DO L 172, 26 de junio 2019, p. 1.

²⁶ DO L 421, 26 de noviembre 2021, p. 17.

²⁷ DO L 188, 12 de julio 2019, p. 1.

²⁸ DO L 198, 25 de julio de 2019, p. 105.

²⁹ DO L 28, 31 de enero 2023, p. 220. En relación con la adopción de este acto normativo, quisiéramos mencionar que inicialmente la Comisión Europea había publicado el 14 de octubre de 2022 su Comunicación COM (2022) 525 final) con la Propuesta del futuro reglamento en este ámbito. Tras los compromisos asumidos por la UE en el seno de la 45.ª reunión anual de la CGPM celebrada en Tirana del 7 al 11 de noviembre de 2022, la Comisión Europea tuvo que actualizar dicha Comunicación. Lo hizo a través del documento «Commission Services Non-paper on 23 November 2022», en el que se incluían, entre otras cuestiones, la reducción del esfuerzo pesquero en el Mediterráneo del 7,5 por 100 en 2023, y se modificaban las posibilidades de pesca previstas para las poblaciones demersales en el Mediterráneo Occidental, en el Mar Adriático, en el Estrecho de Sicilia, así como las posibilidades de pesca en el Mar Jónico, el Mar del Levante, en el Mar de Alborán y en el Mar Negro. Para más datos, puede consultarse: GFCM:45/2022/1 (Rev.2); disponible en <https://www.fao.org/gfcm/meetings/info/en/c/1599806/>.

mento (UE) núm. 2019/982 y el Reglamento (UE) núm. 2023/195 son los actos normativos cuyas disposiciones son de mayor calado para el régimen jurídico de la Unión aplicable a la pesca en el Mediterráneo. De sus numerosas disposiciones —muchas de ellas, muy técnicas y cuya presentación sobrepasaría la investigación propuesta en este capítulo de libro— nos gustaría detenernos en los tres siguientes aspectos.

Así, y en primer lugar, quisiéramos recordar que para la pesca realizada en el Mediterráneo por los buques con pabellón de un Estado miembro de la UE prima, como dijimos, el régimen del esfuerzo pesquero³⁰ frente a la aplicación de un límite de capturas a través de un sistema de cuotas de pesca³¹. Se trata de una regla que, en fechas más recientes, ha conocido, sin embargo, algunas excepciones. Nos estamos refiriendo, entre otros supuestos, al caso de los límites de capturas y a la congelación de la capacidad pesquera de determinadas especies pesqueras³² en ciertas zonas del Mediterráneo (incluido el Mar Negro), que han sido establecidas en virtud del Reglamento (UE) núm. 2023/195 antes mencionado, y que incorporan en el Derecho de la UE las recomendaciones adoptadas en el marco de la 45.^a reunión anual de la CGPM celebrada en Tirana a finales del año 2022³³.

Además, esta regla —con sus excepciones previstas en el Derecho derivado de la UE— se lleva a la práctica a través de la adopción de un reglamento del Consejo mediante el que se fijan, para cada año, las posibilidades de pesca aplicables a determinadas poblaciones y grupos de peces en el Mar Mediterráneo y en el Mar Negro. Por ejemplo, el Reglamento (UE) núm. 2023/195 fija dichas posibilidades de pesca para el año 2023³⁴. Se trata de cuestiones que no siempre han sido pacíficas. Buena prueba de ello es el recurso de anulación interpuesto el 29 de marzo de 2022 ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) por parte de España en contra del Consejo, y que se encuentra pendiente en la actualidad³⁵.

³⁰ Por *esfuerzo pesquero* se entiende «el producto de la capacidad y la actividad de un buque pesquero; tratándose de un grupo de buques, la suma de los esfuerzos pesqueros de todos los buques del grupo». Véase Reglamento (UE) núm. 1380/2013, *op. cit.*, nota 19, art. 4.1.21.

³¹ Según el art. 4.1.15 del Reglamento (UE) núm. 1380/2013 (*op. cit.* nota 19), el *límite de capturas* constituye «según corresponda, bien un límite cuantitativo de capturas de una población o grupo de poblaciones de peces en un periodo concreto en el que dichas poblaciones o grupos de poblaciones estén sujetas a una obligación de desembarque, o bien un límite cuantitativo de los desembarques de una población o grupo de poblaciones de peces, en un periodo concreto en el que la obligación de desembarque no se aplica».

³² Tales como: la merluza europea, la gamba de altura y la gamba roja, el langostino moruno, el besugo y el rodaballo.

³³ Se trata de las Recomendaciones GFCM/45/2022/3, GFCM/45/2022/4, GFCM/45/2022/5, GFCM/45/2022/6, GFCM/45/2022/7, y GFCM/45/2022/9. Para más datos, véase: Reglamento (UE) núm. 2023/195, *op. cit.*, nota 28, considerandos 23-27 y 29.

³⁴ Reglamento (UE) núm. 2023/195, *op. cit.*, nota 28.

³⁵ *España c. Consejo*, C-224/22. Con anterioridad, el TJUE tuvo la oportunidad de pronunciarse ya sobre esta compleja problemática en su sentencia *Italia c. Consejo*, de 30 de abril

En este recurso, España solicita la anulación de algunas de las disposiciones del Reglamento (UE) núm. 2022/110 a través del cual el Consejo fijó las posibilidades de pesca en el Mediterráneo y en el Mar Negro para el año 2022³⁶. En apoyo de su acción, España considera que la fijación del esfuerzo pesquero máximo admisible para palangreros de merluza europea, salmonete de fango y gamba roja del Mediterráneo fijado por el Consejo para algunas subzonas geográficas no está fundamentada sobre dictámenes científicos y tampoco es proporcionada:

[...] por ser manifiestamente inadecuada para la consecución del objetivo de Reglamento (UE) núm. 2019/1022 al no respetar la exigencia de dictamen científico ni el desarrollo coherente de la PPC en su triple dimensión medioambiental, económica y social; y no ser necesaria al existir otras medidas alternativas implementadas para la consecución de dicho objetivo (vedas e incremento de la selectividad de los artes de arrastre)³⁷.

En segundo lugar, nos parece significativo mencionar que la UE ha establecido un régimen específico para la pesca en el Mediterráneo en relación con las medidas técnicas aplicables a la captura y el desembarque de los recursos pesqueros operados en este espacio marítimo. Así, en virtud del art. 9 del Reglamento (UE) núm. 2019/1241 sobre las medidas técnicas en el ámbito de la pesca, se prevén dos excepciones que se aplican específicamente a la pesca en el Mediterráneo. La primera de ellas se refiere a la aplicación de las restricciones generales relativas al uso de redes fijas y redes de deriva. En concreto, no está prohibido el uso de estas redes para las capturas incidentales en el Mar Mediterráneo de no más de tres ejemplares de ciertas especies de tiburones, además de que podrán mantenerse a bordo o desembarcarse siempre y cuando no sean especies protegidas en virtud del Derecho de la UE. La segunda excepción se refiere a la autorización en el Mediterráneo del despliegue de redes de enmalle de fondo, redes de enredo y trasmallos en cualquier

de 2019, ECLI:EU:C:2019:332.

³⁶ Reglamento (UE) núm. 2022/110 del Consejo de 27 de enero de 2022 por el que se fijan, para 2022, las posibilidades de pesca aplicables a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces en el mar Mediterráneo y en el mar Negro, DO L 21, 31 de enero de 2022, p. 165.

³⁷ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=259783&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2695117>. Cabe recordar que el Reglamento (UE) núm. 2019/1022 se refiere al establecimiento de un plan plurianual para la pesca demersal en el Mediterráneo occidental; véase Reglamento (UE) núm. 2019/1022, *doc. cit.*, nota 24. La existencia de suficientes datos científicos que avalen la adopción de ciertos textos jurídicos en el marco de la PPC ha sido objeto de numerosos debates, tanto judiciales como doctrinales. Para un comentario sobre estas cuestiones, puede consultarse CARDINALE, M. *et al.*, «The Mediterranean fishery management: A call for shifting the current paradigm from duplication to synergy», *Marine Policy*, 2021, núm. 131.

posición cuando la profundidad indicada en las cartas batimétricas sea superior a doscientos metros.

Y, en tercer lugar, quisiéramos referirnos al régimen particular del sistema de localización de buques por satélite previsto por el Reglamento (CE) núm. 1224/2009 de control de la pesca. En principio, todos los buques pesqueros de los Estados miembros de la Unión con una eslora de al menos doce metros deben contar con un sistema de localización por satélite, aunque cabe la posibilidad que los Estados miembros eximan a sus buques de menos de quince metros de eslora si solo faenan en sus aguas o si nunca pasan más de veinticuatro horas en el mar desde la hora de salida hasta el regreso al puerto³⁸.

En nuestra opinión, esta medida está haciendo un flaco favor a las preocupaciones de sostenibilidad de las actividades pesqueras en el Mediterráneo y a la situación de sobreexplotación de los recursos pesqueros en la que se encuentran muchas de las especies pesqueras presentes en este mar. Como señalábamos, la mayoría de los buques que realizan su actividad en el Mediterráneo cuentan con menos de quince metros de eslora y, si bien estos puede que no capturen grandes cantidades de pescado, su volumen total de capturas en algunas pesquerías y, sobre todo, la repercusión de su actividad en algunas especies sí que pueden ser significativos y tener, a la postre, un impacto negativo.

En la actualidad, la UE está inmersa en un proceso de reforma de su PPC con vistas a establecer las normas y los principios para la conservación de los recursos pesqueros durante la próxima década. Por lo que se refiere a la aplicación de esta política en el Mediterráneo, la Comisión ha afirmado ya la necesidad de que se adopten nuevas medidas y de que exista un mayor compromiso para hacer frente a los desafíos a los que se está enfrentando la PPC³⁹. Y qué duda cabe que el reglamento que modificará el Reglamento (CE) núm. 1224/2009 por el que se ha establecido un régimen de control de la pesca⁴⁰ —que se espera que sea publicado próximamente— traerá, también, cambios para la PPC aplicada en el Mediterráneo⁴¹.

³⁸ Reglamento (CE) núm. 1224/2009, *op. cit.*, nota 20, art. 9.2.

³⁹ Comunicación sobre la PPC de hoy y de mañana: un Pacto de Pesca y de Océanos en pro de una gestión de la pesca sostenible, basada en la ciencia, innovadora e integradora, COM (2023) 103 final, p. 12. Esta comunicación está acompañada de un documento de trabajo de la Comisión sobre el estado de la PPC (SWD (2023) 103 final/2).

⁴⁰ Reglamento (CE) núm. 1224/2009, *op. cit.*, nota 20.

⁴¹ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and amending Council Regulations (EC) No 768/2005, (EC) No 1967/2006, (EC) No 1005/2008, and Regulation (EU) No 2016/1139 of the European Parliament and of the Council as regards fisheries control – Final compromise text with a view to agreement*, Brussels, 15 June 2023.

Finalmente, quisiéramos indicar que se ha previsto que el Derecho derivado pesquero aplicable al Mediterráneo pueda ser completado con disposiciones nacionales adoptadas por los Estados miembros de la UE. En efecto, en virtud del art. 6.5 del Reglamento (UE) núm. 1380/2013⁴², los Estados miembros de la Unión tienen la posibilidad de adoptar actos jurídicos vinculantes en el Mediterráneo en el ámbito de la PPC. Es lo que hizo, por ejemplo, España cuando adoptó la Orden APA/423/2020, de 18 de mayo, por la que se estableció un plan de gestión para la conservación de los recursos pesqueros demersales en el Mar Mediterráneo⁴³.

Antes de finalizar este epígrafe de nuestro trabajo, quisiéramos mencionar brevemente el papel de inspección de la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECP) en relación con los programas de control e inspección específica para la cuenca del Mar Mediterráneo y del Mar Negro⁴⁴, a fin de asegurar una aplicación uniforme y efectiva de las medidas de conservación y de control previstas por la PPC. La AECP es una agencia europea que ha sido creada en 2005 para promover las normas de la UE en el ámbito del control, la inspección y el seguimiento de la PPC⁴⁵. Y, entre sus numerosas actividades, se encuentran las labores de coordinación operativa de las actividades de inspección y de vigilancia en la zona del Mediterráneo —conocido como el Plan de Despliegue Conjunto (PDC)⁴⁶—. Este programa ha sido operativo desde el año 2008, y hasta 2014 afectó solamente al atún rojo del Atlántico oriental, si bien, con posterioridad, se han incluido, también, otras especies que se pescan en el Mediterráneo⁴⁷.

⁴² Reglamento (CE) núm. 1380/2013, *doc. cit.*, nota 19.

⁴³ BOE núm. 142, de 20 de mayo de 2020; última modificación el 16 de agosto de 2022.

⁴⁴ Decisión (UE) 2018/1986 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2018, por la que se establecen programas de control e inspección específicos de determinadas pesquerías y por la que se derogan las Decisiones de Ejecución 2012/807/UE, 2013/328/UE, 2013/305/UE y 2014/156/UE, DO L 317, 14 de diciembre de 2018, p. 29.

⁴⁵ La AECP ha sido creada en virtud del Reglamento (CE) núm. 768/2005, DO L 128, 21 de abril de 2005, p. 1. Tras varias modificaciones, este reglamento ha sido codificado mediante el Reglamento (UE) núm. 2019/473 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, DO L 83, 25 de marzo de 2019, p. 18. Para más información sobre la AECP, puede consultarse <https://www.efca.europa.eu/es>.

⁴⁶ Para más información, puede consultarse <https://www.efca.europa.eu/en/content/mediterranean>.

⁴⁷ El listado de todas las especies pesqueras afectadas puede consultarse en la página web de la AECP: <https://www.efca.europa.eu/en/content/mediterranean>. Por ejemplo, en el marco del PDC del Mediterráneo para el atún rojo y el pez espada, se ha constatado que existen unas listas de comprobación muy exhaustivas para las inspecciones de los desembarques, sin embargo, su eficacia se encontraba limitada al no ser obligatorias. Dato consultado en: Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe especial «Los controles pesqueros de la UE: son necesarios más esfuerzos», 2017, núm. 8, p. 49.

3. LA COLABORACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON OTROS SUJETOS PESQUEROS EN EL MAR MEDITERRÁNEO

La UE está llamada a cooperar con los demás Estados y actores pesqueros existentes en el Mediterráneo no solamente porque el art. 192 CNUDM se lo exige para preservar y proteger el medio ambiente marino, sino, también, porque solamente a través de un marco de cooperación podrá intentar convencer a sus interlocutores mediterráneos del acierto de sus medidas sobre la conservación y gestión de los recursos pesqueros presentes en este mar.

Así, en las últimas décadas, la UE ha colaborado —con mayor o menor intensidad— con los terceros países y las entidades con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional actual, que existen en el Mediterráneo y, también, con aquellas OROP que cuentan con competencia en este espacio marítimo (3.1.), así como con otras Organizaciones internacionales (como es el caso de la FAO, la OMI y la OIT⁴⁸) a través de los programas mixtos creados por estas en ámbitos que tienen una gran implicación para la pesca en el Mediterráneo (3.2. y 3.3.).

3.1. La colaboración de la Unión Europea con otros sujetos internacionales en el Mediterráneo

Según el art. 8 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE):

⁴⁸ El TJUE ha tenido que pronunciarse sobre varias cuestiones relativas a la relación de la UE con la OMI y con la OIT. Así, en la sentencia *Comisión c. Grecia* (C-45/07) el TJUE hizo suya la alegación de la Comisión Europea según la cual «los Estados miembros ya no tienen competencia alguna para presentar propuestas nacionales a la OMI en las materias que son de la competencia exclusiva de la Comunidad, a menos que hayan sido expresamente facultados para ello por esta última» al haber declarado que Grecia había incumplido las disposiciones del Derecho originario al haber sometido a la OMI una propuesta sobre el control de los buques y de las instalaciones portuarias. Véase: sentencia del TJUE de 12 de febrero de 2009, *Comisión c. Grecia*, C-45/07, ECLI:EU:C:2009:81, apartados 14 y 39. Asimismo, en el Dictamen 2/91, el TJUE indicó que la UE no podía concluir el Convenio 170 de la OIT sobre la seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo, puesto que sus disposiciones se referían a materias que entraban dentro del ámbito competencial conjunto de la UE y de sus Estados miembros. Véase: dictamen 2/91 del TJUE de 19 de marzo de 1993, ECLI:EU:C:1993:106. Para una presentación de esta problemática, véanse EL BOUDOUHI, S., «El estatuto de la Unión Europea en la Organización Marítima Internacional», en SOBRINO HEREDIA, J. M. y OANTA, G. A. (Coords.), *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, Barcelona, Bosch Editor, 2021, pp. 731-745; SOBRINO HEREDIA, J. M., «La presencia de la Unión Europea en el desarrollo del Derecho del mar», en OANTA, G. A., VEZZANI, S. y VILLANUEVA, A. V. (dirs.), *El desarrollo del Derecho del mar desde una perspectiva argentina y europea / Lo sviluppo del diritto del mare in una prospettiva argentina ed europea*, Barcelona, Bosch Editor, 2022, pp. 35-57.

[...] la Unión podrá celebrar acuerdos específicos [con los países vecinos] *con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación. [Acuerdos que] podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común.*

Este precepto le ha permitido a la Unión, entre otros, el colaborar en el ámbito de la conservación y gestión de los recursos pesqueros a través de su Política europea de vecindad⁴⁹.

Entre las manifestaciones más recientes de esta línea de actuación se inscribe la firma, el 30 de marzo de 2017, de la Declaración de Malta MedFish4Ever por parte de la UE y los países de las costas septentrional y meridional del Mediterráneo⁵⁰. Este texto de naturaleza política es fruto del denominado Proceso de Catania que la UE había iniciado en febrero de 2016, y representa, hoy en día, la manifestación de mayor calado de la gobernanza pesquera del Mediterráneo. En los últimos años, las actuaciones de la UE y de sus socios pesqueros en el Mediterráneo han sido realizadas precisamente en desarrollo de este compromiso político alcanzado en 2017.

La Declaración de Malta MedFish4Ever contiene un programa de trabajo detallado para los siguientes dos lustros, que se refiere a distintos sectores, tales como: la pesca y otras actividades con impacto en el sector de la pesca, la economía azul, la inclusión social y la solidaridad entre las costas de sus firmantes. Entre los objetivos propuestos se encuentran los referidos a: la recogida de datos adecuada y una evaluación científica de forma regular de los principales stocks pesqueros del Mediterráneo; el establecimiento de planes de gestión plurianuales para las principales pesquerías; la eliminación de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (en adelante, pesca INDNR) para 2020, y la racionalización de los regímenes de financiación para los proyectos locales a fin de apoyar a la pesca y la acuicultura a pequeña escala sostenible⁵¹.

⁴⁹ Para un mayor desarrollo de estas cuestiones, puede consultarse: LANNON, E. y VAN ELSUWEGE, P., «The EU and its neighbourhood. A patchwork of regional strategies and institutions from the Mediterranean to the Arctic», en WESSEL, R. A. y ODERMATT, J. (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2019, pp. 546-557.

⁵⁰ Además de la Comisión Europea, estuvieron presentes representantes de los ocho Estados miembros de la Unión ribereños del Mediterráneo, siete terceros países ribereños de este mar (Albania, Argelia, Egipto, Marruecos, Montenegro, Túnez y Turquía), la FAO, la CGPM, el Parlamento Europeo y el Consejo Consultivo del Mar Mediterráneo.

⁵¹ Para información más detallada, puede consultarse COMISIÓN EUROPEA, *La Comisión Europea alcanza un compromiso de diez años para salvar las poblaciones de peces del Mediterráneo*, Bruselas, 30 de marzo de 2017; disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_770.

A ello se une la asociación entre los países del Mediterráneo, que ha sido formalizada en el marco de la Conferencia sobre el cambio climático —la COP27— celebrada en Sharm el-Sheij (Egipto) del 6 al 18 de noviembre de 2022. Así, el 8 de noviembre de 2022, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (en adelante, BERD), el Banco Europeo de Inversiones (en adelante, BEI) y la Unión por el Mediterráneo anunciaron la creación de la «Asociación Mediterránea Azul»⁵². A su vez, esta iniciativa está acompañada por un nuevo instrumento financiero para acelerar la inversión en la economía azul para el Mediterráneo, que intentará cubrir los seis mil millones de Euros que se estima que se necesitan en inversión para los próximos ocho años para hacer frente a los desafíos que este espacio geográfico precisa. Asimismo, su actividad estará guiada por los «Principios de financiación de la economía azul sostenible» que han sido adoptados en el año 2018 en el marco de la Iniciativa de Financiación de la Economía Azul Sostenible lanzada por las Naciones Unidas⁵³, y que buscan la adecuación de las inversiones al Objetivo de Desarrollo Sostenible 14 relativo a «la vida bajo el agua»⁵⁴.

Además de estas cuestiones, nos gustaría resaltar la participación de la UE, como miembro, en cinco OROP atuneras⁵⁵ y en ocho OROP no atuneras⁵⁶. Cabe recordar que, tradicionalmente, las OROP han representado uno de los ámbitos de mayor proyección internacional para la UE en el sector pesquero⁵⁷, y su participación es posible gracias a su

⁵² Para más información, puede consultarse <https://www.ebrd.com/news/2022/ebrd-eib-and-ufm-with-eu-support-launch-blue-mediterranean-partnership-.html>.

⁵³ Para mayor información, puede consultarse <https://www.unepfi.org/blue-finance>.

⁵⁴ Para más información, puede consultarse <https://www.unepfi.org/blue-finance/the-principles>.

⁵⁵ La Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), la Comisión del Atún del Océano Índico (CAOI), la Comisión de Pesquerías del Pacífico Central y Occidental (CPPCO), la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), y la Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur (CCARS).

⁵⁶ La Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos del Antártico (CCAMLR, por sus siglas en inglés), la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE), la Organización de la Pesca del Atlántico Noroccidental (OPAN), la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (OCSAN), la Organización de Pesquerías del Atlántico Suroriental (OPASE), la Organización Regional de Ordenación Pesquera en el Pacífico Sur (OROPPS), la Comisión de Pesca del Pacífico Norte (CPPN), y la CGPM. Al respecto, quisiéramos mencionar que en esta enumeración no hemos incluido ni los acuerdos regionales de ordenación pesquera que la UE ha ratificado, ni aquellas OROP en las que participa tan solo algún Estado miembro de la UE.

⁵⁷ Sobre la participación de la UE en las OROP, véanse CHURCHILL, R. y OWEN, D., *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 359-397; HARRISON, J., «Key Challenges Relating to the Governance of Regional Fisheries», en CADDELL, R. y MOLENAAR, E. J. (eds.), *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Oceans*, Oxford, UK/Portland, Oregon, Hart Publishing, 2019, pp. 79-102; HECKLER, P., «Regional Fisheries Management Organisations. Defining the EU and Member States roles», en WESSEL, R. A. y ODERMATT, J. (eds.), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2019, pp. 429-445; MOLENAAR, E. J.,

competencia exclusiva, a tenor del art. 3.1.d) TFUE, en el ámbito de la conservación de los recursos pesqueros dentro de la PPC. A nuestro entender, la CGPM y la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (en adelante, CICA) son las dos OROP en las que la UE es miembro y que cuentan con competencias en el Mediterráneo.

En primer lugar, por lo que se refiere a la colaboración de la UE con la CGPM, quisiéramos mencionar que la UE se incorporó a esta OROP —que depende de la FAO— en junio de 1998⁵⁸, en virtud del art. XIV de la Constitución de la FAO que había sido modificada en 1997 precisamente para permitir a una organización regional de integración económica con las características de la UE el adherirse a las estructuras institucionales de esta organización⁵⁹.

De entre las aportaciones más recientes de la CGPM en la gobernanza de la pesca en el Mediterráneo, quisiéramos señalar que, en el marco de la 45.ª reunión anual celebrada en Tirana del 7 al 11 de noviembre de 2022⁶⁰, y cuando se cumplían 70 años desde la creación de esta OROP, la UE y los países ribereños de este mar han dado un paso decidido hacia una política conjunta de conservación de los recursos pesqueros. Un hecho histórico podríamos decir si se tiene en cuenta que hasta ahora nunca había sido posible el acordar el establecimiento de cinco planes de gestión plurianuales completos, basados en los principios de la PPC, tal y como se ha conseguido en esta ocasión.

Asimismo, se han adoptado veintiún medidas —de las cuales diecinueve habían sido presentadas por la UE— para la gestión y el control de la pesca, la acuicultura y la protección de los hábitats sensibles. Otro elemento destacado de la gestión de la pesca en el Mediterráneo es la adopción de una hoja de ruta para el establecimiento de la primera zona restringida de pesca compartida, y que afectará a las aguas de España, Marruecos y Argelia en la zona del monte de Cabliers, en el mar de Alborán. Este documento programático complementará las medidas del nuevo plan plurianual de Alborán para la protección de la población de besugo que, según las estimaciones de la FAO, se encuentra en estado crítico.

A nuestro entender, el Ordenamiento jurídico de la Unión está muy influenciado por la FAO, sobre todo en el ámbito de la pesca, el Dere-

«Regional Fisheries Management Organizations», en RIBEIRO, M.C. *et al.* (eds.), *Global Challenges and the Law of the Sea*, Cham, Springer, 2020, pp. 81-110; OANTA, G.A., *La sucesión de Estados en las Organizaciones internacionales: Examen de la práctica internacional*, Barcelona, Bosch Editor, 2020, pp. 284-332.

⁵⁸ Decisión 98/416/CE del Consejo, de 16 de junio de 1998 relativa a la adhesión de la Comunidad Europea a la Comisión General de Pesca del Mediterráneo, DO L 190, 4 de julio 1998, p. 34.

⁵⁹ La totalidad de sus modificaciones entró en vigor en el año 2004.

⁶⁰ GFCM:45/2022/1(Rev.2); disponible en <https://www.fao.org/gfcm/meetings/info/en/c/1599806>.

cho alimentario, la salud animal, la seguridad alimentaria internacional y los bosques⁶¹. De ahí la relevancia que cobra la adopción de este tipo de medidas en el seno de la CGPM, que es un organismo, como decíamos, que depende de la FAO.

Y, en segundo lugar, en cuanto a la CICAA, cabe señalar que, desde el 14 de diciembre de 1997⁶², la UE es miembro de esta OROP una vez que el art. XIV.4 del Protocolo de París abrió la posibilidad a que «cualquier organización intergubernamental de integración económica constituida por Estados que le hayan transferido competencia en las materias de que trata el Convenio, incluida la competencia para celebrar tratados sobre tales materias» de que se adhiciese a la misma. En relación con ello, nos parece útil mencionar que la CICAA tiene competencias también en el Mediterráneo⁶³.

En fechas más recientes, la colaboración entre la UE y la CICAA se ha materializado a través de la actividad de la AECP⁶⁴ que, como es bien sabido, tiene su sede en Vigo, así como en la adopción de medidas en el seno de esta OROP que posteriormente son incluidas en el Derecho derivado pesquero de la UE, sobre el atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo, el pez espada y el atún blanco en el Mediterráneo, sardinas y boquerones en el Norte y en el Sur del Mar Adriático, merluza europea y gamba de altura en el Estrecho de Sicilia, camarón de altura en el Levante y el Mar Jónico, anguila europea de la especie *Anguilla anguilla* en aguas de la UE en el Mediterráneo, y las especies sujetas a la obligación de desembarque en el sentido del art. 15 del Reglamento (CE) núm. 1380/2013⁶⁵.

⁶¹ Con carácter general sobre la influencia de los actos jurídicos internacionales sobre el Ordenamiento jurídico de la UE y su condición jurídica en el seno de la Unión, pueden consultarse SCHILD, F. D., «The influence of the Food and Agriculture Organizations (FAO) on the EU Legal Order», en WESSEL, R. A. y BLOCKMANS, S. (eds.), *Between Autonomy and Dependence*, The Hague, Asser Press, 2013, pp. 217-241; WESSEL, R. A. y BLOCKMANS, S., «The Legal Status and Influence of Decisions of International Organisations and Other Bodies in the European Union», en ECKHOUT, P. y LÓPEZ ESCUDERO, M. (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2016, pp. 233-246.

⁶² Decisión 86/238/CEE del Consejo, de 9 de junio de 1986, relativa a la adhesión de la Comunidad al Convenio internacional para la conservación de los túnidos del Atlántico, modificado por el Protocolo anejo al Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de los Estados Parte del Convenio firmado en París el 10 de julio de 1984, DO L 162, 18 de junio de 1986, p. 33.

⁶³ El art. 1 del Convenio internacional para la conservación del atún del Atlántico prevé: «La zona a la que se aplicará el presente Convenio, en lo sucesivo denominada “Zona del Convenio”, abarcará todas las aguas del Océano Atlántico, incluyendo los mares adyacentes».

⁶⁴ Reglamento (UE) núm. 2019/473, *doc. cit.*, nota 44. Para más información sobre esta colaboración, véase <https://www.efca.europa.eu/en/content/iccat>. Para una visión de conjunto sobre la estrategia de la AECP para los próximos años, puede consultarse EUROPEAN FISHERIES CONTROL AGENCY, *Single Programming document. 2022-2026 Multiannual Work Programme*, 2022.

⁶⁵ Tales como, por ejemplo, la caballa, el arenque, el jurel, la bacaladilla, el ochavo, el pejerrey, el espadín, etcétera.

3.2. La participación de la Unión Europea en el Programa mixto FAO/OIT/OMI sobre la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y materias conexas

La opinión pública europea está muy concienciada con la necesidad de luchar contra la pesca INDNR, y las autoridades de los Estados miembros de la UE y también la propia Unión han mostrado, especialmente en las últimas dos décadas, un gran compromiso para controlar y, en la medida de lo posible, igualmente detener y eliminar la pesca INDNR.

Ello ha quedado patente, entre otros, en la labor más que sobresaliente que la UE viene desarrollando en el seno de la FAO. La misma ha participado en todas las actuaciones de la FAO en lo referido a la pesca INDNR, así como en las negociaciones para la adopción del Acuerdo de 2009 sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, y en la firma y la ratificación de este tratado⁶⁶. Además, la UE ha trabajado decididamente para que un buen número de Estados ratifiquen este tratado, y contribuye con importantes cantidades de dinero al Programa mundial creado por la FAO para apoyar la aplicación del Acuerdo de 2009 y de otros instrumentos internacionales complementarios, mecanismos regionales y herramientas para combatir la pesca INDNR. Por ejemplo, se estima que en abril de 2022 este Programa contaba con más de 27 millones de dólares estadounidenses, y la UE era uno de los mayores donantes junto con países como Alemania, España, Estados Unidos de América, Islandia, Noruega, la República de Corea y Suecia⁶⁷.

Como es bien conocido, la UE no es miembro de la OMI. Sin embargo, a través de sus Estados miembros que sí que son parte integrante de esta organización internacional, la Unión tiene un papel importante. En las últimas dos décadas, gran parte de los esfuerzos de la UE en la lucha contra la pesca INDNR se han materializado en la creación, en febrero de 1999, del Grupo de trabajo *ad-hoc* FAO/OMI sobre la pesca INDNR y materias conexas⁶⁸. La primera reunión de este Grupo de trabajo *ad-hoc* se celebró en Roma del 9 al 11 de octubre de 2000⁶⁹,

⁶⁶ Este tratado entró en vigor el 5 de junio de 2016. Con fecha del 2 de marzo de 2023, 73 Estados y la UE lo habían ratificado. Para más información, véase <https://www.fao.org/treaties/results/details/en/c/TRE-000003>.

⁶⁷ Dato consultado en «Combating Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing», 35th session, Committee on Fisheries, 5-9 September 2022, párr. 44.

⁶⁸ Véase: PALMA, M. A., TSAMENYI, M. y EDESON, W., *Promoting Sustainable Fisheries: The International Legal and Policy Framework to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 31-32.

⁶⁹ FAO and IMO, *Report of the Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters*, Rome, 9-11 October 2000, FAO Fisheries Report No. 637, FIIT/R637.

el segundo encuentro tuvo lugar en la misma ciudad del 16 al 18 de julio de 2007⁷⁰, la tercera reunión se celebró en Londres del 16 al 18 de noviembre de 2015⁷¹, mientras que la cuarta reunión, y última hasta la fecha, tuvo lugar en Torremolinos en octubre de 2019 y ha sido el escenario formal de la unión de la OIT a la alianza entre la FAO y la OMI, en la línea de lo recomendado precisamente por este Grupo de trabajo ad hoc en su anterior reunión⁷².

En la actualidad, la OMI, la FAO y la OIT están trabajando conjuntamente para coordinar sus esfuerzos para hacer frente a la pesca INDNR, cada una de ellas dentro de los límites de sus respectivos mandatos, a saber: la OMI sobre la seguridad y protección marítima, y la protección del medio marino; la FAO sobre la pesca en general; y la OIT sobre las condiciones de trabajo en el sector de la pesca. Prueba de ello ha sido, también, el Informe del Grupo de Trabajo ad hoc FAO/OIT/OMI publicado el 4 de diciembre de 2019, en el que se recogen las recomendaciones acordadas en relación con la problemática relativa a la pesca INDNR, teniendo en cuenta las responsabilidades de las distintas categorías de Estados que pueden estar relacionados con el fenómeno de la pesca INDNR en un momento u otro⁷³. Se está trabajando en la revisión del mandato y de las reglas de procedimiento del Grupo de Trabajo ad hoc FAO/OIT/OMI, y se espera que, una vez finalizada esta tarea, sea convocada una quinta reunión de este Grupo de trabajo.

3.3. La participación de la Unión Europea en el Programa mixto FAO/OMI relativo a la basura plástica marina procedente de los buques

Más recientemente, la FAO y la OMI han comenzado a trabajar juntas —y también con otros miembros de la gran familia onusiana— sobre la problemática de las fuentes de basura plástica marina. Así, en abril de 2019 ha sido creado formalmente el Grupo de trabajo sobre las fuentes de basura plástica marina, que es liderado por estas dos Organizaciones internacionales, y cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (en adelante, PNUMA). Se

⁷⁰ FAO and IMO, *Report of the Second Session of the Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing and Related Matters*, Rome, 16–18 July 2007, FAO Fisheries Report No. 1124, FIO/R1 124.

⁷¹ FAO and IMO, *Report of the Third Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters*, London, 16–18 November 2015, FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1152, FIAO/R1152/JWG 3/15.

⁷² Report of the Third Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters, núm. 72 above, párr. 62.2.

⁷³ Joint FAO/ILO/IMO Ad Hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters, 4th session, Agenda item 15: «Adoption of the Report. Recommendations», JWG 4/15, 4 December 2019.

conocen ya desarrollos recientes, que despiertan un gran interés en la zona del Mediterráneo al guardar un gran vínculo con las actividades pesqueras que en este mar se realizan.

En consonancia con la Resolución de la OMI de 2016 para alentar a la adopción de medidas a fin de luchar contra la basura marítima y, también, con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) 14⁷⁴, el Comité Permanente del Medio Marino de la OMI adoptó en 2018 el «Plan de Acción para abordar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques»⁷⁵, y tres años más tarde, también, la «Estrategia para abordar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques» con el objetivo de «orientar, vigilar y supervisar la aplicación oportuna y eficaz del Plan de acción»⁷⁶.

Asimismo, este Comité aprobó en 2022 una modificación del Anexo v de MARPOL para hacer obligatorio el Libro de registro de basuras (en inglés, *Litter Register Book*) también para los buques de arqueo bruto igual o superior a cien e inferior a cuatrocientos, con miras a su adopción posterior. Además, le encargó a uno de sus Subcomités la elaboración de una circular para fomentar la implantación de los sistemas de marcado de los artes de pesca, así como de las Directrices voluntarias de la FAO sobre el marcado de las artes de pesca⁷⁷. En definitiva, lo que busca la OMI es que antes del 2025 los buques, incluidos los pesqueros, no realicen ninguna descarga más de desechos plásticos en el mar⁷⁸.

⁷⁴ El ODS 14 se titula: Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

⁷⁵ Resolución MEPC.310(73), MEPC 73/19/Add. 1, Anexo 10, adoptada el 26 de octubre de 2018. Este documento contiene una serie de medidas que deberían ultimarse antes del año 2025, para gestionar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques, inclusive los buques de pesca. El objetivo de este Plan de Acción es, en definitiva, el de contribuir a la búsqueda de una solución mundial para prevenir que dicha basura entre en los océanos por intermediación de los buques. Anualmente, la OMI efectuará un examen del Plan de Acción acerca de la pertinencia de actualizar las medidas previstas y/o de incluir nuevas medidas, y una vez transcurrido un lustro desde su adopción se realizará un examen más detallado. En concreto, el Plan de Acción para abordar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques se compone de treinta medidas a través de las cuales la OMI busca conseguir ocho grandes resultados. Para más información puede consultarse el punto 4 de esta Resolución.

⁷⁶ Resolución MEPC.341(77), MEPC 77/16/Add. 1, Anexo 2, adoptada el 26 de noviembre de 2021. En este documento, la OMI agrupa las medidas recogidas en el Plan de Acción de 2018 para alcanzar los ocho resultados arriba indicados en cuatro categorías diferentes, a saber: medidas a corto plazo, medidas a plazo medio, medidas a largo plazo, y medidas que se abordarán de manera continua a lo largo del período de ejecución del Plan. Para más información, puede consultarse el punto 1 de esta Resolución.

⁷⁷ «Informe del Comité de Protección del Medio Marino correspondiente a su 78.º período de sesiones», MEPC 78/17/Add.1, 1 de julio de 2022.

⁷⁸ A lo que se añade la participación con otras organizaciones internacionales —como la FAO, entre otras— en proyectos dedicados a prevenir y reducir la basura plástica marina procedente de los buques y de la pesca, tal y como es el caso del Proyecto de asociaciones GloLitter (que ha sido puesto en marcha en diciembre de 2019 e inicialmente contó con la financiación

Estamos ante una iniciativa que tiene un gran impacto en la opinión pública preocupada por las dimensiones del problema. Por ejemplo, los datos recopilados en el primer informe de este Grupo de trabajo, que ha sido publicado en octubre de 2021⁷⁹, al referirse expresamente al Mediterráneo, encontró que los buques pesqueros pueden liberar basura plástica en el entorno marino (por ejemplo, guantes, bidones de almacenamiento, cajas de pescado y otros residuos personales), que las personas que practican actividades de ocio en el mar (como la navegación de recreo y la pesca) también pueden generar basura marina, incluidos artículos de un solo uso, y que algunas estructuras flotantes —tales como los pontones o los flotadores relacionados con operaciones de transporte marítimo pesquero— podrían influir negativamente en el estado de salud de las aguas de este mar⁸⁰. En la actualidad, este Grupo de trabajo está realizando su labor con vistas a la elaboración de un segundo informe que se espera que será dado a conocer próximamente.

Toda esta labor se está realizando ahora prácticamente en paralelo a las negociaciones que el PNUMA ha lanzado en el año 2022 para la adopción de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino⁸¹. El futuro tratado podría incluir disposiciones obligatorias y, también, voluntarias, que tuvieran en cuenta todas las etapas del ciclo vital de los plásticos, y se podrían referir, entre otras cuestiones, a la promoción de la cooperación y coordinación con las organizaciones internacionales, evitando la duplicidad y promoviendo la complementariedad de sus actuaciones.

La primera sesión de trabajo de este Comité se celebró en Punta del Este (Uruguay) del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2022, la segunda reunión tuvo lugar en París del 29 de mayo al 2 de junio de 2023⁸², y se espera que sus trabajos finalicen antes de que se acabe el 2024⁸³. En esos encuentros, la UE ha estado representada por una

de Noruega; busca ayudar al transporte marítimo y a la pesca en los países en desarrollo para evitar y reducir la basura plástica marina) o la Alianza Mundial sobre la Basura Marina (GPML, por sus siglas en inglés).

⁷⁹ Texto disponible en www.gesamp.org/publications/sea-based-sources-of-marine-litter.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 43.

⁸¹ UNITED NATIONS ENVIRONMENT ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Resolution adopted by the United Nations Environment Assembly on 2 March 2022: End plastic pollution: towards an international legally binding instrument*, UNEP/EA.5/Res.14, 7 March 2022.

⁸² UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Report of the intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment, on the work of its second session*, UNEP/PP/INC.2/5, 6 July 2023.

⁸³ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Report of the intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment, on the work of its first session*, UNEP/PP/INC.1/14, 2 March 2022.

nutrida delegación⁸⁴ y ha participado muy activamente en todas las reuniones de trabajo mediante las declaraciones realizadas en nombre de sus Estados miembros sobre la práctica totalidad de los temas abordados⁸⁵. Por su parte, la FAO y la OMI están disfrutando de la condición de observadores⁸⁶.

Veremos en qué medida el borrador de tratado publicado el 4 de septiembre de 2023 será modificado en las reuniones previstas para 2023 y 2024 para dar respuesta a estos desafíos a los que se están enfrentando los espacios marinos, entre ellos el Mediterráneo. Lo que resulta más que probable es que tendrá un fuerte impacto en las actividades pesqueras realizadas por los Estados miembros de la UE en este Mar.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Hace cuarenta años aproximadamente, la UE adoptó un paquete de medidas conocido como «Europa azul», mediante el cual se creó una PPC que iba a ser reformada cada década. Años más tarde, el Ordenamiento jurídico de la Unión ha comenzado a dotarse, también, de un cuerpo normativo detallado y específico para el Mediterráneo, que nos permite hablar, ahora, de la existencia de una dimensión mediterránea de la PPC.

Se trata de una dimensión que, a lo largo de estas décadas, se ha mostrado como un claro reflejo de todos los cambios acontecidos en materia pesquera a escala internacional y regional. Al respecto, podríamos mencionar el incremento del número de Estados ribereños del Mediterráneo que se han ido adhiriendo a la UE, o la aparición de nuevos Estados y de nuevos actores en el escenario marítimo de este espacio geográfico. Con ellos la Unión ha tenido y tiene que lidiar bien para aplicar su Ordenamiento jurídico pesquero o bien para cooperar en el marco de las estructuras institucionalizadas existentes en el Mediterráneo.

⁸⁴ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment. First session. List of participants*, UNEP/PP/INC.1/INF/12, 16 December 2022.

⁸⁵ Tales como, entre otras: el ámbito de aplicación, los objetivos y las opciones para la estructura del Comité intergubernamental de negociación del futuro tratado; las principales obligaciones, las medidas de control, los enfoques voluntarios y los planes nacionales de acción; los medios de aplicación, inclusive el desarrollo de capacidades, asistencia técnica y financiación; el apoyo para la supervisión y evaluación de los avances aportados a través de las informaciones nacionales; etc. Al respecto, puede consultarse: Report of the intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment, on the work of its first session, párrs. 11, 25, 31, 37, 44, 54, 61, 66, 70, 76, 80, 83, 96 y 105.

⁸⁶ *Ibid.*, párr. 27.

Asimismo, este mar se ha perfilado, durante todo este tiempo, como un excelente exponente de la labor normativa de la Unión. Lo que ha contribuido a la aparición y, más tarde, también consolidación de una gobernanza pesquera propia y específica en este mar. Esta peculiar situación ha ocasionado una indudable interacción entre el Derecho de la UE y el Derecho internacional del mar.

Por ende, el Ordenamiento jurídico pesquero de la UE se ha visto enriquecido en muchas ocasiones por los cambios normativos del Derecho del mar pues esta Organización internacional ha mostrado ser muy receptiva a las nuevas normas pesqueras (de alcance universal o regional, según el caso), fruto del proceso de cambio del Derecho del mar. Tal vez, la intervención activa de la UE en la gobernanza pesquera internacional explique esta gran interdependencia. Y, al mismo tiempo, la UE se ha mostrado como un elemento clave de la cooperación regional con otros sujetos y actores presentes en el Mediterráneo. Buena prueba de ello son, a nuestro entender, los diferentes marcos de cooperación institucionalizada con diversas organizaciones internacionales, de entre las cuales destacan la FAO, la OMI y la OIT, que le han permitido a la UE ser una verdadera locomotora para las actividades de estas organizaciones en los ámbitos de su especial interés.

RESUMEN: El Mar Mediterráneo es un vasto espacio marino, cuyas aguas bañan las costas de veinticuatro Estados y otras entidades con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional actual, de los cuales ocho son Estados miembros de la Unión Europea. La pesca representa un ámbito de gran interés, sobre el que se proyecta la política que la Unión ha creado para la conservación de los recursos pesqueros que se encuentran en las aguas soberanas o jurisdiccionales de sus Estados miembros. Y, en relación con el que también los terceros países desarrollan un papel importante. De ahí que, en aplicación de la dimensión mediterránea de su Política Pesquera Común, la Unión Europea tenga que cooperar y conciliar sus intereses con los de los demás sujetos y actores pesqueros presentes en el Mar Mediterráneo, tales como entre otros: los terceros países y las entidades con un estatuto jurídico controvertido en el Derecho internacional, cuyas costas son bañadas por el Mediterráneo, las organizaciones regionales de ordenación pesquera, y algunas organizaciones internacionales de ámbito universal, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Marítima Internacional y la Organización Internacional del Trabajo.

PALABRAS CLAVE: Política Pesquera Común; Unión Europea; terceros países y otras entidades con un estatuto jurídico controvertido

en el Derecho internacional; organizaciones regionales de ordenación pesquera; programas mixtos creados por organizaciones internacionales.

ABSTRACT: The Mediterranean Sea is a vast marine area, whose waters bath the coasts of twenty-four States and other State-entities with a controversial legal status under current international law, eight of which are Member States of the European Union. Fisheries is an area of great interest, which is the focus of the policy that the Union created for the conservation of fishery resources from the sovereign or jurisdictional waters of its Member States. Third countries also have an important role to play in this field. This is why, in application of the Mediterranean dimension of its Common Fisheries Policy, the European Union has to cooperate and reconcile its interests with those of the other fisheries subjects and actors present in the Mediterranean Sea, such as: the third countries and other State-entities with a controversial legal status under international law, whose coasts are bordering the Mediterranean, regional fisheries management organisations, and some international organisations of universal scope, such as the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, the International Maritime Organisation, and the International Labour Organisation.

KEYWORDS: Common Fisheries Policy; European Union; third countries and other State-entities with a controversial legal status under international law; regional fisheries management organisations; joint programmes set up by international organisations.

HACIA UNA PESCA SOSTENIBLE EN EL MAR MEDITERRÁNEO

Marta ABEGÓN NOVELLA¹

Profesora agregada en Derecho Internacional Público
Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. –2. PRINCIPALES ESTRATEGIAS Y MEDIDAS ADOPTADAS PARA LOGRAR UNA PESCA SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO. 2.1 Estrategias y medidas de la FAO y la CGPM. 2.2 Estrategias y medidas de la UE. 2.3 Medidas adoptadas en el ámbito nacional: España. –3. EL ESTADO ACTUAL DE LA PESCA EN EL MEDITERRÁNEO: DUPLICANDO LOS NIVELES SOSTENIBLES. –4. LA NECESIDAD DE REFORZAR LAS MEDIDAS: PRIORIDADES DE ACTUACIÓN Y MEJORA. 4.1 Frentes de actuación prioritarios según la Estrategia 2030 de la CGPM. 4.2 El refuerzo de las áreas marinas protegidas en el Mediterráneo. 4.3. La mejora de la implementación y control de la actual PPC de la UE. –5. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

El Mediterráneo, el mar semicerrado más grande del mundo, abarca casi dos millones y medio de kilómetros cuadrados y baña las costas de veintidós países pertenecientes a tres continentes. Es también uno de los más ricos en biodiversidad: formado por una quincena de pequeños

¹ Este trabajo es parte del Proyecto de I+D+i «La biodiversidad, el clima y la salud pública global: Interacciones y desafíos para el Derecho Internacional-BIOCLIHEALTH» (Ref. PID2020-117379GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Todas las páginas web referenciadas en este trabajo han sido consultadas por última vez el 5 de octubre de 2023.

mares², los distintos ecosistemas y hábitats del Mediterráneo albergan una vasta biodiversidad marina formada por más de 17 000 especies, las cuales representan entre un cuatro y un dieciocho por ciento de las especies marinas conocidas en el mundo³.

Para los países que integran la Mediterránea, la pesca ha tenido siempre un gran valor cultural, social y económico, siendo una fuente clave en la alimentación de la región y el medio de subsistencia de numerosas comunidades pesqueras⁴. Como pone de manifiesto el último informe sobre el estado de la pesca en el Mediterráneo y el mar Negro elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 2022, el sector de la pesca en esta región comprende un total de 85 300 embarcaciones que, en su conjunto, generan una captura anual pesquera de 1 189 200 toneladas (exceptuando las especies de *túnidos*), un ingreso de dos con nueve mil millones de dólares, y medio millón de puestos de trabajo (incluyendo 194 000 puestos de trabajo directos a bordo de los buques pesqueros)⁵.

A diferencia de otros mares, el Mediterráneo no cuenta con grandes poblaciones de una sola especie, sino con una amplia variedad de especies. Aun así, la pesca de captura está dominada principalmente por peces pelágicos, como la sardina y la anchoa europea, que son explotados por flotas de diferentes países, siendo hoy día Turquía e Italia los líderes regionales en términos de capacidad pesquera y niveles de producción⁶. Asimismo, en el Mediterráneo coexisten la pesca industrial y la artesanal a pequeña escala, suponiendo esta última el 82 por 100 de la flota y el 15 por 100 del total de capturas⁷.

Como consecuencia de la relevancia que tiene la pesca en esta zona, el mar Mediterráneo sigue siendo hoy día uno de los más explotados del mundo⁸. Por ello, y en consonancia con la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de Naciones

² Destacan, entre ellos, el mar de Alborán, el mar Menor, el mar Balear, el mar Tirreno, el mar Adriático, el mar Jónico y el mar Egeo.

³ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE / PLAN DE ACCIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO / PLAN BLEU, *Informe del 2020 sobre el estado del medio ambiente y el desarrollo en el Mediterráneo SOED 2020. Resumen para los responsables de la toma de decisiones*, Nairobi, 2020, p. 7. Disponible en <https://planbleu.org/soed>.

⁴ FAO, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2022*, General Fisheries Commission for the Mediterranean, Roma, 2022, p. xvii. Disponible en <https://www.fao.org/3/cc3370en/cc3370en.pdf>.

⁵ FAO, *The State of Mediterranean...*, *op. cit.*, nota 3, p. xxv.

⁶ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE / PLAN DE ACCIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO / PLAN BLEU, *Informe del 2020...*, *op. cit.*, nota 2, p. 12.

⁷ FAO, *The State of Mediterranean...*, *op. cit.*, nota 3, p. 107.

⁸ *Ibid.*, p. xxvi. Asimismo, en 2019 el Mediterráneo y el Mar Negro constituían la segunda área de pesca principal con el porcentaje más elevado de poblaciones explotadas a niveles insostenibles (63,4 por 100), tras el Pacífico Sudoriental (p. 80).

Unidas en 2015⁹, cuyo objetivo 14 (ODS 14) es conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos¹⁰, garantizar que la pesca en este mar sea sostenible constituye hoy día una preocupación y una prioridad compartida.

En este contexto, este trabajo, en primer lugar, identifica algunas de las principales estrategias y medidas que, fruto de esa preocupación compartida, se han adoptado para lograr una pesca sostenible en el Mediterráneo, tanto por parte de la FAO y la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), a nivel global, como por parte de la Unión Europea (UE) en el ámbito regional, y por España a nivel doméstico (2). En segundo lugar, el presente capítulo pone en evidencia que, pese a los esfuerzos colectivos llevados a cabo, a la luz de las conclusiones alcanzadas por la comunidad científica, la situación actual de la pesca en esta región continúa siendo insostenible (3). Por este motivo, en tercer lugar, el trabajo señala algunos ámbitos prioritarios de actuación y mejora que deberían ser abordados a corto y medio plazo para lograr revertir la situación (4). El capítulo finaliza, a modo de conclusión, con unas breves consideraciones finales (5).

2. PRINCIPALES ESTRATEGIAS Y MEDIDAS ADOPTADAS PARA LOGRAR UNA PESCA SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO

Transformar la sobrepesca en el mar Mediterráneo en una pesca sostenible que satisfaga las necesidades actuales a la vez que respete la integridad de los ecosistemas y el ritmo reproductivo de las especies de peces es un objetivo colectivo en cuya consecución converge el compromiso y la actuación de diversos actores. A continuación, se identifican las principales estrategias, medidas y acciones que se han adoptado, en primer lugar, por parte de la FAO y la CGPM, en lo que respecta a aquellas zonas del Mediterráneo pertenecientes a la Alta Mar así como en relación con las poblaciones de peces altamente migratorias; en segundo lugar, por parte de la UE, la cual tiene competencia

⁹ Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015.

¹⁰ Aunque las metas que integran el objetivo de desarrollo sostenible catorce van más allá de la pesca, varias de ellas se encuentran directamente relacionadas con esta, diseñando así la hoja de ruta hacia una pesca sostenible. Es el caso de la meta 14.4 (reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible; la meta 14.6 (prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca INDNR y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole); y la meta 14b (facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados).

exclusiva para la conservación de los recursos biológicos marinos en el marco de la Política Pesquera Común (PPC)¹¹ y en relación con sus Estados miembros¹²; finalmente, en el ámbito doméstico, por parte de España, quien, como Estado ribereño mediterráneo, ejerce soberanía sobre su mar territorial, así como en su zona económica exclusiva «para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos»¹³.

2.1. Estrategias y medidas de la FAO y la CGPM

Como agencia especializada de las Naciones Unidas encargada de liderar la acción internacional para garantizar la seguridad alimentaria, la FAO tiene en la pesca uno de sus ámbitos de actuación principal, puesto que los alimentos de origen acuático contribuyen de forma indispensable a la erradicación del hambre, la desnutrición y la pobreza¹⁴. Según la organización, una gestión eficaz de las pesquerías es necesaria, en el marco de la «Transformación azul», para reponer las poblaciones pesqueras, restablecer los ecosistemas y aumentar las capturas de forma sostenible¹⁵. Para ello, la actividad de la organización en relación con la reglamentación de la pesca se ha centrado en la adopción de normas y buenas prácticas para frenar prácticas no sostenibles, como la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR)¹⁶; en el apoyo técnico a la toma de mejores decisiones a nivel local y regional para garantizar una pesca sostenible; y en la elaboración de programas de ayuda para mejorar la sostenibilidad del sector.

Uno de los instrumentos clave utilizados por la organización ha sido la división de los mares y océanos en áreas de pesca («principales zonas de pesca de la FAO») que, con fines estadísticos, permiten la recopilación de datos sobre la pesca, el control de las poblaciones de peces y la toma de decisiones informada¹⁷. La Zona 37 es aquella que corresponde al Mediterráneo y el mar Negro. En ella, la FAO ha financiado proyectos regionales de apoyo a la ordenación pesquera (como

¹¹ Art. 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

¹² Los Estados miembros de la UE pertenecientes a la región mediterránea son, actualmente, España, Francia, Italia, Malta, Eslovenia, Croacia, Grecia y Chipre.

¹³ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (BOE, 14 de febrero de 1997, núm.39), art. 56, 1, a.

¹⁴ FAO, *Transformación azul*: www.fao.org/fishery/es/bluetransformation.

¹⁵ FAO, *Blue Transformation. Roadmap 2022-2030. A vision for FAO's work on aquatic food systems*, Roma, 2022. Disponible en www.fao.org/3/cc0459en/cc0459en.pdf.

¹⁶ Entre ellos, destaca el Código de conducta para la pesca responsable, adoptado mediante la Resolución 4/95 de la Conferencia, de 31 de octubre de 1995.

¹⁷ El listado de las Zonas y el mapa con su delimitación puede consultarse en www.fao.org/fishery/es/area/search.

MedSudMed¹⁸ y CopeMed II¹⁹), y de promoción de la pesca artesanal. Entre estos últimos destaca el proyecto Esperanza azul (Blue Hope Project), orientado a mejorar la seguridad alimentaria, la nutrición, el trabajo decente y las oportunidades de las comunidades pesqueras de pequeña escala de Turquía, Argelia y Túnez²⁰.

Vinculada a la FAO, otro actor relevante en la protección del Mediterráneo es la CGPM, la Organización Regional de Ordenación Pesquera (OROP) competente en esta región marina. En ella participan actualmente veintidós Estados, más la UE²¹, unidos por el objetivo común de «garantizar la conservación y el aprovechamiento sostenible, desde el punto de vista biológico, social, económico y ambiental, de los recursos marinos vivos, así como el desarrollo sostenible de la acuicultura en la zona de aplicación»²².

Con ese horizonte, la CGPM ha adoptado e implementado una decena de planes plurianuales de ordenación pesquera para algunas poblaciones de peces prioritarias en el Mediterráneo²³ y ha designado diez zonas de acceso restringido a la pesca que protegen ecosistemas y especies en más de 1 760 000 kilómetros cuadrados²⁴.

Recientemente, la CGPM adoptó la *Estrategia 2030 para la pesca y la acuicultura sostenibles en el mediterráneo y el mar negro*, la cual busca:

[...] preservar el patrimonio de la pesca y la acuicultura como pilares de los medios de vida de las comunidades costeras del Mediterráneo y el mar Negro, velando por su transformación en un sistema alimentario productivo y sostenible que contribuya al logro de economías prósperas y ecosistemas saludables²⁵.

¹⁸ La información sobre los participantes, objetivos, beneficiarios y logros del proyecto hasta la fecha se encuentra disponible en www.faomedsudmed.org/html/theproject.html.

¹⁹ La información sobre las áreas de intervención, participantes, objetivos y beneficiarios del proyecto se encuentra disponible en www.fao.org/publications/card/fr/c/2b07faa1-1c20-48a4-8e04-46b40759ab95.

²⁰ La información sobre los objetivos, retos, enfoque y marco de acción de la iniciativa se encuentra disponible en www.fao.org/3/ca7971en/CA7971EN.pdf.

²¹ De los veintidós Estados, veinte son Estados ribereños del Mediterráneo: Albania, Argelia, Chipre, Croacia, Egipto, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Mónaco, Montenegro, Siria, Túnez y Turquía.

²² Convenio de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo, hecho en Roma el 24 de septiembre de 1949 (UNTS 1952, vol. 126, núm. 1 691, p. 237). Tras su entrada en vigor, ha sido enmendado en cuatro ocasiones para, entre otros motivos, ampliar un mandato que en sus orígenes se limitaba a la promoción de la actividad pesquera en la región.

²³ El listado e información básica de cada plan puede consultarse en www.fao.org/gfcm/activities/fisheries/management-measures/management-plans/en.

²⁴ Véase www.fao.org/gfcm/data/maps/fras/en.

²⁵ FAO, *Estrategia 2030 de la CGPM para la pesca y la acuicultura sostenibles en el Mediterráneo y el Mar Negro*, 2022, p. 5. Disponible en www.fao.org/3/cb7562es/cb7562es.pdf.

La Estrategia pivota entorno a cinco metas, la primera de las cuales aborda la sostenibilidad de la pesca en su dimensión social, económica y ambiental a fin de lograr una explotación que asegure el rendimiento máximo sostenible (RMS), al mismo tiempo que garantice la conservación de la biodiversidad²⁶. Para ello, este instrumento prevé la elaboración de un sistema regional para la recopilación e integración de los datos pesqueros nacionales; la consolidación de las evaluaciones científicas acerca del estado de los recursos marinos vivos en la región para mejorar la toma de decisiones; el asesoramiento sobre sistemas alternativos de gestión; así como el establecimiento de programas de investigación que aborden necesidades específicas para la gestión de pesquerías clave y la conservación de especies y ecosistemas vulnerables.

2.2. Estrategias y medidas de la UE

La protección del medio marino y la consecución del ODS 14 son también una prioridad para la UE, pues la misma depende económica, medioambiental y socialmente del mar²⁷. Varias de sus políticas comunes se orientan a ese fin; en particular, la Política Medioambiental y la Política Marítima Integrada, dentro de la cual se integra la PPC. De acuerdo con el art. 2 del Reglamento UE 1380/2013 (Reglamento de base), pieza angular de la PPC, el principal objetivo de esta política común es:

[...] garantizar que las actividades de pesca y acuicultura sean sostenibles ambientalmente a largo plazo y se gestionen de forma coherente con los objetivos de generar beneficios económicos, sociales y de empleo, y de contribuir a la disponibilidad de productos alimentarios²⁸.

Con carácter general, algunas de las medidas previstas en el Reglamento de base para alcanzar ese objetivo son el establecimiento de cuotas de pesca y capturas totales permisibles que respeten el RMS²⁹;

²⁶ *Ibid*, p. 7.

²⁷ SOBRINO, J. M.; OANTA, G. A., «Prólogo», en J. M. SOBRINO y G. A. OANTA (coords.), *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, Barcelona, Bosch, 2020, pp. 29-34, p. 29

²⁸ Reglamento (UE) no. 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 sobre la Política Pesquera Común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 1954/2003 y (CE) núm. 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) no 2371/2002 y (CE) núm. 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DOUE, 28 de diciembre de 2013). El Reglamento entró en vigor el 29 de diciembre de 2013 y es de aplicación desde 1 de enero de 2014.

²⁹ Es decir, «el rendimiento de equilibrio teórico máximo que puede extraerse continuamente, de promedio, de una población en las condiciones ambientales medias existentes sin que ello afecte significativamente al proceso de reproducción» (art. 4.1.7 del Reglamento de base).

la reducción de las capturas no deseadas mediante la obligación de desembarque de todo lo capturado en puerto y la adopción de medidas técnicas para optimizar la pesca³⁰; la prohibición de ciertas subvenciones al sector; la promoción de la pesca artesanal y a pequeña escala; el ajuste de la capacidad de la flota de la UE a las posibilidades de pesca atribuidas; la mejora del control de la actividad pesquera y la lucha contra las infracciones asociadas, especialmente la pesca INDNR; la regionalización en la toma de decisiones³¹; y la introducción de planes de gestión plurianuales, los cuales fijan objetivos específicos de gestión de determinadas poblaciones de peces y pueden incluir también normas de conservación³².

En 2019, la UE aprobó el primer Plan plurianual de gestión para la pesca en el Mediterráneo occidental (en adelante, Plan plurianual para el Mediterráneo), el cual entró en vigor el 1 de enero de 2020³³. El mismo fija como objetivo alcanzar el RMS en 2025³⁴ e incorpora normas de conservación para seis poblaciones de peces demersales presentes, sobre todo, en aguas de Francia, Italia y España³⁵. El plan fija esfuerzos pesqueros cuantificables para dichas poblaciones de peces respecto de todos los buques de arrastre que faenan la zona (art. 7.1), aunque permite algunas flexibilidades. Asimismo, prevé el establecimiento de una zona de veda de tres meses al año para la protección de las especies juveniles (art. 11); medidas técnicas de conservación específicas para todas las poblaciones (art. 13); y el refuerzo de la cooperación regional en el control de la obligación de desembarque (art. 14).

³⁰ En este sentido, en 2019 se adoptó el Reglamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 1967/2006 y (CE) núm. 1224/2009 del Consejo y los Reglamentos (UE) núm. 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 y (UE) 2019/1022 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 894/97, (CE) núm. 850/98, (CE) núm. 2549/2000, (CE) núm. 254/2002, (CE) núm. 812/2004 y (CE) núm. 2187/2005 del Consejo (*DOUE* núm. 198, de 25 de julio de 2019, pp. 105 a 201).

³¹ Este proceso de regionalización ha pasado, en parte, por la creación o refuerzo de las funciones de los consejos consultivos de pesca. En el caso de la región mediterránea, cabe destacar la labor del Consejo Consultivo del Mediterráneo (MEDAC), uno de los más activos.

³² La lista de los planes de gestión plurianuales adoptados hasta la fecha puede consultarse en www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fish-stocks/multiannual-management-plans. Desde la entrada en vigor del Reglamento de base, los planes de gestión plurianuales deben incorporar un objetivo de RMS para cada población, así como un plazo para alcanzarlo.

³³ Reglamento (UE) 2019/1022 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se establece un plan plurianual para la pesca demersal en el Mediterráneo occidental y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 508/2014 (DOL 172 de 26 de junio de 2019, p. 1).

³⁴ *Ibid.*, art. 4.1.

³⁵ El Reglamento es de aplicación para las poblaciones de peces demersales (que habitan en el fondo del mar) indicadas en su art. 1: gamba roja del Mediterráneo, gamba de altura, langostino moruno, merluza europea, cigala y salmonete de fango.

De conformidad con los acuerdos alcanzados en el marco de la CGPM y con el Plan plurianual para el Mediterráneo, cada año se fijan las posibilidades de pesca para la región, una ordenación pesquera que se basa, principalmente, en limitar el esfuerzo pesquero, y no tanto las capturas. Así, en enero de este año se aprobaron las posibilidades de pesca vigentes para 2023³⁶, que consagran una reducción de un 7 por 100 de dicho esfuerzo pesquero en el Mediterráneo occidental para alcanzar el RMS para las poblaciones de peces demersales en 2025 (aunque se mantiene el mecanismo de compensación introducido en 2022, el cual permite la obtención de días adicionales de pesca), así como también reducciones de los límites máximos de capturas de algunas especies, como la gamba roja del mediterráneo y el langostino moruno³⁷.

Dado que en el mar Mediterráneo habitan muchas poblaciones de peces compartidas entre los Estados miembros de la UE y terceros países, lograr el objetivo de alcanzar una pesca sostenible requiere también la coordinación y cooperación a ambos lados de la cuenca mediterránea. Por ello, la Comisión Europea, en el marco de la Política Europea de Vecindad, ha liderado también el proceso que condujo a la adopción de la Declaración MedFish4ever, el 20 de marzo de 2017 en Malta³⁸. Dicha declaración cristaliza el compromiso político de reforzar la gobernanza para lograr la sostenibilidad ambiental, económica y social de la pesca en el Mediterráneo³⁹ de, por una parte, la UE y sus ocho Estados miembros en la región, y, por otra, siete terceros países de la ribera sur: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Turquía, Albania y Montenegro. Así, los representantes de la UE y de dichos países se comprometieron a mejorar la recopilación de datos y la evaluación científica; a establecer un marco de gestión pesquera basado en un enfoque ecosistémico; a desarrollar una cultura de cumplimiento y eliminar las prácticas de pesca INDNR; a promover la pesca sostenible a pequeña escala; y a mejorar la solidaridad y la coordinación en la región.

³⁶ Reglamento (UE) 2023/195 del Consejo, de 30 de enero de 2023, por el que se fijan, para 2023, las posibilidades de pesca de determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces en el mar Mediterráneo y el mar Negro y se modifica el Reglamento (UE) 2022/110 en lo que concierne, para 2022, a las posibilidades de pesca aplicables en el mar Mediterráneo y en el mar Negro (DO L 28 de 31 de enero de 2023, p. 220).

³⁷ Véase: CONSEJO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, «El Consejo aprueba las posibilidades de pesca para 2023 en aguas de la UE y en aguas no pertenecientes a la UE», 13 de diciembre de 2022. Disponible en www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/13/council-approves-fishing-opportunities-for-2023-in-eu-and-non-eu-waters.

³⁸ Malta MedFish4Ever Ministerial Declaration. Ministerial conference on the sustainability of Mediterranean fisheries, Malta, 30 March 2017. Disponible en <https://gfcmsitestorage.blob.core.windows.net/website/MedFish4Ever/2017-03-30-declaration-malta.pdf>.

³⁹ *Ibid.*, Preámbulo, párr. 1.

2.3. Medidas adoptadas en el ámbito nacional: España

Junto con las estrategias y acciones adoptadas a nivel internacional y regional por la FAO, la CGPM y la UE, los Estados ribereños de la Mediterránea son también actores necesarios para contribuir a reducir la sobrepesca en esta región. Así, entre ellos, España, ha llevado a cabo diversas acciones protectoras entre las que destacan, por un lado, la delimitación de reservas marinas de interés pesquero. De las once existentes en la actualidad, ocho de ellas se encuentran en el Mediterráneo⁴⁰, cubriendo en su conjunto una superficie de más de 100 000 hectáreas⁴¹. Para la delimitación de dichas reservas, que pueden ser parciales o integrales, se tiene en cuenta el estado de conservación de las poblaciones afectadas. Una vez fijadas, suponen el establecimiento de medidas de protección que buscan controlar los niveles de pesca para permitir la reproducción de las especies de interés pesquero y la supervivencia y recuperación de las mismas.

Por otro lado, y complementariamente a las medidas adoptadas a nivel supranacional, España ha adoptado también planes de gestión y conservación para determinadas especies que habitan en el Mediterráneo español⁴². Es el caso, por ejemplo, del recientemente aprobado Plan de gestión para la pesca con artes de cerco en el subcaladero del Mediterráneo, el cual se centra, principalmente, en la sardina y el boquerón, y que será de aplicación hasta finales de 2027⁴³. El Plan actualiza las especies autorizadas a pescar con estas artes e incrementa su talla mínima (art. 8); prevé límites de capturas por buque (art. 9); hábitats protegidos (art. 10); zonas restringidas a la pesca (art. 11); y vedas espaciotemporales (art. 12).

⁴⁰ Véase el listado de reservas marinas de interés pesquero en www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/proteccion-recursos-pesqueros/reservas-marinas-de-espana/default.aspx.

⁴¹ AQUAE FUNDACIÓN, *Las reservas marinas en España*, 2021. Disponible en www.fundacionaquae.org/wiki/las-reservas-marinas-en-espana/.

⁴² Como es el caso de la Orden APA/79/2006, de 19 de enero de 2006, por la que se establece un plan integral de gestión para la conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo; la Orden AAA/2808/2012, de 21 de diciembre de 2012, por la que se establece un Plan de Gestión Integral para la conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo afectados por las pesquerías realizadas con redes de cerco, redes de arrastre y artes fijos y menores, prorrogada provisionalmente para el cerco, por la Orden APA/1211/2020, de 10 de diciembre, hasta el 31 de diciembre de 2021.

⁴³ Orden APA/852/2023, de 13 de julio, por la que se establece un plan de gestión para la pesca con artes de cerco en el subcaladero Mediterráneo (BOE núm. 175, de 24 de julio de 2023).

3. EL ESTADO ACTUAL DE LA PESCA EN EL MEDITERRÁNEO: DUPLICANDO LOS NIVELES SOSTENIBLES

A pesar de los esfuerzos realizados desde diferentes frentes para lograr una pesca sostenible en el mar Mediterráneo, las evaluaciones científicas llevadas a cabo coinciden en que la situación de la pesca en la región sigue siendo preocupante⁴⁴. Un informe del Tribunal de Cuentas Europeo publicado en 2020 concluía de forma tajante que mientras que en el Atlántico la PPC había empezado a obtener resultados, en el Mediterráneo la sobreexplotación pesquera se mantenía en unos niveles de elevada insostenibilidad⁴⁵. Asimismo, el ya citado último informe de la FAO sobre el estado de la pesca en el Mediterráneo y el mar Negro subraya, de forma similar, que la mayoría de las especies comerciales se pescan, en la Zona 37, por encima de los límites biológicamente sostenibles (concretamente, el 73 por 100) y que la presión de la pesca en general sigue duplicando los niveles considerados sostenibles⁴⁶.

Es cierto que las evaluaciones más recientes coinciden también en señalar que se han logrado avances gracias a las políticas y acciones adoptadas y que los resultados son positivos en comparación con los escenarios de no intervención⁴⁷. En este sentido, la tasa de mortalidad por pesca en el Mediterráneo ha disminuido, acercándose para algunas poblaciones de peces al nivel considerado sostenible (siete han alcanzado el nivel de captura que permite el RMS en 2020)⁴⁸. Asimismo, se ha comprobado que la biomasa de estas las poblaciones de peces ha aumentado un 6 por 100 desde 2003⁴⁹ y que, en general, la presión pesquera en este mar se ha reducido un 21 por 100 en relación con los niveles registrados en la última década⁵⁰. No obstante, esa mejora no permite considerar aún que el estado del Mediterráneo sea bueno, ya que la comunidad científica advierte que biodiversidad marina medite-

⁴⁴ Junto a los informes que se apuntan a continuación, véase también, en la misma línea: EUROPEAN COMMISSION, *JRC Science for Policy Report. Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy* (STECF-Adhoc_19-01), 2019; o EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Marine messages II. Navigating the course towards clean, healthy and productive seas thorough implementation of an ecosystem-based approach* (EEA Report, No. 17/2019), 2019.

⁴⁵ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *Informe Especial. Medio Marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda*, 2020, p. 38.

⁴⁶ FAO, *The State of Mediterranean...*, *op. cit.*, nota 3, p. xxvi.

⁴⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE/PLAN DE ACCIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO/PLAN BLEU, *Informe del 2020...*, *op. cit.*, nota 2, p. 2.

⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Pesca sostenible en la UE: situación actual y orientaciones para 2024 (COM/2023/303 final), pp. 2 y 5.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁵⁰ FAO, *The State of Mediterranean...*, *op. cit.*, nota 3, p. xxvi.

rránea sigue encontrándose amenazada por diferentes factores de origen antropogénico, como son el cambio climático, la contaminación, la degradación de los hábitats y la pesca excesiva⁵¹, la cual sigue afectando a muchas poblaciones de peces.

Del examen de los citados informes puede deducirse que las principales dificultades a la hora de lograr una pesca sostenible en la región son fundamentalmente tres. La primera de ellas, la *falta de datos disponibles sobre las capturas*. La recopilación de datos por parte de las autoridades públicas aun es escasa y ello afecta a la fiabilidad y a la disponibilidad de estadísticas pesqueras sobre las que tomar posteriormente decisiones normativas y de conservación. En este sentido, el Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca de la UE (CCTEP) señaló en 2017 que los datos sobre la evolución de poblaciones de peces del Mediterráneo no eran suficientemente fiables,

[...] ya que la información sobre la pesca resulta a menudo parcial e imprecisa y las series temporales son relativamente breves⁵².

Un segundo obstáculo parece ser el propio *régimen de esfuerzo pesquero* que se aplica mayoritariamente en el Mediterráneo. Por un lado, este no se traduce necesariamente en menos capturas⁵³, y, por otro, los niveles de esfuerzo permitidos, aunque han disminuido, continúan siendo excesivos en la actualidad. Ello resulta evidente a la luz de los insuficientes resultados obtenidos, pero es que, lamentablemente, las previsiones tampoco son optimistas y se ha alertado de que siguiendo los mecanismos de flexibilidad permitidos por el Plan plurianual del Mediterráneo «el esfuerzo pesquero de la pesca de arrastre podría aumentar hasta un 35 por ciento en España»⁵⁴.

Finalmente, un tercer lastre a la consecución de una pesca sostenible en el Mediterráneo es la *dificultad o falta de supervisión y control* de la aplicación de las medidas adoptadas. Algunas de las características de la pesca en la región, como el importante peso relativo de la pesca artesanal o a pequeña escala, complican dicho control. Asimismo, se ha señalado también que, aunque en el marco del Plan plurianual para el Mediterráneo se protegen diversas especies y se prevé la posibilidad de

⁵¹ *Ibid*; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE/PLAN DE ACCIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO/PLAN BLEU, *Informe del 2020...*, *op. cit.*, nota 2, p. 12.

⁵² TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *Informe Especial...*, *op. cit.*, nota 45, p. 41, en relación con el informe del Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca de la UE (CCTEP): CCTEP STECF 17-02.

⁵³ Afirmación que se repite en sucesivos informes del CCTEP: PLEN 17-02, PLEN 18-01, STECF 18-09 y STECF 18-13. Este es el motivo por el cuál ha propuesto considerar mecanismos alternativos como la fijación de totales admisibles de capturas (TAC).

⁵⁴ OCEANA, «El Plan de la UE para el Mediterráneo permitirá el arrastre en Zonas de crías de España, Francia e Italia», 4 de abril de 2019. Disponible en <https://europe.oceana.org/es/press-releases/el-plan-de-la-ue-para-el-mediterraneo-permitira-el-arrastre>.

adoptar medidas correctoras en caso de que el asesoramiento científico lo estime necesario, en la práctica ello resulta complejo porque existen dificultades para supervisar las capturas y obtener datos de calidad⁵⁵. Es en parte esa misma falta de supervisión y control lo que hace que, pese a la obligación de desembarque de todo lo pescado en puerto, los descartes en el Mediterráneo sigan representando el 18 por 100 de las capturas totales⁵⁶.

4. LA NECESIDAD DE REFORZAR LAS MEDIDAS: PRIORIDADES DE ACTUACIÓN Y MEJORA

Como se ha puesto de manifiesto, si bien la pesca en el Mediterráneo parece estar mejorando lentamente en los últimos años, la comunidad científica advierte, con preocupación, que los resultados aún no son óptimos y que van a requerirse esfuerzos adicionales para alcanzar una pesca sostenible en la región. A continuación, se identifican algunos ámbitos prioritarios de actuación en los que existe margen de mejora y que podrían contribuir a reforzar la pesca sostenible en el Mediterráneo: en primer lugar, los frentes de actuación que, según la Estrategia 2030 de la CGPM, deberían ser abordados en los próximos años para revertir la situación actual; en segundo lugar, el necesario refuerzo de las áreas marinas protegidas en el Mediterráneo; finalmente, el actual proceso de reforma de la vigente PPC de la UE, el cual ofrece también perspectivas de actuación, por cuanto parece orientarse a mejorar su implementación y control.

4.1. Frentes de actuación prioritarios según la Estrategia 2030 de la CGPM

La ya mencionada Estrategia 2030 para la pesca y la acuicultura sostenibles en el Mediterráneo y el mar Negro, adoptada por la CGPM el pasado 2022, pone de manifiesto la necesidad de abordar seis frentes concretos de forma prioritaria en los próximos años⁵⁷. Primero, el diseño de medidas de ordenación pesquera que, según la OROP, deberían ampliarse a todas las pesquerías principales en la región, incluyendo también aquellas explotadas por la pesca artesanal (muy importante en el Mediterráneo) y por la pesca recreativa. Segundo, la reducción de los descartes y capturas incidentales de especies vulnerables. Tercero, la modernización del sector de la acuicultura. Cuarto, la mejora de las

⁵⁵ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *Informe Especial...*, *op. cit.*, nota 44, p. 42.

⁵⁶ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE/PLAN DE ACCIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO/PLAN BLEU, *Informe del 2020...*, *op. cit.*, nota 2, p. 12.

⁵⁷ FAO, *Estrategia 2030...*, *op. cit.*, nota 24, p. 3.

condiciones de trabajo en el sector pesquero, con vistas a rejuvenecerlo y garantizar un equilibrio entre los recursos y la capacidad de las flotas. Quinto, el refuerzo del seguimiento, control y vigilancia de las medidas de gestión con el fin de erradicar las actividades de pesca INDNR. Y sexto, abordar los impactos negativos de otras actividades humanas más allá de la pesca, como son la contaminación, la introducción de especies no autóctonas, o la contribución al cambio climático.

En la Estrategia diseñada por la CGPM, estas distintas prioridades se concretan en cinco metas, y en acciones específicas para cada una de ellas. Sin ánimo de exhaustividad, la CGPM considera necesarias, entre otras, algunas mejoras que guardan relación, precisamente, con los obstáculos que actualmente complican el objetivo de lograr una pesca sostenible en el Mediterráneo y que han sido señalados en el apartado anterior: mejorar la recopilación, seguimiento y análisis de datos relacionados con la pesca, en los planos nacional, subregional y regional, para facilitar la adopción de decisiones dirigidas a una ordenación pesquera sostenible⁵⁸; la adopción de planes de gestión adaptativa plurianuales que combinen normas cuantitativas de control sobre las capturas de poblaciones de peces sobre las que se disponga de suficientes datos, y medidas de precaución para las que no⁵⁹; reforzar y ampliar el seguimiento, control y vigilancia de las actividades pesqueras en toda la región para garantizar un mejor cumplimiento de las medidas y recomendaciones de la CGPM⁶⁰; y fortalecer la coordinación para luchar contra la pesca INDNR en el Mediterráneo⁶¹.

4.2. El refuerzo de las áreas marinas protegidas en el Mediterráneo

Una posibilidad que también ha sido identificada en la Estrategia 2030 de la CGPM⁶² es la protección de poblaciones de especies del Mediterráneo a través de medidas de gestión basadas en áreas, las cuales suponen la designación de áreas geográficas concretas en las que se imponen limitaciones a las actividades que pueden llevarse a cabo (entre ellas, la pesca) con el objetivo de conservar determinadas especies y proteger sus hábitats. Las zonas restringidas de pesca establecidas por la CGPM para la protección de hábitats y ecosistemas marinos vulnerables cubren actualmente solo el 1 por 100 del Mediterráneo⁶³, por ello, el recurso a estas medidas protectoras tiene aún recorrido. A

⁵⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 12.

⁶¹ *Ibid.*, p. 13.

⁶² *Ibid.*, p. 8.

⁶³ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *Informe Especial...*, *op. cit.*, nota 44, p. 54.

tal efecto, la Estrategia 2030 las identifica como un instrumento valioso para cumplir las metas internacionales de conservación espacial y prevé evaluar su eficacia a través de planes de seguimiento adecuados.

En la misma línea, el Tribunal de Cuentas Europeo señalaba en 2020 que la UE aún no había creado las zonas protegidas de pesca en su territorio, tal y como se requería en el Reglamento del Mediterráneo de 2006⁶⁴. Por este motivo, el vigente Plan Plurianual para el Mediterráneo de la UE insiste en la utilidad de este tipo de medidas de gestión y prevé la creación de zonas de veda en las que durante ciertos periodos de tiempo anuales la pesca queda prohibida o restringida (art. 11).

Dada la coincidencia en señalar la utilidad de este tipo de medidas de conservación basadas en áreas, resulta relevante señalar que la reciente adopción del Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (conocido como Acuerdo BBNJ, por sus siglas en inglés)⁶⁵ puede ofrecer nuevas posibilidades en este ámbito. En este sentido, si bien el Acuerdo BBNJ establece que las disposiciones relativas a la regulación de los recursos genéticos marinos más allá de la jurisdicción nacional no son de aplicación a «la pesca regulada por el derecho internacional pertinente y las actividades relacionadas con la pesca» (art. 10.2.a), de entrar en vigor, el futuro tratado proporcionará finalmente la base jurídica necesaria para crear áreas marinas protegidas en Alta Mar⁶⁶, un instrumento que puede ser esencial para reforzar la protección de las pesquerías en el Mediterráneo.

Respaldao así el objetivo 30 por 30 (proteger el 30 por 100 del planeta mediante áreas protegidas para el año 2030) alcanzado en la Cumbre sobre la Biodiversidad celebrada en septiembre de 2020 en Montreal entre las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD COP15), el Acuerdo establece el procedimiento para la adopción, implementación y seguimiento de este tipo de áreas en Alta Mar (arts. 19 a 26), un procedimiento que implica a diferentes actores, incluyendo a la comunidad científica y al propio Órgano Científico y Técnico instaurado por el tratado.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, adoptado en Nueva York el 19 de junio de 2023. El Tratado estará abierto a la firma a partir del 20 de septiembre de 2023 (art. 65).

⁶⁶ Véase la parte III del Acuerdo, relativa a las «medidas como los mecanismos de gestión basados en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas».

4.3. La mejora de la implementación y control de la actual PPC de la UE

Junto con el despliegue de la nueva estrategia global de la CGPM, y más allá del refuerzo de las áreas marinas protegidas en la región, un tercer hito también importante en estos momentos es el actual proceso de evaluación y reforma de la vigente PPC de la UE, el cual abre la posibilidad de adoptar nuevas medidas protectoras, aplicables también al Mediterráneo.

Este proceso de revisión tiene lugar cada diez años y dado que el actual Reglamento de base de la PPC se aprobó en 2013, la próxima reforma debería ser adoptada a lo largo de este año 2023. No obstante, pese a que la última revisión introdujo cambios notables, todo apunta a que en esta ocasión no habrá propiamente una reforma, sino más bien un refuerzo de la implementación y control de la aplicación de la PPC actual. De hecho, lo primero había sido reclamado por las organizaciones no gubernamentales en el ámbito medioambiental⁶⁷, y a lo segundo aludía el Tribunal de Cuentas Europeo en su ya citado y crítico informe de 2020⁶⁸.

En esta línea, en febrero de este año la Comisión Europea presentó un paquete de medidas para mejorar la sostenibilidad y la resiliencia del sector de la pesca y la acuicultura en la UE⁶⁹, integrado, entre otros, por un Pacto de Pesca y de Océanos en pro de una gestión de la pesca sostenible⁷⁰ y un Plan de Acción del Medio Marino⁷¹. En el primero,

⁶⁷ SEAS AT RISK, *Las ONG instan al Parlamento Europeo a impulsar la plena implementación de la Política Pesquera Común en vez de plantearse su reforma*, 16 de marzo de 2022. Disponible en <https://seas-at-risk.org/press-releases/ngos-urge-european-parliament-to-push-for-full-implementation-of-common-fisheries-policy-instead-of-considering-reform>.

⁶⁸ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *Informe Especial...*, op. cit., nota 44, p. 54.

⁶⁹ Véase COMISIÓN EUROPEA, *Comunicado de prensa: Pesca, acuicultura y ecosistemas marinos: transición hacia la energía limpia y la protección de los ecosistemas en pro de una mayor sostenibilidad y resiliencia*, 21 de febrero de 2023. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_23_828. El paquete incluye también una Comunicación sobre la transición energética en el sector de la pesca y la acuicultura de la UE y un Informe sobre la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y la acuicultura.

⁷⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, La política pesquera común de hoy y mañana: un Pacto de Pesca y de Océanos en pro de una gestión de la pesca sostenible, basada en la ciencia, innovadora e integradora* (COM/2023/103 final), 21 de febrero de 2023. Disponible en https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/publications/common-fisheries-policy-today-and-tomorrow-fisheries-and-oceans-pact-towards-sustainable-science_es.

⁷¹ COMISIÓN EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Action Plan: Protecting and restoring marine ecosystems for sustainable and resilient fisheries* (COM/2023/102 final), 21 de febrero de 2023. Disponible en https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/publications/communication-commission-eu-action-plan-protecting-and-restoring-marine-ecosystems-sustainable-and_es.

la Comisión reconoce que la actual PPC «establece objetivos claros para la gestión sostenible de las poblaciones de peces⁷², [...] que basa la toma de decisiones en dictámenes científicos sólidos y reconocidos internacionalmente»⁷³, y que tras una década de aplicación de la vigente PPC ha habido «avances tangibles hacia una pesca más sostenible»⁷⁴, habiendo contribuido la misma a «detener el declive de las poblaciones en el Mediterráneo y el mar Negro»⁷⁵.

No obstante, la Comisión apunta también que todo ello no es suficiente y que hace falta más ambición para cumplir plenamente sus objetivos de sostenibilidad medioambiental⁷⁶, urgiendo su aplicación «plena y enérgica», especialmente mediante «el refuerzo de la recopilación de datos y la ciencia, la continuación de los esfuerzos por una toma de decisiones basada en datos contrastados y la garantía de un control y una observancia coherentes y eficaces»⁷⁷.

Por ello, la Comisión pide, entre otros, primero, prestar una especial atención para alcanzar el RMS, reconociendo que el ritmo de recuperación en el Mediterráneo está siendo demasiado lento⁷⁸; segundo, continuar con los esfuerzos para mejorar los conocimientos y los datos sobre los que los responsables políticos deciden⁷⁹; tercero, reforzar el control de todas las actividades pesqueras, incluyendo la pesca recreativa, que de acuerdo con el Reglamento de base actual también debe ajustarse a los objetivos de la PPC⁸⁰; y, cuarto, mejorar las técnicas innovadoras en el sector, muy especialmente para desarrollar buques pesqueros más eficientes y técnicas de pesca que limiten los daños a la biodiversidad marina⁸¹.

Por su parte, el Plan de Acción del Medio Marino de la Comisión, pieza fundamental de los esfuerzos de la Comisión para mejorar la implementación de la PPC actual, supone una hoja de ruta detallada y calendarizada para lograr así su objetivo de alcanzar una pesca sostenible en la UE en sus tres vertientes, medioambiental, económica y social. Así, el Plan se centra en acciones que persiguen mejorar la selectividad de la pesca y disminuir su impacto en especies vulnerables⁸²; disminuir el impacto de la pesca en el fondo marino y sus hábitats⁸³;

⁷² COMISIÓN EUROPEA, (COM/2023/103 final), *op. cit.*, nota 69, p. 5.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁸¹ *Ibid.*, p. 9.

⁸² COMISIÓN EUROPEA, (COM/2023/102 final), *op. cit.*, nota 70, p. 4.

⁸³ *Ibid.*, p. 8.

asegurar una transición socio-económica justa del sector⁸⁴; incrementar los conocimientos, la investigación y la innovación⁸⁵; mejorar el seguimiento y cumplimiento de la PPC⁸⁶; y reforzar su implementación, especialmente a través de una mayor y mejor implicación de todas las partes interesadas, especialmente los pescadores⁸⁷.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El mar Mediterráneo ha sido, desde hace siglos, espacio de intercambio y fuente de riqueza para numerosas comunidades pesqueras locales y, en general, para los países de la región, a ambos lados de la cuenca mediterránea. Hoy día se ha convertido también en fuente de preocupación compartida, pues la salud de este mar, uno de los más grandes del mundo, se encuentra amenazada por múltiples factores de origen antropogénico como son el cambio climático, la contaminación o la sobrepesca.

Lograr la sostenibilidad de la pesca en el Mediterráneo en sus tres dimensiones, medioambiental, social y económica, se ha erigido, en los últimos años, como una prioridad tanto a nivel internacional, como a nivel regional y doméstico. Así, en el Mediterráneo se han desplegado, desde distintos frentes, estrategias y medidas diseñadas para proteger los ecosistemas y especies de peces vulnerables, garantizando a su vez la supervivencia y modernización de un sector pesquero que, en esta región, aún es preeminentemente artesanal.

Pese a los esfuerzos realizados hasta la fecha, la situación de la pesca en el Mediterráneo aún no es sostenible. Por ello, es preciso seguir avanzando, particularmente mediante el refuerzo de aquellas estrategias y medidas globales, regionales y locales que han empezado a dar resultados (como los planes plurianuales de ordenación pesquera) y la potenciación de aquellas que aún tienen margen de mejora (entre ellas, la creación de áreas marinas protegidas). Tal y como se ha puesto de manifiesto, la mejora de la supervisión y el control del cumplimiento de dichas medidas es también una asignatura pendiente en la que los Estados tienen mucho que aportar y en la que la UE parece que va a centrarse en los próximos años. Igualmente, urge incrementar la investigación y la innovación orientada al diseño de buques más eficientes y técnicas de pesca más respetuosas con los ecosistemas y la biodiversidad marina, y para ello habrá que promover la creación de

⁸⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 18.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 20.

alianzas público-privadas que impliquen conocimientos y recursos de actores diversos.

Garantizar la sostenibilidad de la pesca en el Mediterráneo debe continuar siendo, en definitiva, un objetivo prioritario en los próximos años, ya que cuidar el mar Mediterráneo y sus gentes es necesario para asegurar un futuro sostenible para la región⁸⁸, así como para contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

RESUMEN: La pesca constituye una fuente clave en la alimentación de la región mediterránea y el medio de subsistencia de numerosas comunidades pesqueras. Como consecuencia de ello, el mar Mediterráneo sigue siendo hoy día uno de los más explotados del mundo y lograr que se practique en él una pesca sostenible se ha erigido como el objetivo prioritario de varios actores. Este capítulo, en primer lugar, identifica algunas de las principales estrategias y medidas que se han adoptado para lograr una pesca sostenible en el Mediterráneo, tanto por parte de la FAO y la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), como en el marco de la Unión Europea (UE) y, a nivel doméstico, por parte de España. En segundo lugar, muestra cómo, a pesar de esos esfuerzos colectivos, diversas evaluaciones científicas llevadas a cabo señalan, con preocupación, que la situación actual de la pesca en esta región continúa siendo insostenible. Por ello, en tercer lugar, el presente trabajo señala algunos ámbitos prioritarios de actuación y mejora que pueden contribuir a lograr revertir la situación.

PALABRAS CLAVE: Mediterráneo; pesca sostenible; FAO; Comisión General de Pesca del Mediterráneo; UE.

ABSTRACT: Fishing is an important source of food in the Mediterranean region and the livelihood of many fishing communities. As a result, the Mediterranean Sea remains one of the most heavily exploited seas in the world today, and achieving sustainable fisheries has emerged as a shared priority objective by different actors. This chapter, first, identifies some of the main strategies and measures that have been adopted to achieve sustainable fisheries in the Mediterranean, both by

⁸⁸ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE/PLAN DE ACCIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO, «Estrategia Mediterránea para el Desarrollo Sostenible 2016-2025. *Invertir en sostenibilidad ambiental para alcanzar el desarrollo social y económico*», adoptada el 2016 en Atenas, en la 19.ª Reunión de las Partes Contratantes en el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo de 1976 (Convenio de Barcelona). Disponible en https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/6084/16ig22_28_22_02_spa.pdf.

the FAO and the General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), as well as within the framework of the European Union (EU) and, at the domestic level, by Spain. Secondly, it shows how, despite these different efforts, various scientific assessments indicate, with concern, that the current fishing situation in this region continues to be unsustainable. Therefore, thirdly, the present work highlights some priority areas for action and improvement that can contribute to reversing the situation.

KEYWORDS: Mediterranean; sustainable fisheries; FAO; General Fisheries Commission for the Mediterranean; EU.

LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO: UN ANÁLISIS PARTICULAR EN EL CONTEXTO DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE ORDENACIÓN PESQUERA

Maximiliano ASTORGA BELTRÁN
Profesor Lector
Universitat Oberta de Catalunya

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO. – 3. LA COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO. – 4. LA ADOPCIÓN DE DECISIONES EN LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO. – 5. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO. – 6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Históricamente, la pesca ha ejercido un impacto significativo en las comunidades costeras del Mediterráneo y del Mar Negro, no solo como pilar de subsistencia, sino también como catalizador en la expansión de civilizaciones y en el fomento del intercambio cultural¹. Sin embargo, la particular naturaleza semicerrada de estos mares y, por consiguiente, su limitada conexión con otros cuerpos de agua, hacen que sus recursos pesqueros sean especialmente vulnerables a los

¹ FAO, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2020*, Roma, 2020, p. xi.

impactos antropogénicos². Según datos proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se estima que un 63,4 por 100 de las poblaciones de peces en dichos mares se encuentra en niveles de explotación que superan los límites de la sostenibilidad biológica³. Este panorama amenaza no solo la biodiversidad del entorno marino, sino también la viabilidad a largo plazo de las actividades pesqueras, planteando desafíos que son especialmente relevantes para España, uno de los principales actores en la pesca mediterránea⁴.

Frente al escenario de sobreexplotación de recursos pesqueros y sus consecuencias para países estratégicos como España, emerge una dualidad de desafíos para la ordenación pesquera en el Mediterráneo y el Mar Negro. De un lado, se halla la apremiante necesidad de satisfacer las demandas alimenticias de una población en constante crecimiento; del otro, la exigencia de conservar y gestionar de forma sostenible los recursos marinos⁵. Este complejo escenario ha estimulado la acción concertada de Estados y organizaciones internacionales. A este respecto, cabe destacar que ya en 1949, diversos Estados de la región mediterránea coordinaron esfuerzos para adoptar, bajo el art. XIV de la Constitución de la FAO, un Convenio que establece un Consejo General de Pesca del Mediterráneo⁶, con el objetivo de promover el desarrollo de la actividad pesquera en dicha región a través de la cooperación internacional.

² UN ENVIROMENT PROGRAMME, *State of the Environment and Development in the Mediterranean*, Nairobi, 2020, p. 128.

³ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022. Hacia la transformación azul*, Roma, 2022, pp. 50 y 58.

⁴ Durante el periodo 2018-2020, el volumen total de desembarcos pesqueros en el Mediterráneo y el Mar Negro alcanzó las 1 189.200 toneladas. De esta cantidad, 743 100 toneladas correspondieron al Mediterráneo, lo que representa el 62,5 por 100 del total. En lo que respecta a la producción pesquera en el Mediterráneo, Italia lidera con un 20,9 por 100, seguida de Túnez con un 12,9 por 100, Argelia con un 12,8 por 100, Grecia con un 9,9 por 100 y España con un 9,5 por 100 [FAO, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2022*, Roma, 2022, pp. 21-24]. España es uno de los mayores consumidores de pescado en la UE, con una tasa anual de 46 kilogramos por persona, superando el promedio europeo de 24 kilogramos. Solo Portugal tiene una tasa más alta, con 59,9 kilogramos [COMISIÓN EUROPEA, *Oceans and fisheries. Consumption*, 2019, disponible en oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/facts-and-figures/facts-and-figures-common-fisheries-policy/consumption_en (todos los links a páginas web fueron consultados el 29 de septiembre de 2023)].

⁵ Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 14 [Resolución 70/01 de la Asamblea General de las Naciones Unidas «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015)].

⁶ Hecho en Roma el 24 de septiembre de 1949. Entró en vigor el 20 de febrero de 1952. UNTS 1952, vol. 126, núm. 1691, p. 237. Para mayor información, véase BEKIASHEV, K., SEREBRIAKOV, V., «General Fisheries Council for the Mediterranean (GFCM)», en BEKIASHEV K. y SEREBRIAKOV, V. (eds.) *International Marine Organizations*, Springer, 1981, pp. 233-251.

Desde su entrada en vigor en 1952, el mencionado Convenio ha experimentado cuatro enmiendas⁷. Las necesidades de reforma emanaron, principalmente, porque el Consejo tenía un carácter consultivo y, por lo mismo, no ejercía una influencia significativa en la región. No fue sino hasta 1997 cuando el Consejo cambió de nombre por el de Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), instaurando así nuevas responsabilidades para las Partes contratantes, entre ellas, la obligación de asegurar la implementación de las recomendaciones adoptadas por la Comisión. Posteriormente, en 2009, con el objeto de modernizar y robustecer su papel en la conservación de los recursos marinos vivos, la CGPM puso en marcha una evaluación de su funcionamiento a lo largo de un trienio de consultas⁸. Las conversaciones concluyeron satisfactoriamente en 2014, año en que se aprobaron enmiendas adicionales al Convenio constitutivo de la CGPM⁹.

La enmienda de 2014 reformuló y expandió los objetivos y funciones de la CGPM. Como resultado, el actual objetivo de la CGPM es «garantizar la conservación y el aprovechamiento sostenible, desde el punto de vista biológico, social, económico y ambiental, de los recursos marinos vivos, así como el desarrollo sostenible de la acuicultura en la zona de aplicación»¹⁰.

En este nuevo marco jurídico, es relevante destacar que la CGPM constituye la única organización regional de ordenación pesquera (en adelante, OROP) con atribuciones relativas a cuestiones acuícolas. Lo cual plantea una nueva posibilidad: que las OROPs tengan la capacidad de desempeñar otras funciones adicionales a la conservación y gestión de los recursos pesqueros¹¹.

La facultad para tratar asuntos acuícolas no es la única característica que diferencia a la CGPM de otras OROPs. El análisis que se desarrolla en las próximas páginas tiene como objetivo desentrañar las singularidades que confieren a esta organización un carácter único, abarcando aspectos tales como su ámbito de competencia, su composición, el procedimiento de toma de decisiones y la asignación de derechos de participación.

⁷ El Convenio fue enmendado en 1963, 1976, 1997 y, más recientemente, en 2014. Para mayor información, véase PINHO, A., «La réforme de la Commission Générale des Pêches pour la Méditerranée», en *Annuaire de Droit de la Mer*, vol. 2, 1997, núm. 1, pp. 65–91.

⁸ Véase FAO, *Textos fundamentales de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo*, Roma, 2016, pp. 1–55.

⁹ La copia actualizada del Convenio de la CGPM se encuentra disponible en <https://faolex.fao.org/treaty/docs/tre000008S.pdf>.

¹⁰ Convenio de la CGPM, art. 2 (2).

¹¹ MOLENAAR, E., «International Cooperation Through Regional Fisheries Management Organizations», en O. STOKKE et al. (eds.), *Marine Resources, Climate Change and International Management Regimes*, Bloomsbury Academic, 2022, p. 29.

2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO

Aunque la denominación del Convenio de la CGPM sugiere que su ámbito de aplicación se circunscribe únicamente al Mar Mediterráneo, lo cierto es que dicho ámbito «comprende todas las aguas marinas del Mar Mediterráneo y del Mar Negro»¹².

Esta inclusión de «todas las aguas marinas» trae consigo diversas consecuencias. En particular, es relevante destacar que ninguna disposición del Convenio de la CGPM, ni ningún acto o actividad derivados de este, implica el reconocimiento de reivindicaciones o posturas por parte de cualquiera de las Partes contratantes con respecto al régimen jurídico y la extensión de las aguas y zonas objeto de reivindicación¹³. Este aspecto adquiere especial importancia en el contexto del Mar Mediterráneo, donde la eventual creación de Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) por parte de todos los Estados ribereños eliminaría la existencia de zonas de alta mar¹⁴. Esta circunstancia ha motivado que varios Estados ribereños del Mediterráneo hayan optado inicialmente por abstenerse de establecer dichas zonas marítimas, y algunos continúan sin hacerlo, debido a las potenciales complicaciones que surgen de la superposición de jurisdicciones marítimas, susceptibles de ser reclamadas por más de un Estado¹⁵.

Ante tal escenario, la CGPM ha adoptado una estrategia de segmentación del ámbito de aplicación del Convenio. En concreto, la zona de aplicación del Convenio se divide en cinco subregiones y en treinta subáreas geográficas. Lo anterior, con el objeto de fomentar un enfoque subregional de la ordenación pesquera y así abordar de manera satisfactoria las particularidades de ambos mares¹⁶. Este enfoque es especialmente relevante dada la diversidad de Estados involucrados en

¹² Convenio de la CGPM, art. 3 (1).

¹³ *Ibid.*, art. 3 (2).

¹⁴ SCOVAZZI, T., «Harlequin and the Mediterranean», en WOLFRUM, R. *et al.* (eds.) *Contemporary Developments in International Law. Essays in Honour of Budislav Vukas*, Brill, 2016, p. 291. Para mayor información, véase KOERS, A., «Participation of the European Economic Community in a New Law of the Sea Convention», *The American Journal of International Law*, vol. 73, 1979, núm. 3, pp. 426-443.

¹⁵ No obstante, la falta de acuerdo sobre las fronteras marítimas entre Estados adyacentes u opuestos no les impide reclamar dichas zonas marítimas como tales, sino que solo restringe su ejercicio de los derechos soberanos y la jurisdicción en el área superpuesta. Por tanto, es más probable que la continua renuencia a reclamar zonas marítimas de doscientas millas marinas sea causada por diversas razones geopolíticas, incluida la adhesión a la Unión Europea y los patrones históricos de pesca [MOLENAAR, E., «New Maritime Zones and the Law of the Sea», en RINGBOM, H. (ed.) *Jurisdiction over Ships. Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea*, Brill Nijhoff, 2015, p. 261].

¹⁶ Convenio de la CGPM, art. 5 (e).

actividades pesqueras en la zona de aplicación del Convenio, los cuales presentan marcadas diferencias en aspectos culturales, religiosos, lingüísticos, políticos y económicos¹⁷. Adicionalmente, la vasta extensión geográfica del ámbito de aplicación del Convenio guarda correlación con la cantidad de miembros que conforman la OROP. Pues, tal como se examina a continuación, la CGPM está compuesta actualmente por veintidós Estados, además de la Unión Europea (UE), y colabora con seis Partes que, sin ser contratantes del Convenio de la CGPM, participen en actividades coordinadas con la Comisión.

3. LA COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO

Una de las singularidades de la CGPM reside en que todos sus Estados miembros son ribereños del Mar Mediterráneo (Albania, Argelia, Chipre, Croacia, Egipto, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Mónaco, Montenegro, Siria, Túnez y Turquía) y del Mar Negro (Bulgaria y Rumania)¹⁸. Sólo dos Estados ribereños del Mediterráneo (Bosnia-Herzegovina y el Reino Unido con respecto a Gibraltar¹⁹) y tres Estados ribereños del Mar Negro (Ucrania, Georgia y Rusia) no son miembros de la CGPM²⁰. No obstante, cabe señalar que estos Estados tienen la posibilidad de adherirse en cualquier momento al tratado constitutivo de la CGPM,

¹⁷ BOU, V., BADANES, M., «La protección internacional de zonas y especies en la región mediterránea», *AEDI*, vol. XIII, 1997, p. 34. En el caso particular del Mediterráneo, la longitud de este mar está repartida de forma desigual entre los diversos Estados ribereños. De este modo, trece mil kilómetros de costa pertenecen a los Estados europeos; los Estados del Norte de África tienen un litoral de cinco mil kilómetros; y los cuatro mil kilómetros restantes pertenecen a los Estados asiáticos [AUGIER, H., «Les particularités de la Méditerranée: son origine, son cadre, ses eaux, sa flore, sa faune, ses peuplements, sa fragilité écologique», *Options Méditerranéennes*, núm. 19, 1973, p. 27-30].

¹⁸ CGPM, *Status of Acceptance of the GFCM Agreement*, disponible en https://gfcmsi-teststorage.blob.core.windows.net/website/Basic%20Texts_Agreement/GFCM_The%20status%20of%20acceptance-e.pdf.

¹⁹ Cabe destacar que el Reino Unido fue uno de los Estados que originalmente acordaron establecer un Consejo General de Pesca para el Mediterráneo, junto con Francia, Grecia, Italia, Libia, Turquía y la ex Yugoslavia. No obstante, en 1968 el Reino Unido decidió retirarse de dicho Consejo [Véase CGPM, *Status of Acceptance of the GFCM...*, *op. cit.*, nota 18]. Es por ello que, dada la reciente salida del Reino Unido de la UE, las futuras relaciones entre Gibraltar y la CGPM volverán a estar en la agenda. En opinión de Gabriela Oanta, si el Reino Unido decide o no solicitar formalmente la adhesión a la CGPM dependerá en gran medida de la posición que tome Gibraltar en relación con el sector pesquero y acuícola [OANTA, G., «Resolving the United Kingdom and European Union Membership of Regional Fisheries Management Organisations Post Brexit», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 36, núm. 2, p. 366].

²⁰ Palestina y Chipre del Norte, que son Estados con reconocimiento internacional limitado, podrían estar en una posición comparable. Actualmente, Palestina ha tenido un papel de observador en la CGPM [Véase CGPM, *Report of the 43 session*, 2019, p. 39; *Report of the 40 session*, 2016, p. 41].

ya que este se encuentra abierto a la adhesión de todos los miembros y miembros asociados de la FAO²¹.

Este carácter inclusivo del Convenio de la CGPM se debe a que fue suscrito bajo el art. xiv de la Constitución de la FAO. En consecuencia, al estar administrativamente vinculado a esta organización, los actuales 194 Estados miembros y los dos miembros asociados (Islas Feroe y Tokelau) de la FAO pueden adherirse al Convenio sin mayores complicaciones²². Adicionalmente, la Comisión puede, por una mayoría de dos tercios de sus miembros, aceptar la inclusión de otros Estados que no son miembros de la FAO, pero que son miembros de las Naciones Unidas o de cualquiera de sus organismos especializados²³. Esta alternativa actualmente está disponible para el único Estado que no es miembro de la FAO, pero sí de las Naciones Unidas, el Principado de Liechtenstein²⁴.

Es necesario destacar que solo tras la adhesión al Convenio se abre la posibilidad de que los Estados se conviertan en miembros de la CGPM²⁵. Sin embargo, la membresía está restringida a categorías específicas de Estados: los Estados ribereños situados total o parcialmente en la zona de aplicación del Convenio y los Estados cuyos buques se dediquen o tengan intención de dedicarse a la pesca en dicha zona²⁶. De momento, todos los Estados miembros de la CGPM son ribereños a la zona de aplicación del Convenio. La presencia de flotas pesqueras pertenecientes a Estados fuera de dicha zona es escasa²⁷, lo que distingue a la CGPM como una de las pocas OROP que no cuentan con Estados de pesca a distancia entre sus miembros²⁸.

²¹ Convenio de la CGPM, art. 23 (1).

²² Véase FAO, *Miembros*, disponible en www.fao.org/legal-services/miembros-de-la-fao/es.

²³ Convenio de la CGPM, art. 23 (2).

²⁴ Véase FAO, *Miembros...*, *op. cit.*, nota 22; NU, *Estados miembros*, disponible en www.un.org/es/about-us/member-states.

²⁵ Una situación similar acontece con la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos [arts. vii (2) (b) y xxvi (2)], donde la adhesión a la Convención no garantiza automáticamente la obtención de la membresía.

²⁶ Convenio de la CGPM, art. 4 (1) (a) (i) y (ii).

²⁷ De acuerdo al último informe de la FAO sobre el estado de la pesca en el Mediterráneo y el Mar Negro (2022), solo Portugal registra un buque pesquero operativo en el área de aplicación de la CGPM [FAO, *The State of Mediterranean...*, *op. cit.*, nota 4, p. 5]. Japón, el único Estado de pesca a distancia que fue miembro de la CGPM, se retiró de esta organización el 31 de octubre de 2020 debido a que sus barcos no han operado en el Mar Mediterráneo desde el 2010, y porque las medidas de conservación y ordenación relacionadas con el atún en el Mar Mediterráneo, en las que Japón tiene interés, han sido adoptadas en los últimos años por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico [MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *Diplomatic Bluebook 2021 Japanese Diplomacy and International Situation in 2020, 2021*, p. 207].

²⁸ Esto también acontece con la Comisión de Pesca del Atlántico Nororiental [Véase NEAFC, *Status of the 1980 Convention on Future Multilateral Cooperation in North-East Atlantic Fisheries*, disponible en www.neafc.org/system/files/status-of-1980_convention-03.pdf].

El hecho de que el tratado constitutivo de la CGPM contemple expresamente a aquellos Estados cuyos buques «tengan la intención de dedicarse a la pesca» facilita la incorporación de Estados sin un historial previo de capturas, pero con la intención de pescar en el futuro; también conocidos como *nuevos entrantes*²⁹. No obstante, cabe destacar que la CGPM excluye a aquellos Estados cuyos intereses van más allá de la explotación pesquera. Tales intereses podrían abarcar el fortalecimiento del desempeño de una OROP en áreas como la investigación, la conservación y la gestión de los recursos. Asimismo, podrían coincidir con la promoción del interés de la comunidad internacional en la gestión sostenible y la protección de la biodiversidad³⁰. Estos Estados, conocidos comúnmente como *Estados no usuarios*, podrían representar un desafío para la CGPM y otras OROPs. En efecto, aunque su incorporación no menoscabaría de forma directa los derechos de pesca de los miembros actuales, podrían dificultar el proceso de toma de decisiones e incluso inclinar la balanza hacia políticas más proteccionistas dentro de la organización³¹.

En este contexto de selectividad, es importante destacar que la CGPM sí permite la membresía de organizaciones regionales de integración económica (ORIE) cuyos Estados miembros se encuentren, total o parcialmente, en las zonas de aplicación del Convenio o que posean flotas pesqueras que operen o tengan la intención de operar en dicha zona³². Actualmente, la UE representa la única ORIE que ha adquirido la condición de miembro de la CGPM, un estatus que ostenta desde el año 1998³³. Sin embargo, es notable que tal apertura no se aplique de forma análoga a otras figuras como las entidades pesqueras.

²⁹ Para mayor información, véase SERDY, A., *The New Entrants Problem in International Fisheries Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, 2016, pp. 516.

³⁰ MOLENAAR, E., «The Concept of “Real Interest” and Other Aspects of Co-operation through Regional Fisheries Management Mechanisms», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 15, 2000, núm. 4, p. 496.

³¹ *Ibid.*, p. 497. Lo anterior, podría estar motivado por la experiencia previa de la Comisión Ballenera Internacional, donde la falta de limitaciones sustanciales a la membresía ha resultado en una situación en la que los Estados balleneros se encuentran en minoría frente a los Estados no participantes en la caza de ballenas [OREBECH, P. *et al.*, «The 1995 United Nations Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement: Management, Enforcement and Dispute Settlement», en *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 13, 1998, núm. 2, p. 122].

³² Convenio de la CGPM, art. 4 (1) (a) (iii).

³³ Fue la enmienda del año 1997 la que permitió a la entonces Comunidad Europea adherirse a la CGPM [Véase *Decisión (98/416/CE) del Consejo de 16 de junio de 1998 relativa a la adhesión de la Comunidad Europea a la Comisión General de Pesca del Mediterráneo*, DOUE L 190, 04 de julio de 1998, pp. 34-35]. Hoy en día, la UE comparte esta membresía con diez de sus Estados miembros, a saber: Bulgaria, Croacia, Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Rumania, Eslovenia y España.

El caso paradigmático es el de Taiwán, una entidad pesquera para la cual la CGPM no prevé mecanismos de inclusión³⁴.

Finalmente, en relación a las Partes no contratantes del Convenio de la CGPM, este último fomenta su participación, especialmente si son Estados ribereños con flotas pesqueras que operan en la zona cubierta por el Convenio. Dichos Estados pueden acceder al estatus de Parte No Contratante Colaboradora (PNCC) con la CGPM³⁵. En la actualidad, seis Estados gozan de tal estatus: tres de ellos son ribereños a la zona de aplicación del Convenio (Georgia, Ucrania y Bosnia-Herzegovina), mientras que los tres restantes no lo son (Moldavia, Jordania y Arabia Saudita)³⁶. A menudo, las cargas financieras que conlleva toda participación en una OROP³⁷ influyen en la decisión de los Estados de cooperar desde fuera de la organización. Sin embargo, esta solución puede que no resulte atractiva para los Estados ribereños al área de regulación de la OROP, ya que, tal como se analiza a continuación, les impide participar en el proceso de toma de decisiones y, por tanto, estas podrían considerarlas ajenas a sus intereses³⁸.

4. LA ADOPCIÓN DE DECISIONES EN LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO

Corresponde a la CGPM, de conformidad con sus objetivos y principios generales, formular y recomendar las medidas apropiadas para «conservar y gestionar los recursos marinos vivos presentes en la zona de aplicación»³⁹.

En este ámbito, también le corresponde como función:

³⁴ La relevancia de las entidades pesqueras en el panorama de la pesca internacional fue reconocida oficialmente en el Acuerdo sobre Poblaciones de Peces. Dicho reconocimiento se materializó mediante la aplicación del Acuerdo, *mutatis mutandis*, a todas las entidades pesqueras cuyos buques pesquen en alta mar [art. 1 (3)]. Adicionalmente, los Estados miembros de una OROP están obligados a solicitar, de manera individual o colectiva, a estas entidades pesqueras su plena cooperación con la organización en la aplicación de las medidas de conservación y ordenación establecidas por la misma [art. 17 (3)].

³⁵ Ahora bien, para aceptar cualquier solicitud de concesión de la condición de PNCC, la CGPM debe hacerlo por consenso de las Partes contratantes. En caso de no lograrlo, se somete el asunto a votación, y la condición de PNCC solo se otorga si se obtiene una mayoría de dos tercios de las Partes contratantes [Convenio de la CGPM, Arts. 1 (e) y 18 (1)].

³⁶ CGPM, *Status of Acceptance of the GFCM...*, *op. cit.*, nota 18.

³⁷ En el caso de la CGPM, cada Parte contratante debe comprometerse a aportar anualmente su parte del presupuesto autónomo de acuerdo con una escala de cuotas determinada de conformidad con un plan que la Comisión aprueba o enmienda por consenso [Convenio de la CGPM, art. 11 (2)].

³⁸ SOBRINO, J., «La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros de la alta mar», en J. CARDONA (Dir.) *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. II, Aranzadi, 1998, p. 513.

³⁹ Convenio CGPM, art. 8 (b) (i).

[...] adoptar planes de ordenación plurianuales aplicables en la totalidad de las subregiones pertinentes, basados en un enfoque ecosistémico de la pesca a fin de garantizar el mantenimiento de las poblaciones de peces por encima de los niveles a los que pueden producir el rendimiento máximo sostenible, y en consonancia con las medidas adoptadas con anterioridad a escala nacional⁴⁰.

Los planes de ordenación plurianuales son instrumentos esenciales para la gestión pesquera. Estos planes integran diversas medidas de ordenación, como restricciones espacio-temporales, limitaciones del esfuerzo pesquero y de las capturas, así como medidas técnicas⁴¹. Desde la creación del primer plan de ordenación plurianual —para las pesquerías de pequeños pelágicos en el Mar Adriático en 2013— la CGPM ha adoptado un total de 10 planes. Mientras que algunos están claramente estructurados y esbozan medidas específicas a largo plazo, otros aún están en fase de desarrollo e implican medidas transitorias preliminares a la espera de recopilar nuevos datos científicos que sirvan de base a futuras medidas⁴².

Es relevante subrayar que las medidas relativas a la conservación y gestión de los recursos marinos vivos presentes en la zona de aplicación del Convenio —incluidas las asociadas a los planes de ordenación plurianuales— requieren un procedimiento de votación específico. Contrariamente a la norma general de mayoría simple de votos emitidos, el Convenio de la CGPM exige una mayoría de dos tercios de las Partes contratantes presentes y votantes⁴³. En este proceso, cada Parte contratante cuenta con un voto y la mayoría de los miembros de la Comisión conforma el quórum⁴⁴. Dentro de este marco, las ORIE que son miembros de la Comisión —concretamente la UE— detentan un rol particular. La UE puede emitir en cualquier reunión de la Comisión o de sus órganos auxiliares un número de votos igual al número de sus Estados miembros con derecho a voto⁴⁵. Con todo, el Convenio también se encarga de regular la posibilidad de que las ORIE ejerzan sus derechos de forma alternativa con sus Estados miembros en los sectores de sus respectivas competencias. En este sentido, si una ORIE ejerce su derecho a votar, sus Estados miembros no podrán hacerlo y viceversa⁴⁶.

⁴⁰ *Ibid.*, art. 8 (b) (iii).

⁴¹ Véase FAO, *Management plans*, disponible en www.fao.org/gfcm/activities/fisheries/management-measures/management-plans/en/.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Convenio de la CGPM, arts. 6 (2) y 13 (1).

⁴⁴ *Ibid.*, art. 6 (2).

⁴⁵ *Ibid.*, art. 6 (3).

⁴⁶ *Ibid.*, art. 6 (4). Es por ello que, antes de cualquier reunión de la CGPM o de sus órganos auxiliares, una ORIE o sus Estados miembros deben indicar quién, si la ORIE o sus Estados miembros, tiene la competencia respecto de cualquier cuestión específica que haya de examinarse en la reunión, y quién, si la organización o sus Estados miembros, ejercerá el derecho de voto con respecto a cada una de las cuestiones del programa [*Ibid.*, art. 6 (6)]. Lo anterior, no impide

La capacidad de influencia de una organización como la UE en la toma de decisiones de la CGPM es beneficiosa para los intereses comunes de los Estados miembros de la ORIE⁴⁷. La gestión y conservación de los recursos marinos vivos en el Mediterráneo y el Mar Negro es una cuestión compleja que involucra a múltiples actores con diferentes intereses y necesidades. Por tanto, es fundamental considerar todas las perspectivas y necesidades de los Estados miembros de la UE, toda vez que las recomendaciones formuladas por la CGPM son vinculantes para las Partes contratantes⁴⁸.

La CGPM va más allá y establece que «cada Parte contratante deberá transponer, según proceda, las recomendaciones adoptadas en las leyes o los reglamentos nacionales o en los instrumentos jurídicos apropiados de la organización regional de integración económica»⁴⁹.

Esta cláusula es importante, ya que demuestra la disposición de las Partes contratantes de colaborar en la gestión internacional y nacional de los recursos pesqueros. No obstante, cualquier Parte contratante puede, en un plazo de ciento veinte días siguientes a la fecha de notificación de una recomendación, presentar una objeción a la misma, en cuyo caso no estará obligado a implementarla⁵⁰. Y en el caso de que más de un tercio formule objeciones a una determinada recomendación, las demás Partes quedarán exentas inmediatamente de la obligación de implementarla⁵¹.

En cualquiera de los escenarios mencionados anteriormente, la objeción debe incluir una explicación por escrito de las razones por las que se presenta y, si procede, propuestas de medidas alternativas⁵². Aunque este procedimiento implica una cultura de diálogo y colaboración entre los miembros de la CGPM, en definitiva, cada Parte

que una ORIE que sea Parte contratante del Convenio, o sus Estados miembros que también lo sean, realicen una única declaración para los fines descritos anteriormente. Así, por ejemplo, la UE formuló una declaración especificando las competencias de la Unión y la de sus Estados miembros en las materias cubiertas por el Convenio de la CGPM [véase *Decisión (2004/815/CE) del Consejo de 19 de noviembre de 2004 por la que se modifica la declaración de la Comunidad Europea sobre el ejercicio de las competencias y del derecho de voto presentada a la Comisión General de Pesca del Mediterráneo*, DOUE L 357, 2 de diciembre de 2004, pp. 223-224].

⁴⁷ En la mayoría de las OROPs en las que participa la UE, esta última dispone de un único voto, sin que se extiendan derechos de voto a sus Estados miembros. Esta situación acontece con: la Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur; la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico; la Comisión del Atún para el Océano Índico; la Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central; la Comisión Interamericana del Atún Tropical; la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental; la Comisión de Pesca del Atlántico Nororiental; la Comisión de Pesca del Pacífico Norte; y la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur.

⁴⁸ Convenio de la CGPM, art. 13 (2).

⁴⁹ *Ibid.*, art. 14 (2).

⁵⁰ *Ibid.*, art. 13 (3).

⁵¹ *Ibid.*, art. 13 (4).

⁵² *Ibid.*, art. 13 (3).

contratante tiene el derecho de formular una objeción sin la necesidad de obtener la aprobación de los demás. Tal facultad puede ser particularmente útil cuando se trata de defender intereses específicos de una Parte contratante, especialmente en escenarios de alta complejidad o controversia. No obstante, es crucial considerar que la implementación de una objeción unilateral podría introducir factores disruptivos en la dinámica colaborativa de la OROP. Estos factores podrían ir desde la disminución de la eficacia en la implementación de medidas de conservación hasta el debilitamiento de la confianza recíproca entre las Partes, con posibles repercusiones en la sostenibilidad de los recursos pesqueros y en la efectividad a largo plazo de los esfuerzos de conservación.

Dicho esto, es pertinente subrayar una última dimensión de la flexibilidad normativa inherente al Convenio de la CGPM. La aceptación de este Convenio puede efectuarse con reservas, siempre y cuando estas no sean incompatibles con sus objetivos y que hayan sido aprobadas por dos tercios de las Partes contratantes⁵³. De no ser aceptada la reserva, el Estado o la ORIE que la hubiese formulado no pasará a ser Parte del Convenio⁵⁴. Hasta la fecha, se han presentado dos reservas al Convenio por parte de Bulgaria y Argelia. En ambas, tanto Bulgaria como Argelia establecen que no se considerarán vinculados por las decisiones de la Corte Internacional de Justicia en relación con las controversias presentadas, a menos que otorguen su consentimiento específico para cada caso⁵⁵.

5. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN LA COMISIÓN GENERAL DE PESCA DEL MEDITERRÁNEO

El Convenio de la CGPM no contempla un listado de criterios para determinar la naturaleza y el alcance de los derechos de participación de los miembros y PNCC de la CGPM. No obstante, a partir de diversas disposiciones del Convenio y de la labor desarrollada por la propia Comisión al momento de adoptar planes de ordenación plurianuales para las principales pesquerías en la zona de aplicación del Convenio, es posible advertir que la CGPM ha tenido en cuenta, principalmente, las capturas o el esfuerzo histórico de los miembros y PNCC de la Comisión.

Ahora bien, de los diez planes de gestión establecidos por la CGPM, solo dos contemplan medidas relativas a la determinación de un límite de captura para las Partes contratantes y PNCC, mientras

⁵³ *Ibid.*, art. 25 (1).

⁵⁴ *Ibid.*, art. 23 (7).

⁵⁵ CGPM, *Status of acceptance of the GFCM agreement...*, *op. cit.*, nota 18.

que otros cinco planes establecen límites al esfuerzo pesquero. Estos cinco últimos planes consideran medidas provisionales y transitorias que se basan en las prácticas y capturas pasadas. Así, en el Mar Mediterráneo, el plan para la anguila europea obliga a los participantes a reducir, como medida interina, el esfuerzo de pesca o las capturas en al menos un 30 por 100 respecto al período de referencia 2006-2008 o un período de tres años definido por los mismos participantes⁵⁶. En paralelo, el plan para la gestión de la lampuga en el Mediterráneo establece que el esfuerzo de pesca, medido en número de embarcaciones que se dedican a esta especie, debe mantenerse al nivel actual⁵⁷. En el Mar de Alborán, el plan para la gestión del besugo establece que los participantes, durante 2020-2022, deben mantener sus capturas al nivel promedio ejercido durante 2010-2015 y reducir en un 20 por 100 el esfuerzo de pesca ejercido sobre el besugo en comparación con el nivel promedio de dicho periodo⁵⁸. Asimismo, el plan para la pesca demersal en el Mar Adriático insta a una reducción del 12 por 100 y 16 por 100 en los días de pesca de arrastreros de fondo y de vigas respectivamente para 2021-2022, en comparación con los niveles de 2015 o el promedio de 2015 a 2018⁵⁹. Por último, el plan para las pesquerías de camarón de aguas profundas en el Mediterráneo Centro-Oriental exige a los participantes con flotas en el Estrecho de Sicilia mantener la capacidad de su flota y esfuerzo de pesca al nivel de los últimos años para la explotación de la gamba española y la gamba rosada⁶⁰.

Además, la CGPM ha tenido en cuenta las capturas históricas al momento de determinar las cuotas de pesca de los participantes. Así, a propósito del plan de ordenación plurianual para la explotación sostenible de las poblaciones de pequeños pelágicos en el Mar Adriático, la Comisión dispuso, para las temporadas de pesca de 2022-2023, que las Partes contratantes y las PNCC se asegurarán de establecer límites de captura nacionales o conjuntos para los pequeños pelágicos, alineados con una reducción anual del 5 por 100 para la anchoa y del 9 por 100 para la sardina en 2023, reducciones que se calcularán con respecto a los límites de capturas de 2021⁶¹.

⁵⁶ *Recommendation GFCM/42/2018/1* (2018), párr. 18.

⁵⁷ *Recommendation GFCM/43/2019/01* (2019), párr. 9.

⁵⁸ *Recommendation GFCM/43/2019/2* (2019), párr. 9; *Recommendation GFCM/44/2021/4* (2021), párr. 1.

⁵⁹ Además, los participantes deben asegurarse de que el tamaño total de las flotas que usan estas redes y pescan estas especies, medido en tonelaje bruto, tonelaje registrado, potencia del motor y número de barcos, no supere, durante la duración de esta recomendación, el tamaño que tenían estas flotas para la pesca de fondo en 2015 o su promedio entre 2015 y 2017 [*Recommendation GFCM/43/2019/5* (2019), párrs. 11 y 28, y *Recommendation GFCM/44/2021/1* (2021)].

⁶⁰ *Recommendation GFCM/43/2019/6* (2019), párrs. 1, 7 y 13.

⁶¹ *Recommendation GFCM/44/2021/20* (2021), párr. 11.

Igualmente, el total admisible de captura más reciente para el rodaballo se basó en los resultados de un Grupo de Trabajo sobre el Mar Negro quien se encargó de debatir los criterios que debían adoptarse para la asignación de cuotas para las Partes contratantes y PNCC. En definitiva, este grupo de trabajo acordó los siguientes criterios: las capturas históricas y las modalidades de pesca históricas de los miembros y PNCC; el estado de la población y asesoramiento científico; los mecanismos de control y lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; el cumplimiento por parte de los participantes de las medidas de conservación y gestión de la CGPM para el rodaballo; el estatus de los participantes (Parte contratante o PNCC); aspectos socioeconómicos de la pesquería; y la contribución del miembro o PNCC a las actividades científicas de la CGPM⁶². Tomando en cuenta dichos criterios, el plan de ordenación plurianual para la pesca del rodaballo en el Mar Negro fijó, para los años 2020-2022, un total admisible de captura de 857 toneladas asignadas a la UE (150 t), Turquía (497 t), Ucrania (160 t), Georgia (20 t) y *otros* (30 t).

En relación con esto último, cabe destacar que la CGPM es una de las pocas OROP —al igual que la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental (NAFO)— que establece pautas que orientan las expectativas de los nuevos participantes en relación a la posible asignación de posibilidades de pesca. Pero, a diferencia de la NAFO que dispone la utilización de una *cuota otros* prevista actualmente para casi la totalidad de las pesquerías, la CGPM lo establece, por el momento, en una sola pesquería: el rodaballo del Mar Negro. En efecto, el total admisible de captura de dicha especie y la clave de reparto pueden ser revisados por la CGPM en caso de que nuevas Partes se conviertan en miembros o en PNCC de la CGPM. A mayor abundamiento, la CGPM reserva una *cuota otros* para aquellos que no sean Partes contratantes ni PNCC de la Comisión⁶³. Esto último genera interrogantes sobre a quién va dirigida, en definitiva, dicha cuota. No obstante, de acuerdo al reporte de la octava sesión del Grupo de Trabajo sobre el Mar Negro (2019), los criterios de asignación del total admisible de captura del rodaballo deben aplicarse de forma que se anime a otros a convertirse en Parte contratante o PNCC de la Comisión⁶⁴.

Finalmente, cabe destacar que el Convenio de la CGPM dedica toda una disposición que reconoce plenamente las necesidades especiales de los Estados en desarrollo que son Partes contratantes del Convenio, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre

⁶² Véase *Working Group on the Black Sea. Report Eighth meeting of the WGBS* (2019), p. 33, disponible en www.fao.org/gfcm/technical-meetings/detail/fr/c/1244960/.

⁶³ *Recommendation GFCM/43/2019/3* (2021), párrs. 1(b) y 2(b).

⁶⁴ Véase *Working Group on the Black Sea...*, *op. cit.*, nota 61, p. 33.

Poblaciones de Peces⁶⁵. De momento, la consideración de estos Estados está presente en el Plan de Gestión Plurianual para la Anguila Europea en el Mar Mediterráneo, al señalar que los países en desarrollo que quieran iniciar la pesca de dicho recurso deben presentar un plan de desarrollo⁶⁶.

6. CONCLUSIONES

En el año 2022 se conmemoró el septuagésimo aniversario de la entrada en vigor del Convenio que dio origen a una organización regional de pesca para el Mediterráneo y el Mar Negro. A lo largo de estas siete décadas, el Convenio ha experimentado una serie de enmiendas significativas. Estas reformas se llevaron a cabo en gran medida por la naturaleza consultiva original del Consejo, que limitaba su influencia efectiva en la región. Con el transcurso del tiempo, la organización ha evolucionado de manera notable para asumir un rol más activo en la ordenación tanto de los recursos pesqueros como acuícolas en estas dos regiones marítimas. Un punto especialmente relevante en esta evolución es que la CGPM se ha convertido en la única OROP con competencias en el ámbito acuícola. Esta distinción pone de manifiesto un camino potencial para que las OROPs puedan extender sus mandatos más allá de la simple conservación y administración de los recursos pesqueros.

La relevancia de este último punto se acentúa aún más al considerar el ámbito de aplicación del Convenio de la CGPM, el cual «comprende todas las aguas marinas del Mar Mediterráneo y del Mar Negro», abarcando desde la alta mar hasta las aguas territoriales e interiores de los Estados ribereños. Esta amplitud tiene múltiples y profundas implicaciones, tanto en el plano normativo como en el político, y es especialmente delicada en una región caracterizada por disputas territoriales y fronteras en constante evolución. Para abordar esta complejidad, la CGPM ha adoptado una estrategia de segmentación territorial, dividiendo la zona de aplicación en varias subregiones y subáreas geográficas. Este enfoque subregional es crucial dado que los Estados miembros son diversos en múltiples aspectos, desde lo cultural y religioso hasta lo político y económico.

⁶⁵ Convenio de la CGPM, art. 17 (1). El Acuerdo, en su parte VII, aborda el reconocimiento de las necesidades especiales de los Estados en desarrollo a propósito de: la conservación y ordenación de poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios, y el desarrollo de pesquerías para tales especies (art. 24); las formas de cooperación con los Estados en desarrollo (art. 25); y la asistencia especial hacia los Estados en desarrollo en la aplicación del Acuerdo (art. 26). A esto último también se refiere el Convenio CGPM, al señalar que las Partes contratantes pueden prestar asistencia respecto de las necesidades identificadas de los Estados en desarrollo [Convenio CGPM, art. 17 (2)].

⁶⁶ *Recommendation GFCM/42/2018/1* (2018), párr. 50.

La amplitud geográfica del ámbito de aplicación del Convenio también se refleja en la diversidad de sus miembros, que incluye veintidós Estados además de la UE, así como otras Partes que colaboran, aunque no sean signatarias del Convenio. Es relevante subrayar que la composición de la CGPM se limita exclusivamente a Estados ribereños del Mar Mediterráneo y del Mar Negro, excluyendo de este modo a Estados con flotas de pesca a distancia. A pesar de ello, el criterio para la adhesión a la Comisión no solo considera a los Estados ribereños, sino también a aquellos Estados cuyos buques se dediquen o tengan la intención de dedicarse a la pesca de las poblaciones de peces situadas en la zona de aplicación del Convenio. Este último criterio abre la puerta a los Estados sin un historial previo de pesca en la región, pero que planean hacerlo en el futuro, comúnmente conocidos como *nuevos entrantes*. Sin embargo, este mismo criterio de selección excluye la participación de Estados cuyos intereses se extienden más allá de la actividad pesquera (*Estados no usuarios*).

Por otro lado, es importante destacar que la participación de la UE en las OROPs no implica necesariamente una representación individual de cada uno de sus Estados miembros. Esta particularidad tiene un impacto significativo en el proceso de adopción de decisiones, dado que en la mayoría de las OROPs en donde la UE participa, esta cuenta únicamente con un voto, sin derechos de voto extendidos a sus Estados miembros. La excepción a esta regla la constituye la CGPM, donde la UE puede emitir un número de votos equivalente al número de sus Estados miembros en cualquier reunión de la Comisión o de sus órganos auxiliares⁶⁷.

En cuanto al procedimiento de toma de decisiones, la CGPM requiere una mayoría de dos tercios para la adopción de medidas relativas a la conservación y gestión de los recursos marinos vivos presentes en la zona de aplicación del Convenio. Este enfoque se desvía de la regla de consenso que se observa en otras OROP⁶⁸, posiblemente para facilitar una toma de decisiones más ágil. Sin embargo, cabe subrayar la flexibilidad que el Convenio de la CGPM ofrece a las Partes contratantes para presentar objeciones a las recomendaciones ya adoptadas. Estas objeciones no requieren la aprobación de los demás miembros de la Comisión, permitiendo así a una Parte contratante proteger sus intereses específicos. Aunque este mecanismo puede favorecer la de-

⁶⁷ Una situación análoga acontece con la participación de la UE en la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. En este contexto, si una cuestión que se discute en la Comisión involucra a una ORIE, se especificará claramente su participación y también si participará en la decisión algún Estado miembro de la organización [Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, art. XII (3)].

⁶⁸ Como ocurre en la Comisión Interamericana del Atún Tropical y en la Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central.

fensa de intereses nacionales o subregionales, también plantea el riesgo de tensionar la dinámica de cooperación dentro de la organización⁶⁹.

Finalmente, si bien el Convenio de la CGPM no establece criterios explícitos para determinar los derechos de participación de los miembros y de las PNCC, ha enfocado sus decisiones, en gran medida, en las capturas o esfuerzo histórico de estos participantes. De sus diez planes plurianuales de ordenación, solo dos determinan un límite de captura, mientras que cinco establecen límites al esfuerzo pesquero, basándose en gran medida en las prácticas y capturas pasadas. Esta tendencia es evidente en el caso de los pequeños pelágicos en el Mar Adriático y el rodaballo en el Mar Negro, donde las asignaciones de cuotas se basaron en factores que incluyen las capturas pasadas y las modalidades de pesca históricas. Sin embargo, este enfoque tiene limitaciones importantes. Por un lado, al centrarse en la estabilidad de la actividad pesquera en la región —respetando los patrones y prácticas establecidas— podría no ser lo suficientemente adaptable a nuevas circunstancias, como el cambio climático, fluctuaciones de las poblaciones de peces o nuevas tecnologías pesqueras. Por otro lado, no está claro cómo se abordan las necesidades especiales de los Estados en desarrollo en este marco, a pesar de que el propio Convenio de la CGPM reconoce la importancia de estas consideraciones. Queda por ver cómo esta consideración se materializa en la práctica en las futuras asignaciones de posibilidades de pesca.

RESUMEN: La presente comunicación se centra en el análisis de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), una Organización Regional de Ordenación Pesquera encargada de garantizar la conservación y el aprovechamiento sostenible, desde el punto de vista biológico, social, económico y ambiental, de los recursos marinos vivos del Mediterráneo y el Mar Negro. La pesca en estos mares ha tenido un impacto significativo en las comunidades costeras, siendo especialmente relevante para países como España. No obstante, se estima que más del 60 por 100 de los recursos pesqueros en estas regiones están siendo explotados más allá de los límites de la sostenibilidad biológica. Este preocupante escenario destaca la importancia de la CGPM, posicionándola como una entidad regional crítica para conciliar las demandas

⁶⁹ Una solución a este problema podría encontrarse en la Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central, en donde existe un procedimiento que permite a los miembros ausentes o en desacuerdo durante la adopción de una decisión a solicitar un examen por parte de un grupo de revisión. Si este grupo de revisión concluye que la decisión no requiere modificación, enmienda o revocación, la decisión original se vuelve obligatoria [Convención sobre la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios del Océano Pacífico Occidental y Central, art. 20],

económicas y alimenticias con la conservación de los recursos marinos. En este contexto, la comunicación aborda las características que hacen única a la CGPM, incluyendo su ámbito de aplicación, la diversidad de sus miembros, así como sus procedimientos particulares para la toma de decisiones y la asignación de derechos de participación.

PALABRAS CLAVE: Comisión General de Pesca del Mediterráneo; Mar Negro; Organización Regional de Ordenación Pesquera; Pesca internacional.

ABSTRACT: This paper focuses on the analysis of the General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), a Regional Fisheries Management Organization responsible for ensuring the conservation and sustainable use of living marine resources in the Mediterranean and Black Sea from biological, social, economic, and environmental perspectives. Fishing in these seas has had a significant impact on coastal communities and is particularly relevant for countries like Spain. However, it is estimated that over 60 percent of the fishery resources in these regions are being exploited beyond the limits of biological sustainability. This concerning scenario underscores the importance of the GFCM, positioning it as a critical regional entity for reconciling economic and food demands with marine resource conservation. In this context, the paper discusses the unique characteristics of the GFCM, including its scope of application, the diversity of its members, and its specific methods for decision-making and the allocation of participation rights.

KEYWORDS: General Fisheries Commission for the Mediterranean; Black Sea; Regional Fisheries Management Organization; International Fisheries.

RETOS Y OPORTUNIDADES DEL TURISMO AZUL

Elena RIDOLFI

Coordinadora Máster en Dirección de Empresas Turísticas
Barcelona School of Tourism, Hospitality and Gastronomy (CETT-UB)

Eugení OSÁCAR MARZAL

Director de Investigación
Barcelona School of Tourism, Hospitality and Gastronomy (CETT-UB)

SUMARIO: 1. TURISMO Y ECONOMÍA AZUL: UN BINOMIO CLAVE PARA IMPULSAR LA SOSTENIBILIDAD. 1.1 Evolución del Turismo Azul. 1.2 Turismo Azul y su importancia para los destinos costeros. 1.3. Caracterización del Turismo Azul en cifras. – 2. POTENCIALIDADES, RETOS Y OPORTUNIDADES DEL TURISMO AZUL. 2.1 El sistema costero-marino como motor del Turismo Azul. 2.2 Impactos directos e indirectos del Turismo Azul. 2.3 Oportunidades y retos del Turismo Azul. – 3. MARCO DE REFERENCIA DEL TURISMO AZUL SOSTENIBLE. – 4. HACIA UN MODELO DE DESARROLLO BASADO EN EL TURISMO AZUL: EL CASO DE BARCELONA. – 5. REFLEXIONES FINALES.

1. TURISMO Y ECONOMÍA AZUL: UN BINOMIO CLAVE PARA IMPULSAR LA SOSTENIBILIDAD

1.1. Evolución del Turismo Azul

El turismo costero y marítimo representa uno de los segmentos más antiguos de la industria del turismo¹. El desarrollo y la consolidación de

¹ Véanse FERRADÁS CARRASCO, S., «El consumo del espacio litoral en las ciudades turísticas. Espacio y Tiempo», *Revista de Ciencias Humanas*, 2009, núm. 23, pp. 251-270; y

la actividad turística en los espacios costeros radica en el movimiento elitista que, a partir del siglo xvi empezó a desplazarse temporalmente desde las grandes urbes hacia las costas, en búsqueda de condiciones favorables como el sol, la playa y el mar, consideradas importantes para el bienestar y la salud de las personas. Este movimiento, inicialmente reservado a la clase alta, se fue rápidamente democratizando e involucró a todas las capas sociales. Un cambio que se dio en la década de los cincuenta del siglo xx en los países industrializados y que se expandió rápidamente abriendo nuevos escenarios turísticos.

Los espacios litorales, donde los recursos costeros y el factor climático representaron los principales elementos de atracción turística, fue determinado por una serie de factores socioeconómicos positivos, como las mejoras de las condiciones laborales, el tiempo de ocio, el desarrollo del transporte y una oferta turística estandarizada de actividades y alojamientos. Todo ello dio lugar al modelo de turismo denominado «Sol y Playa» que favoreció un significativo crecimiento económico y una consistente concentración de visitantes en espacios de costa, durante la temporada estival. El resultado fue un turismo de masas caracterizado por una excesiva oferta turística, no planificada, que produjo importantes consecuencias negativas socioambientales. Entre ellas, la pérdida de biodiversidad, la artificialización y alteración de la identidad paisajística de los espacios litorales, y un creciente antagonismo entre visitantes y comunidades anfitrionas para el uso de los mismos recursos. No obstante, en el litoral mediterráneo, caracterizado por una situación geográfica privilegiada, el turismo de masas se mantuvo durante mucho tiempo con altos índices de ocupación². A pesar de esta tendencia positiva, muchos destinos costeros se vieron obligados a repensar su modelo de crecimiento turístico. Desde la década del 1970, el debate sobre la insostenibilidad de la oferta de «Sol y Playa» tomó aún más relevancia con la irrupción del concepto de «desarrollo sostenible» que, por primera vez en 1987, se mencionó en el Informe Brundtland y que alertaba de las consecuencias negativas del modelo de crecimiento económico de los países desarrollados sobre el medioambiente y los recursos que sustentaban sus economías. Por lo que, se requería la integración de políticas ambientales y estrategias de desarrollo socioeconómico.

Este nuevo paradigma influyó también en la mutación del modelo turístico tradicional de turismo de masas. La protección y uso de las costas y el mar precisaron de una mejor planificación territorial acompañadas de políticas turísticas y una programación que en el pasado

TONAZZINI, D., FOSSE, J., MORALES, E., *et al.*, *Blue Tourism. Towards a sustainable coastal and maritime tourism in world marine regions*, Barcelona, Eco-Union, 2019.

² Véase FERRADÁS CARRASCO, S., *op.cit.*

había sido inadecuada o inexistente³. Se añadieron, entonces, nuevas actividades diversificadas y complementarias para reducir los impactos negativos, garantizar la economía turística, en un entorno cada vez más competitivo, y responder a la nueva demanda de visitantes más exigentes respecto a la calidad y singularidad del destino. La colaboración entre los actores involucrados, directa o indirectamente con el sector turístico, como los gobiernos, el sector privado, las organizaciones y asociaciones fue decisiva para contribuir a la definición de un modelo de turismo más participativo y sensible al desarrollo sostenible.

Sin embargo, este tipo de modelo de gestión se volvió a poner en discusión a finales de los años noventa. Se empezó entonces a enfocar el desarrollo desde una óptica completamente distinta a la anterior, basada no en la explotación y consumo de los recursos marinos y costeros sino en la preservación y regeneración de estos últimos. Este nuevo enfoque propone la posibilidad de desvincular el desarrollo socioeconómico con la degradación del medioambiente y repensar estrategias y acciones para ponerlo en práctica que, como veremos a continuación, están enmarcadas en el denominado Turismo Azul (TA).

1.2. Turismo Azul y su importancia para los destinos costeros

El término Turismo Azul (TA) conocido también como Turismo Costero y Marítimo (TCM), se refiere a toda la actividad turística que toma como punto de referencia el medio marino-marítimo para su práctica y desarrollo. Su importancia reside en el gran potencial y variedad de actividades que, hoy en día, este segmento del sector turístico aglutina y que está enfocado desde una visión de aprovechamiento sostenible de los mares y los océanos. No obstante, el identificativo «azul» que lo caracteriza no se limita únicamente a las actividades relacionadas con el medio acuático, sino también a las que se realizan en la zona costera.

Partiendo de esta premisa, es posible distinguir la variedad de actividades e industrias que acoge el turismo azul:

— *El turismo costero* incluye actividades de turismo convencional como el turismo de sol y playa (tomar el sol, nadar, surfear, bucear), junto con otras actividades recreativas que se desarrollan en el litoral y para las cuales la proximidad del mar es ventajosa, (visitas a acuarios y centros de conservación de la vida marina, paseos costeros u observación de vida silvestre).

³ SARDÁ, R., FRANCESC, J., PINTÓ, J., *et al.*, «Towards a new Integrated Beach Management System: The Ecosystem-Based Management System for Beaches», *Ocean & Coastal Management*, vol. 118, 2015, pp. 167-177.

— *El turismo marítimo* se refiere prevalentemente a actividades acuáticas (paseos en bote, yates y viajes en cruceros), y otros deportes náuticos.

Todas estas actividades dependen de la operación de infraestructuras terrestres que hacen posible su accesibilidad, utilización y disfrute, como puertos, paseos marítimos, etcétera. La *zona costera* es un concepto que, como veremos más adelante, resulta importante en términos de gestión ya que hace referencia a la delimitación geográfica del espacio litoral y a todo lo que se asienta en ella.

La estrecha interrelación entre todas las actividades que pertenecen al turismo costero y marítimo hace necesaria la integración de prácticas de gestión sostenibles⁴ y para ello, se hace referencia al concepto de Economía Azul (EA) o *Blue Economy (BE)*. Este término económico, acuñado por el economista belga Gunter Pauli en 1994, se basa principalmente en el enfoque sostenible de los ecosistemas naturales marinos y los recursos marítimos. Y pasa de la *economía lineal*, que ha caracterizado el turismo de masas responsable por haber generado la degradación del medioambiente y la generación de residuos, a una *economía circular* donde los espacios costeros y marinos vienen considerados motores de innovación, emprendimiento y desarrollo económico sostenible y rentable. Bajo esta perspectiva, los residuos pasan a ser considerados fuente de riqueza, que debe aprovecharse o reutilizarse, para volver a incorporarse al ciclo de producción⁵ para lograr un equilibrio ecológico como única alternativa posible para el futuro del turismo azul y su desarrollo socioeconómico.

Actualmente no existe una definición universal de economía azul, sin embargo podemos encontrar varias acepciones de este término. El *Banco Mundial* lo define como:

[...] el uso sostenible de los recursos oceánicos para el crecimiento económico, la mejora de los medios de vida y el empleo, al tiempo que se preserva la salud del ecosistema.

La *Comisión Europea* destaca el papel de las actividades económicas relacionadas con los océanos, mares y costas y los sectores actuales y emergentes interrelacionados. La organización medioambiental norteamericana *Conservación Internacional* pone énfasis en cómo la economía azul influye en los beneficios económicos no solo tangibles

⁴ SCACCA, A. y BALESTRACCI, G., *Towards sustainable blue tourism: trends, challenges and policy pathways*, France, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), 2023.

⁵ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR MARITIME AFFAIRS AND FISHERIES, JOINT RESEARCH CENTRE, BORRIELLO, A.; CALVO SANTOS, A.; GHIANI, M. *et al.*, *The EU blue economy report 2023*, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2771/7151>

sino intangibles como la protección costera, los valores culturales y la biodiversidad. El *Centro para la Economía Azul* pone de relieve la «necesidad de abordar la sostenibilidad ambiental y ecológica de los océanos y la economía oceánica como una oportunidad de crecimiento tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo».

Por último, las *Naciones Unidas* incorporan la colaboración entre todos los actores involucrados, de la «gama de sectores económicos y políticas relacionadas que en conjunto determinan si el uso de los recursos oceánicos es sostenible».

Estas diferentes visiones de la economía azul hacen referencia, de alguna manera, a una o más vertientes del concepto de sostenibilidad: económica, ambiental, sociocultural, y político-institucional. Para ponerla en práctica, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)⁶ ha desarrollado los «*Principios para una economía azul sostenible*» que consisten en:

- *Brindar* beneficios sociales y económicos a las generaciones actuales y futuras. Debe lograrlo reforzando el sistema alimentario, la seguridad, la erradicación de la pobreza o la salud, entre otros aspectos.

- *Restaurar*, proteger y mantener la diversidad, la productividad, la resiliencia, las funciones básicas y los recursos de valor de los ecosistemas marinos.

- *Regenerar* los recursos basándose en tecnologías limpias, energías renovables y flujos circulares de materiales.

- *Cooperar* haciendo que los procesos públicos y privados sean inclusivos, responsables, transparentes, innovadores y con visión a largo plazo.

Estos principios, aceptados a nivel global, proporcionan una hoja de ruta para todos los «actores involucrados en el desarrollo económico del mar, incluidos gobiernos, actores del sector privado y financiero, agencias internacionales y grupos de la sociedad civil», que los pueden aplicar a cualquier espacio costero y marítimo.

En definitiva, el modelo de Economía Azul se centra en garantizar que el turismo costero y marítimo se gestione, gobierne y planifique de forma que fomente su revitalización.

En la actualidad, el Turismo Azul representa aproximadamente el 50 por 100 de la economía mundial, y de esta, el 30 por 100 se ve representado por la región del Mediterráneo que a su vez alberga alrededor del 9 por 100 del turismo mundial⁷. Este sector turístico constituye

⁶ WWF, *All hands on deck. Setting course towards a sustainable blue economy Report*, WWF Baltic Ecoregion Programme, 2015, p.12.

⁷ SCIACCA, A. y BALESTRACCI, G., *op. cit.*

uno de los segmentos más grandes de la Economía Azul (EA) y se prevé que, para 2030, se expanda al doble de la tasa de la economía en general.

1.3. Caracterización del Turismo Azul en cifras

Si, por un lado, datos y proyecciones relativos al turismo azul nos ofrecen una visión clara de la dimensión económica de este sector, por otro, nos permite entender muchas de las implicaciones que directa o indirectamente esto tiene sobre los costes y beneficios para los destinos litorales como, la apertura de nuevos mercados turísticos, el comportamiento del consumidor, las decisiones de los operadores turísticos y los impactos sobre la esfera social y ambiental.

Entre los beneficios económicos directos generados por el turismo azul destacan la generación de riqueza y la creación de empleo. En esta línea, WWF estima que esta economía tiene un valor de veinticuatro coma dos billones de dólares, y cada año genera un valor económico de aproximadamente dos billones y medio de dólares⁸. En 2018, la economía azul generó más de setecientos cincuenta mil millones de Euros en la Unión Europea y empleó a más de cinco millones de personas principalmente en el turismo costero y la energía eólica marina. De cara al 2030 se prevé un aumento significativo de puestos de trabajo en las industrias oceánicas, que se calcula alrededor de cuarenta millones de Euros⁹. Cabe tener en cuenta también los beneficios económicos indirectos generados por los servicios ecosistémicos que equivalen al 80 por 100 del producto interior bruto (PIB) mundial en 2011¹⁰ y al 2,8 por 100 del PIB en 2018 de las zonas costeras de la Unión Europea¹¹. Estos, al no ser considerados de mercado están infravalorados, sin embargo, su valor tiene un peso relevante para el mantenimiento medioambiental o la reducción de la temperatura, entre otros.

En el caso del Mediterráneo, considerado uno de los principales *hotspot* de biodiversidad marina y costera, los servicios ecosistémicos tienen un valor de veintiseis mil millones de Euros anuales y desempeñan un papel crucial para garantizar las actividades turísticas y el bienestar de las comunidades costeras¹². Además, esta región representa el principal *hotspot* turístico en el que se concentra el 30 por 100 del flujo

⁸ WWF, *op. cit.*

⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe sobre la economía azul de la UE de 2020*, Luxemburgo, Office of the European Union, 2020.

¹⁰ COSTANZA, R., GROOT, R., SUTTON, P., *et al.*, «Changes in the global value of ecosystem services», *Global Environmental Change*. Vol. 26, 2014, pp. 152-158

¹¹ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR MARITIME AFFAIRS AND FISHERIES, JOINT RESEARCH CENTRE, BORRIELLO, A.; CALVO SANTOS, A.; GHIANI, M. *et al.*, *op. cit.*

¹² TONAZZINI, D., FOSSE, J., MORALES, E., *et al.*, *op. cit.*

turístico mundial donde, sobre una población de quinientos millones de personas, más de cuatrocientos millones son turistas internacionales. Sin embargo, esta concentración, marcada especialmente en verano, se distribuye de manera desigual, con el 64 por 100 en el Nord-Oeste y el 5 por 100 en el Suroeste¹³. La industria turística, también repartida de manera desigual en la región, aporta el 11 por 100 del PIB directo e indirecto y el 11 por 100 de empleos.

A pesar de la posición histórica dominante del Mediterráneo como «destino maduro», el crecimiento de nuevos destinos litorales está progresivamente reconfigurando la geografía y estructura de los mercados turísticos, y concretamente del turismo azul, a nivel global. En este sentido, un reciente informe que «evalúa la situación actual global y regional del turismo azul»¹⁴ señala cambios relevantes en cuanto a servicios, productos, comportamiento del visitante, y a los actores principales que caracterizan el turismo costero y marítimo. En relación a los destinos emergentes se observa un rápido crecimiento del turismo costero y marítimo en el Mar Báltico y el Océano Atlántico con el aumento exponencial de pernoctaciones en las áreas costeras de Noruega e Islandia, respectivamente del 286 por 100 y 34 por 100. Con respecto a los servicios, los sectores que lideran la economía azul son el alojamiento y el transporte marítimo. En particular, los alojamientos de pequeña escala, que son el 85 por 100, representan el pilar de esta economía. Asimismo, el transporte marítimo desempeña un papel cada vez más relevante tanto a nivel de actividades como de infraestructuras. Con relación a esto las actividades marítimas realizadas en crucero o el alquiler de barcos o yates han experimentado una fuerte demanda, mientras que los puertos se han convertido en infraestructuras estratégicas para la economía de muchas ciudades costeras. El Mediterráneo representa la primera zona de cruceros en Europa y el segundo mercado más grande del mundo, después del Caribe, mientras que el norte de Europa ocupa el tercer lugar y sigue consolidándose¹⁵. El 75 por 100 de las infraestructuras de cruceros en el Mediterráneo están ubicadas en la costa norte, donde, con tres millones ciento veintisiete mil novecientos dieciocho pasajeros registrados en 2019, el puerto de Barcelona representa el principal *hub* logístico del área euro mediterránea¹⁶.

Conjuntamente con los servicios turísticos, las tipologías de productos y los patrones de viaje de los visitantes relacionados con el turismo costero y marítimo también han evolucionado. En esta línea,

¹³ PETRICK, K., FOSSE, J., LAMMENS, H., FIORUCCI, F., *Blue Economy in the Mediterranean*, Barcelona, Union for the Mediterranean, 2017.

¹⁴ SCIACCA, A. y BALESTRACCI, G., *op. cit.*

¹⁵ CRUISE LINE INTERNATIONAL ASSOCIATION (CLIA), *Trends and perspectives in the Euro-mediterranean cruise tourism*. Risposte Turismo, 2022.

¹⁶ *Ibid.*

un estudio¹⁷ señala dos tipologías de turismo contrapuestas, pero a la vez complementarias: la primera está basada en el turismo de playa y de cruceros, característica del modelo de turismo de masas que, a pesar de la presión socioambiental que genera sobre los sistemas costeros y marinos, sigue en fuerte expansión. La segunda aglutina a diferentes prácticas turísticas que buscan una alternativa sostenible al turismo tradicional. Estas prácticas, también en rápido crecimiento, hacen referencias al turismo deportivo, turismo de naturaleza y turismo basado en la cultura marina, ponen en valor el sistema sociocultural y ambiental de los espacios litorales y marinos con el objetivo de generar beneficios económicos para las comunidades locales y regenerar los recursos por medio del turismo como herramienta de desarrollo sostenible. Un ejemplo de ello es el ecoturismo, una tipología de turismo basada en el disfrute de la naturaleza y de los recursos que prevalecen en las áreas naturales, como las culturas tradicionales. Según un reciente informe¹⁸ este tipo de turismo genera beneficios económicos tanto directos, valorado en 185 870 millones de dólares en 2021, como indirectos puesto que las características educativas y de interpretación de esta tipología de turismo pueden contribuir a minimizar los impactos negativos del patrimonio natural y sociocultural, preservar la naturaleza y fomentar el bienestar de las personas que viven en ellas. El ecoturismo representa ya una estrategia de desarrollo local de muchos destinos y áreas protegidas, especialmente del Mediterráneo (Croacia, Francia, Grecia, España e Italia)¹⁹.

En los últimos años, el crecimiento de modelos de turismo como el ecoturismo han sido favorecidos también por factores externos al destino. La COVID-19, la crisis climática o la inestabilidad geopolítica han influido en el cambio de los patrones de viaje de los visitantes, fomentando el turismo interno y el viaje lento (*slow tourism*) o el uso de tipos alternativos de alojamiento, como Airbnb y la reducción de viajes en avión debido al incremento de los costes provocados por la inflación. A pesar de la sensibilidad del sector turístico respecto a estas cuestiones, se observa una creciente atención y demanda de productos y servicios turísticos más sostenibles por parte de los viajeros y también por las partes interesadas del turismo azul, como los agentes turísticos, respecto a los costes y riesgos asociados con la pérdida de

¹⁷ TONAZZINI, D., FOSSE, J., MORALES, E., *et al.*, *op. cit.*

¹⁸ GRAND VIEW RESEARCH, *Ecotourism Market Size, Share & Trends Analysis Report By Activity Type (Land, Marine), By Group (Solo, Group), By Booking Mode, By Age Group, By Region, And Segment Forecasts, 2022-2030*, 2022.

¹⁹ DRUMM, A.; RODRIGUEZ, A.; DANELUTTI, C. y SANTAROSSA, L., *Mediterranean Experience of Eco-tourism Manual. A guide to discover the MEET approach*, Gland y Malaga, IUCN y Meet Network, 2016.

biodiversidad, degradación ambiental, dependencia del turismo y la estacionalidad²⁰.

2. POTENCIALIDADES, RETOS Y OPORTUNIDADES DEL TURISMO AZUL

2.1. El sistema costero-marino como motor del Turismo Azul

Para comprender como las tendencias globales descritas anteriormente están afectando al turismo azul y qué medidas son necesarias para garantizar su desarrollo sostenible y regenerativo, es necesario conocer en profundidad el sistema y funcionamiento costero y marino que sustentan su economía y comunidades.

En términos generales, los espacios litorales representan ambientes complejos debido a la constante interacción entre la costa y el mar, dos ecosistemas altamente dependientes el uno del otro. El bienestar ambiental de estos dos ecosistemas depende de las interconexiones entre los sistemas ecológicos que los conforman y los sistemas sociales que gravitan y actúan en ellos (figura 1).

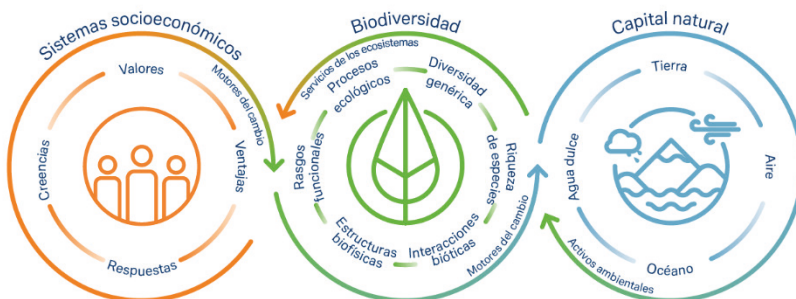
Como se ha visto anteriormente, las costas brindan un conjunto de servicios ecosistémicos cuyo valor económico está relacionado con el valor sociocultural, por las comunidades y las actividades de recreación que dependen de ellos, y el valor ambiental por la reducción de los impactos y la prevención de riesgos ambientales como el cambio climático²¹.

Según las tendencias actuales, las zonas costeras se presentan cada vez más pobladas y urbanizadas en comparación con las zonas del interior debido a su fuerte capacidad de atracción y concentración de infraestructuras, como puertos y aeropuertos, e importantes activos económicos y culturales²². Se estima que casi mil millones de personas viven a menos de cien kilómetros de la costa y dos mil setecientos cincuenta millones, más de un tercio de la población mundial, vive a diez kilómetros de ella. Además, casi el 40 por 100 de todas las ciudades

²⁰ Véase TONAZZINI, D., FOSSE, J., MORALES, E. *et al.*, *op. cit.*; y HIGH LEVEL PANEL FOR A SUSTAINABLE OCEAN ECONOMY, *Opportunities for Transforming Coastal and Marine Tourism: Towards Sustainability, Regeneration and Resilience*, Washington DC, World Resources Institute, 2022.

²¹ HOLZMAN, D. C., «Accounting for nature's benefits: The dollar value of ecosystem services», *Environmental Health Perspectives*. vol. 120, 2012, núm. 4, pp. 152-157.

²² REIMANN, L., VAFEIDIS, A. T. y HONSEL, L. E., *Population development as a driver of coastal risk: Current trends and future pathways*. Cambridge Prisms: Coastal Futures, vol. 1, 2023, núm. 14, pp. 1-12.

FIGURA 1: *Servicios ecosistémicos costeros*²³FIGURA 2: *Interrelación entre la biodiversidad y la economía azul*²⁴

²³ Fuente: MELILLO, J. M., RICHMOND, T. y GARY, W. Y., *Climate Change Impacts in the United States: The Third National Climate Assessment*. U.S. Global Change Research Program, 2014.

²⁴ Fuente: RHARD, M., TELLER, A., y MAES, J., *Mapping and Assessment of Ecosystems and Their Services. Mapping and assessing the condition of Europe's Ecosystems: Progress and Challenges*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016.

están ubicadas a menos de cien kilómetros de la costa²⁵ y más de dos tercios de todas las megaciudades (más de ocho millones de habitantes) se encuentran en la zona más próxima al mar o a los océanos²⁶. Estos últimos representan un elemento estratégico de accesibilidad para las costas, permitiendo el transporte de más del 90 por 100 del volumen del comercio internacional²⁷. De igual forma, los océanos, que recubren el 70 por 100 de la superficie terrestre, desempeñan una función ecológica fundamental en la regulación del clima, la producción del oxígeno a nivel mundial (50 por 100), la absorción de las emisiones de CO₂ (30 por 100) y del calor derivado de los cambios en la atmósfera (93 por 100)²⁸. Actualmente, se estima que más de 3 000 millones de personas dependen de los océanos ya sea por los múltiples beneficios que proporcionan, o bien por las actividades que ofrecen como el turismo (figura 2).

En definitiva, según los autores del reciente informe *Entender la economía azul* del Deutsche Bank²⁹ los océanos pueden considerarse:

[...] un capital natural (igual que los activos terrestres) que proporcionan activos ambientales para conservar la biodiversidad («el combustible necesario para su funcionamiento»). El ecosistema sirve para sustentar el bienestar humano que, a su vez, es el motor del cambio a través de la modificación de los valores o creencias sociales y las respuestas económicas.

Un caso ejemplificativo de la estrecha interrelación entre biodiversidad y economía azul sigue siendo la cuenca mediterránea que se caracteriza por un total de 13 mares menores y supone el 0,82 por 100 de la superficie oceánica total del planeta. Considerado el mayor de los mares semicerrados de Europa, y uno de los más grandes del mundo, el Mar Mediterráneo tiene cuarenta y seis mil kilómetros de litoral, toca tres continentes y sus aguas bañan las costas de veintidós países con importantes diferencias socioeconómicas y también paisajísticas³⁰. Estas diferencias tienen relación con la historia y la cultura de las primeras civilizaciones del mundo que se asentaron en esta región, donde el mar tuvo un papel

²⁵ KUMMU, M., GUILLAUME, J., DE MOEL, H. *et al.*, «The world's road to water scarcity: Shortage and stress in the 20th century and pathways towards sustainability», *Scientific Reports*, vol. 6, 2016, núm. 38495 en <https://doi.org/10.1038/srep38495>.

²⁶ BROWN, Z.S., QUESLATI, W., SILVA, J., «Links between urban structure and life satisfaction in a cross-section of OECD metro areas», *Ecological Economics*, vol. 129, 2016, pp. 112-121.

²⁷ DEUTSCHE BANK CHIEF INVESTMENT OFFICE, *Entender la economía azul. Es el momento de una revolución sostenible*, CIO Special, 2020.

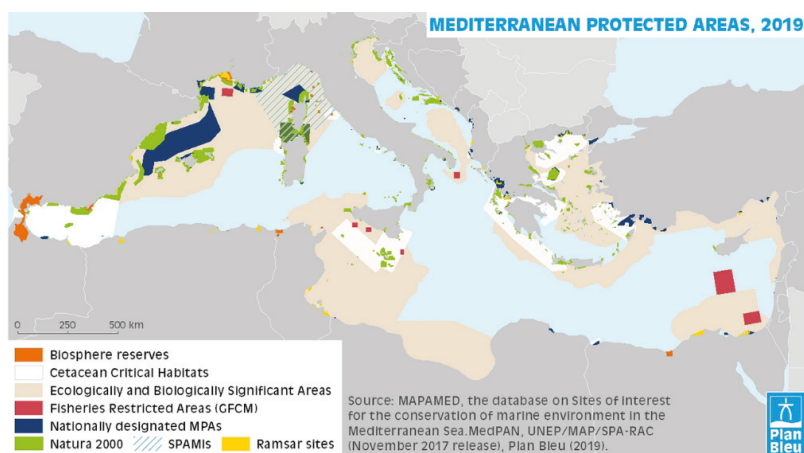
²⁸ US NATIONAL OCEAN SERVICE, NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION (NOAA), *How much oxygen comes from the ocean?*, disponible en <https://oceanservice.noaa.gov/facts/ocean-oxygen.html>.

²⁹ DEUTSCHE BANK CHIEF INVESTMENT OFFICE, *op. cit.*

³⁰ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA) - UNEP/MAP, «Horizon 2020 Mediterranean report Toward shared environmental information systems», 2014, *EEA Technical Report* núm. 6.

clave en su desarrollo. El Mediterráneo, tal y como reporta el informe sobre el *Estado del medio ambiente y desarrollo en el Mediterráneo*³¹, es uno de los mares con la mayor biodiversidad del planeta (figura 3) por la presencia de más de diecisiete mil especies marinas, las migraciones de dos mil millones de aves de ciento cincuenta especies diferentes que cada año realizan a lo largo de esta región, y una relevante variedad de ecosistemas. La posidonia oceánica, por ejemplo, declarada patrimonio de la humanidad por la UNESCO, es una planta acuática endémica en las que viven más de cuatrocientas especies de vegetales y mil de animales. Se considera un bioindicador de la calidad de las aguas marinas y del ecosistema del Mediterráneo ya que mantiene la dinámica sedimentaria, produce oxígeno y permite la reproducción y refugio de muchas especies. Asimismo, los corales marinos, que cubren aproximadamente dos mil setecientos sesenta kilómetros cuadrados, resultan cruciales para la resiliencia climática. En esta línea, el gran cuerpo de agua de la cuenca mediterránea es, de por sí, un importante regulador del clima mediterráneo que, gracias a características favorables, que hasta ahora lo han distinguido, representa uno de los principales atractivos turísticos.

FIGURA 3: *Áreas Protegidas del Mediterráneo*³²



La presencia de zonas costeras y marinas con elevada concentración de especies desempeña también una función ecológica importante, como por ejemplo el Estrecho de Gibraltar que contribuye a la renovación y reposición de agua de manera natural, junto con los sesenta y nueve ríos que desembocan en Mar Mediterráneo y las lluvias. Esta y

³¹ UNEP/MAP-PLAN BLEU, *State of the environment and development in the Mediterranean (SoED)*, 2020, disponible en <https://planbleu.org/en/soed-2020-state-of-environment-and-development-in-mediterranean/>

³² *Ibid.*

otras áreas que presentan altos valores de biodiversidad han requerido de una protección especial. A tal efecto, existen mil doscientas treintatré *Áreas Marinas Protegidas* (AMP) de las cuales treintainueve son denominadas *Zona especialmente protegida de importancia para el Mediterráneo* (ZEPIM) con valor no solamente ecológico sino también cultural y científico y otras áreas en las que se aplican medidas de conservación. Todas estas áreas cubren el 8,9 por 100 del Mar Mediterráneo, pero solo el 10 por 100 implementa planes de gestión adecuados³³.

La salvaguardia y tutela del complejo ecosistema del Mediterráneo resulta claramente imprescindible para prevenir y reducir los impactos negativos que cada vez más amenazan esta región del planeta, al igual que otras.

2.2. Impactos directos e indirectos del turismo azul

En los últimos años, el turismo azul ha sido objeto de numerosos estudios sobre los impactos negativos que se están produciendo en los espacios costeros y marinos, donde la actividad turística tiene un papel relevante debido a su interacción con el ambiente, la economía, la sociedad y la cultura del destino. El análisis y evaluación de los diferentes impactos han sido principalmente abordados desde una perspectiva ambiental, social y económica, y tienden a considerarse por separado en base a cada una de ella. No obstante, es necesario tener en cuenta que cada tipología de impacto tiene un carácter multidimensional y existe una importante interrelación entre ellos, también en consideración de factores internos y externos al destino (tabla 1) como se muestra en la tabla a continuación elaborada a partir de la información presentada por el *Institut du développement durable et des relations internationales* (IDDRI) en 2023³⁴.

Retomando el caso del Mediterráneo, los ejemplos de impactos negativos relacionados directa o indirectamente con el turismo azul tienen implicaciones multidimensionales, como se demuestra a continuación en base a la información presentada por UNEP/MAP y Plan Bleu en 2020³⁵.

La urbanización y artificialización de las costas en la región del Mediterráneo ha sido un proceso, en gran medida, impulsado por el turismo. El creciente número de turistas, que se ha visto duplicado en los últimos veinte años, ha dado lugar a un modelo de aprovechamiento intensivo del espacio costero basado en la concentración, pero también en la dispersión urbana (*urban sprawl*) de infraestructuras,

³³ *Ibid.*

³⁴ SCIACCA, A. y BALESTRACCI, G., *op. cit.*

³⁵ *Ibid.*

zonas residenciales y turísticas (construcciones hoteleras y de segundas residencias), comerciales e industriales, con consiguiente masificación y modificación del paisaje. Actualmente, alrededor del 70 por 100 de la población mediterránea vive en las zonas urbanas, y una de cada tres personas vive en la costa. Debido al fuerte aumento de la población costera y migraciones hacia ella, la región mediterránea presenta un déficit en la producción de productos agrícolas y alimentarios para su propio consumo y, por tanto, depende del comercio internacional. Esto lleva consecuencias sobre la economía del destino y también sobre el medioambiente debido a la importación de productos y salud de la población. Además, el sector turístico y agrícola dependen de importantes recursos naturales como el agua, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La región norte del Mediterráneo que cuenta con abundantes recursos hídricos renovables (67 por 100) sufre de escasez de agua debido a factores como el crecimiento demográfico, la urbanización, el turismo, la creciente demanda de alimentos y energía, la contaminación y el cambio climático. Asimismo, el 49 por 100 de las aguas superficiales a lo largo de las costas mediterráneas se ve afectado por la contaminación y degradación de hábitat y no logra alcanzar el *Buen Estado Ambiental*³⁶, y el 46 por 100 de las aguas costeras presenta importantes fenómenos de eutrofización.

*Tabla 1. Impactos del turismo azul*³⁷

	Impactos ambientales	Impactos sociales	Impactos económicos
Factor interno	Artificialización y erosión costera (por ejemplo: nuevos modelos de desarrollo urbano costero). Contaminación del aire. Contaminación marina por plástico, derrames de petróleo, contaminación química. Degradación y pérdida de ecosistemas y de biodiversidad e impactos en la reproducción de especies. Exceso de uso de recursos: agua y energía	Alteración/perdida de la cultura, identidad y autenticidad local. Hiperfrecuentación de espacios públicos (por ejemplo: playas y parques). Exclusión y competitividad social (por ejemplo: gentrificación y conflictos entre residentes y turistas). Cambio y alteración de conductas sociales (por ejemplo: juego, consumo de alcohol, prostitución, etc.)	Estacionalidad y trabajo estacional. Baja remuneración y falta de conciliación familia-trabajo. Desigualdad en la distribución de ingresos turísticos. Alto costo de vida para residentes. Rápido crecimiento de la población

³⁶ El *Buen Estado Ambiental* se define como «El estado ambiental de las aguas marinas donde estas proporcionan océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos que son limpios, saludables y productivos». Comisión Europea.

³⁷ Fuente adaptada de *Ibid.*

	Impactos ambientales	Impactos sociales	Impactos económicos
Factor externo	Cambio climático: alteración del clima y aumento de eventos catastróficos	Cambio climático: cambio comportamiento turista	Cambio climático: cambio y redefinición de nuevos mercados turísticos
	Crisis sanitaria Covid-19: hiperfrecuentación y alteración de espacios naturales	Crisis sanitaria Covid-19: reducción de los viajes, seguridad sanitaria del turista, falta de coordinación de los países en la gestión de la emergencia en relación a la gestión del viaje	Crisis sanitaria Covid-19: restricción del viaje y pérdidas económicas asociadas al turismo. Incremento costes de transporte y alojamiento
	Tensiones geopolíticas (por ejemplo: conflicto ruso-ucraniano o israelí-palestino) pérdida o degradación de recursos naturales, recursos turísticos y áreas naturales afectadas por los conflictos	Tensiones geopolíticas (por ejemplo: conflicto ruso-ucraniano o israelí-palestino). Ansiedad de los viajeros. Reducción de los empleos relacionados con el turismo	Tensiones geopolíticas (por ejemplo: conflicto ruso-ucraniano o israelí-palestino) incremento precios de combustible y consecuente aumento en los precios del transporte. Reducción de los viajes. Reducción de las actividades turísticas

La degradación de los ecosistemas costeros y marinos está afectando negativamente la capacidad de los servicios ecosistémicos antes mencionados, reduciendo los beneficios para la salud humana y las actividades, muchas de las cuales están vinculadas al turismo azul. La explotación de los recursos marinos, como la pesca, y la pérdida de especies endémicas, como la posidonia oceánica, disminuyen la protección natural de los litorales y su resiliencia al cambio climático. En relación a este último fenómeno, la región del Mediterráneo resulta especialmente sensible al calentamiento del aire y la superficie marina respecto a otras regiones del planeta y a los eventos que ya se están produciendo como sequías, inundaciones, erosión e incendios y la reducción de precipitaciones. El turismo azul, como otros sectores, ya ha comenzado a verse afectado negativamente por los cambios en los patrones climáticos que, a su vez, está generando cambios en los patrones de este tipo de turismo en la región. Un reciente informe de la *Comisión Europea de Viajes*³⁸ ha puesto en evidencia que uno de los factores que más preocupa a los viajeros europeos se debe a «las posibles condiciones climáticas extremas» (8 por 100), después de otros

³⁸ EUROPEAN TRAVEL COMMISSION (ETC), *Annual Report 2022*, Luxemburgo, Office of the European Union, 2020.

factores como «los destinos turísticos superpoblados (9 por 100)» y «la guerra de Rusia en Ucrania (12 por 100)». Mientras que destinos como España siguen siendo preferidos por los viajeros, los destinos mediterráneos han experimentado una caída del 10 por 100 en los visitantes que desean visitar esta región, con respecto al año anterior (2022). Por el contrario, nuevos destinos se están posicionando en el mapa del turismo azul como la Bulgaria, Irlanda y Dinamarca. Según el informe, estos destinos están experimentando un «aumento de popularidad» y el cambio de preferencias de los viajeros hacia ellos pueden atribuirse a la búsqueda de lugares menos concurridos y con clima más fresco. Las condiciones climáticas extremas representan un factor preocupante no solamente para los turistas, para su bienestar y seguridad, sino también para todos los actores involucrados en la cadena de valor del turismo azul, que sigue siendo el segmento dominante de la industria turística. A modo de ejemplo, el mayor incendio forestal registrado nunca en la historia de la Unión Europea que tuvo lugar en verano de 2023 en Grecia, precisamente cerca de la ciudad costera de Alexandroupolis, produjo importantes impactos relacionados con el sector turístico tales como: cierre de aeropuertos, cancelación de vuelos, evacuación de hoteles, afectación de las vacaciones de los turistas, pérdidas económicas relacionadas con esta actividad y seguros de viaje³⁹, entre muchos otros.

Lo que se ha venido explicando anteriormente permite comprender como los impactos que directa o indirectamente están asociados al turismo azul pueden dar lugar a *impactos acumulativos* a corto y largo plazo. Por ende, requieren de un modelo de gestión capaz de identificar oportunidades y estrategias orientadas hacia un turismo azul sostenible y regenerativo.

2.3. Oportunidades y retos del Turismo Azul

De acuerdo con el informe sobre la Economía Azul de la Unión Europea⁴⁰ el turismo costero, marino y marítimo puede enfrentar los desafíos presentes y futuros y generar oportunidades de desarrollo económico local siempre y cuando su modelo de crecimiento, y los modelos de negocio turísticos, estén alineados con la Agenda 2030⁴¹

³⁹ WRIGHT, R., *El calor y los incendios forestales ponen en jaque al sector turístico en el sur de Europa*, Euronews [online], 8 de agosto de 2023, disponible en <https://es.euronews.com/viajes/2023/08/08/el-calor-y-los-incendios-forestales-ponen-en-jaque-al-sector-turistico-en-el-sur-de-europa>.

⁴⁰ SCIACCA, A. y BALESTRACCI, G., *op. cit.*

⁴¹ La Agenda 2030 es un plan de acción mundial adoptado por los países miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 que se compone de 17 ODS y 169 metas específicas y pretende abordar los desafíos más urgentes, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos.

y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la componen. Concretamente, el ODS14 (Vida Submarina), «conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible», incorpora el concepto y el plan de acción de la economía azul como estrategia a largo plazo para apoyar el crecimiento sostenible del sector marítimo. Este ODS tiene además una relación directa con otros ODS como el ODS13 (Acción por el Clima) y el ODS15 (Vida de Ecosistemas Terrestres) o indirecta como, por ejemplo, el ODS3 (Salud y Bienestar)⁴². La interconexión entre estos y otros ODS y la priorización de los mismos en base a las condiciones y necesidades de cada destino representa una oportunidad para el turismo azul para abordar cada tema, no de forma aislada sino, desde una óptica integrada de desarrollo sostenible. En esta línea, el informe del *Institut du développement durable et des relations internationales* (IDDRI)⁴³, identifica una serie de oportunidades y desafíos del turismo azul. En cuanto a las oportunidades se destacan:

— *Perfil de turista*: conocer el volumen, preferencias, actitud, duración de la estancia y variación de la distribución de turistas, también en relación al cambio climático, puede generar oportunidades para invertir en infraestructuras y mecanismos necesarios para la gestión sostenible del destino y su adaptación a las nuevas realidades territoriales y climáticas.

— *Crecimiento del mercado del turismo azul*: la demanda de actividades como el turismo cultural en zonas costeras, los eventos deportivos y gastronómicos, las actividades marítimas y el ecoturismo, pueden contribuir a diversificar y reducir la estacionalidad en las zonas costeras o la explotación de recursos naturales. El *pescatourism*, por ejemplo, es una actividad en fuerte crecimiento que combina la actividad pesquera involucrando la actividad turística e intentando reducir la sobrepesca.

— *Modelos de negocios turísticos innovadores*: el desarrollo económico basado en la sostenibilidad ambiental y social como los «negocios verdes y sociales», la acción climática y la economía circular pueden ayudar a desarrollar un sector turístico más inclusivo, resiliente, digital, y sostenible.

— *Soluciones basadas en la naturaleza (SBN)*: las acciones o procesos que utilizan los principios de la naturaleza para dar solución a distintos problemas relacionados con la gestión del destino pueden impulsar la adaptación y mitigación al cambio climático, la gestión de recursos como el agua, etcétera.

— *Colaboración entre las diferentes partes interesadas*: la colaboración a diferente escala, tanto a nivel de destino como a nivel inter-

⁴² HIGH LEVEL PANEL FOR A SUSTAINABLE OCEAN ECONOMY, *Transformations for a Sustainable Ocean Economy: A Vision for Protection, Production and Prosperity*, Washington DC, World Resources Institute, 2020.

⁴³ SCIACCA, A. y BALESTRACCI, G., *op. cit.*, p.45.

nacional multilateral entre países puede estimular acciones colectivas para el desarrollo sostenible y desde un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*) fomentando una visión común para el desarrollo sostenible del turismo azul.

— *Nuevos modelos de gobernanza de cogestión*: la cogestión entre diferentes entidades de un determinado espacio, por ejemplo, un área protegida, «permite abordar aspectos biológicos, culturales, económicos y preocupaciones políticas y empoderar a las comunidades a través de la colaboración e integración en los esfuerzos de conservación».

— *Herramientas integradas de gestión costero-marítima*: herramientas como el plan de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) o la Planificación Espacial Marina (PEM) permiten una gestión integrada de las costas y del mar para evitar conflictos y crear sinergias entre sectores (como el turismo) que utilizan los mismos espacios y recursos.

— *Conocimiento e investigación sobre el turismo azul sostenible*: el conocimiento y la investigación en el ámbito de la economía azul puede fomentar una mejor gestión de este modelo de desarrollo y generar herramientas para apoyar a las comunidades locales y empresas y entidades del sector turístico y adaptarse a los cambios.

— *Digitalización, innovación y «smart tourism»*: la aplicación de la tecnología puede sostener prácticas empresariales y modelos de gestión turística sostenible.

Estas mismas oportunidades han sido convertidas en acciones para que los destinos costeros puedan implementar un turismo azul más sostenible⁴⁴. Sin embargo, dicha implementación podría verse dificultada por factores relacionados como:

— *Las políticas y gobernanza turística*: la limitada o ausente cohesión e integración de políticas turísticas a diferentes niveles (internacional, nacional, regional y local), la carencia del modelo de gobernanza y la falta de visión y de compromiso a medio y largo plazo de las partes interesada puede impedir el desarrollo sostenible del modelo de economía azul.

— *Los recursos económicos y financieros*: los altos costos que las empresas turísticas deberían asumir para implementar prácticas más sostenibles y la limitación y accesibilidad a los incentivos financieros pueden repercutir en las inversiones en el turismo azul.

— *El conocimiento de las partes interesadas*: el conocimiento y el acceso a la información, recursos y experiencia técnica de los empresarios turísticos resultan necesarios para adoptar prácticas sostenibles y responsables de los espacios costeros y marinos y adaptarlas al contexto local. De lo contrario, la falta de comprensión de los beneficios asociados a estas prácticas puede derivar en el uso ineficiente de los recursos.

⁴⁴ SCIACCA, A. y BALESTRACCI, G., *op. cit.*, p.47.

3. MARCO DE REFERENCIA DEL TURISMO AZUL SOSTENIBLE

Debido a la necesidad de gestión integrada que requieren los espacios costeros y marinos y a la variedad de actores que, cada vez más, actúan en estos contextos, en la actualidad podemos encontrar un amplio abanico de herramientas para impulsar el desarrollo sostenible de las regiones litorales. Estas herramientas, que se presentan de manera sistematizada en el informe sobre el turismo azul⁴⁵ comprenden políticas, planes, programas, instrumentos de planificación, gestión y monitoreo, así como instrumentos financieros y sistemas de eco-certificación. Además, las iniciativas y acuerdos medioambientales internacionales, que ya a partir de los 1990 han promovido la planificación del desarrollo sostenible del turismo, como la Agenda 21 de 1992, han dado paso la actual Agenda 2030. El Acuerdo de París de 2015 es otro importante plan de acción para la reducción del aumento de temperatura media mundial, y su alcance depende, en gran parte, del sector turístico debido a los segmentos que lo conforman y que suelen ser altamente contaminantes (aviación, cruceros, servicios, alojamiento).

Estas herramientas definen conjuntamente el marco de referencia para el turismo azul, y las regiones costeras las pueden implementar adaptándolas a sus realidades.

En el caso del Mediterráneo el marco de gobernanza relativo al turismo azul tiene raíces profundas debido a la evolución histórica del turismo en esta región. El Plan de Acción para el Mediterráneo (PNUMA, 1975) y el Convenio de Barcelona (1976) representan los acuerdos ambientales multilaterales principales para proteger el medio marino y costero regional. Además, dos importantes herramientas políticas y de planificación ambiental europeas han sido adoptadas para la protección del mar de esta región: la Directivas Europeas concretamente la *Marine Strategy Framework Directive* (2008) diseñada para lograr el Buen Estado Medioambiental (WG-GES) de las aguas marinas, y la *Maritime Spatial Planning* (2014). Más allá de la protección y conservación de los ecosistemas y biodiversidad, la Iniciativa *WestMed* (2017) incorpora también el crecimiento azul sostenible, el empleo y la seguridad en la región del Mediterráneo occidental con el objetivo de lograrse mediante la coordinación y la cooperación de países relevantes de la región: Argelia, Francia, Italia, Libia, Malta, Mauritania, Marruecos, Portugal, España y Túnez.

Ya son muchos los destinos costeros que han adoptado la economía azul y el turismo costero y marítimo como estrategia de desarrollo local y turístico. En el contexto español, por ejemplo, destinos litorales

⁴⁵ TONAZZINI, D., FOSSE, J., MORALES, E., *et al.*, *op. cit.*

como Andalucía o insulares como las islas Canarias han elaborado sus propias estrategias y planes de acción respectivamente: (*La economía azul en Andalucía y Estrategia Canaria de economía azul 2021-2030*) basadas en este modelo de desarrollo.

La ciudad costera de Barcelona, en la que se profundiza a continuación, también sigue la ola de la economía azul orientando su estrategia de desarrollo hacia la protección y conservación su comunidad, economía e identidad históricamente basada en la estrecha relación entre los recursos de la costa y el mar Mediterráneo.

4. HACIA UN MODELO DE DESARROLLO BASADO EN EL TURISMO AZUL: EL CASO DE BARCELONA

Barcelona, como muchas otras ciudades del Mediterráneo, se ha caracterizado por un proceso de desarrollo histórico de transformación costera. Los Juegos Olímpicos del 1992 representaron la ocasión para impulsar la transformación de su litoral y activar un proceso importante de crecimiento urbano, pasando rápidamente de un pueblo costero a un destino turístico muy atractivo por las buenas condiciones climáticas, la proximidad a la costa y un ambiente sociocultural sugestivo. Todo ello, ha favorecido la consolidación del turismo urbano que actualmente domina la economía de esta metrópoli pero que, al mismo tiempo, determina toda una serie de externalidades negativas a nivel ambiental y socioeconómicas. Estos impactos tienen lugar prevalentemente en la zona costera, y especialmente en el distrito de *Ciutat Vella*⁴⁶ en el que se ubican también las infraestructuras portuarias integradas con el centro de la ciudad, como el *Port Vell* y el Puerto Olímpico que, como hemos visto anteriormente, reciben el mayor flujo de turismo del área euro-mediterránea. Además, el consumo de recursos como agua y energía se ven especialmente afectados por el sector turístico, y sobre todo por el segmento del alojamiento que, en el caso del agua, es tres veces más que el del residente⁴⁷. Con base en el estudio de Anna Rico *et. al*⁴⁸, la huella de carbono media de un turista (el que se aloja en la ciudad) en Barcelona es de ciento doce kilogramos de CO₂eq/día y cuarenta y tres kilogramos de CO₂eq/día de un excursionista (el que visita la ciudad sin alojarse en ella). Además, la fuente principal de emisiones de gases de efecto invernadero es causada por el transporte aéreo (96 por 100). Teniendo en cuenta estos y otros impactos que el sector turístico genera en la

⁴⁶ AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Análisis de externalidades ambientales del turismo en Barcelona*, Barcelona, 2019.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ RICO, A., MARTÍNEZ-BLANCO, J., MONTLLÉO, M., *et al.*, «Carbon footprint of tourism in Barcelona», *Tourism Management*, vol. 70, 2019, pp.491-504.

ciudad y en los recursos locales, como por ejemplo la crisis hídrica, que a menudo limita el uso de este recurso por parte de la población, o las olas de calor cada vez más frecuentes, una serie de planes e iniciativas intentan garantizar el desarrollo sostenible y responsable de esta ciudad y de sus ecosistemas naturales, especialmente los que están relacionados con sus costas y el mar. En este sentido, en 2018 el Ayuntamiento de Barcelona elaboró el *Plan Litoral*: un plan estratégico de las zonas costeras de la ciudad, a través de un proceso participativo con la ciudadanía y los agentes clave de la ciudad y pensado para integrar «el disfrute de los ciudadanos, de modo que sea un espacio público con continuidad urbana, bien comunicado y cohesionado, con usos y actividades vinculados a la economía azul y social, y adaptado a la transición energética y al cambio climático».

Este Plan, que cuenta con una experiencia de diez años y se alinea a los ODS, se compone de quince estrategias y sesenta y un proyectos que apostan por el conocimiento, la tecnología, la innovación y una gobernanza integrada marítima-terrestre. La Economía Azul constituye el 4,3 por 100 del PIB de Barcelona y el 1,4 por 100 del empleo de la ciudad y por eso el turismo azul forma parte integrante de la visión y los objetivos de este Plan⁴⁹. Entre las actividades de turismo azul en la ciudad podemos destacar el *pescatourism*: empresas turísticas, como *Cap a mar*, organización familiar de pescadores del antiguo barrio marinero de la Barceloneta, promueven actividades que dan a conocer el patrimonio cultural, el conocimiento y los valores de la pesca, concienciando y respetando la relación entre esta actividad y el mar. Esta, como muchas otras empresas, forma parte de Barcelona+Sostenible una red de organizaciones (más de mil) comprometidas con la sostenibilidad ambiental, social y económica, las personas y el entorno. Otra actividad de turismo azul que fomenta la ciudad de Barcelona es el turismo deportivo, que como hemos visto anteriormente sigue creciendo y se verá especialmente representado entre los meses de agosto y octubre del 2024 con la celebración de la 37.^a edición de la *America's Cup* (Copa América), la competición más importante del mundo de la vela y también la competición deportiva más antigua de la historia (1851), anterior a los Juegos Olímpicos modernos que se iniciaron en 1896. Este gran evento ha sido concebido con criterios de sostenibilidad y su propósito se centrará en la inversión en proyectos comunitarios locales como parte de la Economía Azul de Barcelona, y en la Agenda 2030. Este evento, que sin duda generará beneficios económicos para la ciudad y los diferentes sectores involucrados, al mismo tiempo contribuirá a la llegada de un importante flujo de turismo que deberá ser gestionado adecuadamente para evitar posibles externalidades ne-

⁴⁹ AJUNTAMENT DE BARCELONA Y BARCELONA ACTIVA. *Medida de gobierno Impulso de la Economía Azul en Barcelona. Impulso y promoción de los sectores azules como nuevo polo económico para la ciudad*, Barcelona, 2021.

gativas que se acumularían a las ya presentes con la actividad turística de la ciudad. En esta línea, la *Xarxa Marítima de I+D+i* de Catalunya (*BlueNetCat*)⁵⁰ trabaja activamente para crear y difundir conocimiento científico basados en proyectos de investigación y transferencia tecnológica enfocados en los ODS12 (Producción y consumo responsables), ODS13 (Acción por el clima), ODS7 (Energía asequible y no contaminante), y ODS4 (Educación de calidad), entre otros, enfocado a la conservación de la costa y el mar de la costa catalana del Mediterráneo.

5. REFLEXIONES FINALES

El presente capítulo ha explorado el turismo azul, considerado como un modelo de desarrollo sostenible y regenerativo para los destinos litorales.

Después de un primer *excursus* histórico sobre la evolución del concepto, se ha analizado su enfoque y los principios que lo sustentan, y que resultan alineados a las vertientes del desarrollo sostenible. Asimismo, la caracterización del turismo azul en términos económicos ha permitido comprender las implicaciones que este también tiene a nivel social y ambiental y su importancia para las comunidades costeras y la economía azul.

Seguidamente, se ha observado en qué medida el turismo costero y marítimo depende de la integridad de los recursos naturales que actualmente se ven fuertemente afectados por procesos antrópicos, climáticos y también internos y externos al destino. Por ende, las herramientas de gestión y gobernanza, la cooperación entre las partes involucradas, y el conocimiento de los valores y beneficios de prácticas sostenibles ligadas al turismo azul se consideran oportunidades importantes para abordar los desafíos presentes y futuros de la costa y del medio marino.

A modo ejemplificativo, la región mediterránea, como *hotspot* de biodiversidad internacional, y la ciudad de Barcelona, como destino costero basado en la economía azul, han sido considerados en este análisis.

Como hemos podido observar a lo largo de este capítulo, el turismo azul ya forma parte de la estrategia de desarrollo de varias ciudades costeras del Mediterráneo, sin embargo, existe una relevante dificultad para que este modelo de desarrollo económico garantice el uso sostenible de dos ecosistemas tan complejos y estrechamente interconectados

⁵⁰ El Grupo de investigación de Turismo, Cultura y Territorio (TURCiT) del CETT es uno de los sesenta y siete grupos de investigación que forman parte de esta importante red que tiene como misión, visión y valores, establecer puentes entre el mundo de la investigación y la sociedad para transferir conocimientos y trabajar juntos para tener un mundo más sostenible y respetuoso con nuestro mar.

como la costa y el mar y responda a las necesidades locales y a las de todas las partes interesadas. Para ello, el principal reto del turismo azul, como herramienta de desarrollo costero, consiste en reducir los impactos ambientales, sociales y desigualdades económicas que siguen incidiendo en los destinos costeros.

RESUMEN: El Turismo Azul (TA), que hace referencia al Turismo Costero y Marítimo (TCM), representa aproximadamente el 50 por 100 del sector turístico mundial y es el segmento más dominante de la Economía Azul (EA) para el que se prevé una fuerte expansión de cara al 2030. El desarrollo sostenible de este sector será crucial para los destinos costeros y su cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Pero ¿cuáles son los factores clave, asociados al Turismo Azul, necesarios para lograr este desarrollo sostenible en espacios costero-marítimos caracterizados por el sector turístico? A partir de esta pregunta de investigación, el presente trabajo profundiza en la caracterización del concepto de Turismo Azul desde múltiples perspectivas relacionadas con las vertientes de la sostenibilidad, e identifica tanto los factores condicionantes que limitan o determinan su desarrollo, como sus retos y posibilidades. Asimismo, considerando la región del Mediterráneo, que representa el 30 por 100 del turismo global, y concretamente el caso de Barcelona, se presentan algunos ejemplos de entidades y empresas que están implementando acciones estratégicas comprometidas con el Turismo Azul. Las reflexiones finales destacan la potencialidad del Turismo Azul desde una perspectiva holística como estrategia y herramienta de desarrollo sostenible.

PALABRAS CLAVES: Economía Azul; turismo costero y marítimo; Mediterráneo; gestión sostenible; ODS 14.

ABSTRACT: Blue Tourism (BT), which refers to Coastal and Maritime Tourism (CMT), represents approximately 50 por 100 of the global tourism sector and is the most dominant segment of the Blue Economy (BE) which is expected to increase by 2030. The sustainable development of this sector will be crucial for coastal destinations and their compliance with the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda. But, what are the Blue Tourism-associated key factors necessary to achieve sustainable development in coastal and maritime spaces characterized by the tourism sector? Based on this research question, this work delves into the characterization of the concept of Blue Tourism from multiple perspectives related to the sustainability pillars. It identifies both the conditioning factors that limit or determine its development, as well as its challenges and possibilities. Likewise, considering the Mediterranean region, which represents 30 por 100 of global tourism, and specifically the case of Barcelona, some examples

of entities and companies implementing strategic actions committed to Blue Tourism are presented. The final reflections highlight the potential of Blue Tourism from a holistic perspective as a strategy and tool for sustainable development.

KEYWORDS: Blue Economy; coastal and maritime tourism; Mediterranean; sustainable management; SDG 14.

TURISMO SOSTENIBLE Y MEDITERRÁNEO: LA FUNCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Laura HUICI SANCHO¹

Profesora de Derecho Internacional Público
Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA PROMOVER UN TURISMO SOSTENIBLE. 2.1 La progresiva presencia del turismo como tema de interés en el proceso de integración europea. 2.2 Los límites de la atribución de competencias explícitas a la Unión Europea en turismo y el objetivo de un turismo sostenible. – 3. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UN TURISMO SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO. 3.1 La incidencia del derecho de la Unión Europea en la promoción de un turismo sostenible para proteger el Mediterráneo. 3.2. El turismo sostenible en el Mediterráneo: una aproximación a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. – 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El Mediterráneo es mar común a siete Estados miembros de la Unión Europea (UE): España, Francia, Italia, Malta, Croacia, Grecia y Chipre. El turismo constituye una industria principal en todos ellos. De hecho, en el litoral mediterráneo, se concentra el volumen más alto

¹ El presente trabajo constituye una contribución al proyecto de investigación «Competencias de la Unión Europea en turismo: ¿hacia una estrategia de turismo sostenible y responsable?, Convocatoria de proyectos de investigación 2022 del Observatorio de Derecho Público (IDP) y al Proyecto OJIGobTuS, PID2022-137996NB-I00 financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033/ y por FEDER Una manera de hacer Europa.

de turismo costero y marítimo de toda la UE². Esta situación comporta una serie de riesgos inherentes al turismo desde la perspectiva de la sostenibilidad, en su triple dimensión económica, medioambiental y social, que se ven agravados en el turismo costero y marítimo, por la coincidencia de un creciente número de actividades humanas en el mismo espacio.

Según la *Carta del Turismo Sostenible*, aprobada por la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada en Lanzarote en 1995, este se define como aquel turismo «soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales»³.

La Carta añade que:

[...] siendo el turismo un potente instrumento de desarrollo, puede y debe participar activamente en la estrategia del desarrollo sostenible. Una buena gestión del turismo exige garantizar la sostenibilidad de los recursos de los que depende⁴.

Con estos términos se evidencia la tensión que caracteriza la relación del turismo con el desarrollo sostenible. Por un lado, el turismo es un instrumento para el desarrollo económico que, además, ayuda a promover un mayor acercamiento entre los pueblos, el mejor conocimiento mutuo, la diversidad cultural, las relaciones de amistad y, en general, puede proporcionar un mejor nivel de vida. Por otro lado, el turismo puede también poner en riesgo todo lo anterior, siendo fundamental que el sector turístico incorpore la sostenibilidad en el desarrollo de todas sus actividades porque su propia supervivencia depende del respeto del entorno en el que se desarrolla y sobre el cual impacta de manera directa.

² Según la Organización Mundial del Turismo (UNWTO), Europa es el primer destino de viajeros internacionales, siendo el Sur de Europa y el Mediterráneo la zona que recibe un mayor número de turistas. Los datos señalan que 594.9 millones de viajeros llegaron a Europa en 2023. De ellos, 265,1 millones en el sur y el litoral Mediterráneo (*World tourism Barometer*, vol. 21, Issue 3, septiembre 2023, p. 6). También según datos de la UNWTO, en 2019-2020, el turismo representaba el 3,2 por 100 del PIB en Francia, el 5,4 por 100 en España, el 5,7 por 100 en Italia, el 11,8 por 100 en Croacia y el 6 por 100 en Grecia. No se dispone de datos de Chipre o Malta (disponibles en www.unwto.org/es/datos-turismo/resultados-turisticos-globales-regionales (consultado el 26/10/2023)). Otras fuentes sitúan el turismo en un 15 por 100 del PIB de Chipre y en un 21 por 100 en Malta (ICEX, *El mercado del turismo en Chipre*, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Atenas, 2022, y ICEX, *Informe Económico y Comercial. Malta.*, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Roma, 2021, disponibles en www.icex.es/content/dam/es/icex/oficinas/011/documentos/2022/07/documentos-anexos/DOC2022911747.pdf y en www.icex.es/content/dam/es/icex/documentos/quienes-somos/donde-estamos/red-exterior/malta/Informe%20econ%C3%B3mico%20y%20comercial.%20Malta%202021.pdf).

³ Apartado 1 de la Carta de Turismo Sostenible, 1995.

⁴ *Ibid.*

Dentro del turismo, el turismo costero y marítimo en el Mediterráneo es uno de los más intensivos y tiene un fuerte impacto en el entorno. Se trata de un turismo altamente sensible a las crisis, que se caracteriza por un alto nivel de estacionalidad y es muy dependiente de las condiciones climáticas. En este contexto, el objeto del presente capítulo es analizar cómo ha incidido la UE en la sostenibilidad del turismo en el Mediterráneo. Para ello, primero, se expone cómo se han desarrollado las competencias de la UE para promover un turismo sostenible y, segundo, se analizan algunos de los principales instrumentos disponibles y su impacto en el Mediterráneo.

2. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA PROMOVER UN TURISMO SOSTENIBLE

Las competencias de la UE dependen de lo acordado por los Estados miembros en los Tratados constitutivos. Según el art. 5.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE): «la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución», y su ejercicio «por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

La UE no es competente para decidir cuáles son sus propias competencias y ello se refiere tanto a los ámbitos materiales sobre los que la Unión desarrolla sus políticas, como al alcance de su poder de acción. Ahora bien, el principio de atribución de competencias no impide que la UE desarrolle las acciones necesarias para conseguir sus objetivos, aunque un ámbito material no figure entre los explícitamente previstos en los Tratados (art. 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o TFUE). En base a ello, es preciso señalar que la incorporación del turismo a la acción de las instituciones europeas se ha ido produciendo de forma progresiva.

El turismo facilita las relaciones entre Estados miembros y tiene una creciente relevancia económica, haciéndose cada vez más evidente la incidencia en él de las políticas europeas⁵. Esta incorporación del turismo en la agenda de la Unión ha sido paralela, en el tiempo, al surgimiento y evolución de la noción de desarrollo sostenible en el ámbito internacional y, en particular, a su introducción en el derecho de la UE. El turismo se considera un instrumento de desarrollo económico, pero a la vez es una actividad que tiene, o puede tener un fuerte impacto en el medio ambiente y en el entorno social de los lugares de destino⁶.

⁵ AIREY, D., «European government approaches to tourism», *Tourism management*, diciembre 1983, pp. 242-243

⁶ ESTOL, J. and FONT, X., «European tourism policy: Its evolution and structure», *Tourism Management*, 2016, núm. 52, p. 235. Sobre la evolución de la noción de desarrollo sostenible en Derecho internacional véase RODRIGO, A. J., *El desafío del desarrollo sostenible*, CEI International Affairs, Tribuna internacional 17, Marcial Pons, Madrid, 2015; y en derecho de la UE

2.1. La progresiva presencia del turismo como tema de interés en el proceso de integración europea

En las *Initial guidelines for a Community policy on tourism*, publicadas en 1982, la Comisión Europea destacaba la creciente relevancia económica del turismo y la incidencia que, en este ámbito, tienen las medidas de derecho comunitario sobre libre circulación de personas, la libre prestación de servicios, la energía, la política de transportes, el desarrollo regional y la protección medioambiental⁷. El documento concluye señalando que, por ello, la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) debía promover el desarrollo del turismo en los Estados miembros y fijar sus prioridades al respecto. Se inicia así una constante en la que las instituciones comunitarias se aproximan al turismo por su potencial para favorecer el crecimiento y desarrollo económicos, a la vez que se reconoce su estrecha conexión con varias de las competencias que tenía atribuidas la CEE⁸.

A partir de este primer documento, el turismo va a ser un tema de interés para la CEE incentivado por diversos aspectos; su ampliación hacia el Mediterráneo (Grecia se adhiere en 1981 y España y Portugal en 1985); la reforma de los Tratados realizada con el Acta Única Europea, en 1986, que consolida las políticas de Medio Ambiente, Protección de los consumidores y Cohesión Económica y Social, introduciendo estos títulos competenciales en los Tratados, y permite la consecución del Mercado Interior, en 1993⁹.

Aproximadamente en los mismos años en que, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, el informe *Nuestro futuro común*, define el desarrollo sostenible como «el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades»¹⁰, y se celebra la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987 a 1992), en el seno de la CEE, el Consejo adopta su Decisión 86/664 por la que se establece un procedimiento de consulta y coordi-

Kenig-Witkowska, M. M., «The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law.» *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, 1, 2017, pp. 64-80.

⁷ *Initial guidelines for a Community policy on tourism*, Bulletin of the European Communities Supplement 4/82, p. 9. Ese mismo año la Asamblea general de la ONU adopta la Carta Mundial de la Naturaleza, considerada uno de los precedentes relevantes en la evolución hacia la noción de desarrollo sostenible (RODRIGO, A. J., *El desafío...*, op. cit., p. 26).

⁸ Según señala D. Airey, esta aproximación al turismo no difiere mucho de la de los propios Estados miembros, en los que el turismo es un instrumento de «regional development, social tourism, protecting the environment. reducing seasonality and protecting the consumer». AIREY D. «European...», op. cit., pp. 243-244.

⁹ ESTOL, J. y FONT, X., «European tourism...», op. cit., p. 233.

¹⁰ Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, doc. A/42/427, de 4 de agosto de 1987.

nación entre los Estados miembros a través de la creación del Comité Consultivo de Turismo, compuesto por los Ministros de Turismo de los Estados miembros¹¹, se proclama 1990 como Año Europeo del Turismo, se adopta la *Resolución del Consejo sobre una mejor distribución estacional y geográfica del Turismo*¹², se aprueba la primera *directiva relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados*¹³, y se adopta la Decisión del Consejo por la que se aprueba un plan de acciones comunitarias a favor del turismo¹⁴. Este último acto relaciona el turismo con la política europea de cohesión económica y social y, entre las acciones previstas en el Anexo destacan, varias cuestiones relevantes para un turismo sostenible como, la relación entre turismo y protección del medio ambiente, o la adopción de medidas que contribuyan a desestacionalizar el turismo¹⁵.

La primera referencia explícita al turismo en los Tratados constitutivos se produce con la reforma realizada en el Tratado de Maastricht, en 1992. Las medidas en turismo aparecen en el art. 3 t) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) como instrumento al servicio del desarrollo económico en el seno de la Unión.

En 1995, el Libro Verde de la Comisión sobre *El papel de la Unión en materia de Turismo*, vincula el turismo al objetivo de «crecimiento sostenible» previsto en el art. 2 del TCE. También se destaca el valor del turismo para la cohesión económica y social y para la promoción de la identidad europea a través de la ciudadanía europea y la libre circulación de personas. Igualmente, es de interés, la referencia a la dificultad de definir qué es el turismo y ello porque, por un lado, según recuerda la Comisión europea, el alcance de esta noción depende de lo que el propio turista define como tal y, por otro lado, porque tanto en la producción como en el consumo turístico, los bienes públicos tienen una gran relevancia lo que confiere:

[...] al Estado el papel de garante del equilibrio óptimo entre desarrollo y salvaguarda de los recursos para las generaciones futuras y entre la eficiencia y la equidad¹⁶.

La consecución de una política de turismo sostenible se vincula así a la planificación del territorio y, desde la perspectiva de la UE, a la planificación del desarrollo del espacio europeo. La Comisión propone adoptar una triple óptica que parte «de la mejora del bienestar del turista, de la protección y aprovechamiento del patrimonio y de la

¹¹ DO L 384, de 31/12/1986.

¹² DO C 340, de 22/12/1986.

¹³ DO L 158, de 23.6.1990.

¹⁴ Decisión de 13 de julio de 1992, DO L 231, de 13.8.1992.

¹⁵ El Anexo de la Decisión contiene una relación de los temas a abordar.

¹⁶ Doc. COM(95) 97 final, Bruselas, 04/04/1995, pp. 28-29.

estimulación del crecimiento y de la competitividad de las empresas»¹⁷ y concluye preguntándose si la UE será capaz de integrar todos estos intereses en la lógica del turismo sostenible¹⁸.

En su Resolución sobre el Libro Verde, el Parlamento Europeo define cuáles deben ser los objetivos de la política comunitaria de turismo sostenible. La Resolución indica que dicha política debía centrarse en mejorar la calidad del sector, reconocer y garantizar los derechos de los trabajadores, para facilitar también un empleo de calidad, y consiguientemente una mejor formación, velar por la conservación del patrimonio cultural y medioambiental y, muy particularmente, fomentar la cooperación y coordinación entre todos los actores implicados en el desarrollo del turismo dentro de la UE y también internacionalmente¹⁹.

Estas propuestas no consiguieron, sin embargo, que se incluyera un nuevo título de competencias sobre turismo el Tratado de Ámsterdam, manteniéndose únicamente la ya señalada referencia a la posibilidad de adoptar medidas en turismo. Un cambio que sí se produce con el Tratado de Ámsterdam, es la modificación de los términos «crecimiento sostenible» que se sustituyen por «crecimiento equilibrado y sostenible»²⁰.

La Comunicación de la Comisión *Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo Seguimiento de las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo*, de 1999, mantiene la promoción de la actividad turística como eje vertebrador, destacándose en este caso las cuestiones relativas a la mejora de las condiciones laborales del sector, así como, la necesidad de una mejor formación de los profesionales²¹. La dimensión social se incorpora al turismo sostenible, a la vez que la Comisión señala también la necesidad de desarrollar una política europea de turismo que responda a la relevancia económica del sector²².

Una nueva Comunicación de la Comisión, titulada *Un marco de cooperación para el turismo europeo*, destacaba en 2001 la necesidad

¹⁷ *Ibid.*, p. 16.

¹⁸ *Ibid.*, p. 26. El Anexo I del Libro Verde contiene también reflexiones interesantes sobre la dificultad de definir el turismo.

¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 13/02/1996, sobre el *Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión en materia de turismo*, DO C 65, de 4/03/1996, p. 3.

²⁰ KENIG-WITKOWSKA, M. M., «The Concept of Sustainable...», *op. cit.*, p. 66.

²¹ DO C 178, de 23.6.1999, pp. 3-13.

²² Como recuerda A. Rodrigo, precisamente entre las aportaciones de la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible de 2002 figura «la reconceptualización del desarrollo sostenible [...] para incluir en él un tercer pilar que no estaba formulado de manera expresa en la Conferencia del Río pero que a partir de la Declaración de Copenhague sobre desarrollo social de 1995 empieza a aparecer junto al desarrollo económico y la protección del medio ambiente, el desarrollo social», RODRIGO, A. J., *op. cit.*, p. 32.

de, primero, fomentar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, segundo, desarrollar métodos y herramientas para medir y evaluar los datos e información sobre turismo, tercero, trabajar para mejorar la política de transportes, cuarto, apoyar a las pymes en turismo, quinto, mejorar la formación de los profesionales y, sexto, incrementar las medidas de protección del medio ambiente²³.

La Resolución del Consejo de 21 de mayo de 2002, sobre el *futuro del turismo europeo*, destaca el valor del turismo para el proceso de integración europea e invita a la Comisión a trabajar para consolidar el papel de la UE en el turismo mundial²⁴. En 2003, la Comisión publica otra Comunicación, esta vez relativa a *Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo*, en la que proporciona ya explícitamente una definición de turismo sostenible como ««un turismo viable económica y socialmente y que mantiene sus vínculos con el medio ambiente y la cultura locales [...] Estas tres facetas son interdependientes»²⁵.

La Comisión destaca la necesidad de que todos los actores, públicos y privados del sector del turismo, trabajen conjuntamente y de que se desarrolle una buena gobernanza. La Comisión identifica también tres retos principales que, en su opinión, deben abordarse. Los dos primeros, el de la estacionalidad y el del transporte, son retos que ocupan la acción de la UE en turismo desde un principio, como ya se ha indicado. El tercer reto, según la Comisión, es el de la individualidad con la que, cada vez más, nos aproximamos al turismo, sin que haya una concienciación general de los problemas que esto supone para la sostenibilidad²⁶. Frente a ello, las propuestas para lograr un turismo sostenible se centran en la calidad en la producción de bienes y servicios, así como, del empleo. Para potenciar la evolución hacia un turismo sostenible se promueven tres objetivos principales: la creación de sistemas de certificación, lo que supone definir indicadores comunes y garantizar la fiabilidad de los datos; la utilización de las nuevas tecnologías; la planificación del territorio y una atención especial a las necesidades de la población local del destino²⁷.

²³ Comunicación de 13 de noviembre de 2001, COM(2001) 665 final. Cabe señalar que el 15 de mayo de 2001 la Comisión había aprobado una Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (COM(2001) 264 final) cuyas propuestas se recogieron en las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de ese año.

²⁴ Resolución del Consejo de 21 de mayo de 2002 sobre el futuro del turismo europeo (DOCE C 135, de 6/06/2002). Como destaca G. Porras, esta resolución supone un cambio de posición en el seno del Consejo frente a la reticencia existente en algunos Estados miembros para reconocer un mayor protagonismo a la UE en turismo (PORRAS OLALLA, G., «La promoción del turismo en el marco de la Unión Europea», *Estudios turísticos*, 152, 2002, pp. 22-33).

²⁵ Comunicación de 21 de noviembre de 2003, COM(2003) 716 final, p. 5.

²⁶ *Ibid.*, pp. 6-7.

²⁷ *Ibid.*, pp. 7-8.

En este contexto y con el apoyo del Consejo²⁸, la Comisión publica su Comunicación sobre *Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo*, en 2006, en la que se repiten varias de las consideraciones anteriores, pero se hace especial hincapié en el impacto del turismo sobre los recursos y el entorno naturales, los problemas del sobreturismo y la necesidad de un turismo inclusivo²⁹. Esta iniciativa viene seguida de la adopción, en 2007, de la *Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo*³⁰, en la que se destaca el fuerte impacto del turismo en el crecimiento del empleo en la UE, especialmente el empleo juvenil, pero a la vez se evidencia claramente la tensión que el desarrollo del turismo plantea en el entorno natural, cultural y social de los lugares de destino. La dimensión social se presenta así en toda su complejidad dado que se refiere, tanto a la atención a los trabajadores, como al impacto del turismo en las sociedades de destino. En este contexto, la Agenda mantiene las líneas anteriores, profundizando el marco de acción en el apoyo a políticas públicas nacionales que sean adecuadas a la gestión sostenible de los destinos, a la competitividad de las empresas y a la sensibilización de los turistas sobre los retos de la sostenibilidad.

2.2. Los límites de la atribución de competencias explícitas a la Unión Europea en turismo y el objetivo de un turismo sostenible

La atribución explícita de competencias sobre turismo a la UE llega finalmente con el Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009. El turismo se incluye en el listado de competencias del art. 6 TFUE, dentro de las llamadas competencias de apoyo y coordinación de los Estados miembros. El sentido literal de los términos del TFUE, tanto en el art. 6 como en el art. 195, específicamente referido al turismo, indica que las competencias de la UE en turismo son muy limitadas lo que parece condicionar su capacidad para favorecer la consecución de un turismo sostenible. No obstante, como se verá en las próximas páginas, la naturaleza multifacética del turismo y la triple dimensión de la sostenibilidad (económica, social y medioambiental), permiten afirmar que la UE es un sujeto activo en la promoción de un turismo sostenible, si bien su aproximación sigue evolucionando.

Según el art. 6 TFUE, entre otros ámbitos, en turismo:

²⁸ Conclusiones del Consejo de la UE sobre la sostenibilidad del turismo europeo, 18 de abril de 2005.

²⁹ Comunicación de 17 de marzo de 2006, COM(2006) 134 final.

³⁰ Comunicación de 19 de octubre de 2007, COM(2007) 621 final.

[...] la Unión dispondrá de competencias para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros [...] en su finalidad europea.

El art. 195.1 constituye el nuevo Título xxii del TFUE y especifica que:

La Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular, promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector.

Con este fin, la Unión tendrá por objetivo:

- a) fomentar la creación de un entorno favorable de desarrollo de las empresas en este sector;
- b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.

Para conseguir esos objetivos, se reconoce, art.195.2 TFUE, el poder del «Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (para establecer) las medidas específicas [...] con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

Esta referencia explícita a la imposibilidad de adoptar medidas de armonización limita claramente la competencia de la UE para desarrollar una política europea de turismo³¹. Ello parece verse confirmado por el hecho de que una búsqueda en la base de datos de legislación de la UE muestra una escasa utilización de art. 195 TFUE, como base jurídica de normas de derecho derivado. Además, cuando se utiliza, se acompaña de otras disposiciones del tratado porque son actos legislativos que no se refieren exclusivamente al turismo y que se adoptan sobre varias bases jurídicas acumuladas³². Desde nuestra perspectiva,

³¹ Así lo destacaba acertadamente A. M. Moreno Molina, en la conferencia pronunciada en la Universitat de Barcelona el 16 de enero de 2024.

³² Solo 3 Reglamentos se habían adoptado desde 2009 a 2023 con el art. 195 como base jurídica. Dos referidos al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura y una a la Política Marítima Integrada (Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, y por el que se modifica el Reglamento (UE), DO L 247 de 13/7/2021, p. 1-49; Reglamento (UE) núm. 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 2328/2003, (CE) núm. 861/2006, (CE) núm. 1198/2006 y (CE) núm. 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) núm. 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo DO L 149 de 20.5.2014, p. 1-66 y Reglamento (UE) núm. 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2011, por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la política marítima integrada Texto pertinente a efectos del EEE DO L 321 de 5/12/2011, p. 1-10). Además el art. 195 TFUE se incluye también como base jurídica de la 2014/390/UE: Decisión del Consejo, de 23 de junio de 2014, relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE en relación con la modificación del Protocolo 31 del Acuerdo EEE sobre la cooperación en sectores específicos no incluidos en las cuatro libertades, DO L 184

interesa destacar que la mayoría de los actos de derecho derivado, que incluyen el 195 TFUE como base jurídica, tienen precisamente por objeto actividades relacionadas con el turismo costero y marítimo.

La sostenibilidad no se menciona explícitamente en las disposiciones del Tratado sobre turismo, pero las competencias de la UE deben ejercerse de conformidad con sus objetivos generales y el art. 3 TUE prevé que la UE «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa» incluyendo en esta noción una dimensión económica, social y medioambiental³³. El desarrollo sostenible es pues un objetivo que debe inspirar todas las políticas de la UE.

De hecho, desde el Tratado de Maastricht y la implementación del *V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente. Hacia un desarrollo sostenible*, adoptados ambos en 1992, se reconoce explícitamente la necesidad de integrar las cuestiones ambientales y de desarrollo sostenible en el resto de las políticas de la UE³⁴. El turismo es precisamente uno de los sectores definidos para evaluar los avances del Programa y ello pese a que, como la Comisión europea reconocía, no era una materia sobre la que se hubieran conferido competencias a la UE. Pero, según destacaba la propia Comisión, el turismo «como actividad económica interfiere en muchas políticas comunitarias diferentes, en las cuales influye y por las que, a su vez, es influenciado» y de este modo es un ámbito muy relevante en el objetivo del desarrollo sostenible³⁵. Además, el turismo es una de esas actividades:

del sector privado que depende directamente de la calidad de los recursos naturales [...] En estas condiciones, es fundamental establecer límites claros a la presión sobre los recursos naturales para asegurar que esos recursos tienen tiempo de recuperarse y mantener su productividad a largo plazo³⁶.

de 25/6/2014, p. 16-17 y del Reglamento (UE) núm. 1287/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) (2014-2020) y por el que se deroga la Decisión núm. 1639/2006/CE Texto pertinente a efectos del EEE, DO L 347 de 20/12/2013, p. 33-49.

³³ El art. 3.3 TUE indica que este desarrollo sostenible de Europa estará basado en «un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado, altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente».

³⁴ El Informe provisional de aplicación del Programa se refiere a un nuevo enfoque en las políticas de la UE que comporta la integración de los temas de medio ambiente y desarrollo sostenible. Véase la Comunicación de la Comisión. *Revisión del Programa de política y acción de la Comunidad Europea en relación con el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible*. «Hacia un desarrollo sostenible», de 30 de noviembre de 1994, COM(94) 453 final.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Revisión de la política medioambiental 2003. Consolidar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible*, de 3 de diciembre de 2003, COM(2003) 745final.

Como se desprende del análisis realizado en el apartado anterior, todas estas consideraciones influyeron en la progresiva atención del derecho de la UE al turismo y, en buena medida, contribuyeron a su inclusión como nuevo título competencial en el Tratado de Lisboa³⁷.

La apuesta de la Comisión por el crecimiento del turismo es nuevamente clara en la comunicación titulada *Europa primer destino turístico mundial*, que se publica en 2010 ya con el Tratado de Lisboa en vigor³⁸. Como se indica en la introducción, esta Comunicación pretende responder a la situación de crisis en el sector provocada por la crisis económica y financiera de 2008 y por los efectos de la erupción del volcán Eyjafjöll en el transporte aéreo. La Comisión reconoce la importancia cada vez mayor del turismo en la economía de la UE, reiterando su interés en seguir trabajando para mejorar la competitividad del sector y promover su «crecimiento sostenible».

Ahora bien, el documento también reconoce la persistencia de los problemas y plantea la necesidad de nuevas acciones. Se mantiene el objetivo de un desarrollo del turismo que sea sostenible, que además sea responsable y de calidad, para consolidar la imagen de Europa como destino de turismo sostenible, maximizando el potencial de las políticas de la UE y su apoyo financiero al desarrollo del turismo. Entre las acciones previstas, se anuncia la intención de proponer una estrategia para un turismo costero y marítimo sostenible. La promoción del turismo se presenta como:

[...] catalizador del desarrollo económico [...] para muchas zonas costeras, en las que el declive de las actividades económicas relacionadas con la pesca y la construcción naval, en particular, ha dado lugar a la reducción de los ingresos y al aumento del desempleo³⁹.

A este objetivo responde también la Comunicación *Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo*, publicada en 2014⁴⁰. La Comisión afirma en ella que el objetivo de la estrategia es contribuir a la consecución de un desarrollo sostenible del turismo en las zonas donde esta actividad tiene mayor incidencia, esto es, las islas y las regiones costeras. La estrategia contiene apartados separados para la definición de los objetivos de estimular el rendimiento y la competitividad, fomentar las capacidades y

³⁷ Como señalan Estol y Font, «the establishment of a European tourism policy has not followed the traditional path of other European policies [...] It responded to the creation of the Internal Market as a first step and then to the introduction of the principles of sustainable development, improved employment and growth» (ESTOL, J. y FONT, X, «European tourism...», *op. cit.*, p. 241).

³⁸ Comunicación de 30 de junio de 2010, COM(2010) 352 final.

³⁹ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁰ Comunicación de 20 de febrero de 2014, COM(2014) 86 final.

la innovación y reforzar la sostenibilidad. En relación con este último objetivo, se incluyen cuestiones como la protección ambiental, la calidad del agua, la necesidad de planificación y ordenación del espacio, a través de la cooperación entre los actores públicos y privados, y el desarrollo de los sistemas de etiquetado ecológico y certificación⁴¹. La Comisión propone también la diversificación del turismo costero hacia nuevas zonas y actividades, poniendo el acento de la sostenibilidad en la innovación y la calidad de los servicios.

La adopción del Pacto Verde Europeo coloca la promoción del Desarrollo sostenible en el centro del programa de trabajo de la UE⁴². Las tres últimas aportaciones, a destacar en este análisis de la evolución que ha tenido la aproximación de la UE al turismo sostenible, deben situarse en este contexto. Se trata de la *Agenda Europea para el Turismo 2030*, aprobada por el Consejo de la Unión en 2022⁴³, el *Itinerario de transición ecológica y digital para el turismo*, publicado también en 2022⁴⁴ y la Declaración del Consejo de la Unión Europea sobre *El camino hacia la sostenibilidad social del turismo en la UE*, adoptada por el Consejo informal de ministros de Turismo de Palma de Mallorca en octubre de 2023. Estos tres documentos destacan la relevancia de la transición digital para conseguir un desarrollo sostenible del turismo, así como, la necesidad de una estrecha cooperación entre los actores públicos y privados implicados en el sector. Por lo demás, si el Pacto Verde pone el foco principalmente en los aspectos medioambientales de la sostenibilidad y, por tanto, se potencia la acción de la UE a este respecto sobre la base de diferentes títulos competenciales, la acción para un turismo sostenible mantiene un enfoque más amplio.

La *Agenda Europea para el Turismo 2030*, adoptada sobre la base de los artículos 6 y 195 del TFUE, reconoce la «determinación de promover el turismo sostenible, teniendo en cuenta todas las dimensiones clave de la sostenibilidad económica, medioambiental, cultural y social, en respuesta, entre otros factores, al cambio climático y a la pérdida de biodiversidad, de conformidad con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y su compromiso de apoyar un turismo que cree empleo sostenible y promueva la cultura, los productos y los servicios locales⁴⁵».

El *Itinerario*, por un lado, pone de manifiesto la necesidad de apoyar al sector para enfrentar los retos de la doble transición que exige

⁴¹ *Ibid.*, p. 6.

⁴² Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2019, COM(2019) 640 final.

⁴³ Conclusiones del Consejo de la Unión, 1 de diciembre de 2022, doc. 14683/22 + COR1.

⁴⁴ El turismo es el primer sector industrial sobre el que se elabora este itinerario a partir de un diálogo con todas las partes implicadas. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_850.

⁴⁵ Conclusiones del Consejo, párr. 3.

la sostenibilidad del turismo, y por otro lado, identifica toda una serie de medidas que es necesario adoptar para crear un marco normativo adecuado para esta transición⁴⁶.

Finalmente, la prioridad que la Presidencia española concedía al turismo, como instrumento que permite, por un lado, «optimizar la riqueza que el turismo deja en el territorio» y, por otro lado, que ese impacto positivo ayude a «mejorar la convivencia entre turistas y residentes»⁴⁷, facilitó la celebración del Consejo informal de octubre de 2023. Esta reunión concluye señalando que es preciso «garantizar que Europa apoye su acción hacia un nuevo modelo sostenible de turismo, más ecológico, digital, inclusivo, resiliente y con capacidad de respuesta para hacer frente a los retos venideros⁴⁸».

Con todo, las limitaciones que comportan los términos del art. 195 TFUE han llevado al Parlamento Europeo a señalar que, teniendo en cuenta la incidencia del turismo en la economía de la UE, sería conveniente una modificación que situara esta materia entre las competencias compartidas⁴⁹. Además, el Parlamento pide también la elaboración de «una estrategia de la Unión para un turismo sostenible en consonancia con la Agenda Digital, el Pacto Verde y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, sustituyendo la estrategia de 2010⁵⁰».

El objetivo del turismo sostenible se presenta, para el Parlamento Europeo, como una prioridad en la acción de la UE debiendo reforzarse sus poderes al efecto. Ahora bien, la firme propuesta del Parlamento Europeo se ha visto condicionada por la ralentización de los debates en torno a una posible nueva reforma de los Tratados debido, entre otras cuestiones, a las diferencias entre las posiciones de los Estados miembros en torno al contenido de la misma.

En este contexto, resulta de interés analizar a continuación, a través de qué instrumentos y títulos competencias actúa la UE para promover un turismo costero y marítimo sostenible en el Mediterráneo.

⁴⁶ El itinerario se refiere a la regulación de los alquileres de corta duración, los viajes multimodales, la implementación de las medidas de protección del entorno, la mejora en la recopilación de datos, elaboración de indicadores y estadísticas y el desarrollo de las estructuras de cooperación y gobernanza en turismo.

⁴⁷ Así se indica en la página web de la Presidencia española del Consejo de la UE disponible en <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/reunion-informal-ministerial-turismo-ue-palma-de-mallorca-31-octubre>.

⁴⁸ El texto completo de la Declaración puede consultarse en <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/media/okmbuinx/declaraci%C3%B3n-de-palma.pdf>.

⁴⁹ Resolución del Parlamento Europeo de 25 de marzo de 2021, sobre la definición de una estrategia de la Unión en materia de turismo sostenible, *DOUE* C núm. 494, de 8/12/2021, pár. 17.

⁵⁰ *Ibid.*, pár. 20.

3. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UN TURISMO SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO

La relevancia económica del turismo costero y marítimo en la UE es ampliamente reconocida en el marco de la Economía azul⁵¹. En este contexto, la aproximación de la UE al turismo sigue una evolución paralela a la examinada en el apartado anterior que, a su vez, también se corresponde con la que se produce en la Economía azul⁵².

Se parte del valor del turismo costero y marítimo como instrumento de desarrollo económico que, por tanto, hay que apoyar y promover⁵³. Junto a ello, se incluyen como objetivos, de la acción de la UE el carácter sostenible, responsable y accesible del turismo. Desde esta perspectiva, la Comisión Europea ha señalado la necesidad de concienciar al sector y, en particular, a los turistas sobre los problemas de la sostenibilidad, trabajando por mejorar la calidad de los productos y servicios⁵⁴. Los informes sobre Economía azul, que anualmente publica la UE, destacan también la necesidad de trabajar para un turismo sostenible a partir de la planificación del territorio y de la cooperación entre los diferentes actores implicados⁵⁵.

⁵¹ El turismo costero ha sido desde un principio reconocido como uno de los sectores establecidos y el turismo marítimo como uno de los emergentes. (Comunicación de la Comisión *Crecimiento azul. Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible*, 13 de septiembre de 2012, COM(2012) 494 final, pp. 8-15).

⁵² Así, frente a las críticas en torno a la sostenibilidad de la Estrategia de Crecimiento azul, la Comisión aprobó una nueva Comunicación en 2021 sobre un *Nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible*, 17 de mayo de 2021, COM(2021) 240 final. Como señala M. Hadjimichael la estrategia de crecimiento azul, desconoce los límites naturales al crecimiento económico y, frente a ello, pone precisamente, como ejemplo de buenas prácticas para la sostenibilidad, los debates y trabajos para coordinar los intereses de los diferentes actores en el turismo. Véase HADJIMICHAEL, M., «A call for a blue degrowth: Unravelling the European Union's fisheries and maritime policies», *Marine Policy*, núm. 94, 2018, p. 162.

⁵³ Comunicación de la Comisión *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, 10 de octubre de 2007, COM(2007) 575 final, p. 13. En la *Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo*, la Comisión mostraba su interés por la diversificación del turismo costero y el desarrollo del turismo marítimo, prestando especial atención a su impacto sobre el entorno costero con la construcción de «instalaciones portuarias, los puertos deportivos y otras industrias marítimas, así como los aspectos relativos a la competencia entre los usos terrestres y marítimos en zonas costeras», *op. cit.*, p. 11.

⁵⁴ En su Comunicación de 1995 sobre *Uso prudente y conservación de las zonas húmedas*, la Comisión se refiere a la necesidad de buscar un turismo «que tienen por finalidad obtener productos especiales de gran calidad ecológica pueden producir ingresos económicos más sostenibles», véase la Comunicación de 29 de mayo de 1995, COM(95) 189 final, p. 32.

⁵⁵ HUICI SANCHO, L., «El impacto del turismo en el entorno marítimo de la Unión Europea en un contexto de transición ecológica y digital» in Oanta, G. (Dir.) *Los derechos humanos en el mar ante los desafíos de la transición ecológica y digital*, JMB, Barcelona, 2023, pp. 105-134.

En el Mediterráneo, el turismo se presenta como una industria clave para la sostenibilidad y ello desde todas las perspectivas posibles. Por un lado, el turismo es esencial en la economía de la zona. El turismo genera empleos, incrementa infraestructuras y es, en definitiva, fuente de riqueza⁵⁶. Por otro lado, el turismo es una amenaza para un entorno muy frágil⁵⁷. La gran afluencia de turistas comporta importantes riesgos para el medio ambiente y para la población local⁵⁸. El sobreturismo y la estacionalidad aparecen como retos fundamentales para la sostenibilidad del turismo en el Mediterráneo⁵⁹. Aunque es posible que en los próximos años la afluencia de turistas descienda durante la temporada estival, como consecuencia del aumento de temperaturas, fruto del Cambio climático, esto puede verse compensando y superado, según varios autores, por un crecimiento importante en otras épocas del año, por lo que sigue siendo un riesgo en un contexto de recursos limitados⁶⁰.

Además, la sostenibilidad en el Mediterráneo requiere también de la cooperación de la UE con los Estados vecinos. En la Comunicación conjunta del Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y de seguridad y de la Comisión europea sobre una *Asociación renovada con los países vecinos meridionales Una nueva Agenda para el Mediterráneo*, publicada en 2021, se destaca que «ayudar al desarrollo de un turismo sostenible» es uno de los puntos de acción para apoyar

⁵⁶ Según señalaba la Comisión Europea en 2020, «más de la mitad de los establecimientos de alojamiento turístico de la Unión (51,7 por 100) se encuentran en zonas costeras y el 30 por 100 de las pernoctaciones de los europeos tienen lugar en complejos turísticos de playa» (Comunicación de la Comisión *El turismo y el transporte en 2020 y en adelante*, de 13 de mayo de 2020, COM(2020)550 final, p. 1). Según los informes de la UNWTO el Mediterráneo concentra la mayor parte de este turismo costero y marítimo (UNWTO, *World tourism barometer*, Vol. 22, Issue 1, enero, 2024, p. 3).

⁵⁷ Comunicación de la Comisión *Establecer una estrategia medioambiental para el Mediterráneo*, Bruselas, 5 de septiembre 2006, COM(2006)475 Final.

⁵⁸ En su Comunicación sobre *Uso prudente y conservación de las zonas húmedas*, la Comisión destacaba, en mayo de 1995, la amenaza que suponía «el enorme aumento de la población en las zonas costeras europeas de turismo a gran escala, especialmente en la región mediterránea» y advertía «va a ser extremadamente difícil, desde el punto de vista tanto físico como económico, satisfacer la demanda de agua y las necesidades de tratamiento de aguas residuales de tantas personas, especialmente durante los meses de verano. Por tanto, el turismo de masas no debe considerarse una panacea para las regiones mediterráneas afectadas por el declive industrial», *Comunicación de la Comisión* de 29 de mayo de 1995, COM(95) 189 final, p. 19.

⁵⁹ PEETERS, P.; GÖSSLING, S.; KLIJS, J.; MILANO, C.; NOVELLI, M.; DIJKMANS, C.; EIJGE-LAAR, E.; HARTMAN, S.; HESLINGA, J.; ISAAC, R.; MITAS, O.; MORETTI, S.; NAWIJN, J.; PAPP, B. y POSTMA, A., 2018, *Research for TRAN Committee – Overtourism: impact and possible policy responses*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, EU, Brussels, 2018. Según este informe, el sobreturismo es aquella situación en la que «*the impact of tourism, at certain times and in certain locations, exceeds physical, ecological, social, economic, psychological, and/or political capacity thresholds*», *op. cit.*, p. 22.

⁶⁰ MATEI, N.A.; GARCÍA-LEÓN, D.; DOSIO, A.; BATISTA E SILVA, F.; RIBEIRO BARRANCO, R. y CÍSCAR MARTÍNEZ, J.C, *Regional impact of Climate Change on European tourism demand*, a Technical report by the Joint Research Centre (JRC), European Commission, EU, 2023, p. 23.

a «economías integradoras, resilientes, sostenibles y conectadas»⁶¹. En un contexto de retos crecientes en estas relaciones, de gobernanza, socioeconómicos, climáticos, medioambientales y de seguridad, el turismo sostenible se presenta como un ámbito de interés mutuo en el que actuar eficazmente, entre otras cuestiones, sobre los efectos de la contaminación atmosférica, en las zonas costeras, que «tiene repercusiones significativas en la salud, el medio ambiente y las actividades económicas relacionadas con el mar»⁶². La Comunicación hace referencia a los marcos regionales de cooperación existentes, pero será preciso lograr consensos en un contexto de intereses que pueden ser también contrapuestos por la competitividad entre los destinos.

En definitiva, el Mediterráneo está sometido a una gran presión antropogénica, por lo que la promoción de un turismo sostenible es un instrumento clave para garantizar la sostenibilidad de la región en su conjunto. Es interesante analizar algunos de los instrumentos principales que la UE ha adoptado para enfrentar este reto, tanto en su labor normativa y de promoción, como en la función de control del cumplimiento del derecho de la UE que corresponde a la Comisión y, por supuesto, al Tribunal de Justicia de la UE.

3.1. La incidencia del derecho de la UE en la promoción de un turismo sostenible para proteger el Mediterráneo

El Informe final del Grupo de expertos sobre Turismo Sostenible, creado por la Comisión en 2004, identificaba varios ámbitos de acción importantes. El grupo destacaba el valor de los Informes estratégicos de impacto ambiental, la elaboración de indicadores que permitan valorar la sostenibilidad, así como la recopilación de datos fiables, el apoyo a las autoridades competentes en la planificación de la ordenación del territorio y la promoción de la sostenibilidad entre los actores implicados⁶³. Igualmente, el ya citado *Itinerario de transición ecológica y digital para el turismo*, publicado en 2022, insiste en la necesidad de mejorar las estadísticas y los indicadores de turismo, la cooperación en la gobernanza de los destinos turísticos; la movilidad sostenible; el apoyo a las empresas; la regulación de los alquileres de corta duración; la mejora de la información disponible en internet sobre la oferta turística; el fomento del trabajo colaborativo, del trabajo en red y la difusión de buenas prácticas; y la innovación e investigación sobre un turismo circular respetuoso con el clima⁶⁴.

⁶¹ Comunicación de 9.2.2021, JOIN (2021) 2 final, p. 13.

⁶² *Ibid.*, p. 1 y 22.

⁶³ *Action for more Sustainable European Tourism. Report of the Tourism Sustainability Group*, febrero 2007.

⁶⁴ *Itinerario de transición para el turismo*, op. cit.

La promoción del turismo sostenible requiere pues de una labor normativa importante que, como ya hemos señalado, la UE desarrolla sobre la base de diferentes títulos de competencias y a través de medidas de muy distinta naturaleza. A continuación, se examinan algunas de las principales en los ámbitos señalados.

La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, de 27 de junio, incluye el turismo entre los ámbitos de los planes, de las autoridades nacionales, regionales o locales que deben ser objeto de evaluación⁶⁵. La Directiva exige que los Estados miembros realicen una evaluación ambiental, antes de la aprobación del plan, y que se prevean la participación y consultas públicas⁶⁶. La evaluación del impacto ambiental deberá tener en cuenta los posibles efectos y también la existencia de alternativas que tuvieran una menor afectación. El Anexo I de la Directiva contiene algunas indicaciones sobre los aspectos que deben abordarse en el Informe medioambiental. Desde la perspectiva del turismo sostenible, reviste especial interés el párrafo f), según el cual, el informe incluirá:

[...] los probables efectos [...] significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores⁶⁷.

En relación con la planificación, es interesante también destacar que la consecución de un turismo sostenible es uno de los objetivos que los Estados miembros pueden incluir en sus planes de ordenación del espacio marítimo, según la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo⁶⁸. La ordenación del espacio marino se considera un pilar estratégico de la Política Marítima Integrada de la UE que debe permitir enfrentar los retos que se derivan de una creciente utilización de los recursos, que proporcionan estos espacios, por diferentes sectores de actividad⁶⁹. En este contexto, cabe destacar que el turismo y el ocio son también elementos a tener en cuenta en la evaluación inicial de las aguas marinas, que los Estados miembros deben

⁶⁵ Art. 2 y 3 de la Directiva, DO L 197, de 21.2.2001.

⁶⁶ Art. 5 y 6 de la Directiva, *Ibid.*

⁶⁷ *Doc. cit.*, p. 36.

⁶⁸ Art. 3, 4 y 5 de la Directiva, DO L 257, 28.8.201.

⁶⁹ En este sentido, M. Papageorgiou destacaba en 2016 que el turismo costero y marítimo se beneficiaría particularmente de esta planificación (PAPAGEORGIOU, M., «Coastal and marine tourism: A challenging factor in Marine Spatial Planning», *Ocean & Coastal Management*, 2016, núm. 129, pp.44-48).

realizar de conformidad con la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, y en la definición sus objetivos medioambientales y programas de seguimiento⁷⁰. En este sentido, algunos autores proponen implementar una especie de informe de impacto turístico en el entorno costero y marítimo⁷¹.

Otro instrumento relevante para poder controlar el impacto del turismo sobre el entorno es la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente⁷². Esta norma tiene por objeto controlar los efectos que sobre el medio ambiente puedan tener trabajos de construcción, obras, instalaciones u otras intervenciones en el medio o paisaje natural. Estos proyectos deberán ser sometidos a evaluación antes de su aprobación por la autoridad competente. Nuevamente la evaluación de impacto ambiental debe incluir «los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores: *a)* el ser humano, la fauna y la flora; *b)* el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje; *c)* los bienes materiales y el patrimonio cultural; y *d)* la interacción entre los factores contemplados en las letras *a)*, *b)* y *c)*»⁷³.

El Anexo II de la Directiva incluye los proyectos en turismo y actividades recreativas dentro del ámbito de aplicación de esta norma⁷⁴ y las zonas costeras se consideran áreas geográficas de sensibilidad ambiental⁷⁵.

Finalmente, en relación con esta serie de medidas de derecho de la UE que, al tener por objetivo la protección del entorno medioambiental, influyen en el desarrollo de un turismo sostenible, cabe destacar también la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres⁷⁶, la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre, relativa a la conservación de las

⁷⁰ Art. 8, 9 y 10 y Anexo III de la Directiva marco sobre la estrategia marina, DO L 164 de 25.6.2008.

⁷¹ TERRA, M. MACHADO, J., DE ANDRES, M., *op. cit.*, p. 11.

⁷² DO L 26, de 28.1.2012. Esta es la última versión codificada de esta norma que ha sido modificada en diversas ocasiones desde la primera Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente que ya incluía referencias explícitas a los proyectos relativos a equipamientos turísticos como hoteles y puertos deportivos.

⁷³ Art. 3 de la Directiva, *op. cit.*

⁷⁴ Dentro de estos se incluyen a) pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas; b) puertos deportivos; c) urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas, y construcciones asociadas; d) campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas; y e) parques temáticos.

⁷⁵ Anexo III en relación con el art. 4.3 de la Directiva relativo a los criterios de selección de los proyectos que deben ser objeto de evaluación.

⁷⁶ DO L 206, de 22.7.1992.

aves silvestres⁷⁷, y la Directiva 2006/7/CE, de 15 de febrero, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE⁷⁸. La primera prevé la creación de la red de espacios Natura 2000 que merecen una especial protección. La segunda también contiene obligaciones en relación a la protección de las *zonas geográficas terrestres o marítimas* necesarias para la supervivencia de las especies protegidas. Ambas normas exigen pues de los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias para conseguir estos objetivos y tienen un gran impacto en el Mediterráneo⁷⁹. Igualmente, la Directiva sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño, que también se adopta como instrumento de protección medioambiental y que forma parte de un conjunto de medidas para evitar la contaminación de las aguas, permite establecer los criterios de calidad del agua y, en base a ello, calificar su estado en una escala que reconoce diferentes niveles entre el «excelente» y el «insuficiente»⁸⁰. Se trata de un instrumento que, por su contenido, es fundamental para el turismo y que ha permitido mantener y mejorar la calidad de las aguas de baño en el Mediterráneo⁸¹.

Otro ámbito en el que la UE ha desarrollado también una importante labor normativa es el de las estadísticas sobre turismo y el de los indicadores de turismo sostenible. Disponer de datos precisos, fiables y comparables en todos los Estados miembros fue una de las primeras preocupaciones de las instituciones europeas en relación con el turismo. El Reglamento (UE) 692/2011, relativo a las estadísticas europeas sobre el turismo, establece un marco armonizado que debe permitir disponer de información sobre la oferta y demanda turísticas en todos los Estados miembros⁸². Según destaca el Informe de la Comisión relativo a la aplicación del Reglamento, este instrumento debería, por un lado, permitir una respuesta adecuada a las necesidades del sector, proporcionando un conocimiento suficiente sobre las nuevas tendencias del turismo, y por otro lado, «valorar la importancia macroeconómica

⁷⁷ DO L 20, de 26.1.2010.

⁷⁸ DO L 64 de 4.3.2006.

⁷⁹ Según se indica en el Informe Natura 2000 en la región mediterránea, «casi la mitad de las plantas y de los animales enumerados en la Directiva Hábitats están presentes en la región mediterránea [...] Dentro de la región mediterránea existen en total 2 928 lugares de importancia comunitaria (LIC) según la Directiva Hábitats, y otras 999 zonas de protección especial (ZPE) según la Directiva Aves. A menudo existe un solapamiento considerable entre algunos LIC y algunas ZPE, y por tanto las cifras no son acumulativas. Sin embargo, se estima que en conjunto abarcan alrededor del 20 por 100 del total de la superficie terrestre de esta región», Kerstin Sundseth, Ecosystems Ltd, Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, Bruselas, 2010, p. 6.

⁸⁰ Art. 5 de la Directiva.

⁸¹ Véase el informe sobre calidad de las aguas de baño en www.eea.europa.eu/publications/bathing-water-quality-in-2021/european-bathing-water-quality-in-2021 (consultado en septiembre de 2023).

⁸² DO L 192, de 22 de julio de 2011.

del turismo y su impacto en el medio ambiente»⁸³. En este punto, la Agencia Europea del Medio Ambiente ha promovido la elaboración de indicadores comunes, que permitan unificar criterios en la configuración de un turismo sostenible, y permitan disponer de datos unificados para toda la UE⁸⁴.

Sin embargo, siguen planteándose problemas en la obtención de datos completos y comparables. En particular en relación con los datos sobre la capacidad y ocupación de alojamientos turísticos las dificultades son crecientes por la falta de control sobre las estancias en alquileres de corta duración que son una forma creciente de alojamiento de las estancias de turistas⁸⁵.

Finalmente, cabe hacer referencia a los programas de la UE tendentes a la promoción del turismo sostenible a través de la influencia en los actores del sector. A este respecto, es preciso señalar que el carácter multidimensional del turismo permite a la UE influir en el sector a través de muy diferentes medidas y programas. Cabe destacar, por ejemplo, la inclusión de las organizaciones turísticas en el sistema europeo de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)⁸⁶, así como, el acceso de los alojamientos turísticos a la etiqueta ecológica europea⁸⁷. Ambas medidas están relacionadas puesto que la participación en el EMAS es uno de los criterios a considerar en la concesión de la etiqueta ecológica y comporta toda una serie de obligaciones de gestión

⁸³ COM(2016) 489 final, p. 6.

⁸⁴ VV.AA., *Report on feasibility for regular assessment of environmental impacts and sustainable tourism in Europe*, Agencia Europea de Medio Ambiente, Universidad de Málaga, diciembre 2014.

⁸⁵ COM(2016) 489 final, *op. cit.*, p. 7. La propuesta de Reglamento sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724, pretende superar estas dificultades. COM(2022) 571 final, Bruselas, 7 de noviembre de 2022.

⁸⁶ Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), (DO L 342, 22/12/2009, p. 1) y la Decisión 2016/611 de la Comisión, de 15 de abril de 2016, relativa al documento de referencia sobre las mejores prácticas de gestión ambiental, los indicadores sectoriales de comportamiento ambiental y los parámetros comparativos de excelencia para el sector turístico en el marco del Reglamento (CE) 1221/2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), DO L104, 20/04/2016, p. 27.

⁸⁷ Decisión (UE) 2017/175 de la Comisión, de 25 de enero, relativa al establecimiento de los criterios de la etiqueta ecológica de la UE para el alojamiento turístico (DO L 28, 2.2.2017, p. 9-43), y modificada por la Decisión (UE) 2023/705 de la Comisión de 29 de marzo, que modifica las Decisiones (UE) 2017/175 y (UE) 2018/680 en lo referente a los requisitos de eficiencia energética aplicables a la *etiqueta ecológica* de la UE para los servicios de alojamiento turístico y de limpieza de interiores por lo que respecta a determinados productos relacionados con la energía (DO L 92, 30.3.2023, pp. 19-26) y la Decisión (UE) 2021/1845 de la Comisión, de 20 de octubre, por la que se modifica la Decisión (UE) 2017/175 en lo que respecta al período de validez de los criterios de la *etiqueta ecológica* de la UE para el alojamiento turístico y de los requisitos de evaluación y verificación correspondientes (DO L 376, 22/10/2021, pp. 1-2).

ambiental y auditoria para las organizaciones registradas. El EMAS es un instrumento «del Plan de acción sobre consumo y producción sostenible», pero depende de la decisión voluntaria de la organización turística de registrarse⁸⁸. La concesión de la etiqueta se somete a una serie de criterios de gestión del negocio, uso eficiente de agua y energía, prevención y tratamiento de los residuos y aguas residuales, y otros criterios relativos a la salud (como la prohibición de fumar) o al transporte⁸⁹.

La UE también promueve el turismo sostenible a través de programas marco de desarrollo regional, para los Estados miembros y también de cooperación con terceros Estados. Entre otras iniciativas, cabe citar el instrumento financiero LIFE, para contribuir a la aplicación de las medidas de protección del medio ambiente que incluye el turismo en su ámbito de aplicación; o los programas KALEIDOSCOPE, que promueve actividades culturales, RAPHAEL, para la valorización del patrimonio cultural europeo; o programas centrados en el Mediterráneo, como los programas MEDA, Interreg Euro-MED, que promueven la cooperación regional para el desarrollo sostenible, o EUROMED HERITAGE. También deben mencionarse los proyectos desarrollados en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad⁹⁰. A través de todos estos instrumentos y programas la UE incentiva la cooperación entre las autoridades competentes, a nivel nacional, regional o local, las empresas del sector y otros actores interesados (por ejemplo: ONG, centros de investigación, universidades), para mejorar la gobernanza del turismo y profundizar el conocimiento de los retos que plantea su sostenibilidad. Estos programas se caracterizan por exigir la cooperación entre diferentes tipos de actores e implicar agentes de diferentes Estados mediterráneos, miembros y no miembros de la UE.

En definitiva, la UE incide en el desarrollo de un turismo sostenible en el Mediterráneo a partir de diferentes títulos competenciales e instrumentos. No obstante, como se verá a continuación, esta intensa labor no se traduce siempre en resultados suficientemente eficaces y, en ocasiones, es necesaria una mayor coordinación para evitar solapamientos⁹¹.

⁸⁸ Decisión 2016/611, *op. cit.*

⁸⁹ Marco General del Anexo de la Decisión (UE) 2017/175, *op. cit.*

⁹⁰ Sobre el impacto de este tipo de proyectos en el turismo sostenible en el Mediterráneo y los retos todavía pendientes véase el Informe *State of Play of tourism in the Mediterranean. A roadmap for a Greener, Inclusive & resilient tourism in the Mediterranean*, noviembre de 2022, UNEP-MAP.

⁹¹ Para una visión sobre los múltiples proyectos relacionados con el turismo sostenible en el Mediterráneo y la necesidad de coordinación para evitar solapamientos y mejorar la eficacia Véase <https://interreg-euro-med.eu/en/multiprogramme-sustainable-tourism/> (consultado el 30 de septiembre de 2023).

3.2. El turismo sostenible en el Mediterráneo: una aproximación a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el impacto del derecho europeo en el turismo en múltiples ocasiones. Cabe destacar su jurisprudencia garantizando el derecho de libre circulación de los turistas desde 1984, en tanto que beneficiarios de la libre prestación de servicios⁹². Precisamente, los asuntos que dieron lugar a esta jurisprudencia se referían a turistas que se encontraban en diferentes Estados miembros mediterráneos (Francia, Italia, Grecia,...). Son muchas las Sentencias del Tribunal que inciden en la sostenibilidad en el Mediterráneo y de forma más o menos directa en el turismo sostenible. Principalmente, se trata de casos por incumplimiento de las normas de derecho de la UE en el ámbito de la protección del medio ambiente. Centramos este apartado en cinco sentencias, tres referidas a Grecia, cuya relación con actividades turísticas es directamente abordada en el caso, y dos contra España en las que también puede establecerse la relación.

Interesa particularmente analizar las sentencias del Tribunal en relación con tres recursos que la Comisión Europea ha presentado contra Grecia, por incumplir la Directiva 92/43, comentada antes, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Los dos primeros casos se plantean en relación con la falta de medidas suficientes, para cumplir las obligaciones que derivan de la Directiva, en relación con las áreas geográficas del territorio griego de reproducción y hábitat de la tortuga marina *Caretta caretta*, que es una especie incluida en la lista del Anexo IV, letra a), de la Directiva, esto es de las que merecen una especial protección. Todas las zonas afectadas se encuentran incluidas en la red Natura 2000. El tercer caso se refiere a un recurso por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva en relación con la lista de territorios incluidos en su ámbito de aplicación por la Decisión de la Comisión 2006/613/CE, de 19 de julio, relativa a la lista de sitios de importancia comunitaria para la región biogeográfica mediterránea⁹³.

La primera de las sentencias es la pronunciada en el Asunto C-103/00⁹⁴. En su escrito de demanda, del 17 de marzo de 2000, la Comisión considera que Grecia ha incumplido sus obligaciones de conformidad con la Directiva 92/43:

⁹² Véase, entre otras, las STJUE 286/82 y 26/83, de 31 de enero de 1984, G. Luisi y H. G. Carbone c. Ministerio del Tesoro, ECLI:EU:C:1984:35; STJUE 186/87, de 2 de febrero de 1989, W. Cowan c. Trésor Public, ECLI:EU:C:1989:47; STJUE C-274/96, de 24 de noviembre de 1998, Horst Otto Bickel, Ulrich Franz, ECLI:EU:C:1998:115; STJUE C-348/96, de 19 de enero de 1999, Donatella Calfa, ECLI:EU:C:1999:6.

⁹³ DO L 259, de 21.9.2006.

⁹⁴ STJUE C-103/00, de 30 de enero de 2002, ECLI:EU:C:2002:60.

[...] al no haber adoptado y, subsidiariamente, al no haber comunicado a la Comisión, en el plazo señalado, las medidas necesarias para establecer y aplicar un sistema eficaz de protección rigurosa de la tortuga marina *Caretta caretta* en Zante (Grecia) con el fin de evitar cualquier perturbación de esta especie durante el período de reproducción, así como cualquier actividad que pueda dañar o destruir sus áreas de reproducción⁹⁵.

Ante repetidas denuncias de ONG locales, una delegación de la Comisión comprobó, in situ, la ausencia de medidas efectivas de protección en los lugares de desove de la especie en diversas playas de la isla griega de Zante. Se observó el desarrollo de diversas actividades de turismo costero y marítimo en esos espacios que debían protegerse, sin que hubiera ninguna señalización ni medida que las impidiera o restringiera. Aunque las autoridades griegas comunicaron y adoptaron algunas medidas tras los primeros requerimientos de la Comisión, una segunda misión al lugar permitió comprobar que seguían produciéndose muchas irregularidades en la utilización de estos espacios para fines de turismo y ocio. En todo caso, el Tribunal estimó que Grecia había incumplido sus obligaciones de conformidad con la Directiva y condenó a este Estado por incumplimiento.

A raíz de la sentencia, la Comisión Europea realizó nuevas visitas a la zona para comprobar si Grecia cumplía con sus obligaciones. En la visita de septiembre de 2002, aunque se notaron progresos, la Comisión consideró que estos no eran suficientes⁹⁶. En septiembre de 2003, no obstante, se identificaron más progresos con la implantación del Parque marítimo nacional de Zante y la colaboración de las autoridades locales, excepto en una de las playas afectadas. La Comisión destaca que, además de las normas aprobadas por el Estado, se apoya el establecimiento y desarrollo del Parque con financiación en el marco del programa LIFE⁹⁷.

En el segundo caso, Asunto C-504/14, la Comisión considera nuevamente que Grecia ha incumplido sus obligaciones de conformidad con la Directiva 92/43/CE:

[...] en su versión modificada por la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO 2006, L 363, p. 368), para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies

⁹⁵ Pár. 1 de la Sentencia.

⁹⁶ Respuesta de la Sra. Wallström en nombre de la Comisión a la pregunta escrita E-3305/02, formulada por el eurodiputado Mihail Papayannakis (GUE/NGL), el 21 de noviembre de 2002, DO C 155, de 3.7.2003.

⁹⁷ Respuesta común a las preguntas escritas E-3475/03, E-3507/03, E-3528/03 y E-3532/03 dada por la Sra. Wallström en nombre de la Comisión, DO C 78, de 27.3.2004.

así como las alteraciones que repercutan en la especie que motivó la designación de la zona en cuestión⁹⁸.

En esta ocasión, en relación con la «zona de Kyparissia», la Comisión considera no solo que no se han establecido las medidas de protección necesarias, sino que, entre otras acciones, se ha permitido el asfaltado de carreteras que facilitan el acceso a las playas y se ha autorizado la construcción de viviendas vacacionales sin evaluar su impacto sobre el entorno. Aunque el Tribunal no acoge todas las alegaciones de la Comisión, sí encuentra justificadas todas las referidas a actividades turísticas, sentenciando que Grecia ha incumplido sus obligaciones, entre otros motivos, por no evitar de forma eficiente la construcción de carreteras, no impedir las acampadas en la zona, tolerar la explotación de bares en la playa, no reducir la presencia de sombrillas y tumbonas, utilizar maquinaria pesada para limpiar las playas, no impedir la contaminación lumínica de alumbrado público y privado y, finalmente, por autorizar construcciones sin evaluar su impacto y en zonas que deberían haber estado protegidas frente a este tipo de desarrollos.

En el tercero de los asuntos mencionados, el asunto C-849/19, el Tribunal condena nuevamente a Grecia por no haber adoptado en los plazos establecidos:

[...] todas las medidas necesarias para establecer los objetivos de conservación y las medidas de conservación apropiadas en relación con los 239 lugares de importancia comunitaria situados en territorio griego que figuran en la decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006⁹⁹.

Desde junio de 2012 a mayo de 2018 la Comisión requirió la adopción de medidas a Grecia que respondió a los requerimientos de forma insatisfactoria según esta institución. Frente a la posición griega de que todos los lugares estaban sometidos a normas nacionales de protección y que la normativa de fijación de objetivos y de prioridades de conservación estaba en curso, la Comisión consideró que no se estaban cumpliendo las obligaciones que impone el derecho de la UE y presentó un recurso de incumplimiento el 21 de noviembre de 2019. En este caso, el Tribunal consideró que fijar los objetivos de conservación es un paso previo a adoptar las medidas de conservación y que tanto las medidas para fijar los objetivos de conservación, como las medidas de conservación, deben ser adoptadas específicamente para las zonas previstas, sin que sea suficiente su inclusión en áreas geográficas más amplias que están también sujetas a protección. El Tribunal señala que las medidas deben ser completas, claras y precisas, por lo que no pueden tener ca-

⁹⁸ Sentencia del TJUE, de 10 de noviembre de 2016, ECLI:UE:C:2016:847.

⁹⁹ Sentencia del TJUE, de 17 de diciembre de 2020, ECLI:UE:C:2020:1047.

rácter genérico u orientativo¹⁰⁰, ni ser parciales o contener lagunas en relación a la protección de todas las especies que deben protegerse¹⁰¹.

Desde la perspectiva que nos ocupa, resulta también interesante citar dos sentencias del Tribunal en recursos por incumplimiento contra España. En el primer caso, asunto C-461/14, se cuestiona que las obras de construcción de la línea férrea de Alta velocidad entre Sevilla y Almería cumplan con las obligaciones derivadas de las Directivas 2009/14, sobre conservación de las aves silvestres y la Directiva 92/43 sobre conservación de hábitats naturales¹⁰². En el segundo caso, C-559/19, se cuestiona también el cumplimiento de esta última directiva por no haber adoptado las medidas necesarias para evitar el deterioro de zonas de protección especial en la comarca de Doñana¹⁰³. Aunque, a diferencia de los asuntos anteriores, en ninguno de estos casos se haya referencia directa a las actividades de ocio y turismo, se trata de sentencias relevantes porque, entre otras cuestiones, el desarrollo turístico de la zona se encuentra relacionado con los hechos que se sitúan en el fondo de ambos asuntos y en relación con cuestiones que, como la construcción de infraestructuras o los problemas en el acceso al agua, hemos mencionado en otros puntos del estudio. En ambos casos, el Tribunal consideró que España había incumplido sus obligaciones en relación con las Directivas mencionadas y condenó por incumplimiento.

4. CONCLUSIONES

El reto del turismo sostenible afecta de manera específica al Mediterráneo porque se trata de una industria principal en la zona que enfrenta retos importantes como el sobreturismo y la estacionalidad. Es imprescindible tener en cuenta, primero, la relevancia de este sector para la economía de la zona, y segundo, su gran impacto en el entorno lo que requiere, tanto proteger el medio ambiente de manera adecuada al desarrollo de las actividades turísticas, como gestionar la afluencia de turistas y también mejorar la calidad de los servicios turísticos y las condiciones de empleo en el sector. En relación con ello, el estudio realizado permite concluir que:

1. Las competencias de la UE en turismo se ejercen a partir de múltiples títulos de competencias y el calificativo de «sostenible» aumenta el carácter transversal de la función de la UE, que es tanto normativa como de promoción y complementariedad.

¹⁰⁰ Pár. 77 de la sentencia.

¹⁰¹ Pár. 86 de la sentencia.

¹⁰² Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 2016, ECLI:EU:C:2016:895.

¹⁰³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 2021, ECLI:EU:C:2021:512.

Las competencias de la UE sobre turismo son muy limitadas en el nuevo título competencial que se refiere explícitamente a esta materia en el TFUE. Sus competencias en la materia son solo de apoyo y complementarias a la acción de los Estados miembros excluyéndose explícitamente toda labor de armonización normativa. Sin embargo, la naturaleza multidimensional del turismo conlleva que la UE pueda incidir en este sector desde otros títulos competenciales en los que sus competencias son más amplias. La vinculación se ha establecido claramente en la política de transportes, la libre circulación de personas, la política de medio ambiente o la de cohesión económica y social, pero realmente podemos concluir que el abordaje del turismo en la UE tiene un carácter totalmente transversal. Además, si nos referimos al objetivo de un turismo sostenible, los ámbitos desde los que la UE puede actuar y su capacidad de influencia aumentan. Sin embargo, en relación a la promoción de un turismo sostenible la dificultad radica en definir qué contenido da la UE a este objetivo, en general, y a su plasmación en el Mediterráneo, en particular. Aunque con carácter general, cabe convenir que la UE adopta las líneas de acción del turismo sostenible consensuadas internacionalmente, esto es, un turismo viable económicamente, equilibrado con el entorno medioambiental y que tome en consideración a las poblaciones de destino, la acción normativa y de promoción reviste algunas particularidades derivadas de la evolución de su función en este ámbito.

2. La noción de turismo sostenible con la que trabaja la UE es resultado de una evolución tensa entre los aspectos económicos, medioambientales y sociales de la sostenibilidad.

El interés de la UE en el turismo ha crecido de la mano de su interés por el desarrollo sostenible, sin embargo, la relevancia otorgada en este contexto a la noción de «desarrollo», ligada a los efectos del turismo sobre el crecimiento económico, parecen haber colocado en un segundo plano, la evaluación de su impacto en el entorno medioambiental y social. En efecto, en la función de la UE sobre el turismo, se percibe una tensión entre, por un lado, el objetivo de incrementar el volumen de turistas que viajan hacia y dentro de la UE y, por otro lado, la necesidad de evitar que ese desarrollo impacte negativamente en el entorno de los lugares de destino.

Ahora bien, la propia evolución normativa de la UE lleva a concluir que esta tensión es solo aparente. El turismo requiere mantener el entorno medioambiental y social para poder seguir desarrollándose, con normalidad. La complejidad radica sin duda en lograr el equilibrio que requiere la sostenibilidad, especialmente con relación al turismo costero y marítimo, en un contexto en el que, no solo se trata de turismo sostenible, sino de compatibilizar este sector con el creciente el número y diversidad de actividades que se desarrollan en el mismo espacio.

En todo caso, el carácter medioambiental, social y económico de la sostenibilidad aparecen hoy como aspectos claramente indisociables en la acción normativa y de promoción de la UE en relación con el turismo sostenible en general y en el Mediterráneo, en particular.

3. *La capacidad de la UE de definir una política de turismo sostenible está condicionada por su aproximación transversal.*

Al abordar el objetivo de un turismo sostenible desde múltiples títulos de competencias, la UE se enfrenta al reto de la coordinación de su acción normativa y de promoción. Ello conlleva que la importancia de la UE a este respecto no sea siempre evidente, o suficientemente visible, apareciendo como un actor complementario. También favorece que se produzcan problemas de solapamiento, falta de coordinación y eficacia. En definitiva, cabe convenir con el Parlamento Europeo en su propuesta de que es necesaria la definición de una verdadera Estrategia europea de turismo sostenible.

4. *La acción de la UE para un turismo sostenible en el Mediterráneo debe complementarse con la de los Estados miembros y también la de los Estados mediterráneos que no son miembros de la UE.*

Es preciso llegar a consensos sobre el objetivo de turismo sostenible que debe promoverse, para definir e implementar los medios necesarios. Este es sin duda un reto que debe enfrentarse aprovechando los marcos de cooperación regional existentes. Ciertamente, el objetivo deberá adecuarse a las diversas características y situaciones de los lugares de destino, pero sería conveniente llegar a consensos que permitan una visión de conjunto adecuada al reto de la sostenibilidad del turismo mediterráneo como región. Nuevamente, la definición de una Estrategia europea de turismo sostenible sería un primer paso conveniente en este objetivo.

RESUMEN: El capítulo analiza cómo ha evolucionado la función de la UE sobre el turismo y, sobre esta base, cómo incide la UE en la promoción de un turismo sostenible en el Mediterráneo. En relación con la primera cuestión, se destaca la relación entre el reconocimiento del objetivo del desarrollo sostenible y el interés de la UE por el turismo sostenible. Igualmente, se pone de manifiesto que la acción de la UE en turismo se produce sobre la base de múltiples títulos competenciales que le permiten actuar sobre los diferentes retos que plantea la sostenibilidad en este sector. El Mediterráneo se ha beneficiado de esta acción normativa y de promoción de la sostenibilidad, pero también ha sido víctima de los problemas de su aproximación transversal. Todo ello parece confluir en la necesidad señalada por el Parlamento Europeo de definir una Estrategia europea de turismo sostenible.

PALABRAS CLAVE: Turismo sostenible; desarrollo sostenible; Unión Europea; política europea de turismo.

ABSTRACT: The chapter analyses how the EU's role in tourism has evolved and, on this basis, how the EU is involved in the promotion of sustainable tourism in the Mediterranean. In relation to the first question, it highlights the relationship between the recognition of the objective of sustainable development and the EU's interest in sustainable tourism. It also highlights the fact that the EU's action in tourism is based on multiple competences that allow it to act on the different challenges posed by sustainability in this sector. The Mediterranean has benefited from this normative action and the promotion of sustainability, but it has also fallen victim to the problems of its cross-cutting approach. All of this seems to converge in the need pointed out by the European Parliament to define a European Strategy for Sustainable Tourism.

KEYWORDS: Sustainable tourism; Sustainable development; European Union; European Tourism Policy.

PATRIMONIO MARÍTIMO Y TURISMO SOSTENIBLE: UNA MIRADA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL

Christoph R. SCHREINMOSE

Doctorando en Derecho Internacional Público

Universidade da Coruña

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. EL PATRIMONIO CULTURAL MARÍTIMO DEL MEDITERRÁNEO. – 3. PATRIMONIO CULTURAL MARÍTIMO Y TURISMO: UNA RELACIÓN AMBIVALENTE. – 4. EL USO TURÍSTICO DE LOS RECURSOS CULTURALES MARÍTIMOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL. 4.1 El patrimonio cultural marítimo en el Derecho internacional del patrimonio cultural. 4.2 Primacía de la salvaguardia e intereses comunitarios: el Derecho internacional del patrimonio cultural y el uso turístico del patrimonio marítimo. 4.3 El uso turístico sostenible del patrimonio marítimo en las decisiones de los órganos de supervisión convencionales. – 5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Cuna de numerosas culturas, el Mediterráneo es una región con un inmenso patrimonio y diversidad culturales. Desde faros y construcciones portuarias, pasando por barcos sumergidos, hasta la producción de sal y las artes de pesca tradicionales, gran parte del legado cultural de la región está relacionado con el mar que, durante siglos, ha marcado las formas de vida de las comunidades costeras mediterráneas. Es este tesoro cultural marítimo, entre otros, el que confiere a la región su carácter y su identidad únicos, lo que hace de su salvaguarda no

solamente una prioridad para las comunidades locales, sino para la comunidad internacional en su conjunto.

Al mismo tiempo, el Mediterráneo es también una región con una presión turística muy elevada. Solamente en el año 2019 llegaron más de cuatrocientos millones de turistas internacionales, convirtiendo a la región en uno de los destinos más populares del mundo¹. Ese mismo año, tan solo el destino Barcelona, uno de los principales focos turísticos de la región, fue visitado por nada menos que veinte millones de personas, lo que se tradujo en unos cincuenta millones de pernoctaciones². Aunque la pandemia de COVID-19 ha provocado una fuerte disminución de la llegada de turistas y no se espera una recuperación de las cifras pre-pandémicas hasta dentro de tres años³, no es previsible una reversión de la tendencia creciente a largo plazo.

Entre los millones de personas que visitan anualmente el Mediterráneo, se encuentran muchas que se sienten atraídas a la región precisamente por su enorme patrimonio cultural, convirtiéndolo en un valioso recurso económico para la industria turística. De hecho, antes de la pandemia, el sector del turismo cultural llevaba varios años creciendo de forma constante y se estimaba que seguiría haciéndolo⁴.

Esta evolución plantea la pregunta de cómo se puede conciliar el uso turístico de los recursos culturales marítimos con su protección y salvaguardia, establecidas por la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como prioridad para alcanzar el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones⁵: económica, social, ambiental y, cabría añadir, cultural⁶. Este capítulo aborda esta

¹ FOSSE, J., «The Future of Mediterranean Tourism in a (Post) Covid World. Back to Mass Tourism or Leapfrog towards Sustainability?», *IEMed. Mediterranean Yearbook 2022*, 2022, p.301.

² Observatori del Turisme a Barcelona, «2019 tourist activity in Barcelona data has been published», 12 de febrero de 2020, www.observatorituristicbarcelona/en/news/2019-tourist-activity-barcelona-data-has-been-published (último acceso: 20 de julio de 2023).

³ FOSSE, J., *op. cit.*, nota 1, p.304.

⁴ Organización Mundial del Turismo (UNWTO), *Tourism and Culture Synergies*, Madrid, UNWTO, 2018, p. 94.

⁵ Véase Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015, Objetivo 11.4, <https://undocs.org/es/A/RES/70/1> (último acceso: 20 de julio de 2023).

⁶ Aunque la Agenda 2030 contiene varias referencias explícitas a la cultura, reconociendo también que las distintas culturas desempeñan un papel crucial en la facilitación del desarrollo sostenible, define como dimensiones del desarrollo sostenible únicamente la económica, la social y la ambiental, omitiendo la cultural. En nuestra opinión, se trata de una deficiencia importante de la Agenda, ya que subestima la importancia de la cultura como motor del desarrollo y como factor a tener en cuenta a la hora de diseñar y ejecutar proyectos y programas de desarrollo, a fin de poder alcanzar una verdadera sostenibilidad. Recientemente parece que la comunidad internacional también ha llegado a reconocer que la cultura está insuficientemente representada en la Agenda 2030. Así, en septiembre de 2022, la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible (MONDIACULT 2022), en la que participaron

cuestión analizando las exigencias en materia de sostenibilidad que el Derecho internacional del patrimonio cultural formula al aprovechamiento turístico de los recursos culturales marítimos. Para ello, en primer lugar, examinaremos brevemente el concepto de patrimonio cultural marítimo. Después, nos ocuparemos de la compleja y ambivalente relación entre turismo y patrimonio. Finalmente, estudiaremos varias convenciones internacionales en materia de protección del patrimonio cultural y analizaremos sus estipulaciones relativas al patrimonio marítimo y a su explotación con fines turísticos.

2. EL PATRIMONIO CULTURAL MARÍTIMO DEL MEDITERRÁNEO

Definir de forma exhaustiva el concepto de patrimonio cultural marítimo es una tarea difícil. Al igual que ocurre con el concepto de patrimonio cultural en su conjunto⁷, hasta la fecha no existe una definición generalmente aceptada del término. No obstante, podemos encontrar en la literatura varias definiciones de trabajo útiles para obtener una idea global de lo que engloba la noción de patrimonio marítimo.

Según Stefan Claesson, por ejemplo, el patrimonio cultural marítimo comprende los «recursos culturales finitos y no renovables, incluidos los yacimientos y paisajes prehistóricos e indígenas sumergidos, las estructuras históricas de los muelles, los restos de las embarcaciones marítimas y las tradiciones y modos de vida marítimos del pasado y del presente»⁸.

Kristen Ounanian *et al.*, en cambio, emplean el término «patrimonio cultural costero y marino». Para ellos, esta categoría de patrimonio «incluye las antigüedades subacuáticas y costeras, los yacimientos arqueológicos costeros y las culturas materiales tradicionales, como las comunidades pesqueras y marinas, las artes e instrumentos tradicionales»⁹.

ciento cincuenta de los Estados Miembros de la organización, adoptó una Declaración final en la que se insta, *inter alia*, «al Secretario General de las Naciones Unidas a que asiente firmemente la cultura como bien público mundial y la integre como objetivo específico en sí mismo en la agenda para el desarrollo más allá de 2030». UNESCO, *Conferencia Mundial de la UNESCO sobre las Políticas Culturales y el Desarrollo Sostenible (MONDIACULT 2022) (Ciudad de México, 28-30 de septiembre de 2022). Declaración final*, MONDIACULT-2022/CPD/6, 30 de septiembre de 2022, www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/10/6.MONDIACULT_ES_DRAFT%20FINAL%20DECLARATION.pdf (último acceso: 21 de julio de 2023).

⁷ Sobre la cuestión de la definición del concepto de patrimonio cultural en el Derecho internacional, véase BLAKE, J., «On Defining the Cultural Heritage», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49, 2000, núm. 1, pp. 61-85.

⁸ CLAESSION, S., «The Value and Valuation of Maritime Cultural Heritage», *International Journal of Cultural Property*, vol. 18, 2011, núm. 1, p. 61.

⁹ OUNANIAN, K.; VAN TATENHOVE, J.; HANSEN, C.; DELANEY, A. *et al.*, «Conceptualizing coastal and maritime cultural heritage through communities of meaning and participation», *Ocean & Coastal Management*, vol. 212, 2021, 105806, p. 2. Las traducciones son nuestras.

Finalmente, el proyecto de la Unión Europea *BalticRIM–Baltic Sea Region Integrated Maritime Cultural Heritage Management*, cuyo objetivo era analizar la relación entre el patrimonio cultural marítimo y la ordenación del espacio marítimo, ofrece una definición más exhaustiva:

MCH is both tangible and intangible and is associated with the connections people have with the sea and the resources originating from the different maritime communities in the past.

It refers to the traces of people and the elements in the natural environment; the remains of the everyday lives of human beings living in interaction with nature constrained to maritime areas such as the coast, archipelagos and open sea, and the elements, objects and places that are either terrestrial or partly or fully under water.

MCH refers to both concrete traces of maritime cultural heritage in the landscape as well as skills and beliefs, habits and practices related to maritime issues passed from generation to generation and extended to different communities in order to present, construct and maintain their identities.

MCH is associated with the settlement of coastal areas and archipelagos, seafaring and navigation, fishing and other hunting cultures using the sea, diving, and habits and beliefs related to maritime issues that connect humans to marine features and landscape, among others¹⁰.

De estas diferentes definiciones se desprende que el patrimonio cultural marítimo, entendido en un sentido amplio, engloba todas las manifestaciones culturales relacionadas con el entorno marítimo y costero —ya sean materiales o inmateriales, muebles o inmuebles, terrestres o subacuáticos— que una determinada comunidad humana considera parte de su patrimonio. En su conjunto, constituyen recursos para la construcción y el mantenimiento de la identidad cultural de la colectividad, por lo que se transmiten de generación en generación.

Dirigiendo la mirada al Mediterráneo, podemos comprobar que se trata de una zona dotada de un patrimonio marítimo de gran riqueza y diversidad. La región cuenta con importantes ciudades portuarias históricas, como Barcelona, Tarragona o Génova, que presentan un impresionante patrimonio construido y arquitectónico relacionado con el mar. Podemos mencionar, a modo de ejemplo, en Barcelona la *Llotja de Mar* o las Atarazanas Reales, que hoy en día albergan el *Museu Marítim de Barcelona*. Asimismo, debido, *inter alia*, a una larga historia de comercio marítimo entre los pueblos mediterráneos, bajo el agua del mar mediterráneo se hallan numerosos restos de embarcaciones y otros bienes sumergidos. Cabe nombrar, como ejemplo de muchos, el pecio del *Cap del Vol*, una embarcación romana que se hundió en la bahía

¹⁰ BalticRIM, *Integrating Cultural Heritage into Maritime Spatial Planning in the BSR: Final publication of the Baltic Sea Region Integrated Maritime Cultural Heritage Management Project 2017-2020*, 2020, p. 30.

de Port de la Selva mientras transportaba vino entre la costa catalana y la Narbonense¹¹. Además de los vestigios materiales, las comunidades mediterráneas han desarrollado a lo largo de los siglos un sinfín de tradiciones inmateriales que, de un modo u otro, están relacionadas con el entorno marítimo. Este patrimonio inmaterial abarca desde las celebraciones y fiestas populares hasta las artes de pesca tradicionales y la fabricación artesanal de embarcaciones.

Por último, cabe mencionar también que hay varios sitios marítimos en el Mediterráneo que, dado su valor universal excepcional, han sido incluidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) en la Lista del Patrimonio Mundial. En 1999, por ejemplo, la isla de Ibiza fue inscrita como sitio mixto cultural y natural por su importancia como ejemplo de la interacción entre los ecosistemas marinos y costeros y el desarrollo humano¹². Otro ejemplo es la ciudad de Venecia que, junto con su laguna, fue inscrita ya en 1987¹³.

3. PATRIMONIO CULTURAL MARÍTIMO Y TURISMO: UNA RELACIÓN AMBIVALENTE

Como hemos mencionado, el patrimonio cultural marítimo es un recurso importante para la construcción y la afirmación de las identidades culturales de sus comunidades portadoras. Además, también posee un valor científico inestimable, ya que posibilita la investigación de nuestro pasado y nuestro presente. Sin embargo, aparte de estos valores intangibles, el patrimonio marítimo es, cada vez más, también un recurso económico. En el contexto del creciente turismo cultural, el patrimonio cultural se ha convertido en un punto de venta y una ventaja en la competencia de países, regiones y municipios por atraer visitantes y los ingresos que estos conllevan¹⁴. De este modo, el patrimonio cultural ha sido identificado por las organizaciones internacionales¹⁵,

¹¹ Véase Patrimoni Cultural, «Cap del Vol: La història submergida», <https://patrimoni.gencat.cat/ca/coleccio/cap-del-vol> (último acceso: 20 de julio de 2023).

¹² Véase UNESCO, «Ibiza, Biodiversity and Culture», <https://whc.unesco.org/en/list/417> (último acceso: 20 de julio de 2023).

¹³ Véase UNESCO, «Venice and its Lagoon», <https://whc.unesco.org/en/list/394> (último acceso: 20 de julio de 2023).

¹⁴ Véanse KIM, S., WHITFORD, M. y ARCODIA, C., «Development of intangible cultural heritage as a sustainable tourism resource: the intangible cultural heritage practitioners» perspectives», *Journal of Heritage and Tourism*, vol. 14, 2019, núm. 5-6, p. 422; LAK, A., GHEITASI, M. y TIMOTHY, D. J.: «Urban regeneration through heritage tourism: cultural policies and strategic management», *Journal of Tourism and Cultural Change*, vol. 18, 2020, núm. 4, pp. 387-388; UNWTO: *op. cit.*, nota 4, p. 25.

¹⁵ Véanse THE WORLD BANK, *Cultural Heritage and Development: A Framework for Action in the Middle East and North Africa*, Washington D. C., World Bank, 2001; UNESCO,

la comunidad académica¹⁶ y las partes interesadas locales¹⁷ como una oportunidad y un medio para el desarrollo socioeconómico.

No obstante, aunque el aprovechamiento del patrimonio marítimo como recurso económico y turístico tiene el potencial de contribuir al desarrollo de las comunidades costeras, también supone un reto para la conservación y salvaguarda del patrimonio en cuestión. Esto se debe a que, en lugar de ser lineal, la relación entre el turismo y el patrimonio cultural puede caracterizarse como «dual»¹⁸ o incluso ambivalente: el turismo puede promover la protección y la creación del patrimonio, pero también puede facilitar su desintegración.

En primer lugar, bien gestionado, el turismo puede ser un importante catalizador para la conservación y la evolución del patrimonio cultural de las comunidades anfitrionas. Los flujos turísticos entrantes generan ingresos para sus destinos, que pueden estimular y diversificar las economías regionales y locales¹⁹. Estos ingresos pueden posteriormente invertirse en la conservación y salvaguarda de los bienes culturales y de sus entornos naturales y urbanos. Además de los beneficios materiales, el turismo también puede promover las identidades culturales de las comunidades anfitrionas y la apreciación de su patrimonio al aumentar la conciencia de su valor cultural, revitalizando así las manifestaciones culturales locales²⁰. Este es un factor especialmente relevante en el caso del patrimonio inmaterial que, como patrimonio vivo, depende en su supervivencia de la práctica continuada por parte de sus comunidades portadoras. Por tanto, como señala Maria Gravari-Barbas, no solo el patrimonio es un impulsor del turismo, sino que a la inversa, el turismo también es un impulsor del patrimonio cultural, ya que contribuye a la creación de nuevos objetos patrimoniales y a la reafirmación de los ya existentes²¹. De este modo, el turismo puede contribuir positivamente a la salvaguarda del patrimonio cultural marítimo de las comunidades anfitrionas. En la Ría de Aveiro (Portugal), por

«World Heritage and Sustainable Development», <https://whc.unesco.org/en/sustainabledevelopment/> (último acceso: 20 de julio de 2023).

¹⁶ Véanse LAK, A., GHEITASI, M. y TIMOTHY, D. J., *op. cit.*, nota 13; TIMOTHY, D. J., *Cultural Heritage and Tourism: An Introduction*, Bristol, 2.^a ed., Channel View Publications, 2021, p. 283.

¹⁷ Véase FERREIRA DA SILVA, M., VEGAS MACIAS, J., TAYLOR, S., FERGUSON, L., SOUSA, L., LAMERS, M., FLANNERY, W., MARTINS, F., COSTA, C. y PITA, C., «Tourism and coastal & maritime cultural heritage: a dual relation», *Journal of Tourism and Cultural Change*, vol. 20, 2022, núm. 6, pp. 815-816.

¹⁸ FERREIRA DA SILVA, M. et. al., *op. cit.*, nota 17, p. 806.

¹⁹ *Ibid.*, p. 808.

²⁰ Véanse EVERETT, S. y AITCHISON, C., «The Role of Food Tourism in Sustaining Regional Identity: A Case Study of Cornwall, South West England», *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 16, 2008, núm. 2, pp. 150-167; JÍMEZ DE MADARIAGA, C. y GARCÍA DEL HOYO, J. J., «Enhancing of the cultural fishing heritage and the development of tourism: A case study in Isla Cristina (Spain)», *Ocean and Coastal Management*, vol. 168, 2019, pp. 1-11.

²¹ GRAVARI-BARBAS, M., «Tourism as a heritage producing machine», *Tourism Management Perspectives*, vol. 26, 2018, pp. 5 y 7.

ejemplo, varias partes interesadas locales señalaron que, sin el turismo, probablemente habrían desaparecido importantes prácticas culturales asociadas al medio marino, como la producción artesanal de sal o las embarcaciones tradicionales²².

En segundo lugar, sin embargo, el turismo, especialmente en su forma masificada, también puede ser perjudicial para la salvaguarda de los recursos culturales de las comunidades de destino, contribuyendo a su desintegración y deterioro. Por un lado, el turismo tiene considerables repercusiones medioambientales que pueden poner en peligro el entorno natural de los destinos. En las zonas costeras de Cataluña, por ejemplo, el turismo, y la sobrepoblación que provoca, ha sido identificado como una de las causas de la degradación de los ecosistemas marinos de la región²³. La contaminación provocada por las actividades turísticas, entre otras los cruceros y otras embarcaciones de recreo, supone otra grave amenaza para el entorno natural de los paisajes costeros e insulares²⁴. Esto tiene consecuencias directas para una gran cantidad de elementos del patrimonio marítimo, como la pesca artesanal o los yacimientos subacuáticos, que están inseparablemente ligados a su contexto natural. Además, el turismo también es una causa de mercantilización del patrimonio, que puede conducir a una «estereotipación» del mismo en la que se adapta a los deseos, necesidades y prejuicios de los turistas. En el pueblo pesquero maltés de Marsaxlokk, fuertemente *turistificado*, por ejemplo, los residentes manifiestan su preocupación por la transformación de la tradicional línea costera de casas de pescadores en restaurantes y establecimientos hoteleros o por la dilución del patrimonio gastronómico para satisfacer los gustos y demandas de los turistas²⁵. A largo plazo, estos procesos de descontextualización pueden debilitar el vínculo entre las comunidades portadoras locales y su patrimonio, provocando el abandono de las prácticas culturales que ya no se perciben como auténticas y propias.

En definitiva, cabe constatar que la relación entre el turismo y el patrimonio marítimo es de naturaleza compleja y ambivalente. En la forma adecuada, el turismo puede promover la salvaguardia del patrimonio marítimo, realzando su valor y proporcionando una fuente

²² FERREIRA DA SILVA, M. et. al., *op. cit.*, nota 17, pp. 814 y 816.

²³ CARBONELL, E., «Entre redes, patrimonio y turismo: mutaciones de la pesca artesanal en la costa norte de Barcelona (Cataluña)», *Estudios Atacameños*, núm. 65, 2020, p. 4.

²⁴ Véanse ASERO, V. y SKONIECZNY, S., «Cruise Tourism and Sustainability in the Mediterranean. Destination Venice», en BUTOWSKI, L., (ed.), *Mobilities, Tourism and Travel Behaviour: Contexts and Boundaries*, London, IntechOpen, 2018, pp. 93-106; CARREÑO, A. y LLORET, J., «Environmental impacts of increasing leisure boating activity in Mediterranean coastal waters», *Ocean and Coastal Management*, vol. 209, 2021, 105693; MEJJAD, N., ROSSI, A. y PAVEL, A. B., «The coastal tourism industry in the Mediterranean: A critical review of the socio-economic and environmental pressures & impacts», *Tourism Management Perspectives*, vol. 44, 2022, 101007.

²⁵ FERREIRA DA SILVA, M. et. al., *op. cit.*, nota 17, pp. 817-818.

de ingresos para las comunidades portadoras. Un turismo de masas no respetuoso con la cultura y el entorno, empero, constituye una amenaza para la vitalidad de este legado, alimentando su deterioro y degradación, en el caso de los bienes materiales, y su mercantilización y osificación, en el caso de los inmateriales. El reto es, pues, adoptar un modelo turístico que permita aprovechar los recursos culturales para el desarrollo socioeconómico de las comunidades costeras, pero sin poner en peligro la integridad de este patrimonio para las generaciones presentes y futuras.

4. EL USO TURÍSTICO DE LOS RECURSOS CULTURALES MARÍTIMOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL

El Derecho internacional del patrimonio cultural es el conjunto de normas jurídicas internacionales que se ocupa de la protección del patrimonio cultural en sus diversas manifestaciones²⁶. En el centro de las actividades normativas internacionales en este campo se encuentra la UNESCO, que hasta la fecha ha adoptado un amplio abanico de convenciones, recomendaciones y declaraciones sobre asuntos relacionados con la cultura. Tres de esas convenciones son de especial importancia en lo que respecta al aprovechamiento sostenible del patrimonio marítimo para fines turísticos. Se trata de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972²⁷ (en adelante: Convención de 1972), la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001²⁸ (en adelante: Convención de 2001) y la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003²⁹ (en adelante: Convención de 2003).

En esta sección analizaremos estos tres tratados internacionales en función de las exigencias que plantean a la utilización del patrimonio cultural marítimo con fines turísticos. Para ello, examinaremos cómo se refleja la noción de patrimonio marítimo en estos instrumentos (4.1), después pasaremos a las exigencias estipuladas (4.2) y, finalmente, es-

²⁶ Para un resumen sobre el desarrollo histórico de las actividades normativas internacionales en este ámbito, véase VRDOLJAK, A. F. y MESKELL, L., «Intellectual Cooperation Organisation, UNESCO, and the Culture Conventions», en FRANCIONI, F. y VRDOLJAK, A. F., (eds.), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 13-39.

²⁷ Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, hecha en París el 16 de noviembre de 1972. UNTS vol. 1037, p. 151.

²⁸ Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, hecha en París el 2 de noviembre de 2001. UNTS vol. 2562, p. 3.

²⁹ Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, hecha en París el 17 de octubre de 2003. UNTS vol. 2368, p. 3.

tudiaremos cómo han abordado la cuestión los órganos de supervisión de las convenciones (4.3).

4.1. El patrimonio cultural marítimo en el Derecho internacional del patrimonio cultural

En cuanto a la recepción del término de patrimonio cultural marítimo en el Derecho internacional del patrimonio cultural, cabe indicar que la noción de patrimonio marítimo, tal como la hemos definido antes, como tal no se encuentra en las tres convenciones de la UNESCO. Es más, los tres instrumentos tampoco comparten una definición común de patrimonio cultural. Más bien, cada uno de ellos aborda y se dedica a distintas manifestaciones del patrimonio cultural (y, en el caso de la Convención de 1972, también natural).

Así, la Convención de 1972 considera, a sus efectos, como patrimonio cultural los monumentos, conjuntos y lugares que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, artístico, científico o, en el caso de los lugares, también estético, etnológico o antropológico³⁰. Esto significa que la noción subyacente de patrimonio cultural de la Convención de 1972 está limitada por partida doble: en primer lugar, se refiere únicamente al patrimonio material inmueble y, en segundo lugar, solo a un subconjunto exclusivo de este, es decir, a los bienes culturales inmuebles de valor universal excepcional³¹.

La Convención de 2001, por su parte, está dedicada al patrimonio cultural subacuático, entendiendo este cómo:

[...] todos los rastros de existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años³².

Esto incluye, *inter alia*, edificios, objetos, restos humanos, pecios, así como su contexto natural y arqueológico, además de objetos prehistóricos. Aunque este concepto de patrimonio cultural subacuático está

³⁰ Art. 1 Convención de 1972.

³¹ YUSUF, A. A., «Article 1. Definition of Cultural Heritage», en FRANCONI, F. y LENZERINI, F., *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p.30. El término valor universal excepcional no se precisa en la propia Convención. Para ello, debemos consultar las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, que lo definen como «importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y venideras de toda la humanidad». Comité del Patrimonio Mundial, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.21/01, 31 de julio de 2021, párr. 49, <https://whc.unesco.org/en/guidelines/> (último acceso: 22 de julio de 2023).

³² Art. 1.1.a Convención de 2001.

claramente relacionado con la noción de patrimonio cultural marítimo, se trata solo de una parte de todas las diferentes facetas, objetos y prácticas que constituyen este último.

Finalmente, la Convención de 2003 se ocupa de los elementos no físicos del patrimonio, ya que se refiere al patrimonio cultural inmaterial, esto es:

[...] los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas —junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes— que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural³³.

Dicho patrimonio puede adoptar formas muy diversas, como expresiones orales, rituales, técnicas artesanales, conocimientos tradicionales o usos sociales.

Muchos de los elementos que constituyen el patrimonio marítimo de una comunidad determinada, tal como lo hemos definido anteriormente, pueden calificarse como patrimonio cultural en virtud de por lo menos una de las tres convenciones diferentes y, en consecuencia, entrar dentro de sus respectivos ámbitos de aplicación. Así, la pesca artesanal o la fabricación de sal, junto con los aparejos necesarios para ambas prácticas, constituirán habitualmente un patrimonio cultural inmaterial según el art. 2.1 de la Convención de 2003. Los pecios, como el *Cap del Vol*, pueden constituir un patrimonio cultural subacuático en el sentido de la Convención de 2001, si se cumplen los criterios de la Convención, en particular el periodo mínimo de cien años de sumersión. Finalmente, puede haber edificios, conjuntos o lugares relacionados con el mar o los modos de vida marítimos y costeros que puedan considerarse de valor universal excepcional y, por tanto, quedar comprendidos en el ámbito de aplicación de la Convención de 1972. De hecho, como hemos señalado antes, varios de estos sitios del Mediterráneo ya han sido inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial³⁴.

³³ Art. 2.1 Convención de 2003.

³⁴ En este contexto, parece oportuno destacar que, como deja claro el art. 12 de la Convención de 1972, la decisión de inscribir o no un bien en la Lista del Patrimonio Mundial no significa que dicho bien tenga o no un valor universal excepcional para fines distintos de los que se derivan de la inscripción en la lista. En otras palabras, un bien puede poseer un valor universal excepcional y, por tanto, estar incluido en el ámbito de aplicación de la Convención, sin estar inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial (o en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro). Sobre el alcance y la importancia de esta disposición, véase LENZERINI, F., «Article 12. Protection of Properties Not Inscribed on the World Heritage List», en FRANCONI, F. y LENZERINI, F., *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 201-218.

Ahora bien, es importante destacar que *no todos* los elementos que una comunidad determinada pueda considerar parte de su patrimonio cultural marítimo están cubiertos por una de las tres convenciones de la UNESCO. Así pues, los pecios u otros objetos sumergidos desde hace menos de cien años bien pueden tener una gran importancia cultural para una comunidad local, pero no están incluidos (todavía) en el ámbito de aplicación de la Convención de 2001. Del mismo modo, puede haber muchos monumentos o conjuntos de edificios que una comunidad local o incluso nacional considere parte de su patrimonio, pero que no se estime que tengan un valor universal excepcional y, por tanto, no son patrimonio cultural en el sentido restringido de la Convención de 1972. Esto, por supuesto, no significa necesariamente que tales elementos sean menos dignos de protección o que su explotación turística no debería guiarse por los mismos principios, sino solo que de las tres convenciones no pueden derivarse obligaciones internacionales a este respecto³⁵.

4.2. Primacía de la salvaguardia e intereses comunitarios: el Derecho internacional del patrimonio cultural y el uso turístico del patrimonio marítimo

Como acabamos de ver, las tres convenciones objeto de estudio abarcan diferentes manifestaciones del patrimonio (patrimonio material inmueble de valor universal excepcional; rastros de existencia humana con valor histórico sumergidos por lo menos durante 100 años; patrimonio inmaterial). De acuerdo con sus respectivos objetos de regulación, los instrumentos poseen diferentes alcances y establecen distintos sistemas de protección especializados³⁶.

No obstante, dentro de sus respectivos ámbitos de aplicación, se pueden identificar algunas exigencias comunes que las convenciones fijan para la explotación turística de los recursos culturales marítimos. En concreto, se pueden identificar dos exigencias fundamentales: (1) el uso turístico no debe perjudicar la conservación/salvaguardia y, por ende, la transmisión a las generaciones futuras del patrimonio en cuestión, y (2) el uso turístico de los recursos culturales debe realizarse con la participación y teniendo en cuenta los intereses de las comunidades locales. A continuación, analizaremos ambas más detenidamente.

³⁵ No obstante, pueden surgir obligaciones de otros ámbitos e instrumentos del Derecho internacional, como el Derecho internacional de los derechos humanos. Pero esto excede el alcance de este capítulo.

³⁶ Para una visión exhaustiva sobre el contenido y los regímenes de protección de cada convención, véase FORREST, C., *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Abingdon, Routledge, 2010, pp. 227-278, 331-361, 367-387.

En primer lugar, el Derecho internacional del patrimonio cultural deja claro que toda utilización del patrimonio cultural debe ser compatible con su salvaguardia para las generaciones futuras. Las tres convenciones establecen la conservación y la preservación del patrimonio como su objetivo primordial³⁷. Garantizar esta protección es la principal obligación de los Estados Partes de los tratados.

Esto, por supuesto, no significa que el uso turístico de los recursos culturales marítimos sea *per se* incompatible con los regímenes de las convenciones. De hecho, el Comité del Patrimonio Mundial adoptó en 2010 unas orientaciones políticas sobre el patrimonio mundial y el turismo, en la que se afirmaba explícitamente que el turismo era fundamental para el patrimonio mundial y que era una manera de que los Estados Partes cumplieran con su obligación de presentar el patrimonio mundial presente en su territorio, tal y como establece el art. 4 de la Convención³⁸. Sin embargo, tal aprovechamiento solo es admisible mientras y en la medida en que no ponga en peligro el objetivo de la protección. Esto significa que en los casos en que la explotación turística de los recursos culturales marítimos amenace su integridad y su preservación para las generaciones venideras, las autoridades estatales están requeridas a adoptar medidas reguladoras para asegurar la salvaguarda de los bienes afectados.

En este sentido, las Directrices Operativas para la aplicación de la Convención de 2003 señalan que:

[...] los Estados Partes se esforzarán por garantizar que toda actividad relacionada con el turismo, ya sea estatal, pública o privada, respete debidamente la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial presente en sus territorios³⁹.

Para ello, se les insta a adoptar las «medidas jurídicas, técnicas, administrativas y financieras apropiadas [para] garantizar que la viabilidad, las funciones sociales y las significaciones culturales de ese patrimonio no se vean mermadas o amenazadas en modo alguno por dicho turismo⁴⁰.

De manera similar, el art. 2.10 de la Convención de 2001 alienta el acceso responsable y no intrusivo para observar *in situ* el patrimonio

³⁷ Véanse Preámbulo, sexto párrafo y art. 4 Convención de 1972, art. 2.1 Convención de 2001, art. 1.a Convención de 2003.

³⁸ Comité del Patrimonio Mundial, Decisión 34 COM 5F.2, Anexo A, <https://whc.unesco.org/en/decisions/4240/> (último acceso: 20 de julio de 2023).

³⁹ UNESCO, *Directrices Operativas para la aplicación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*, 2022, párr. 187, https://ich.unesco.org/doc/src/2003_Convention_Basic_Texts-2022_version-ES.pdf (último acceso: 20 de julio de 2023). En adelante: Directrices Operativas Convención de 2003.

⁴⁰ Directrices Operativas Convención de 2003, párr. 187.b.ii.

subacuático —lo cual incluye ciertas actividades turísticas, como el turismo de buceo sobre una base de «mirar, pero no tocar»⁴¹— con el fin de fomentar la conciencia pública y la apreciación del patrimonio, pero únicamente cuando dicho acceso no sea incompatible con su protección y gestión.

En segundo lugar, el Derecho internacional del patrimonio cultural señala que el aprovechamiento turístico de los recursos culturales marítimos ha de realizarse con la participación y teniendo en cuenta las necesidades e intereses de las comunidades portadoras locales. En otras palabras, dado que son las comunidades locales las que más soportan los impactos del turismo, también son ellas las que deberían tener un papel central en el proceso de toma de decisiones y de gestión y obtener los principales beneficios. Solo con la participación y aprobación de los portadores del patrimonio puede ser realmente sostenible cualquier uso económico de sus recursos culturales⁴².

La importancia de hacer a las comunidades locales partícipes de la gestión de su patrimonio y beneficiarias de su explotación turística es reconocida por las tres convenciones. La Convención de 2003, en particular, concede una gran importancia a la participación de las comunidades en la salvaguardia del patrimonio inmaterial. Así, en su art. 15 establece que:

[...] en el marco de sus actividades de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, cada Estado Parte tratará de lograr una participación lo más amplia posible de las comunidades, los grupos y, si procede, los individuos que crean, mantienen y transmiten ese patrimonio y de asociarlos activamente a la gestión del mismo.

Estas estipulaciones generales se especifican con más detalle en las Directrices Operativas para las actividades turísticas: para garantizar que toda actividad relacionada con el turismo sea compatible con la salvaguardia del patrimonio y respete los derechos, aspiraciones y deseos de las comunidades afectadas, se insta a los Estados Partes a adoptar las «medidas jurídicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas para garantizar que las comunidades, grupos e individuos interesados sean los primeros beneficiarios de cualquier turismo relacionado con su patrimonio cultural inmaterial, promoviendo al mismo tiempo su papel dirigente en la gestión de ese turismo»⁴³.

⁴¹ Véase DROMGOOLE, S., *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 320-323.

⁴² La integración en el proceso de toma de decisiones sobre las actividades turísticas también es exigida regularmente por las propias comunidades locales. Véase FERREIRA DA SILVA, M. et. al.: *op. cit.*, nota 17, p. 819.

⁴³ Directrices Operativas Convención de 2003, párr. 187.b.i.

En el marco de la Convención de 1972, aunque no se menciona específicamente a las comunidades en el texto de la Convención, en los últimos años también se ha reconocido cada vez más la importancia de implicar a las comunidades en la gestión de los sitios del patrimonio mundial. Así, en 2007, se declaró Objetivo Estratégico del Comité del Patrimonio Mundial la potenciación del papel de las comunidades en la aplicación de la Convención⁴⁴. De acuerdo con este objetivo, las orientaciones políticas sobre la relación entre el Patrimonio Mundial y el turismo dejan claro que las respuestas de gestión de los bienes inscritos deben incluir a las comunidades locales en la planificación y gestión de todos los aspectos de los bienes, incluido el turismo⁴⁵.

Incluso en el contexto de la Convención de 2001, donde dada la naturaleza del patrimonio del que se ocupa, puede ser difícil en muchos casos identificar a una comunidad local, se han reconocido los intereses comunitarios con respecto a la gestión de los hallazgos subacuáticos. Así, las Directrices Operativas de la Convención alientan a los Estados Partes a garantizar la participación de las comunidades locales, así como del público en general y de otros actores, en la conservación del patrimonio subacuático y la aplicación de la Convención, así como, cuando y donde sea apropiado, a involucrarlos en cualquier actividad dirigida al patrimonio subacuático con el que estén directamente vinculados⁴⁶. Aunque no se menciona explícitamente, esto claramente aboga a favor de la participación comunitaria en la explotación turística de los bienes sumergidos. De hecho, conseguir que la protección del patrimonio subacuático resulte beneficiosa para las comunidades locales se ha identificado en la literatura académica como una estrategia clave para la salvaguarda de este patrimonio⁴⁷. En esta línea, en 2013, en un informe sobre el beneficio de la protección del patrimonio subacuático para el crecimiento sostenible, el turismo y el desarrollo urbano, el Consejo Consultivo Científico y Técnico de la Convención, recomendó la concesión de acceso exclusivo a los bienes sumergidos a los clubes de buceo locales con la condición de que garanticen la integridad del yacimiento como modelo para mejorar la apreciación del patrimonio subacuático y aumentar los beneficios para la sociedad⁴⁸.

⁴⁴ Comité del Patrimonio Mundial, Decisión 31 COM 13B, <https://whc.unesco.org/en/decisions/5197/> (último acceso: 20 de julio de 2023).

⁴⁵ Comité del Patrimonio Mundial, Decisión 34 COM 5F.2, Anexo A.

⁴⁶ UNESCO, *Directrices Operativas para la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático*, CLT/HER/CHP/OG 1, 2015, párrs. 11 y 49, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234177_spa (último acceso: 24 de julio de 2023).

⁴⁷ MARTIN, J. B., «Harnessing Local and Transnational Communities in the Global Protection of Underwater Cultural Heritage», *Transnational Environmental Law*, vol. 10, 2021, núm. 1, pp. 100-103.

⁴⁸ UNESCO Secretariat and the Scientific and Technical Advisory Body of the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, *The Benefit of the Protection of Underwater Cultural Heritage for Sustainable Growth, Tourism and Urban Development*, 2013, pp. 32-33,

4.3. El uso turístico sostenible del patrimonio marítimo en las decisiones de los órganos de supervisión convencionales

Si bien las tres convenciones establecen la primacía de la conservación/salvaguardia y la consideración de los intereses de las comunidades locales como requisitos para la explotación turística de los recursos culturales marítimos que se encuentran dentro de sus respectivos ámbitos de aplicación, la decisión sobre qué medidas son las más apropiadas para satisfacer estos dos requisitos en un caso determinado queda generalmente a la discreción del Estado en cuestión. Así, el art. 4 de la Convención de 1972 establece que incumbe primordialmente al Estado territorial la obligación de «identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio».

El art. 11.a de la Convención de 2003, a su vez, determina con palabras similares que corresponde a cada Estado Parte a «adoptar las medidas necesarias para garantizar la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio».

También conforme a la Convención de 2001 son los Estados Partes quienes «individual o conjuntamente, según proceda, adoptarán todas las medidas adecuadas conformes con esta Convención y con el derecho internacional que sean necesarias para proteger el patrimonio cultural subacuático, utilizando a esos efectos, en función de sus capacidades, los medios más idóneos de que dispongan»⁴⁹.

No obstante, tanto en la Convención de 1972 como en la de 2003 se establece un comité cuya tarea es supervisar la aplicación de la respectiva convención. Se trata del Comité del Patrimonio Mundial y del Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (en adelante: Comité Intergubernamental), respectivamente. Entre otras cosas, los Estados Partes están obligados a presentarles informes en los que especifiquen las disposiciones que han adoptado para la aplicación de la convención respectiva, incluyendo también una evaluación del estado actual de conservación/integridad de los bienes inscritos en una de las listas internacionales establecidas por las convenciones⁵⁰. Estos informes son examinados por los comités y sirven para evaluar la aplicación de las convenciones e identificar retos y cuestiones actuales relacionados con la conservación/salvaguardia.

https://en.unesco.org/sites/default/files/uch_the_benefit_of_the_protection_of_underwater_cultural_2013.pdf (último acceso: 20 de julio de 2023).

⁴⁹ Art. 2.4 Convención de 2001.

⁵⁰ Véanse art. 29 Convención de 1972 y art. 29 Convención de 2003. Las formalidades de los informes se especifican en las respectivas Directrices Prácticas/Operativas.

El Comité del Patrimonio Mundial también insta a los Estados Partes a tomar medidas cuando considera que determinados bienes no están siendo gestionados adecuadamente. De forma similar, aunque en términos algo más suaves, el Comité Intergubernamental comenta el estado de salvaguardia de los elementos inscritos en la Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial que requiere medidas urgentes de salvaguardia.

En este contexto, tanto el Comité del Patrimonio Mundial como el Comité Intergubernamental han emitido decisiones que incluyen declaraciones sobre la explotación turística sostenible de los elementos del patrimonio cultural, que reflejan los dos requisitos de primacía de la conservación/salvaguardia y la consideración de los intereses comunitarios. En algunas de ellas también han propuesto medidas específicas que el Estado Parte destinatario debería aplicar para remediar las deficiencias detectadas.

Así, en 2021, el Comité del Patrimonio Mundial emitió una decisión relativa al sitio del patrimonio mundial de Venecia en la que instaba a Italia a «trabajar por un modelo de turismo sostenible para el bien y a desarrollar estrategias y políticas que se traduzcan en la reducción del número de visitantes al bien, en la mejora significativa de la calidad de vida de los residentes y en la recalificación de las zonas urbanas a su antiguo uso residencial»⁵¹.

Además, en varias decisiones, el Comité ha planteado su preocupación por las repercusiones del turismo de cruceros en los bienes del patrimonio mundial, y ha pedido a los Estados Partes en cuestión que analicen el impacto de los cruceros y que adopten reglamentos legales, incluyendo, en algunos casos, la prohibición de acceso a los barcos de mayor tamaño⁵².

El Comité Intergubernamental de la Convención de 2003, por su parte, ha invitado en varias ocasiones a los Estados Partes a garantizar que las comunidades locales sean las principales beneficiarias de la explotación turística de su patrimonio. En 2022, por ejemplo, el Comité adaptó una decisión relativa al informe sobre el estado del elemento «Fiesta de Año Nuevo de los qiang» en la que animaba a China a «apoyar las actividades generadoras de ingresos en las comunidades locales mediante el desarrollo del espíritu empresarial y el turismo sostenible, respetando al mismo tiempo las funciones culturales y sociales del elemento para sus comunidades» y le recordaba: «la importancia de

⁵¹ Comité del Patrimonio Mundial, Decisión 44COM 7B.50, <https://whc.unesco.org/en/decisions/7767> (último acceso: 20 de julio de 2023).

⁵² Véanse, por ejemplo, Comité del Patrimonio Mundial, Decisión 31COM 7B.24, <https://whc.unesco.org/en/decisions/1405> (último acceso: 20 de julio de 2023); Comité del Patrimonio Mundial, Decisión 38COM 7B.27, <https://whc.unesco.org/en/decisions/6014> (último acceso: 20 de julio de 2023); Comité del Patrimonio Mundial, Decisión 40COM 7B.50, <https://whc.unesco.org/en/decisions/6715> (último acceso: 20 de julio de 2023).

garantizar que las comunidades afectadas sean las principales beneficiarias de dichas actividades y de tener en cuenta el impacto de la comercialización excesiva y la posible descontextualización del elemento»⁵³.

La importancia de que las comunidades locales sean las principales beneficiarias de las actividades turísticas relacionadas con su patrimonio se ha subrayado también en una decisión de 2021, relativa al estatus de salvaguardia de la cerámica negra de Bisalhães (Portugal)⁵⁴. Otras decisiones han hecho hincapié en evitar la mercantilización de los elementos del patrimonio inmaterial como consecuencia de los desarrollos turísticos⁵⁵.

5. CONCLUSIONES

Salvaguardar el patrimonio marítimo de las comunidades costeras y utilizarlo con fines turísticos no son necesariamente excluyentes. Al contrario, hoy en día se reconoce ampliamente que, bien gestionado, el turismo tiene el potencial de contribuir a la preservación del patrimonio cultural y la identidad de las comunidades anfitrionas y de convertirse en una herramienta para un desarrollo sostenible en todas sus dimensiones: económica, social, ambiental y cultural.

Este potencial también está reconocido por el Derecho internacional del patrimonio cultural. Para materializarlo, se pueden identificar en los sistemas de protección convencionales pertinentes dos requisitos generales para el turismo: en primer lugar, que el aprovechamiento turístico no pueda comprometer el objetivo principal de salvaguardia y, en segundo lugar, que las comunidades portadoras locales y sus intereses sean reconocidos e integrados en todos los procesos de toma de decisiones y de gestión. El modelo turístico que reclama el Derecho internacional del patrimonio cultural es, por tanto, un modelo sostenible en un doble sentido. Por un lado, es sostenible en un sentido intergeneracional, ya que facilita el uso y la apreciación de los bienes culturales por parte de las generaciones actuales, al tiempo que garantiza su transmisión a las generaciones futuras. Por otro lado, es sostenible también en un sentido intrageneracional, en tanto que posibilita el acceso a los tesoros culturales a un público amplio, pero permite a las comunidades

⁵³ Comité Intergubernamental, Decisión 17.COM 6.a.10, <https://ich.unesco.org/es/Decisiones/17.COM/6.a.10> (último acceso: 24 de julio de 2023).

⁵⁴ Véase Comité Intergubernamental, Decisión 16.COM 7.a.4, <https://ich.unesco.org/en/Decisions/16.COM/7.a.4> (último acceso: 20 de julio de 2023).

⁵⁵ Véanse, por ejemplo, Comité Intergubernamental, Decisión 14.COM 9.a.1, <https://ich.unesco.org/en/Decisions/14.COM/9.a.1> (último acceso: 24 de julio de 2023); Comité Intergubernamental, Decisión 17.COM 6.a.22, <https://ich.unesco.org/en/Decisions/17.COM/6.a.22> (último acceso: 24 de julio de 2023).

portadoras locales mantener su vínculo específico con su patrimonio y les otorga los principales beneficios de su explotación.

Alcanzar tal modelo de turismo no es, desde luego, una tarea fácil. Como ha pedido el Comité del Patrimonio Mundial en relación con el sitio de Venecia, puede requerir medidas drásticas, como reducir el número total de visitantes o restringir los medios de turismo (por ejemplo, los cruceros) que sean especialmente nocivos desde una perspectiva medioambiental y social. A largo plazo, sin embargo, será beneficioso para las comunidades costeras del Mediterráneo y en el resto del mundo, ya que contribuirá a la diversificación de sus economías, a la salvaguarda de su patrimonio cultural marítimo y al fortalecimiento de sus identidades culturales únicas. No menos importante, también será ventajoso para la industria turística. Porque, paradójicamente, el desarrollo turístico insostenible no solamente constituye una amenaza para el patrimonio cultural, sino que, al atentar contra su principal activo, para el propio turismo patrimonial⁵⁶.

RESUMEN: Este capítulo examina los criterios de sostenibilidad establecidos por el Derecho internacional del patrimonio cultural para la utilización turística del patrimonio cultural marítimo, enfocándose particularmente en el Mediterráneo. El auge del turismo cultural ha convertido el patrimonio marítimo en un importante recurso económico para el desarrollo regional. Sin embargo, surge una pregunta crucial: cómo equilibrar el turismo con la protección y preservación del patrimonio, tal como lo prioriza la Agenda 2030 para alcanzar un desarrollo sostenible integral. Para abordar este desafío, el Derecho internacional del patrimonio cultural establece directrices útiles. Dos requisitos fundamentales emergen: en primer lugar, el turismo no debe afectar la conservación y transmisión del patrimonio a las generaciones futuras; en segundo lugar, es crucial considerar la participación e intereses de las comunidades locales. Este enfoque turístico fomenta la sostenibilidad en dos niveles. Permite a las generaciones actuales y futuras apreciar y heredar los bienes culturales, asegurando la sostenibilidad intergeneracional. Además, facilita el acceso global a los tesoros culturales al tiempo que protege los vínculos únicos de las comunidades locales con su patrimonio y les permite obtener los beneficios principales de una explotación responsable, promoviendo así la sostenibilidad intergeneracional.

PALABRAS CLAVE: patrimonio cultural marítimo; turismo sostenible; derecho internacional del patrimonio cultural; UNESCO; mar Mediterráneo.

⁵⁶ FERREIRA DA SILVA, M. et. al.: *op. cit.*, nota 17, p. 809.

ABSTRACT: This chapter examines the sustainability criteria established by international cultural heritage law for the touristic use of maritime cultural heritage, focusing particularly on the Mediterranean. The rise of cultural tourism has turned maritime heritage into an important economic resource for regional development. However, a crucial question arises: how to balance tourism with the protection and preservation of heritage, as prioritised by the 2030 Agenda for achieving comprehensive sustainable development. To address this challenge, international cultural heritage law provides useful guidelines. Two fundamental requirements emerge: firstly, tourism must not affect the conservation and transmission of heritage to future generations; secondly, it is crucial to consider the participation and interests of local communities. This tourism approach fosters sustainability on two levels. It allows current and future generations to appreciate and inherit cultural assets, ensuring intergenerational sustainability. Furthermore, it facilitates global access to cultural treasures while protecting the unique links of local communities to their heritage and enabling them to reap the main benefits of responsible exploitation, thus promoting intra-generational sustainability.

KEYWORDS: maritime cultural heritage; sustainable tourism; international cultural heritage law; UNESCO; Mediterranean Sea.

BARCELONA AND THE ENERGIES OF THE SEA

Jordi SOLÉ

Senior Lecturer

University of Barcelona

Miquel CANALS

Director of the Sustainable Blue Economy Chair

University of Barcelona

SUMMARY: 1. MARINE RENEWABLE ENERGY: POTENTIALS AND IMPACTS.

1.1. Types of marine energy. 1.1.1. Tidal. 1.1.2. Waves. 1.1.3. OTEC. 1.1.4. Salinity gradients. 1.1.5. Offshore wind. 1.2. Impacts of marine energy infrastructures. – 2. SEAFLOOR ENERGY INFRASTRUCTURES FRAMED WITHIN THE CITY BLUE ECONOMY: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES. 2.1. Gas infrastructure in Spain: the position of Barcelona. 2.2. Barcelona push for Blue Economy. 2.3. A green underwater energy corridor in the northwestern Mediterranean Sea. 2.4. Challenges and opportunities

1. MARINE RENEWABLE ENERGY: POTENTIALS AND IMPACTS

In this section the different marine energy technologies and their corresponding evaluated potentials (mainly theoretical) are explained. Then the impacts of the marine energy infrastructures are exposed with special emphasis on floating offshore wind technologies.

Numerous studies concur on the vast potential of global marine energy resources, which surpass the world's annual electricity demand,

which stood at 98.8 EJ/yr (27,447.4 TWh/yr) in 2021¹. While the theoretical capacity is apparent, the actual energy extraction estimates remain uncertain, and the effectiveness of various technologies varies substantially depending on the energy source².

Currently, only a small fraction of this resource is being harnessed, with 30 operational ocean energy facilities worldwide. These include fourteen for tidal energy, fourteen for wave energy, one for salinity gradient (SGE), and a solitary facility for thermal gradient (OTEC), as detailed in the Ocean Energy Systems 2022 Annual Report³. Notably, there are presently no operational ocean current platforms. Asia, with 261 MW, and Europe, with 253 MW, contribute nearly equally to the global installed capacity (based on 2022 data from IEA-OES, 2023). This total capacity falls within the range of 517 MW⁴ to 524 MW for the period spanning 2019 to 2022, generating slightly less than 1 TWh/yr (975.5 GWh/yr)⁵.

Indeed, the tidal barrage systems at La Rance (France) and Sihwa (the Republic of Korea) collectively account for over 90 per 100 of the global installed capacity, boasting 240 MW and 254 MW, respectively⁶.

While offshore wind is not strictly categorized as oceanic energy, it's commonly grouped with marine technologies⁷ due to its location within a similar environment, offering the potential for synergies between the two⁸. Offshore wind resources are extensive, recognized for their superior potential in electricity generation compared to onshore wind energy, owing to consistently higher wind speeds in offshore locations⁹. Despite this, like other marine resources, offshore wind energy remains predominantly underutilized. Of the total 830 GW of installed wind capacity in 2021, a mere 7 per 100 constituted offshore wind farms¹⁰.

¹ KHAN, M. Z. A., KHAN, H. A. and AZIZ, M., «Harvesting energy from ocean: Technologies and perspectives», *Energies*, 2022, num. 15, 3456.

² TAVEIRA-PINTO, F., ROSA-SANTOS, P. and FAZERES-FERRADOSA, T., «Marine renewable energy», *Renewable Energy*, 2020, num. 150, pp. 1160–1164.

³ IEA-OES, *Annual Report: An Overview of Ocean Energy Activities in 2022*, Paris, Technical Report, OES-IEA, 2023.

⁴ IEA-OES, *Annual Report: An Overview of Ocean Energy Activities in 2021*, Paris, Technical Report, OES-IEA, 2022.

⁵ IRENA, *IRENASTAT Online Data Query Tool*, 2022. Available online: <http://pxweb.irena.org/pxweb/en/IRENASTAT> (accessed on 8 July 2022).

⁶ IEA-OES, *Annual Report*, op. cit., 2022.

⁷ BOEHLERT, G. W. and GILL, A. B., «Environmental and ecological effects of ocean renewable energy development: A current synthesis», *Oceanography*, 2010, num. 23 (2), pp. 68–81.

⁸ ROSA-SANTOS, P., TAVEIRA-PINTO, F., LÓPEZ, M. and RODRÍGUEZ, C. A., «Hybrid systems for marine energy harvesting». *Journal of Marine Science and Engineering*, 2022, num. 10, 633.

⁹ IEA, *Offshore Wind Outlook 2019: World Energy Outlook Special Report*, Paris, Technical Report, International Energy Agency, 2019.

¹⁰ IEA, *Wind electricity*, 2022. Available online: www.iea.org/reports/wind-electricity (accessed on 3 March 2023).

When discussing the energy potential of ocean energy systems, or any renewable energy source, it is vital to differentiate between theoretical, technical, economic, and sustainable potentials¹¹. Presently, the prevailing focus within the literature emphasizes the theoretical and technical potentials of marine renewable energy (MRE), limiting the ability to perform comprehensive and practical evaluations of the true techno-economic and sustainable potential of MRE.

1.1. Types of marine energy

1.1.1. *Tidal*

Tidal marine energy, also known as tidal energy or tidal power, is a form of renewable energy that harnesses the kinetic and potential energy of ocean tides to generate electricity. It relies on the regular rise and fall of ocean tides, which are driven by the gravitational forces of the moon and the sun on Earth's water bodies.

There are several methods to capture tidal energy:

- Tidal stream systems use underwater turbines or similar devices to capture the kinetic energy of moving water. As tides flow in and out, these turbines spin and generate electricity.
- Tidal range systems, also known as tidal barrages, work by trapping water at high tide and releasing it through turbines as the tide recedes. The potential energy of the water is converted into electricity.
- Tidal lagoon systems are similar to tidal barrages but involve creating an enclosed lagoon with a small opening to the sea. As water flows in and out of the lagoon, it drives turbines to generate power.

Tidal energy is considered a reliable and predictable source of renewable energy because it follows a natural and consistent pattern. However, it is location-dependent and is typically more feasible in areas with large tidal ranges, such as certain coastal regions. Tidal energy has the advantage of being highly sustainable and having a minimal environmental impact compared to some other forms of energy generation. The Ocean Energy Council approximates the worldwide theoretical potential of tidal currents to be around 0.5 TW¹². As per Mourad Nachtane *et al.*¹³, the current global exploitable tidal current power, utilizing existing technologies, is estimated to be approximately

¹¹ TAVEIRA-PINTO *et al.*, *op. cit.*, 2020.

¹² OEC, *Ocean current energy*, Ocean Energy Council, 2022. Available online: www.oceanenergycouncil.com/ocean-energy/ocean-current-energy/ (accessed on 15 December 2022).

¹³ NACHTANE, M., TARFAOUI, M., HILMI, K., SAIFAOU, D. y EL MOUMEN, A., «Assessment of energy production potential from tidal stream currents in Morocco», *Energies*, 2018, num. 11, 1065.

75 GW (equivalent to 177.4 TWh/yr with an assumed capacity factor of 27 per 100). Typically, the viability of tidal stream energy harvesting is feasible in locations where water flow velocities exceed 2–2.5 m/s and water depths range between twenty five and fifty meters¹⁴. Limited locations meeting these criteria are identified in the UK, Canada, China, the USA, Argentina, Russia, France, Australia, New Zealand, India, and South Korea¹⁵.

1.1.2. *Waves*

Marine wave energy, often referred to as wave power, is a type of renewable energy generated from the movement of ocean waves. It involves capturing the kinetic energy produced by the natural motion of waves in the ocean to convert it into electricity.

There are various methods used to harness wave energy:

- Point absorbers are devices that float on the water's surface and use a buoy that moves up and down with wave motion. The vertical movement drives a generator, converting the kinetic energy into electricity.

- Oscillating water columns (OWCs) use the motion of waves to push air up and down within a chamber. The moving air spins a turbine connected to a generator, producing electricity.

- Attenuators are long, multi-segmented devices that align with the direction of the waves. As the segments move independently in response to wave motion, hydraulic systems or generators convert this motion into electricity.

- Overtopping devices channel waves into a reservoir situated at a higher level than the ocean. As the reservoir fills with water, it's released back to the ocean through turbines, generating electricity.

Wave energy is considered a consistent and predictable source of renewable energy since ocean waves are influenced by wind patterns and tend to be more stable than some other renewable sources, like solar or wind energy. However, similarly to tidal energy, the availability of suitable locations for efficient wave energy generation and the technological challenges in withstanding harsh ocean conditions can impact its widespread implementation. Data found in various literature sources suggests a wide range for the global wave energy resource, estimated to be between 1 to 10 terawatts (which equates to

¹⁴ LEWIS, M., NEILL, S., ROBINS, P. and HASHEMI, M., «Resource assessment for future generations of tidal-stream energy arrays», *Energy*, 2015, num. 83, pp. 403–415.

¹⁵ EVANS, P. S., *Hydrodynamic characteristics of macrotidal straits and implications for tidal stream turbine deployment*, Ph.D. Thesis, School of Earth and Ocean Sciences, Columbia, SC, USA, 2014, p. 287.

8,766 to 87,660 TWh/yr)¹⁶. Recent studies have aimed to enhance the accuracy of these estimates for wave energy potential using geospatial software. Initial assessments, which did not consider wave energy direction, projected theoretical potentials of 3.65 TW (equivalent to 32,000 TWh/yr), closely aligning with the 29,500 TWh/yr reported by OES in 2012¹⁷. Taking wave direction into account, Kester Gunn and Clym Stock-Williams¹⁸ estimated a reduced value of 18,400 TWh/yr for energy potential. Additionally, Borja Reguero *et al.*¹⁹ factored in wave energy direction, establishing a global wave theoretical potential at the continental level (neglecting inner seas) of 16,000 TWh/yr.

1.1.3. OTEC

OTEC stands for «Ocean Thermal Energy Conversion». It is a renewable energy technology that harnesses the temperature difference between the warm surface waters of the ocean and the colder depths to generate electricity. OTEC systems utilize this temperature gradient to drive a power cycle, typically consisting of the following key steps:

- Warm surface water heated by the sun is used to vaporize a fluid with a low boiling point, such as ammonia.
- Vaporization and expansion utilises the vapor created from the warm surface water, which is expanded in a turbine, driving a generator to produce electricity.
- Cold water from the depths is typically found several hundred meters below the surface, and condenses the vapor back into a liquid state.
- Repetition of the cycle, taking advantage of the cyclical character of the process, continuously employs the temperature difference to produce energy.

OTEC has the potential to produce consistent and reliable energy as long as there's a significant temperature differential between the warm surface waters and the colder deeper waters. However, it requires specific geographic locations where these conditions are met, and the technology is relatively complex and costly to implement. OTEC is considered a clean and sustainable energy source as it produces electricity without the direct emission of greenhouse gases. Based on an estimated average temperature contrast of 20 Kelvin between

¹⁶ TAVEIRA-PINTO *et al.*, *op. cit.*, 2020.

¹⁷ OES, *Annual Report 2012: Implementing Agreement on Ocean Energy Systems*, Paris, Technical Report, Ocean Energy Systems-IEA, 2012.

¹⁸ GUNN, K. and STOCK-WILLIAMS, C., «Quantifying the global wave power resource», *Renewable Energy*, 2012, num. 44, pp. 296–304.

¹⁹ REGUERO, B., LOSADA, I. and MÉNDEZ, F., «A global wave power resource and its seasonal, interannual and long-term variability», *Applied Energy*, 2015, num. 148, pp. 366–380.

the ocean's surface and its deeper waters, and according to IRENA²⁰, approximately 100 TW (equivalent to 876,000 TWh/yr) are deemed globally accessible.

1.1.4. *Salinity gradients*

Salinity gradient marine energy, often referred to as osmotic or blue energy, is a form of renewable energy that captures the energy released when freshwater and saltwater mix. This occurs at locations where rivers meet the ocean or where saltwater and freshwater bodies interact, creating a difference in salt concentration known as salinity gradient.

The process involves using membranes that selectively allow ions to pass through while retaining the water. When freshwater and saltwater are separated by these membranes, osmotic pressure is generated as freshwater naturally moves across the membrane to dilute the saltwater.

Salinity gradient energy systems typically involve pressure-retarded osmosis (PRO) or reverse electrodialysis (RED) methods to harness the osmotic pressure created by the saltwater and freshwater interaction. These methods use the generated pressure to drive turbines and generate electricity.

While salinity gradient energy is a promising form of renewable energy, it currently faces technological challenges in designing efficient and economically viable systems. Implementing these systems on a large scale requires specialized membranes and processes that can withstand the harsh conditions of saltwater and freshwater interactions while maintaining efficiency in energy production. Despite the challenges, ongoing research and developments aim to improve the viability of salinity gradient energy as a sustainable and clean energy source. The first estimations of the globally available power in the form of salinity gradients at river mouths were made in the 1970s, and ranged between 1.4 and 2.6TW (12,305–22,776 TWh/yr)²¹.

1.1.5. *Offshore wind*

Offshore wind energy is a form of renewable energy generated by wind turbines installed in bodies of water, typically oceans or seas. These wind turbines are situated some distance away from the shoreline, as opposed to onshore wind farms.

²⁰ IRENA. *Tidal Energy: Technology Brief*. Abu Dhabi, Technical Report, IRENA, 2014.

²¹ WICK, G. and SCHMITT, W., «Prospects for renewable energy from sea», *Marine Technology Society Journal*, 1977, num. 5–6, pp. 16–21.

Offshore wind energy is generated using turbines mounted on fixed foundations embedded into the seabed or floating platforms tethered to the ocean floor. These turbines harness the power of wind to spin their blades, converting kinetic energy into electrical energy. The generated electricity is transported through undersea cables to onshore grids for distribution.

The main advantages of offshore wind energy include:

- Stronger and more consistent winds over water, allowing for more reliable energy production.
- Larger turbines and greater capacity, as offshore wind farms can accommodate larger turbines with higher power capacity due to fewer space limitations compared to onshore locations.
- Reduced visual and noise impact of the turbines as they are placed offshore and, therefore, have less visual and noise impact on nearby communities compared to onshore wind farms.

Despite these advantages, offshore wind energy also presents challenges. It involves higher installation and maintenance costs due to the complexities of construction in marine environments, such as the need for specialized equipment and offshore support structures.

The continuous development of technology and ongoing research aim to overcome these challenges, making offshore wind energy a significant contributor to renewable energy production worldwide. In comparison to other forms of ocean energy, the offshore wind industry is considered relatively mature²². The first platform was established in Denmark in 1991²³, and a significant milestone was reached in 2009 when Statoil-Hydro and Siemens installed the initial large-scale grid-connected floating wind turbine on the Norwegian coast, at Karmøy. Estimates of the potential for global offshore wind energy vary significantly based on the methodology, assumptions, and limitations of each study. Key factors contributing to these disparities include the defined water depth, power density, and capacity factors²⁴.

According to Elise Dupont *et al.*²⁵, the energy potentially available from suitable offshore areas (i.e. the EEZ part up to fifty meters deep) estimated from the global kinetic energy dissipated in the atmospheric boundary layer amounts to 8.35 TW (equivalent to 73,146 TWh/yr).

²² TAVEIRA-PINTO *et al.*, *op. cit.*, 2020.

²³ PERVEEN, R., KISHOR, N. and MOHANTY, S.R., «Off-shore wind farm development: Present status and challenges», *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2014, num. 29, pp. 780–792.

²⁴ BOSCH, J., STAFFELL, I. and HAWKES, A.D., «Temporally explicit and spatially resolved global offshore wind energy potentials», *Energy*, 2018, num. 163, pp. 766–781.

²⁵ DUPONT, E., KOPPELAAR, R. and JEANMART, H., «Global available wind energy with physical and energy return on investment constraints», *Applied Energy*, 2018, num. 209, pp. 322–338.

Initial estimates of offshore wind energy resources were constrained by proximity to land and shallow water depths, favouring bottom-fixed foundations. Xi Lu *et al.*²⁶ employed similar methodologies and obtained estimates of 157,000 TWh/yr and 192,800 TWh/yr, respectively. These studies interpolated between vertical layers of the GEOS-5 database pressure fields, assuming one hundred meter hub heights. The disparity between the studies lay in the turbine power density, at 5.84 MW/km² and 5 MW/km², respectively.

Additionally, offshore wind requires careful environmental impact assessments (EIA) and mitigation strategies to protect marine ecosystems and address potential conflicts with other ocean users. This is critical when evaluating the techno-ecological potential of offshore wind energy, which will have lower values than the technological and even the economical potentials.

1.2. Impacts of marine energy infrastructures

As explained before, regarding all marine energy technologies, techno-ecological potential is what matters, and this is considerable lower than the theoretical potential. For evaluating the techno-ecological potentials it is key to assess the environmental impacts that such technologies have on marine ecosystems. An outline of the most important potential impacts of planned floating offshore wind farms (OWF) in the Mediterranean Sea, including marine protected areas (MPAs), is presented in the following paragraphs.

As at present there is a lack of operational OWF in the Mediterranean Sea²⁷, comprehensive empirical studies assessing the environmental impacts of such infrastructures are absent for this basin. However, potential impacts during the construction, operation, and decommissioning phases of future OWFs in the Mediterranean Sea can be anticipated by referencing scientific literature from analogous cases in other regions, like the North Sea, the Baltic Sea and the North Atlantic²⁸. Nevertheless, the insight gained from these regions in northern Europe are only partially transferable to OWF development in the Mediterranean Sea due to the distinct environmental and socioeconomic

²⁶ LU, X., MCELROY, M.B. and KIVILUOMA, J., «Global potential for wind-generated electricity», *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2009, num. 106, pp. 10933–10938.

²⁷ Not to talk about the prototype installed off the coast of Apulia, in Italy, from 2007 to 2008, at 113 m of water depth (BAROONI, M., ASHURI, T., VELIOGLU SOGUT, D., WOOD, S. and TALEGHANI, S.G., «Floating offshore wind turbines: Current status and future prospects», *Energies*, 2023, num. 16 (1), pp. 1-28.

²⁸ BRAY, L., REIZOPOULOU, S., VOUKOUVALAS, E., SOUKISSIAN, T., ALOMAR, C. *et al.*, «Expected effects of offshore wind farms on Mediterranean marine life», *Journal of Marine Science and Engineering*, 2016, num. 4 (18), pp. 1-17.

characteristics of both regions. The main environmental impacts could be summarised in five main entries:

— Species and habitats. This includes seven main aspects. (i) Biodiversity changes: the Mediterranean Sea has the highest proportion of threatened habitats, 32 per 100, well ahead of other seas. (ii) Non-indigenous species: introduced by the increase of human activities in the deployment of OWFs. (iii) Commercial fish and shellfish: populations of commercially exploited fish within safe limits are indicative of a healthy stock, which could be affected by the increase of industrial activities due to the OWF deployment, maintenance and decommissioning. (iv) Food webs: by colonization of atypical communities (sessile benthic species) the food web structure could be modified. (v) Sea-floor integrity: the OWF infrastructure (anchors, mooring systems, heavy chains and cables) will impact the seabed affecting sea-floor integrity. (vi) Hydrographical conditions: alterations in atmospheric and oceanic patterns resulting in shifts in regional primary productivity and the transfer of carbon to the seafloor, along with modifications in pathways for transporting larvae. (vii) Energy, including underwater noise: increase in local water turbidity arising from suspended solids, significant marine noise and vibration from turbines and mounting structures, emission of electromagnetic fields that can affect electro-sensitive species, such as marine mammals and bottom dwelling species.

— Threats of OWF to MPAs. Because strong winds are a prerequisite for site selection for the implementation of OWFs, the plans for OWF and MPAs in the Mediterranean Sea can easily overlap, rendering the installation of large OWF projects a challenge. Emphasizing the significance of MPAs in mitigating the impacts of climate change on oceans and easing anticipated challenges, such as diminished food security and rising sea levels, requires fostering intact and diverse ecosystems with abundant species diversity²⁹. Notably, MPAs play a vital role in preserving carbon sequestration and storage, serving as a safeguard against the effects of climate change³⁰. Any influence of OWFs on Mediterranean MPAs might potentially undermine this crucial function.

— Atmospheric and oceanic dynamics. OWFs hold the potential to alter atmospheric and oceanic dynamics through the influence of structures both above and below the water surface. In specific cases, significant reductions in wind speeds reaching up to 70–90 per 100 have been estimated in the immediate vicinity and downstream of OWFs, as observed in the North Sea³¹. Such a reduction in wind speed can affect both the

²⁹ ROBERTS, C. M., O'LEARY, B. C., MCCAULEY, D. J., CURY, P. M., DUARTE, C. M. *et al.*, «Marine reserves can mitigate and promote adaptation to climate change», *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2017, num. 114 (24), pp. 6167–6175.

³⁰ *Ibid.*

³¹ CHRISTENSEN, E. D., JOHNSON, M., SØRENSEN, O. R., HASAGER, C. B., BADGER, M. *et al.*, «Transmission of wave energy through an offshore wind turbine farm». *Coastal Engineering*,

atmospheric boundary layer and subsequently the surface mixed layer, impacting the photic zone and, consequently, marine primary production. Wind plays a pivotal role in regulating ecosystem productivity in various regions of the Mediterranean Sea, such as the northern Catalan Sea³². Notably, strong north-westerly winds in the Gulf of Lions serve as a primary driving force for enhancing nutrient-rich water upwelling.

— Cumulative pressures. While the impact of a single wind farm on a specific wildlife population might be minimal, the combined impacts of multiple wind farms across space and time are likely to magnify the effects caused by other sectors³³. Cumulative pressures could become significant in the Mediterranean Sea would OWFs proliferate, coupled with pressures arising from other marine activities and users in this region. The Mediterranean Sea has a historical background and continues to face significant threats from multiple uses and stressors, leading to substantial alterations of the marine ecosystem and widespread conflicts among marine users³⁴. The introduction of OWFs would further contribute to the pressures already generated by other maritime sectors, including cruises, maritime transport, fisheries and tourism activities.

— Other environmental pressures. The Mediterranean Sea presents particular features that may amplify environmental pressures associated with OWFs, which relate to those already observed in northern European seas. Primarily, the risk of accidents looms significantly. Despite the burgeoning global wind energy production, there remains a substantial gap in scientific and technical literature concerning the analysis of wind turbine accidents³⁵. Risks tied to natural hazards, like storms and extreme events intensified by climate change, such as hurricane Gloria in 2020 in the Western Mediterranean^{36 37}, compound the

2013, num. 82, pp. 25–46; LUDEWIG, E., *On the effect of offshore wind farms on the atmosphere and ocean dynamics*, Switzerland, Hamburg Studies on Maritime Affairs, num. 31, Springer International Publishing, 2015, p. 162; AKHTAR, N., GEYER, B., ROCKEL, B., SOMMER, P. S. and SCHRUM, C., «Accelerating deployment offshore wind energy alter wind climate and reduce future power generation potentials», *Scientific Reports*, 2021, num. 11(1), 11826.

³² ESTRADA, M., «Primary production in the northwestern Mediterranean», *Scientia Marina*, 1996, num. 60 (supl. 2), pp. 55–64.

³³ GUŞATU, L. F., MENEGON, S., DEPELLEGRIN, D., ZUIDEMA, C., FAALJ, A. *et al.*, «Spatial and temporal analysis of cumulative environmental effects of offshore wind farms in the North Sea basin», *Scientific Reports*, 2021, num. 11(1), 10125.

³⁴ MICHELI, F., HALPERN, B. S., WALBRIDGE, S., CIRIACO, S., FERRETTI, F. *et al.*, «Cumulative human impacts on Mediterranean and Black Sea marine ecosystems: assessing current pressures and opportunities», *PLoS ONE*, 2013, num. 8 (12), e79889.

³⁵ ASIAN, S., ERTEK, G., HAKSOZ, C., PAKTER, S. and ULUN, S., «Wind turbine accidents: a data mining study», *IEEE Systems Journal*, 2017, num. 11 (3), pp. 1567–1578.

³⁶ AMORES, A., MARCOS, M., CARRIÓ, D. S. and GÓMEZ-PUJOL, L., «Coastal impacts of storm Gloria (January 2020) over the North-Western Mediterranean», *Natural Hazards and Earth System Science*, 2020, num. 20, pp. 1955–1968.

³⁷ DE ALFONSO, M., LIN-YE, J., GARCÍA-VALDECASAS, J. M., PÉREZ-RUBIO, S., LUNA, Y. *et al.*, «Storm Gloria: sea state evolution based on in situ measurements and modelled data and its impact on extreme values», *Frontiers in Marine Science*, 2021, vol. 8, 646873.

risks attributed to wind turbine accidents. These include fire incidents, the potential fall of the turbine structure into the sea, and collisions involving ships³⁸.

Understanding and mitigating these environmental impacts require thorough EIAs, strategic planning, and proper management practices during the planning, construction and operational phases of offshore wind farms in the Mediterranean Sea. Environmental monitoring, habitat restoration, and the implementation of mitigation measures are crucial for reducing potentially negative impacts and promoting the sustainability of offshore wind energy development.

2. SEAFLOOR ENERGY INFRASTRUCTURES FRAMED WITHIN THE CITY BLUE ECONOMY: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

The seafloor is being used increasingly to support critical infrastructures, such as oil rigs, pipelines, windfarms, communication and electrical cables, and many more. The current functioning of industrialized societies would not be possible without such infrastructures. Despite of congestion in specific locations, there is still plenty of room for the deployment of seafloor infrastructures. Commonly, the seafloor offers better safety conditions to such infrastructures than land deployments. Furthermore, seafloor installations prevent impacts on land ecosystems, which is a highly sensitive matter, and ensure connectivity across large distances, such as entire ocean basins. Seafloor deployments can also help avoiding or reducing protests by groups that are against some types of infrastructures.

One drawback of seafloor infrastructures is their potential impact on marine ecosystems and organisms. EIAs are now mandatory in many countries for marine infrastructural projects, with the aim of minimizing such impacts to the smallest possible extent. In critical cases, EIAs can lead to new routings or placements of given infrastructures, or even to their dismissal. Monitoring programs are current practice too, so that the status of the ecosystems is regularly assessed according to agreed standards. Infrastructure decommissioning is a highly relevant issue as well, that is receiving much more attention at present than it was the case in the past.

The greatest challenge mankind is facing nowadays is global warming caused by the massive release of greenhouse gases to the Earth atmosphere, most of which come from the burning of fossil fuels. This

³⁸ BIEHL, F. and LEHMANN, E., «Collisions of ships with offshore wind turbines: calculation and risk evaluation». In KÖLLER, J., KÖPPEL, J. and PETERS, W. (eds.), *Offshore Wind Energy*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2006, pp. 281-304.

issue connects directly to the very heart of the global energy system. There is general consensus on the urgent need to decarbonize our societies and industries, so that the current global warming trend can be abated. One way of contributing to such an abatement is changing consumption habits, especially in industrialized countries. Another one is reducing the usage of fossil fuels and investing in renewable energies. As described in previous sections, there is plenty of opportunities to sustainably develop renewables at sea, subsequently contributing to climate change mitigation.

In short, our world as it is today would collapse without the existing seafloor infrastructures, which will likely increase in the future to come to satisfy the needs of a continuously growing human population while taking care of the health of our planet.

2.1. Gas infrastructure in Spain: the position of Barcelona

Spain has a rather advantageous position compared to other European countries in terms of gas infrastructure, with seven LNG regasification terminals along its shoreline, both in the Mediterranean and the Atlantic, and a robust grid of distribution pipelines, still being further developed. One of this LNG terminals, dating from 1969, is located in Barcelona and is owned by Enagas. With a storage capacity of 0.35 million tons (Mt), the Barcelona terminal currently has a regasification capacity of 602.99 bcf/annum (billion cubic feet)³⁹.

The strategic importance of LNG terminals in Spain has been demonstrated after the reduction in gas supply to countries in central Europe by the Russian Federation as a consequence of their support to Ukraine in the on-going war. LNG terminals allows diversifying and ensuring the supply for the Spanish energy system.

However, due to the lack of international connections with France and the rest of Europe, Barcelona is a dead end of the Spanish LNG network. This could be viewed as an anomalous situation as such connections do exist through Irún in the Basque Land and Larrau in Navarra. Plans, such as MidCat, to connect the gas network in Spain with southern France along the so-called land «Mediterranean corridor» have been discussed at various stages but at present this option seems to be abandoned. Would some sort of gas connection be established sometime in the future with southern France, either by land or sea, Barcelona would move from its current dead end condition to reinfor-

³⁹ www.offshore-technology.com/marketdata/barcelona-lng-regasification-terminal-spain/?cf-view: summary data on Barcelona LNG Regasification Terminal (accessed on 6 November 2023).

cing its role and ambition as a strategic hub in southern Europe, also for energy.

This would be highly relevant not just for gas but also for electricity production in neighbouring countries, as illustrated by the French electrical mix, which mostly relies on nuclear power (~72 per 100)⁴⁰. However, there are powerful geopolitical and economic issues at play. For instance, France could have little or no interest to open the door to a supplier, eventually a competitor, from the south. Instead, this country may prefer protecting its nuclear energy production —and associated sales— from any competition.

2.2. Barcelona push for Blue Economy

In line with EU priorities, both Catalonia and Barcelona consider the Sustainable Blue Economy as a strategic priority for the years to come, as illustrated, for instance, by the report on the economical dimension of the Blue Economy in Catalonia⁴¹ or the city council government measure to boost the Blue Economy⁴². This should be embedded in the current arm-wrestling amongst several large coastal cities in Europe and beyond to become «Blue Economy capitals». Barcelona certainly has some good cards to succeed in that endeavour as the Blue Economy capital of the Mediterranean Sea in direct competition with other cities such as Istanbul or Genoa.

Let's illustrate this view with some numbers. For instance, the port of Barcelona, with 1,200 Ha to the service of the Blue Economy, is the main logistic hub in southern Europe. It is the first in the Mediterranean Sea in cruise passengers; the first in Spain by cargo economic value, turnover, import/export loads, and international connections; and the eighth in Europe in containers' volume. It also conveys the 23 per 100 of the foreign trade of Spain and the 34 per 100 of the foreign sea trade of containers in Spain. In 2022 the port of Barcelona recorded more than 70 million tons of goods with a market value in excess of 120,000 million Euros of foreign trade⁴³.

According to the most recently available data, the overall turnover of the Blue Economy in Barcelona —of which the port is a major ac-

⁴⁰ www.ecologie.gouv.fr/production-deelectricite: electrical production in France (accessed on 6 November 2023).

⁴¹ GENERALITAT DE CATALUNYA, *L'Economia Blava a Catalunya. Dimensió econòmica del sector a Catalunya*, Barcelona, Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, 2023, p. 105.

⁴² AJUNTAMENT DE BARCELONA—BARCELONA ACTIVA, *Mesura de Govern – Impuls de l'Economia Blava a Barcelona*, Ajuntament de Barcelona, 2021, p. 74.

⁴³ AJUNTAMENT DE BARCELONA—BARCELONA ACTIVA, *Economia Blava de Barcelona en xifres 2022*, Ajuntament de Barcelona, 2021, Infografia.

tor— was close to 4,000 million Euros, and directly employed more than sixteen thousand people⁴⁴. However, the reader should be aware that the numbers provided do not capture completely the dimension of the Blue Economy in the city, as some key sectors, such as tourism, couldn't be fully accounted.

Furthermore, Barcelona is hosting an increasing number of high impact events in the Blue Economy field, which are bringing in not only visitors and income, but also strong international visibility and investment. This is well illustrated by recurrent events such as the *Saló Nàutic Internacional*, the Leading Exhibition for Logistics, Transport, Intralogistics and Supply Chain in Southern Europe (SIL), the Seafood Expo Global, and also by events such as the World's Ocean Council Sustainable Ocean Summit (SOS) and the Global Blue Finance Summit (BlueFIN) in October 2022, or the upcoming UN Ocean Decade Conference in April 2024, and the America's Cup from August to October 2024. Last but not least, some leading international organizations and private companies are also establishing their headquarters and innovation leading branches in Barcelona or nearby, as shown by the World's Ocean Council (WOC) or the Triton Submersible Supercentre, which is the company that built the most performant ultra-deep water submersible to date, named *Limiting Factor*.

2.3. A green underwater energy corridor in the northwestern Mediterranean Sea

In 2022, after discarding the MidCat land connection for gas transport across Catalonia to France, the Spanish and French governments discussed plans for the potential layout of a submarine pipeline from Barcelona to Marseille in the near future. The name given to such a connection was BarMar, which was later embedded within a more ambitious project named H2Med that joins France, Portugal and Spain⁴⁵. The idea is building a unique «green energy corridor» for hydrogen with an estimated cost of 2,500 M€. The strategic objective is to lessen the dependence on poorly reliable energy providers, namely the Russian Federation, while decarbonizing and denuclearizing energy production to the benefit of EU member states.

The practical implementation of the H2Med project including the BarMar component requires for EU and national hydrogen strategies to be clarified and, eventually, scaled up. The aim is for the EU to achieve

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2022/20221216_h2med-green-hydrogen-hub.aspx: note from the Spanish government on the submission of the H2Med application as an EU Project of Common Interest (accessed on 6 November 2023).

40 GW of electrolyser capacity to produce green hydrogen by 2030. Regarding plans for green hydrogen, Spain and France are amongst the leaders in the EU, according to GlobalData research. Actually, Spain aims at installing 4GW by 2030, whereas Portugal expects to contribute to the EU goal with 2–2.5GW. These figures do not look particularly ambitious⁴⁶. In other words, this does not seem a project to address the energy crisis in the short term but in the mid and long terms.

One key aspect is the routing of the BarMar pipe, or pipes. Depending on the option selected it could be from 365 to 475 km long plus anchoring. The Barcelona to the maritime French border is the most challenging segment as the continental shelf is narrow and incised by several deep submarine canyons that compartmentalize it into several subsegments. Both the shelf and the canyons in this southern segment host a rich biodiversity and protected habitats, including cold-water corals. A particularly critical crossing would be the Cap de Creus Canyon, where strong seasonal currents leading to seafloor abrasion and erosion occur^{47 48}. In addition, canyon heads and walls are prone to density flows and submarine landslides^{49 50 51}. Another challenging crossing would be La Fonera Canyon, which in addition of being particularly deep, steep and intricate hosts an intensive bottom trawling fishery⁵².

The information above illustrates the need for a very careful planning of the BarMar routing. Actually, a deep water route could have some advantages, as it would avoid the submarine canyons in the southern segment and harming the unique habitats they host. This plan would also minimize interference with human activities, such as bottom trawling over the outer shelf and continental slope⁵³. Alternative options to the shallow water one could follow a south-eastward,

⁴⁶ www.energymonitor.ai/tech/networks-grids/the-french-spanish-barmar-pipeline-will-do-little-to-address-the-energy-crisis-in-the-short-term/?cf-view: information on the French-Spanish «BarMar» pipeline (accessed on 6 November 2023).

⁴⁷ CANALS, M., PUIG, P., HEUSSNER, S., DURRIEU DE MADRON, X., PALANQUES, A. *et al.*, «Flushing submarine canyons», *Nature*, 2006, num. 444, pp. 354-357.

⁴⁸ PUIG, P., PALANQUES, A., ORANGE, D. L., LASTRAS, G. and CANALS, M., «Dense shelf water cascades and sedimentary furrow formation in the Cap de Creus Canyon, northwestern Mediterranean Sea», *Continental Shelf Research*, 2008, num. 28, p. 2017-2030.

⁴⁹ CANALS, M., LASTRAS, G., URGELES, R., CASAMOR, J. L., MIENERT, J. *et al.*, «Slope failure dynamics and impacts from seafloor and shallow sub-seafloor geophysical data: Case studies from the COSTA project», *Marine Geology*, 2004, num. 213 (1-4), pp. 9-72.

⁵⁰ SULTAN, N., COCHONAT, P., CANALS, M., CATTANEO, A., DENNIELOU, B. *et al.*, «Triggering mechanisms of slope instability processes and sediment failures on continental margins: a geotechnical approach», *Marine Geology*, 2004, num. 213 (1-4), pp. 291-321.

⁵¹ SULTAN, N., GAUDIN, M., BERNE, S., BAZTÁN, J., CANALS, M. *et al.*, «Analysis of slope failures in canyon heads: Example from the Gulf of Lions», *Journal of Geophysical Research*, 2007, num. 112, F01009.

⁵² PUIG, P., CANALS, M., COMPANY, J. B., MARTÍN, J., AMBLAS, D., LASTRAS, G. *et al.*, «Ploughing the deep seafloor», *Nature*, 2012, num. 489, pp. 286-290.

⁵³ *Ibid.*

contour-normal line straight from Barcelona till reaching the deepest area at about mid-distance from the northern coast of Mallorca, in the Balearic Archipelago, to then roughly turn north to north-east directly towards either the continental shelf edge in the middle of the Gulf of Lion arch or to Marseille. Both such deep-water routing options would reach maximum depths of about 2,550 m and be substantially longer (455 to 475 km) than the shallow water choice.

Contrary to the southern segment—and taking advantage of the large width of the Gulf of Lion shelf—the French segment could be laid down entirely at depths less than 150 m deep, would a shallow water option be selected, or partly, would the intermediate deep-water option be prioritized.

The reader should be also aware of the French government plans for a large-scale development of offshore windfarms in the Gulf of Lion shelf, for which abundant information is available^{54, 55}. The ambition of such developments minimizes the ones planned by the Spanish Government on the outer shelf off the Bay of Rosses, in between *Cap de Creus* and *La Fonera* submarine canyons to the north and south, respectively⁵⁶. Therefore, it could be that in the 2030 horizon the maritime region from Barcelona to Marseille become a prime energy and distribution area in southern Europe. How BarMar and offshore windfarms will eventually interact is not clear yet. In fact, the overall H2Med project faces both serious technical and economic challenges, which be discuss in the following section.

2.4. Challenges and opportunities

To say the truth, we have detected a noticeable degree of low voice scepticism amongst potential players in the H2Med project. Some see it as a mere political declaration, i.e. as a simple kick forward of the time.

Of course, such a large infrastructure, would it see light, would require large scale port facilities that only Barcelona and Marseille can offer in the region, which could foster economic growth and employment. Some of the questions that are over the table follow:

⁵⁴ www.eoliennesenmer.fr/facades-maritimes-en-france/facade-mediterranee: marine offshore windfarms in the French Mediterranean façade (accessed on 6 November 2023).

⁵⁵ www.eoliennesenmer.fr/facades-maritimes-en-france/facade-mediterranee/deux-projets-en-mediterranee: marine offshore windfarms in the French Mediterranean façade with timeline (accessed on 6 November 2023).

⁵⁶ MITECO, *Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas*, Madrid, BOE núm. 54 de 4 de marzo 2023, pp. 32350-32578.

— How long will it take for the needed technical components and solutions to be developed and made operational? At which cost? Where is the knowledge needed and/or how to develop it?

— Would Barcelona simply become a commodity provider to northern Europe, i.e. a southern supplier of a large marine renewables and hydrogen hub in Marseille from where exports will be made to the rest of Europe?

— At the end, wouldn't it be more profitable producing hydrogen where it will be consumed, or nearby, or doing this where it's cheaper and then carry it either by pipe or vessel?

— Why not building a regasification plant in Marseille or around instead of a tremendously expensive submarine pipeline from BCN?

— When will Europe be ready for hydrogen massive transport and usage?

— How to solve the challenge of efficiently connecting Marseille to the north of Europe given that current gas pipelines from one place to the other do not admit high percentages of hydrogen?

— Will the EU provide the 30-50 per 100 share of the funds needed for H2Med, including BarMar, as a Project of Common Interest (PCI) following the proposal submitted in December, 2022,⁵⁷?

Of course, the H2Med / BarMar project also involves a number of challenges, amongst which:

— As an unprecedented and truly pioneering proposal, such an undersea pipeline brings complexity to the whole project.

— Hydrogen is to a large extent meant to meet industrial needs: hydrogen pipelines could make sense if they help meet the needs of industrial zones vs. citizen's domestic needs.

— Time frame: highly unlikely to become reality before 2030, which would be the intended deadline according to political declarations.

— The risk of discarding «the old» before building «the new» and ensure that H2Med / BarMar are fully operable at the scale needed.

— Current poor development of the hydrogen industry.

— Sufficient water resources must be secured to sustain a massive production of green hydrogen.

— Powering by renewables is largely discontinuous, would it be applied to of green hydrogen production.

— BarMar for hydrogen transportation will be longer to build and more expensive than a conventional gas pipeline including MidCat, but will have a longer lifetime: not a short-term solution but a long-term investment.

⁵⁷ www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2022/20221216_h2med-green-hydrogen-hub.aspx. Last update: H2Med is one of the 68 hydrogen projects amongst which the EC plans to split 50,000 million Euros.

- Need to minimize environmental impacts to the marine environment.

The following opportunities, at various levels, appear when digging into the H2Med / BarMar project, as illustrated in the following lines:

- Achieving energetic independence for Europe (at a cheaper cost than current gas imports, e.g. from the US).

- Take advantage of the renewables' potential in Spain and Portugal for cheaper hydrogen production.

- Positioning in the green hydrogen value chain vs. RTD and infrastructure developments (e.g., 25 per 100 of the energy to be conveyed through clean hydrogen in Europe in 2050). Several «green hydrogen valleys», also referred to as «clusters» or «corridors», are taking place in Spain, including one in Tarragona, southern Catalonia, to produce hydrogen from renewables and water⁵⁸.

- Enhancement of the strategic positioning of Barcelona and Tarragona ports mainly.

- Sectorial economical activation and regional and local returns including logistics and industry for design, manufacturing, installation, servicing and so on.

- Job creation and maintenance, both direct and indirect, involving high added value positions.

- Helping the transition of the hydrocarbon-based industry (e.g., the petrochemical industry together with most industrial sectors) to other Earth-friendly forms of energy production.

Finally, nowadays any project on energy infrastructures in the short, mid and long term must rely on five pillars to deserve a worth-doing investment, which are:

- Offering viable future solutions.
- Improving supply security.
- No increase of the final cost for the consumer.
- Contribute to the energy transition.
- Be sustainable and environmentally friendly.

RESUMEN: En este capítulo se analiza el mar y, en particular, el mar Mediterráneo, teniendo en cuenta el suministro y el transporte de energía. En la primera parte del capítulo se explican las diferentes fuentes de energía renovable marina, a la vez que se introducen sus potenciales impactos sobre el medio ambiente y los ecosistemas del

⁵⁸ www.nationalgeographic.com.es/economia-circular/estos-son-principales-proyectos-para-producir-hidrogeno-verde-espana_18710: main projects to produce green hydrogen in Spain (accessed on 6 November 2023).

área mediterránea. En la segunda parte, se presentan el transporte de energía y sus infraestructuras necesarias, debidamente enmarcadas en el tránsito hacia una Economía Azul sostenible, considerando también retos y oportunidades.

PALABRAS CLAVE: energías renovables marinas; impactos ambientales; hidrógeno verde; infraestructuras del fondo marino; Barcelona.

ABSTRACT: In this chapter, the sea and, in particular, the Mediterranean Sea, is analysed considering the supply and transport of energy. In the first part of this chapter the different sources of marine renewable energy⁵⁹ are explained, while its potential impacts on the environment and the ecosystems of the Mediterranean area are also introduced⁶⁰. In the second part, the energy transport and their required infrastructures will be exposed, duly framed in the move for a sustainable Blue Economy, also considering challenges and opportunities.

KEYWORDS: marine renewable energy; environmental impacts; green hydrogen; seafloor infrastructures; Barcelona.

⁵⁹ SAMSÓ, R., CRESPI, J., GARCÍA-OLIVARES, A. and SOLÉ, J., «Examining the potential of marine renewable energy: A net energy perspective», *Sustainability*, 2023, num. 15, 8050.

⁶⁰ LLORET, J., TURIÉL, A., SOLÉ, J., BERDALET, E., SABATÉS, A. *et al.*, «Unravelling the ecological impacts of large-scale offshore wind farms in the Mediterranean Sea», *Science of the Total Environment*, 2022, num. 824, 153803.

CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA GOBERNANZA DE LA ENERGÍA EN EL MEDITERRÁNEO

Milagros ÁLVAREZ-VERDUGO
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. –2. CONFLUENCIA DE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA Y EL PACTO VERDE EUROPEO EN TORNO A LAS ENERGÍAS RENOVABLES. –3. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS. –4. LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA Y LA ORDENACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS EN LOS ESPACIOS MARÍTIMOS MEDITERRÁNEOS. –5. INSTRUMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN EN RED DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS. –6. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

La utilización de los espacios marinos para actividades relacionadas con la energía es un fenómeno relativamente reciente, en términos históricos, si lo comparamos con otros usos de larga data como la pesca o el transporte de mercancías y personas. Los retos que en sí misma plantea esta novedad (nuevo vector de competencia por el espacio) se unen actualmente a las exigencias derivadas del principio de sostenibilidad —en su triple dimensión económica, social y medioambiental— tanto por lo que respecta a la caracterización que deben tener estos «nuevos usos» como a los términos de su coexistencia con otros aprovechamientos del espacio marino.

Necesidades apremiantes de la coyuntura actual parecerían, no obstante, estar situando las «actividades de energía» en un plano de prioridad o preferencia. La lucha contra el cambio climático exige incrementar la participación de las energías renovables en los *mix* energéticos nacionales, como se deriva del propio ODS7, y este tipo de energías se han convertido en un instrumento privilegiado para contribuir a la seguridad energética de los Estados, pues reducen su dependencia exterior en la obtención de recursos energéticos. En este contexto, el mar emerge como un espacio idóneo para el desarrollo de energías renovables, no solo para las instalaciones de energía eólica marina, sino también para otras todavía en fase de investigación y desarrollo.

Abordar este conjunto de consideraciones desde la perspectiva del mar Mediterráneo tiene grandes ventajas. Junto al tráfico de buques de hidrocarburos, el Mediterráneo está atravesado desde hace años por instalaciones fijas para el transporte de gas, evidenciando así que el binomio energía/mar no se limita al desarrollo de energías renovables¹. La construcción de esas instalaciones impacta en las condiciones ambientales de las zonas por las que discurren, aunque no siempre se haya producido un debate social o mediático al respecto. La transición energética que demanda la crisis climática actual no parecería conducir al total abandono de este tipo de infraestructuras, como revela el proyecto de gasoducto BARMAR para el transporte de hidrógeno verde, también sujeto a discusión en términos de sostenibilidad². Todo ello sin olvidar los problemas ocasionados por iniciativas para el almacenamiento de gas en repositorios naturales cerca de la costa (véase el proyecto Castor, en el extremo sur de Cataluña), con efectos sociales, medioambientales y de seguridad que motivaron su cancelación, pero cuyos rastros se mantienen en el territorio.

Las características físicas y geopolíticas del Mediterráneo hacen de él un espacio idóneo para advertir los retos de la sostenibilidad de los usos del espacio marino, en general y específicamente de los relacionados con la energía. La intensa utilización de sus aguas y la importancia social y paisajística de estos espacios para las poblaciones costeras introducen sensibilidades específicas frente a la incorporación de nuevos aprovechamientos para la generación de energía. Y su (mal)

¹ La lucha contra el cambio climático y la invasión rusa de Ucrania generan un nuevo contexto energético con repercusiones específicas en el área mediterránea, tanto por lo que respecta a las alianzas energéticas entre países de la región como a sus perspectivas de evolución a medio-largo plazo. Véase, MAÑÉ-ESTRADA, A., «Cambios geo-energéticos en el Mediterráneo occidental», *AFKAR-IDEAS*, núm. 66, junio 2022 y ESCRIBANO, G., LÁZARO, L. y URBASOS, I., «Renovación del espacio energético y climático euromediterráneo», *Elcano Policy Paper*, junio 2023.

² Un breve apunte de las dudas que plantea este proyecto en www.businessinsider.es/gasoducto-disfrazado-expertos-dudan-barmar-1166252.

estado de conservación ambiental es un recordatorio permanente de que las fronteras políticas en el mar no son obstáculo alguno al funcionamiento del Mediterráneo como realidad única y continua.

El Mediterráneo nos ofrece también una posibilidad singular para observar la contribución de las organizaciones internacionales a la gobernanza de la sostenibilidad de las actividades de energía en los espacios marinos, un estudio que obviamente excede los límites de este trabajo. En efecto, solo teniendo en cuenta las organizaciones a las que pertenecen los Estados de la cuenca mediterránea, dicha gobernanza en este espacio marino implica directamente a un mínimo de cinco organizaciones internacionales: IRENA (son miembros todos los Estados mediterráneos), la Agencia Internacional de la Energía (participan la mayoría de miembros de la UE, así como Reino Unido, Turquía, Egipto e Israel, con diferentes estatus), el Foro de Países Exportadores de Gas (Argelia y Egipto son miembros), la Organización de Países Exportadores de Petróleo (a la que pertenecen Egipto y Libia) y la Unión Europea.

En este contexto, tres razones nos han llevado a elegir la UE como foco de análisis: la naturaleza de sus competencias y sus formas de ejercicio, el número de Estados mediterráneos que reúne en su seno³, y su voluntad de liderazgo y ejemplo en el tratamiento de este tipo de temas, también respecto a los Estados no miembros de la cuenca. Consecuentemente, el presente capítulo tiene por objeto identificar la contribución de la UE a la gobernanza de la energía en el Mediterráneo, para lo cual ordenamos nuestro análisis en cinco apartados. Tras esta introducción, el apartado 2 abordará la confluencia de los objetivos de la UE en materia de política energética y lucha contra el cambio climático, marco en el cual se explica el eje que protagoniza el interés de la UE sobre los mares y océanos como espacios para la ubicación de instalaciones de energía: las energías renovables. Posteriormente, el apartado 3 presenta el planteamiento vigente de la UE en materia de energías renovables marinas, especialmente por lo que respecta a su desarrollo en el Mediterráneo. Los apartados 4 y 5 analizan los instrumentos desplegados por la UE para abordar retos de especial relevancia en el despliegue de este tipo de energías en los espacios marinos mediterráneos: articular la coexistencia con otros usos del mar e integrar las instalaciones marinas de energía en las redes europeas de transporte de electricidad. El análisis desarrollado fundamenta un último apartado de consideraciones finales.

³ España, Francia, Mónaco, Italia, Malta, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Albania, Grecia, Turquía, Chipre, Líbano, Siria, Israel, Palestina (Franja de Gaza), Egipto, Libia, Túnez, Argelia y Marruecos, más Reino Unido por razón de Gibraltar (en cursiva los Estados miembros de la UE: 8 de 23 Estados presentes en la cuenca).

2. CONFLUENCIA DE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA Y EL PACTO VERDE EUROPEO EN TORNO A LAS ENERGÍAS RENOVABLES

El actual interés de la UE en el mar Mediterráneo como espacio para el desarrollo de actividades relacionadas con la energía encuentra su origen en la confluencia de dos de sus líneas de acción en torno al papel de las energías renovables: por un lado, la construcción de la Unión de la Energía y, por otro, los objetivos del Pacto Verde Europeo⁴.

Por lo que respecta a la primera, hay que recordar que si bien la energía jugó un rol fundamental en la puesta en marcha del proceso de integración europeo⁵, su incorporación como ámbito competencial de la UE no se produjo hasta el Tratado de Lisboa de 2009, en términos de competencia compartida y con identificación de las bases de una «política energética de la Unión» (arts. 4 y 194 TFUE)⁶. De hecho, y hasta entonces, el celo de los Estados miembros en torno a sus decisiones en política energética explica la escasa incidencia indirecta de otras competencias de la UE en esta materia, salvo por lo que respecta al impacto ambiental de las instalaciones de energía⁷. Es el caso de las instalaciones fijas de transporte de gas por el lecho marino del Mediterráneo, sujetas en cada caso a los acuerdos entre Estado de origen / destino y a las exigencias derivadas del Derecho internacional y europeo para la conservación y protección del medioambiente y de los ecosistemas marinos⁸. En general, las instalaciones de combustibles fósiles *offshore* han sido objeto de atención limitada por parte de la normativa de la UE. Por un lado, los Estados miembros tienen la competencia para determinar las zonas de sus territorios en que las empresas pueden buscar y extraer el petróleo y el gas existente en el subsuelo, pero el régimen de concesión de estas licencias incluye una serie de normas comunes de la UE dirigidas a garantizar la competencia leal a nivel europeo

⁴ Confluencia que se inserta en un debate jurídico más amplio: ROMPPANEN, S. y HUHTA, K., «The interface between EU climate and energy law», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 30(1), 2023, p. 45-62.

⁵ Vía el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 1951 y del Tratado por el que se crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) de 1957.

⁶ Superando así la situación anterior, que se limitaba a contemplar el desarrollo de redes transeuropeas en el sector de la energía y la posibilidad de acordar «medidas» en materia energética.

⁷ La sensibilidad de los Estados en materia de política energética se refleja incluso en los Tratados vigentes, reconociendo que cada Estado miembro mantiene su derecho «a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético» (art. 194, apartado 2 TFUE).

⁸ Sobre el régimen jurídico de estos gasoductos véase GUAYO CASTIELLA, I., «Régimen jurídico de los gasoductos transfronterizos en la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 72, octubre - diciembre 2019, p. 9-42.

entre las empresas interesadas⁹. Por otro lado, también se han adoptado normas sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro (régimen de concesión de licencias, planes de emergencia, información a la población e intercambio de información entre autoridades nacionales sobre efectos transfronterizos) dirigidas a prevenir accidentes graves y limitar sus posibles consecuencias, caso que se produzcan¹⁰. Reglas que son aplicables a repositorios de almacenamiento tipo Castor y a los gasoductos del Mediterráneo que conectan a Estados miembros de la UE con países productores de la ribera sur, como Argelia¹¹.

En contraste con estos antecedentes, los Tratados vigentes han posibilitado articular estrategias y medidas en respuesta a los desafíos que plantean la seguridad energética y la necesidad de reducir el consumo de combustibles fósiles. El marco conceptual y programático de dicha respuesta es la denominada «Unión de la Energía», esbozado por la Comisión en 2015¹². Concretamente, la Unión de la Energía tiene tres objetivos de interés en el ámbito que nos ocupa: reducir la dependencia de las importaciones de energía; descarbonizar la economía y avanzar hacia una economía hipocarbónica en consonancia con el Acuerdo de París, y promover la investigación en tecnologías de energías limpias y con bajas emisiones de carbono¹³. La contribución de las energías renovables a esos tres objetivos es evidente, y así se explicita en el propio planteamiento de la Comisión: son el pilar fundamental de las denominadas «energías limpias»; son necesarias para la descarbonación

⁹ Esas normas incluyen la publicación en el Diario Oficial de la UE de anuncios invitando al conjunto de empresas europeas potencialmente interesadas a presentar solicitudes de autorización: Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos; *DO* L 164 de 30 de junio de 1994, p. 3/8 (versión consolidada ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1994/22/2018-12-24>).

¹⁰ Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro; *DO* L 178 de 28 de junio 2013, p. 66/106.

¹¹ Desde una perspectiva distinta, la UE apoya el acceso de sus Estados miembros al mercado internacional de gas licuado, muy especialmente a raíz de la guerra en Ucrania y dada la necesidad de sustituir las importaciones de gas procedente de Rusia, y cuenta para ello con diversos mecanismos de financiación aplicables a la construcción de terminales de regasificación. Así, las terminales con potencial de utilización en toda una región, o que apliquen tecnologías de menor coste y más flexibles, son susceptibles de calificación como «Proyectos de interés común» (con los beneficios regulatorios y de financiación que lleva aparejada tal calificación) o, bajo determinadas condiciones, acceder a la financiación del Mecanismo «Conectar Europa» o a los préstamos del BEI y del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. Detalles adicionales al respecto en https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/liquefied-natural-gas_en.

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva; COM (2015) 080 final, de 25 de febrero de 2015.

¹³ COM (2015) 080, *doc. cit.*, apartados 2.1, 2.4 y 2.5.

de la economía, y contribuyen a disminuir la dependencia exterior de la UE y sus Estados miembros, por tanto, incrementan su seguridad energética.

En el caso del Pacto Verde Europeo, acordado en 2019, su ambición transformadora como hoja de ruta y plan de acción para el desarrollo sostenible de la UE y climáticamente neutra en 2050 implica sin duda una afectación transversal de todas sus políticas¹⁴. En ese marco hay que entender sus referencias a las energías renovables. Por una parte, estas fuentes de energía se conciben como un instrumento clave para la transición hacia una energía limpia, contexto en el cual se enuncia la necesidad de «aumentar la producción de energía eólica marina sobre la base de la cooperación regional entre los Estados miembros»¹⁵. Por otra parte, el Pacto Verde retoma la significación de la «economía azul»¹⁶ a los efectos de «aliviar las múltiples demandas sobre los recursos de la tierra en la UE y atajar el cambio climático», y prevé la presentación por la Comisión de medidas que incluyan «cómo gestionar de forma más sostenible el espacio marítimo, especialmente para facilitar el acceso al creciente potencial de las energías renovables marinas»¹⁷.

En coherencia con esta dualidad funcional de las energías renovables (instrumento en pro de la seguridad e independencia energética de la Unión, así como del desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático), la UE ha adoptado un marco normativo que incluye objetivos concretos de participación de estos recursos energéticos en el consumo final de energía de la Unión. Actualmente, y tras el acuerdo político alcanzado en marzo de 2023¹⁸, dicho objetivo se cifra en un incremento de la cuota de energías renovables en el consumo energético para 2030 al 42,5 por 100, junto al compromiso de los Estados miembros de esforzarse por alcanzar el 45 por 100¹⁹. Se trata de objetivos globalmente vinculantes para la UE, no así para sus Estados miembros, aunque estos deban velar conjuntamente por su consecución, como se

¹⁴ GARCÍA LUPIOLA, A., «El Pacto Verde Europeo y las propuestas para su desarrollo. ¿Mayor ambición de la UE para alcanzar el desarrollo sostenible?», *Revista de Estudios Europeos*, 2022, núm. 79, p. 80-114.

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: El Pacto Verde Europeo, COM (2019) 640 final, de 11 de diciembre de 2019; apdo. 2.1.2.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Crecimiento azul - Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible, COM (2012) 494, de 13 de septiembre de 2012.

¹⁷ COM (2019) 640 final, doc. cit., apdo. 2.1.7.

¹⁸ Consejo de la UE, Comunicado de prensa, 30 de marzo de 2023 (www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/03/30/council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-renewable-energy-directive/)

¹⁹ Objetivos y calendario más ambicioso que los establecidos en 2021 y que obedecen a la doble necesidad de responder al impacto de la guerra en Ucrania sobre los mercados energéticos internacional y europeo y de disminuir la dependencia energética de Rusia.

indica en la Directiva 2018/2001²⁰. La reforma de esta Directiva operada en octubre de 2023 ha incluido, esto sí, la obligación de los Estados miembros de fijar «un objetivo indicativo de tecnología innovadora de energía renovable de al menos el 5 por 100 de la nueva capacidad instalada de energía renovable a más tardar en 2030»²¹.

Aún con esta novedad, los objetivos mencionados no predeterminan la tipología de energías renovables a desarrollar, ni los emplazamientos de sus instalaciones, pero son el foco del que irradia el renovado interés de los espacios marinos, también el Mediterráneo, como posible ubicación de las mismas.

En este marco, el modelo de gobernanza de la UE para la adopción de las medidas requeridas para la consecución de sus objetivos sobre energías renovables está condicionado por la naturaleza compartida de sus competencias en materia de política energética. Dicho modelo se contiene en el Reglamento 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que combina el establecimiento de reglas comunes junto a una regulación flexible del ejercicio de competencias propias de los Estados miembros²². Concretamente, corresponde a los Estados miembros el establecimiento de planes nacionales integrados de energía y clima (a diez años, para el periodo 2021-2030), presentar un informe de situación sobre su cumplimiento cada dos años y desarrollar estrategias nacionales coherentes a largo plazo para cumplir los objetivos del Acuerdo de París. El Reglamento contiene indicaciones precisas sobre los contenidos de esos planes, informes y estrategias nacionales e insta a la cooperación regional entre Estados miembros, o en el seno de estructuras de cooperación regional existentes²³, para la elaboración conjunta o coordinada de dichos planes y estrategias. El mismo Reglamento asigna a la Comisión una función de evaluación y seguimiento de las acciones nacionales, así como una limitada función de control: puede formular recomendaciones a los Estados, que estos tendrán en cuenta o, cuando no sea así, deberán justificar las razones que se lo impidan²⁴.

²⁰ Véase art. 3 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 328 de 21 de diciembre de 2018, p. 82).

²¹ Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023 (DO L de 31 de octubre de 2023).

²² Texto consolidado del Reglamento (UE) 2018/1999 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1999-20231120>.

²³ Específicamente en su art. 12 (que no ha sido modificado por la Directiva 2023/2413, tampoco otras de sus disposiciones objeto de nuestro interés).

²⁴ Véanse, entre otros, los Arts. 9.2, 9.3, 13, 17.3 y 31 del Reglamento. El apartado 3 del art. 31 reitera en todo caso la competencia genérica de la Comisión para proponer medidas y ejercer sus competencias a escala de la Unión a fin de garantizar la consecución colectiva de los objetivos generales y específicos de la Unión de la Energía.

3. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS

Precisamente los déficits observados por la Comisión a través de la evaluación de los planes nacionales de energía y clima, y en el ejercicio de sus competencias para la promoción de las políticas y objetivos de la UE, motivaron la adopción en 2020 de una Estrategia específica para el desarrollo de las energías renovables marinas²⁵. Su objetivo inicial era disponer de una capacidad instalada de al menos 60GW de energía eólica marina y 1GB de energía oceánica para 2030, con vistas a alcanzar respectivamente 300GW y 40GW de capacidad instalada en 2050. En enero de 2023, los Estados miembros acordaron acelerar el ritmo de consecución de esos objetivos y alcanzar una capacidad instalada de 111GW ya en 2030²⁶. Se trata de capacidades muy superiores a las previstas en los planes nacionales de energía y clima presentados por los Estados miembros hasta la fecha (en conjunto, daban lugar a 90GW en 2050), incrementando con ello la presión sobre los aprovechamientos de los espacios marinos de la UE, incluido el Mediterráneo.

Para la consecución de sus objetivos, el planteamiento de la Comisión abogaba por el establecimiento de un marco general facilitador del desarrollo de las energías renovables marinas, en el marco de las exigencias derivadas del principio de sostenibilidad: promover una coexistencia sólida entre las instalaciones en el mar y los otros usos del espacio marítimo, contribuir a la protección del medio ambiente y la biodiversidad y permitir la prosperidad de las comunidades pesqueras²⁷. Esta triple exigencia se acompaña de un enfoque de cuenca en virtud del cual —se afirma— el desarrollo de las energías renovables marinas debe tomar en consideración las características específicas de cada una de las cuencas marítimas europeas. Ahora bien, la Estrategia de la Comisión muestra una atención preferente por las características geológicas de estos espacios y, desde esta perspectiva, evalúa el potencial de cada cuenca para la implantación y desarrollo de las distintas tecnologías de energía marina. Así, y por lo que respecta al Mediterráneo (donde predominan las aguas profundas, dada la escasa extensión de la plataforma continental), se considera que:

²⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro; COM (2020) 741 final, de 19 de noviembre de 2020.

²⁶ Véase https://energy.ec.europa.eu/news/member-states-agree-new-ambition-expanding-offshore-renewable-energy-2023-01-19_en.

²⁷ COM (2020) 741 final, doc. cit., p. 2.

[...] tiene un gran potencial para la energía eólica marina (en su mayoría flotante), un buen potencial para la energía undimotriz y un potencial puntual para la energía mareomotriz²⁸.

En su valoración, el documento de la Comisión no menciona otros condicionantes específicos que afectan a la cuenca mediterránea, tales como su estado de sobreexplotación o la relevancia de su entorno para actividades de interés socioeconómico ampliamente extendidas, como son las actividades turísticas²⁹. No obstante, esos otros condicionantes aparecían, directa o indirectamente, cuando se identificaban los retos a superar para conseguir el despliegue de la energía renovable marina.

Concretamente, la Estrategia de la Comisión identificaba seis retos principales: ordenación del espacio marítimo, desarrollo de la red marítima e infraestructuras, marco regulador propicio, movilización de la inversión privada, I+D y solidez de la cadena de suministro y valor de las energías renovables marinas. Las especificidades que rodean los dos primeros retos mencionados en el área del Mediterráneo explican dedicar a ellos los dos apartados siguientes de este trabajo. Respecto a los cuatro retos restantes, su carácter transversal ofrece indicadores de interés para apreciar la transformación (y los obstáculos) que conlleva el desarrollo de las energías renovables marinas y, en ese marco, el papel desempeñado por la UE.

Así, la primera transformación afecta a la propia concepción del marco jurídico de la UE, sustentado en gran medida en una configuración terrestre del mercado de la electricidad. La Estrategia de la Comisión enfatizaba la necesidad de aclarar las normas que regulan este mercado, a fin de incorporar adecuadamente los proyectos transfronterizos de energías renovables marinas (proyectos híbridos), desarrollar un enfoque común de los requisitos de conexión a la red de este tipo de proyectos e introducir modificaciones legislativas específicas sobre usos permitidos de las rentas de congestión, que permitan a los Estados asignar de forma más flexible dichas rentas con respecto a los proyectos híbridos en el mar. Se trata de cuestiones que se insertan en el marco de la reforma de la configuración del mercado de la electricidad de la UE, sobre cuyos contenidos alcanzaron un acuerdo provisional el Consejo y el Parlamento Europeo el 14 de diciembre de 2023 pero cuya

²⁸ COM (2020) 741 final, doc. cit., p. 7. La valoración sigue las conclusiones de un estudio previo: EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ENERGY, STASCHUS, K., KIELICHOWSKA, I., RAMAEKERS, L. *et al.*, *Study on the offshore grid potential in the Mediterranean region – Final report*, Publications Office of the European Union, 2020 (<https://data.europa.eu/doi/10.2833/742284>). Hay que recordar que las tecnologías de energía undimotriz (de las olas) y mareomotriz (de las mareas) están aún en fase de desarrollo.

²⁹ Condicionantes que sí se mencionan en el estudio antes citado (nota 28) como parte de las «*key barriers*» para el desarrollo de las energías renovables marinas en el Mediterráneo.

tramitación legislativa está en curso a fecha de cierre de este trabajo³⁰. En paralelo, el despliegue rentable de las energías renovables marinas motiva también que la Comisión contemplara revisar las directrices sobre ayudas estatales y adoptar orientaciones sobre el reparto de costes y beneficios, aspectos sobre los cuales existen trabajos en marcha³¹.

La movilización de la inversión privada y el fomento de la investigación e innovación en torno a las energías renovables marinas son dos retos identificados por la Estrategia de 2020 por razones obvias: el modelo económico de la UE y sus Estados miembros explica que la mayor parte de la inversión necesaria para el despliegue de esas energías proceda de capital privado, acompañado de mecanismos de apoyo que posibiliten, además, el pleno desarrollo de la investigación e innovaciones tecnológicas necesarias. El abanico de medidas contempladas en 2020 por la Comisión cuenta ya con desarrollos concretos³². Entre ellos destacan los instrumentos de financiación de la UE a disposición de los países de la UE para apoyar su sector de las energías renovables marinas tales como InvestEU, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Mecanismo «Conectar Europa», Horizonte Europa, todos los fondos estructurales y regionales (que cuentan ahora con partidas reservadas para apoyar los objetivos del Pacto Verde) y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y Acuicultura (que apoya proyectos de energías renovables marinas y actividades de ordenación del territorio para que el sector pueda desarrollarse en armonía con la naturaleza y otros sectores)³³. Otro elemento clave para la inversión privada es el procedimiento administrativo al que se sujeta la autorización de los proyectos de infraestructura de redes marítimas, por lo que también se han adoptado cambios normativos dirigidos a acelerar y simplificar los procesos de concesión de las autorizaciones para proyectos de energías renovables y de la infraestructura necesaria para integrar energías renovables adicionales en el sistema eléctrico³⁴.

³⁰ El objetivo de la reforma es hacer que los precios de la electricidad dependan menos de la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles, proteger a los consumidores de las subidas bruscas de precios, acelerar la implantación de las energías renovables y mejorar la protección de los consumidores. Específicamente, la reforma ofrecerá a los Estados miembros la posibilidad de apoyar exclusivamente la compra de nueva generación renovable, si las condiciones lo permiten y de acuerdo con los planes de descarbonización de dichos Estados (www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/14/reform-of-electricity-market-design-council-and-parliament-reach-deal).

³¹ COM (2020) 741 final, doc. cit., p. 16-18, y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Cumplir las ambiciones de la UE en materia de energías renovables marinas, COM (2023) 668 final, de 24 de octubre de 2023, p. 6-8.

³² COM (2020) 741 final, doc. cit., p. 19-24.

³³ Más información sobre estos instrumentos de financiación en https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/financing/eu-funding-offshore-renewables_en.

³⁴ Cambios normativos incluidos, concretamente, en el Reglamento RTE-E revisado (con la creación de un punto de contacto único para los proyectos marinos de interés común) y en

Por último, la transformación energética asociada a la plena implantación de las energías renovables, también las marinas, exige un replanteamiento de la base industrial de la UE, de su capital humano cualificado y de la cadena de suministro de materiales imprescindibles para el desarrollo y fabricación de sus instalaciones, aspectos todos ellos contemplados en la Estrategia de 2020 de la Comisión. Ese replanteamiento requiere un amplio espectro de medidas que afecta, por ejemplo, al incremento de las capacidades de fabricación de componentes de los parques eólicos marinos; a las capacidades logísticas de los puertos; al acceso, extracción y suministro de materias primas fundamentales, y a la formación de directivos, ingenieros y técnicos especializados en el sector de las energías renovables marinas³⁵. Como detalla una Comunicación reciente de la Comisión, el abanico de medidas ya adoptadas no excluye la persistencia de déficits y obstáculos a la autonomía de la UE para el pleno desarrollo de las energías renovables marinas³⁶.

4. LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA Y LA ORDENACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS EN LOS ESPACIOS MARÍTIMOS MEDITERRÁNEOS

El aprovechamiento del Mediterráneo para actividades relacionadas con la energía exige arbitrar la coexistencia de sus instalaciones y emplazamientos con otras actividades y usos. El marco de referencia de la participación de la UE en la gobernanza de esa coexistencia se contiene en la Directiva 2014/89 relativa a la ordenación del espacio marítimo³⁷.

La Directiva es uno de los instrumentos fundamentales de la denominada «Política marítima integrada», que aboga por un planteamiento amplio de planificación y gestión para dar respuesta al incremento de la demanda del espacio marítimo para múltiples fines y dotar de coherencia al conjunto de políticas sectoriales de la UE con incidencia en estos espacios, maximizando el uso sostenible de estos y la mejora

virtud de la Directiva 2023/2413, modificando la Directiva 2018/2001 sobre fuentes de energía renovables (muy especialmente, vía el establecimiento de «zonas de aceleración de renovables»). COM (2023) 668 final, doc. cit., p. 8-10 y arts. 16 bis y ss. de la Directiva 2018/2001, introducidos por la Directiva 2023/2413.

³⁵ La dependencia de materias primas fundamentales, actualmente suministradas casi totalmente por China, es un posible «cuello de botella» para el despliegue de la energía renovable marina específicamente identificado por la auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas: Tribunal de Cuentas – Informe Especial 22/2023: Energía renovable marina en la UE – Los planes de crecimiento son ambiciosos, pero la sostenibilidad supone todavía un reto, p. 36-37.

³⁶ COM (2023) 668 final, doc. cit., p. 17-22.

³⁷ Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo; *DO* L 257 de 28 de agosto de 2014, p. 135-145.

de la calidad de vida de las regiones costeras³⁸. Como se afirma en su preámbulo:

[...] la ordenación del espacio marítimo es un instrumento estratégico transversal que permite a las autoridades públicas y a los grupos de interés aplicar un planteamiento coordinado, integrado y transfronterizo (cdo. 3).

Consecuentemente, el objeto de la Directiva es establecer:

[...] un marco para la ordenación del espacio marítimo, con vistas a fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos (art. 1).

La puesta en práctica de este planteamiento holístico descansa en competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros. Así, se establece la obligación de elaborar planes nacionales de ordenación marítima, con indicaciones concretas en cuanto a sus contenidos y proceso de elaboración: los planes deben localizar las actividades humanas existentes y determinar su desarrollo espacial más eficaz para el futuro; deben tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar, así como los aspectos medioambientales, económicos, sociales y de seguridad, y tanto la ciudadanía como los grupos de interés deben participar en el proceso de elaboración de dichos planes.

Específicamente en el ámbito que nos ocupa, el desarrollo sostenible de los sectores energéticos en el mar figura entre los objetivos a los que deben procurar contribuir los Estados miembros a través de sus planes de ordenación (art. 5) y, a tal efecto, esos planes nacionales deben determinar la distribución espacial y temporal de «las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, ... y la producción de energía procedente de fuentes renovables», teniendo en cuenta las interacciones pertinentes con otras actividades y usos (art. 8). El margen de discrecionalidad que tienen los Estados para la aplicación de esta Directiva es ciertamente amplio: desde la delimitación de zonas destinadas a un uso exclusivo hasta la planificación de espacios de utilización mixta, con indicación de las actividades que pueden desarrollarse y la priorización de las mismas³⁹.

³⁸ SOBRINO HEREDIA, J. M., «El mar y la UE: la necesidad de una política marítima integrada», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, núm. 61, p. 835-849.

³⁹ SALVADOR GIMENO, S., «El desarrollo de las energías renovables marinas en el marco de la Unión Europea. Análisis jurídico de los principales retos y desafíos ambientales y sociales», *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 2022, núm. 23, p. 94; y YOUNG, M., «Building the blue economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2015, núm. 30, p. 148-174.

Un problema adicional es que los planes de ordenación se circunscriben, por razones obvias, al espacio marítimo de cada Estado miembro, lo que podría dar lugar a una planificación de actividades en zonas limítrofes incoherente o incompatible. La Directiva 2014/89 aborda esta cuestión en sus arts. 5 y 6. Así, establece un deber de cooperación entre los Estados miembros que compartan una región o subregión marina, dirigido a garantizar la coherencia y coordinación entre sus respectivas estrategias y planes, y esforzándose en adoptar un enfoque común. En el caso de regiones o subregiones marinas con Estados costeros no miembros, también deberán hacer todo lo posible —recurriendo a los foros internacionales correspondientes, incluidos los mecanismos y estructuras de los convenios marinos regionales— por coordinar sus acciones con los terceros países bajo cuya soberanía o jurisdicción estén las aguas de la misma región o subregión.

Las limitaciones de estas obligaciones de comportamiento (deber de cooperación) en aras de una ordenación del espacio marítimo que maximice las posibilidades de desarrollo de las energías renovables marinas han motivado algunas de las modificaciones introducidas en 2023 en la Directiva 2018/2001 sobre energías renovables. Así, se ha incorporado la obligación de que los Estados miembros celebren entre sí marcos de cooperación sobre proyectos conjuntos para la producción de energía renovable⁴⁰, y la reforma prevé también la delimitación de «zonas de aceleración de renovables» tanto terrestres como marinas⁴¹. Estas modificaciones no subsanan completamente los límites del actual modelo de ordenación de los espacios marinos. Por ello, y en este sentido, la Comisión ha mostrado su intención de adaptar los planes de ordenación del espacio marítimo a objetivos globales en materia de energía renovable marina y, consecuentemente, estudiar con los Estados miembros y las organizaciones regionales implicadas:

[...] formas de pasar de una ordenación del espacio marítimo exclusivamente nacional con consultas transfronterizas a una planificación regional de dicho espacio dentro de las respectivas cuencas marítimas⁴².

La planificación de las actividades e instalaciones asociadas de energía en los respectivos planes nacionales de ordenación del espacio

⁴⁰ Concretamente, se añade un nuevo apartado al art. 9 estableciendo que «A más tardar el 31 de diciembre de 2025, cada Estado miembro celebrará un acuerdo con otro u otros Estados miembros para establecer un marco de cooperación sobre proyectos conjuntos destinados a la producción de energía renovable, del modo siguiente: a) a más tardar el 31 de diciembre de 2030, los Estados miembros procurarán llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de al menos dos proyectos conjuntos; b) a más tardar el 31 de diciembre de 2033, los Estados miembros con un consumo anual de electricidad superior a 100 TWh procurarán llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de un tercer proyecto conjunto.»

⁴¹ Nuevo art. 15 *quater* de la Directiva 2018/2001.

⁴² COM (2023) 668 final, doc. cit., p. 11.

marítimo está sujeta también a un denso entramado normativo comunitario, que incide directamente en la gobernanza de estos espacios por parte de la UE. A esto hacía referencia la Comisión en su Estrategia sobre energías renovables marinas:

[...] los espacios marítimos designados para la explotación de energía marina deben ser compatibles con la protección de la biodiversidad, tener en cuenta las consecuencias socioeconómicas para los sectores que dependen de la buena salud de los ecosistemas marinos e integrar en la medida de lo posible otros usos del mar⁴³.

Se trata de un amplio espectro de normas de la UE en el que destacan las destinadas a la protección, conservación y mejora del medio marino y de su biodiversidad⁴⁴.

Por su carácter transversal y el tipo de obligaciones que establece, interesa destacar la Directiva marco 2008/56 sobre estrategia marina, adoptada en 2008 y modificada en 2017⁴⁵. Su objetivo es la prevención, protección y conservación del medio marino frente a las presiones e impactos de las actividades humanas, permitiendo al mismo tiempo su uso sostenible, mediante un enfoque ecosistémico. Consecuentemente, y atendiendo a su ámbito de aplicación⁴⁶, la Directiva adopta como marco de actuación la noción de región y subregiones marinas. Aplicado al caso que nos ocupa, ello se traduce en la calificación del mar Mediterráneo como una de las regiones marinas de la UE y su división en cuatro subregiones: Mediterráneo Occidental; Mar Adriático; Mar Jónico y Mediterráneo Central, y Mar Egeo Oriental. La naturaleza jurídica de este instrumento normativo refleja nuevamente el carácter compartido de las competencias de la UE en este ámbito y condiciona sus mecanismos de aplicación. La Directiva obliga a los Estados miembros a la elaboración de «estrategias nacionales», con medidas específicas para alcanzar un buen estado ambiental de sus espacios marinos y garantizar que la presión conjunta de las actividades humanas no comprometa la capacidad de los ecosistemas marinos para responder a los cambios inducidos por el hombre, permitiéndose a la vez el aprovechamiento sostenible de los

⁴³ COM (2020)741 final, doc. cit., p.8

⁴⁴ La Estrategia para el desarrollo de las energías renovables marinas menciona expresamente las Directivas sobre hábitats y aves, la Directiva marco sobre la estrategia marina, las Directivas sobre evaluación estratégica medioambiental y sobre evaluación del impacto ambiental y la Estrategia sobre la Biodiversidad, entre otras. Véase COM (2020)741 final, doc. cit., p.8.

⁴⁵ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, *DO* L 164 de 25 de junio de 2008 (versión consolidada vigente ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/56/2017-06-07>).

⁴⁶ Las aguas marinas de los Estados miembros de la UE, esto es, aguas, lecho marino y subsuelo hasta el límite exterior de sus zonas económicas exclusivas (art.2 y 3 Directiva 2008/56/CE)

bienes y servicios marinos por las actuales y las futuras generaciones⁴⁷. Junto a los indicadores que deben tomar en consideración los Estados para la elaboración de sus estrategias nacionales, la Directiva subraya la necesidad de que estos cooperen a nivel regional y subregional tanto en la fase de elaboración como de aplicación de las mismas, incluida la cooperación con Estados no miembros de la UE vía convenios marinos regionales u otras estructuras existentes de gobernanza regional (art.6 Directiva). Finalmente, la Directiva también exige que se aborden los efectos acumulativos de las actividades humanas en el estado del medio marino. Se trata esta de una cuestión especialmente importante desde la perspectiva de la introducción de «nuevos usos» (instalaciones de energía renovable), para la que se necesita investigación e innovación continuadas, más allá de la que ya se lleva a cabo en áreas y especies específicas afectadas por el actual despliegue de parques eólicos marinos⁴⁸.

Como se puede apreciar, la Directiva marco 2008/56 sobre estrategia marina opta por una diferenciación de regiones/subregiones marinas que no puede acogerse, por razones competenciales, en la Directiva 2014/89 sobre ordenación del espacio marítimo. Consecuentemente, los planes de ordenación del espacio marítimo (POEM) que deben presentar los Estados miembros son de ámbito nacional (aguas jurisdiccionales), en su caso subdivididos en las demarcaciones que estimen oportunas. A modo de ejemplo, España ha optado por cinco POEM (para cada una de las demarcaciones marinas en que divide su espacio marítimo), dos de los cuales incluyen aguas de la subregión «Mediterráneo occidental» (en la calificación de la estrategia marina): la demarcación levantino-balear y la demarcación del Estrecho-Alborán⁴⁹. El caso español evidencia así la necesidad de una cooperación transfronteriza efectiva entre Estados con aguas limítrofes que dote de coherencia y evite contradicciones entre los planes nacionales de ordenación, tal y como prevén las dos Directivas comentadas en este apartado.

⁴⁷ El mecanismo de seguimiento de la aplicación de la Directiva y la evaluación de las estrategias marinas nacionales descansa en la Comisión Europea.

⁴⁸ Reto detectado por el Tribunal de Cuentas de la UE y reconocido por la Comisión. Véase Tribunal de Cuentas – Informe Especial 22/2023: Energía renovable marina en la UE – Los planes de crecimiento son ambiciosos, pero la sostenibilidad supone todavía un reto, p. 37-41 y COM (2023) 668 final, doc. cit., p. 11-12.

⁴⁹ La demarcación Estrecho-Alborán se califica como «la antesala de transición entre el mar Mediterráneo y el océano Atlántico» y se considera «el motor dinámico de la biodiversidad del Mediterráneo occidental» (POEM parte específica – Bloque III; Demarcación marina del Estrecho y Alborán; p. 10; en www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/ordenacion-del-espacio-maritimo.html). En esta misma web se publican los otros cuatro planes de ordenación, incluido el de la Demarcación marina levantino-balear. Véase, Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas; *BOE* núm. 54 de 4 de marzo de 2023. Sobre el proceso de elaboración y aprobación de los POEM en España y su incidencia en el desarrollo de la eólica marina, LEIVA LÓPEZ, A. D., «Marco normativo sobre los parques eólicos marinos en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2023, núm. 60, p. 65-89, especialmente p. 77-80.

La normativa española de transposición de la Directiva 2014/89 permite comprobar cómo se produce dicha cooperación entre Estados miembros con espacios marinos limítrofes, a fin de garantizar la coherencia entre los POEM de países vecinos, así como algunos de los instrumentos y el alcance de la cooperación que se mantiene con Estados de la cuenca mediterránea no miembros de la UE⁵⁰. En nuestro caso, esto incluye a Francia, Italia, Marruecos y Argelia, además de España, y la cooperación transfronteriza entre ellos se desarrolla en distintos niveles y con diferentes grados de intensidad: a través de instancias internacionales (no UE), en virtud de iniciativas específicas de la UE, vía cooperación bilateral y, también, como consecuencia de obligaciones jurídicas establecidas en normas específicas de la UE.

A nivel internacional, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la UNESCO y la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG-MARE) de la Comisión Europea llevan a cabo conjuntamente el proyecto MSPglobal, cuyo objetivo es mejorar la cooperación transfronteriza mediante el desarrollo de nuevas directrices internacionales sobre planificación espacial marina. En este proyecto el punto focal nacional reside en el Instituto Español de Oceanografía, delegado de España en la COI.

Como iniciativas específicas de la UE, la Comisión Europea coordina un grupo de expertos en ordenación del espacio marítimo (*Marine Spatial Experts Group* - MSEG) cuya finalidad es establecer las bases de la cooperación transfronteriza necesaria en este ámbito, y se ha establecido una plataforma para el intercambio de información y experiencias (*MSP Platform*). En paralelo, la Comisión Europea ha lanzado diferentes convocatorias de proyectos de cooperación transfronteriza (entre diferentes Estados Miembros) que tienen por objeto apoyar la aplicación de la Directiva sobre ordenación del espacio marítimo, con un enfoque transfronterizo. Dos de esos proyectos, ya finalizados, hacían referencia al Mediterráneo:⁵¹ el Proyecto SIMWESTMED (2017-2018) «*Supporting Implementation of Maritime Spatial Planning in the Western Mediterranean region*», relativo a la cooperación España-Francia-Italia-Malta en el ámbito del Mediterráneo Occidental, y el Proyecto MSP-MED (2020-2022) «*Towards the operational implementation of MSP in our common Mediterranean Sea*», cuyos socios eran Italia, Francia, España, Malta, Grecia y Eslovenia.

⁵⁰ Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas, doc. cit.; Anexo: Parte común para las cinco demarcaciones marinas; Bloque 1, apdo. 2.2.4 (Cooperación transfronteriza).

⁵¹ La importancia de estos proyectos radica, según se afirma en el Real Decreto, en su utilidad como laboratorios dedicados a construir las capacidades técnicas necesarias para asegurar la apropiada implementación de la Directiva 2014/89/EU, adaptados a su vez a las realidades de las distintas demarcaciones marinas españolas.

Por lo que respecta a la cooperación bilateral, esta se concreta muy especialmente en las consultas transfronterizas que se llevan a cabo en el marco de la elaboración de los planes de ordenación de España, Portugal, Francia e Italia, las cuales permiten discutir en un contexto de región y subregión marina las distintas problemáticas y retos comunes que comparten los diferentes países vecinos (Francia-Portugal-España, y Francia-Italia-España).

Finalmente, y en el contexto de obligaciones establecidas por derecho internacional y de la UE, la Ley 21/2013 de evaluación ambiental establece en su art. 49 el procedimiento a seguir en el caso de que un plan pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado de la UE, esto es, efectos transfronterizos⁵². En aplicación de dicho procedimiento, se cursó invitación a los gobiernos de Francia e Italia, entre otros, para que participaran en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de las estrategias españolas marinas así como de sus POEM, y se han celebrado reuniones *ad-hoc* con esos Estados. El procedimiento seguido permite advertir dónde pueden situarse los puntos de interés mutuo entre Estados costeros vecinos, como ponen de manifiesto dos comentarios de Francia:

— Respecto a la zona de eólica marina planteada en el Mediterráneo, denominada «LEBA2» (en la versión final renombrada como LEBA1), Francia ha solicitado ser consultada durante el proceso de evaluación ambiental de los proyectos que se puedan desarrollar en la misma, y resalta que la energía eólica marina abre nuevas oportunidades para la transición energética en ambos países.

— El país galo también considera importante que se realicen estudios de impacto ambiental acumulado en todo el golfo de León, que se analicen los proyectos de ambos países, en un contexto en el que existe una Red Natura 2000 marina muy relevante, y destacan la cooperación en este sentido dentro del proyecto MSP-MED⁵³. Francia ha propuesto también a España abrir una línea de cooperación en este aspecto.

⁵² La Ley 21/2013 menciona expresamente en su Preámbulo los siguientes instrumentos jurídicos: Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente, en un contexto transfronterizo (Convenio de Espoo), de 25 de febrero de 1991, y su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica; Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, y Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que específicamente se traspone al ordenamiento interno en virtud de esta ley. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; *BOE* núm. 296, de 11/12/2013.

⁵³ El objetivo del proyecto MSP-MED era favorecer el proceso de Planificación Espacial Marítima en el Mar Mediterráneo, apoyando el establecimiento de planes coherentes y coordinados en todas las regiones marinas mediterráneas y entre los Estados miembros, en línea con los objetivos de la Directiva 2014/89/UE. Participaron en el proyecto Francia, Grecia, Italia, Malta, Eslovenia y España. Su informe final se publicó en 2022 (<https://mspmed.eu/wp-content/uploads/2023/03/D55.pdf>).

5. INSTRUMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN EN RED DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS

La plena realización del mercado interior de la energía, objetivo de la Unión de la Energía, exige la integración de las redes europeas de transporte de electricidad y la consiguiente eliminación de las denominadas «islas energéticas»⁵⁴. Dicha integración favorece la seguridad del suministro energético en la UE y es un instrumento fundamental para la consecución de sus objetivos y políticas de cambio climático y sostenibilidad, incluida la plena absorción de las energías renovables. En el caso de las instalaciones energéticas marinas, estas no solo deben integrarse en las redes europeas existentes (conexión con tierra) sino que sus características plantean también la necesidad de decidir cómo abordar su eventual interconexión. La cuestión adquiere una relevancia específica en el Mediterráneo, pues las zonas preferentes para las instalaciones de energías renovables (muy especialmente, eólicas) se ubican a menudo en espacios limítrofes entre Estados, tales como el Golfo de León o el Mar Adriático. Consiguientemente, y como señalaba la Comisión en su Estrategia sobre energías renovables marinas, «es fundamental una planificación más racional de la red y el desarrollo de una red mallada», incluido el desarrollo de proyectos híbridos⁵⁵. La planificación de las infraestructuras energéticas y la ordenación de las inversiones a este respecto adquiere, así, una importancia adicional en la gobernanza de las energías marinas en el Mediterráneo⁵⁶.

La Estrategia de la Comisión sobre energías renovables marinas incluía esta cuestión, subrayando la necesidad de establecer un marco que permitiera a los Estados miembros formular compromisos conjuntos a largo plazo para el despliegue de estas energías por cuenca marítima hasta 2050⁵⁷. A tal efecto se adoptó el Reglamento 2022/869 (RTE-E)⁵⁸, que modifica y actualiza las anteriores orientaciones para el

⁵⁴ COM (2015) 080, doc. cit., p. 8-13.

⁵⁵ Los proyectos híbridos de energía renovable marina son redes con una doble funcionalidad: combinan la interconexión eléctrica entre dos o más Estados y el transporte de energía renovable marina a sus lugares de consumo. A diferencia de estos, las redes radiales conectan directamente a tierra la energía producida en una instalación marina. COM (2020)741, doc. cit., p. 12-13.

⁵⁶ Dicha planificación y ordenación podría ayudar a abordar los problemas económicos que están afectando al desarrollo de la eólica marina, cuyos costes de inversión en 2023 son un 20 por 100 superiores a los de hace solo unos años. Como señala la AIE, el sector ha sido el más afectado por el actual entorno macroeconómico y, sobre todo en Europa y Norteamérica, se enfrenta a dificultades derivadas de la interrupción de la cadena de suministro, el aumento de costes y los largos plazos para la obtención de permisos. Véase IEA (2024), *Renewables 2023*, IEA, París, 2024 (en www.iea.org/reports/renewables-2023).

⁵⁷ COM (2020) 741, doc. cit., p. 14-15.

⁵⁸ Reglamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que

desarrollo y la interoperabilidad de los corredores y áreas prioritarias de las infraestructuras energéticas transeuropeas⁵⁹. En términos generales, el Reglamento RTE-E revisa las normas para la identificación de proyectos de interés común (entre Estados miembros) y proyectos de interés mutuo (promovidos por Estados miembros en cooperación con países no miembros de la UE), así como su régimen de tramitación y financiación. También identifica once corredores y tres áreas temáticas prioritarias, fomentando en torno a ellos la colaboración interestatal y priorizando la financiación para nuevos proyectos de infraestructuras energéticas, con el objetivo de promover la interconexión de las infraestructuras energéticas de los países de la UE. En el ámbito que nos ocupa, hay que subrayar que uno de los motivos que justificó la adopción del Reglamento RTE-E fue la necesidad de apoyar el desarrollo de las redes energéticas marinas y a tal efecto incluye disposiciones para apoyar la ampliación de estas redes (Capítulo v del Reglamento). Concretamente, dos de los cinco corredores prioritarios marinos se sitúan en el Mediterráneo⁶⁰:

— Redes marítimas del sur y el oeste (*SW offshore*): «desarrollo de las redes eléctricas marítimas, desarrollo de la red eléctrica y, en su caso, de hidrógeno, marítima integrada y de los interconectores correspondientes situados en el mar Mediterráneo, incluido el golfo de Cádiz, y aguas colindantes para transportar electricidad o, en su caso, hidrógeno desde fuentes de energía renovables situadas en alta mar hasta los centros de consumo y almacenamiento o para aumentar el intercambio transfronterizo de energía renovable.» Se mencionan como Estados miembros interesados en este corredor a Grecia, España, Francia, Italia, Malta y Portugal.

— Redes marítimas del sur y el este (*SE offshore*): con idénticos objetivos, en este caso, «en el mar Mediterráneo, el mar Negro y aguas colindantes». Los Estados miembros interesados en este corredor son Bulgaria, Croacia, Grecia, Italia, Chipre, Rumanía y Eslovenia.

La puesta en práctica de las medidas requeridas para alcanzar estos objetivos depende en última instancia de la colaboración entre los Estados miembros, pero el Reglamento RTE-E introduce un mecanismo adicional para la promoción de dicha coordinación y cooperación in-

se modifican los Reglamentos (CE) 715/2009, (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 y las Directivas 2009/73/CE y (UE) 2019/944 y se deroga el Reglamento (UE) 347/2013 (*DO* L 152 de 3 junio de 2022, p. 45/102).

⁵⁹ Fijadas hasta entonces en el Reglamento (UE) 347/2013, de 17 de abril de 2013. Un estudio de su contenido y antecedentes en DARNACULLETA I GARDELLA, M. M., «Las orientaciones de la Unión Europea sobre infraestructuras energéticas transeuropeas», en DARNACULLETA I GARDELLA, M. M., *et al.*, *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons, 2020, p. 309-335.

⁶⁰ Los corredores de redes marítimas prioritarios se identifican en el Anexo I del Reglamento.

terestatal. Así, su art. 14 prevé que los Estados, con ayuda de la Comisión, celebren por escrito antes del 24 de enero de 2023 un acuerdo no vinculante de cooperación sobre objetivos en materia de energía renovable marítima dentro de sus respectivos corredores de red marítima prioritarios; acuerdos que se implantarán en cada cuenca marítima antes de 2050, con pasos intermedios en 2030 y 2040, y cuyos contenidos deben ser acordes con los planes energéticos y climáticos nacionales y el potencial de cada cuenca en términos de energía renovable marítima⁶¹.

En cumplimiento de esta disposición, el 19 de enero de 2023 se celebraron sendos acuerdos no vinculantes entre los respectivos Estados miembros implicados en los cinco corredores de red marítima prioritarios⁶². Con un texto idéntico en todos los casos, cada acuerdo incluye una tabla indicativa con los objetivos de energía renovable marina a alcanzar por cada Estado miembro en 2030, 2040 y 2050. Junto al carácter no vinculante de los acuerdos, algunas tablas incluyen objetivos cuantificados en horquillas muy amplias y reflejan un alto grado de incertidumbre sobre el grado de compromiso de los Estados en el desarrollo de las energías renovables marinas. Es el caso del acuerdo relativo al corredor *SW offshore*, que indica para España un compromiso de instalación de entre 0.5 y 1.5 GW y para Francia de entre 0.6 y 14 GW. De hecho, y agregando los «compromisos» asumidos por los seis Estados implicados en este corredor, el objetivo para 2030 es 5.15-6.15 GW, para 2040 es 6.7-12.6 GW y el de 2050 se sitúa en 6.7-20.1 GW. En claro contraste, la tabla indicativa de compromisos de los Estados implicados en el corredor *SE offshore* no incluye este tipo de horquillas y recoge objetivos de instalación precisos para cada uno de los años de referencia, como se refleja claramente en su total agregado: 8.81 GW para 2030, 16.8 GW en 2040 y 25.9 GW en 2050. El art. 14.4 del Reglamento prevé la actualización de estos acuerdos en diciembre de 2024 y posteriormente cada dos años.

Aún con esas debilidades, estos acuerdos no vinculantes son la base para la elaboración de los Planes Estratégicos de Desarrollo de Redes Marinas, cuya propuesta elabora la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (conocido como ENTSO-E, por sus siglas en inglés) y cuya aprobación corresponde a la Comisión⁶³. Dichos

⁶¹ El mismo art. 14 precisa que esos acuerdos se entienden «sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a desarrollar proyectos en sus aguas territoriales y en su zona económica exclusiva».

⁶² Véase https://energy.ec.europa.eu/news/member-states-agree-new-ambition-expanding-offshore-renewable-energy-2023-01-19_en.

⁶³ Algunos autores dudan de la «neutralidad» de ENTSO-E en la preparación de los planes estratégicos dado que, por razón de su composición, este órgano representa los intereses de los gestores de redes de transporte y son por tanto promotores principales de los proyectos de electricidad. La propuesta de trasladar a un órgano independiente la elaboración de los planes estratégicos no se recogió en el Reglamento. Véase, Careri, F. *et al.*, «2020-2022: Pivotal

Planes Estratégicos persiguen ofrecer a los promotores de redes, a los inversores y a la cadena de suministro una visión clara de las redes marinas que cabe esperar para cada cuenca marítima en 2050 y son, por tanto, un instrumento importante de la contribución de la UE a la gobernanza del desarrollo de las energías renovables marinas. A ello se une el amplio abanico de mecanismos de financiación con los que la UE promueve proyectos de reforma e infraestructura en apoyo de prioridades europeas, entre las que se incluyen los proyectos de interés común (PIC) en materia de energías renovables marinas. La declaración de un proyecto como PIC le otorga la categoría de proyecto prioritario y estratégico, lo que implica mejores condiciones regulatorias, procesos de tramitación simplificados y participación pública incrementada a través de consultas públicas, menores costes administrativos, posibilidad de recibir subvenciones para estudios y excepcionalmente para los trabajos y la opción a financiación especial bajo el denominado *Connecting Europe Facility* (CEF). Un ejemplo ilustrativo para nuestro objeto de interés es la financiación concedida por CEF para la realización de los estudios preparatorios relativos a un parque eólico marino en la zona costera limítrofe entre Croacia e Italia en el Adriático Norte, con una capacidad aproximada de 300 MW y que significaría la primera interconexión en el Mediterráneo de este tipo de instalaciones entre dos Estados miembros⁶⁴.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La energía ha sido históricamente un ámbito resistente a las competencias de la UE. No obstante, los cambios normativos operados con el Tratado de Lisboa y la emergencia de las energías renovables han obrado un cambio notable, dando lugar a medidas e iniciativas que conforman una política de la Unión en la materia, con contornos limitados y objetivos ambiciosos. Específicamente los mares y océanos que rodean su territorio constituyen —salvo conocidas excepciones en el Norte— «espacios vírgenes» para el desarrollo de la política energética de la UE, vía las energías renovables marinas. Esta consideración no excluye la existencia de importantes retos y condicionantes: las instalaciones de energías renovables marinas no compiten por el espacio con otro tipo de infraestructuras energéticas en el mar, pero deben coexistir en términos de sostenibilidad con otros usos de estos espacios, en los que se aplica además un denso entramado normativo de la UE, muy especialmente en materia de conservación de sus eco-

Years for European Energy Infrastructure», *Energies*, vol. 15, 2022, núm. 6, p. 4-5 (www.mdpi.com/1996-1073/15/6/1999)

⁶⁴ Véanse detalles del proyecto en https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/cef-energy-eu-invests-preparatory-studies-offshore-wind-farm-northern-adriatic-sea-2023-05-08_en.

sistemas y preservación del medio marino, que deben cumplir también dichas instalaciones.

Desde 2020, la Comisión Europea muestra una intención clara de promoción de las energías renovables marinas, diseñando a tal efecto un marco general facilitador para su desarrollo, atendiendo en principio a las características de cada cuenca marítima. Los retos identificados para su efectiva puesta en práctica están dando lugar a importantes cambios normativos (véase, la reforma del mercado de la electricidad de la UE), a la movilización de instrumentos financieros de la UE y a la adopción de medidas para la adaptación de la base industrial de la UE. Junto a estos, la introducción de las energías renovables marinas plantea nuevos desafíos a la ordenación de los espacios marinos y al diseño de las redes de interconexión de sus instalaciones, con especificidades propias desde la perspectiva del mar Mediterráneo.

A este respecto, y como hemos analizado en el trabajo, dos factores condicionan la contribución de la UE a la gobernanza de la energía en el mar: primero, la naturaleza compartida de sus competencias sobre política marítima y energía y, segundo, las reglas que rigen la delimitación de las aguas jurisdiccionales de sus Estados costeros. Ambos factores explican que el modelo de gobernanza de la UE descansa en fórmulas complejas de cooperación, a distintos niveles, reforzado a través del establecimiento de «obligaciones de cooperación» que no eliminan la responsabilidad conjunta de los Estados en la sostenibilidad de sus espacios marinos, especialmente en zonas limítrofes. En ese contexto, la intención manifestada recientemente por la Comisión de explorar vías para superar la ordenación «nacional» del espacio marítimo y avanzar hacia una ordenación diseñada desde la lógica inherente a cada cuenca marítima, merece una valoración positiva. Primero, porque podría tener en cuenta más adecuadamente el impacto ecológico acumulativo de los múltiples usos sobre estos espacios, así como su importancia paisajística o turística para las comunidades costeras. Segundo, porque esa ordenación por cuencas o regiones marítimas podría constituir un acicate sistemático y coherente a los titubeantes compromisos de desarrollo de las energías renovables marinas manifestados hasta la fecha por los Estados mediterráneos de la UE.

El mar evidencia de forma mucho más nítida que los espacios terrestres la irrelevancia de las fronteras sobre el funcionamiento de los ecosistemas, la preservación de la biodiversidad o los efectos de la saturación de sus aprovechamientos. La cooperación entre Estados vecinos continuará siendo por tanto una condición imprescindible para la sostenibilidad del Mediterráneo, también para la introducción sostenible de instalaciones de energía renovable en las zonas comprendidas en una misma región o subregión marina, sean o no miembros de la UE

los Estados que compartan sus aguas. En esta línea, la promoción de esta cooperación por parte de la UE puede valorarse como una contribución central a la gobernanza de la energía en el Mediterráneo pues, con independencia de cómo puedan evolucionar sus competencias, dicha cooperación seguirá siendo un instrumento ineludible para la aplicación del principio de sostenibilidad en el espacio marino.

RESUMEN: La lucha contra el cambio climático y la seguridad energética de los Estados explican el creciente desarrollo de las energías renovables y el renovado interés de los espacios marinos como posible ubicación de sus instalaciones. Ello exige arbitrar su coexistencia con otros aprovechamientos del mar, bajo los condicionantes que impone el principio de sostenibilidad. En este contexto, el capítulo tiene por objeto identificar la contribución de la UE a la gobernanza de la energía en el Mediterráneo y, a tal efecto, analiza el desarrollo competencial que fundamenta la actual participación de la UE en este ámbito y los principales instrumentos desplegados para abordar retos de especial significación en el mar Mediterráneo.

PALABRAS CLAVE: UE; Energías renovables marinas; Gobernanza; Sostenibilidad.

ABSTRACT: The fight against climate change and the States' energy security explains the growing development of renewable energies and the renewed interest in marine spaces as a possible location for their installations. This requires arbitration of their coexistence with other uses of the sea, under the constraints currently required by the principle of sustainability. In this context, the chapter aims to identify the EU's contribution to energy governance in the Mediterranean and, to this end, analyzes the EU's competences development underpinning the EU's current involvement in this field and the instruments deployed to address challenges of relevance in the Mediterranean Sea.

KEYWORDS: EU; Renewable marine energies; Governance; Sustainability.

EL MARCO POLÍTICO DE LA COOPERACIÓN ENERGÉTICA EN EL SENO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: AVANCES HACIA LA ENERGÍA MARINA RENOVABLE

Laura M. GONZÁLEZ LASO¹

Asistente Profesional

Secretaría de la Unión por el Mediterráneo

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. ENERGÍA Y MEDIOAMBIENTE: PRIORIDADES DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO. 2.1 Retos y oportunidades regionales en un contexto global. 2.2 Energía y medioambiente dentro del mandato general de la Unión por el Mediterráneo. – 3. LA COOPERACIÓN ENERGÉTICA EN EL SENO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO. – 4. LOS FACTORES MEDIOAMBIENTALES EN MATERIA ENERGÉTICA EN EL MARCO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO. – 5. ENERGÍA MARINA RENOVABLE: HACIA UNA ECONOMÍA AZUL SOSTENIBLE EN LA REGIÓN EURO-MEDITERRÁNEA. – 6. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión por el Mediterráneo (UpM) —como organización intergubernamental que aglutina a todos los miembros de la Unión Europea y

¹ La Sra. González Laso es Asistente Profesional en los departamentos de Energía y Acción Climática y Educación Superior e Investigación de la Secretaría de la Unión por el Mediterráneo (UpM). Su participación en este libro es a título personal por lo que las valoraciones, opiniones o puntos de vista expresados en este capítulo son responsabilidad de la autora y no necesariamente representan los de la Secretaría de la UpM.

dieciséis países del sur y el este del Mediterráneo²— se presenta como un foro privilegiado, cuyo objetivo es mejorar y reforzar la cooperación y el diálogo regional para hacer frente a los retos comunes a los que se enfrentan sus 43 estados miembros³; y la consecución de una zona de paz, democracia, cooperación y prosperidad⁴ mediante la implementación de proyectos e iniciativas concretas que aborden el desarrollo inclusivo y sostenible, la estabilidad y la integración regional⁵. Desde el establecimiento de la Secretaría de la UpM a esta le fue conferido el despliegue y la promoción de la energía renovable, la eficiencia energética, la protección del medioambiente y la lucha contra el cambio climático, considerando a todas estas áreas como claves y prioritarias⁶.

En este capítulo se analiza el tratamiento que se da al binomio mar-energía en el seno de la UpM en base al mandato político que le ha sido conferido y en línea con las prioridades clave referidas para la consecución de los objetivos últimos de la organización. Para ello, en primer lugar se hace un repaso a los retos y oportunidades a los que se enfrenta la región euromediterránea y el marco general en que tienen cabida los sectores de la energía y el medioambiente como prioridades de la UpM. Seguidamente se hace un resumen del desarrollo de la cooperación energética a través de las diferentes conferencias y declaraciones ministeriales que se han ido sucediendo en este ámbito desde la creación de la organización, pasando a continuación a hacer lo propio en relación a la cooperación medioambiental pero, esta vez, centrado en sus sinergias con la energía. Finalmente, el foco de atención se pone en la inclusión del concepto «economía azul» y los pasos dados hacia la cooperación en materia de energía marina renovable como elementos para alcanzar un desarrollo regional sostenible.

² El listado de miembros está disponible en <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/member-states/>. Todas las páginas referenciadas en este trabajo han sido consultadas por última vez el 15 de octubre de 2023.

³ Véase RIBEIRO, T., «Cooperar para abordar los retos de la energía y el clima en la región mediterránea», en *Cuadernos del Mediterráneo*, 2015, núm. 22, pp. 346-348.

⁴ *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, París, 13 July 2008, preámbulo, párr. 1.

⁵ Véase ORTIZ HERNÁNDEZ, E., «Análisis de la Unión por el Mediterráneo a tenor de la actual política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea», en *Revista española de desarrollo y cooperación*, vol. 49, 2022, núm. 2, págs. 197-206. Sobre los inicios de la UpM véase LANNON, E., «L'Union Européenne et la nouvelle donnée géopolitique en Méditerranée: bilan des premières réponses de l'UE et perspectives dans un contexte en mutation», en *IEMed Papers*, núm. 15, abril 2012.

⁶ Véase *Joint Declaration of the Paris Summit*, op. cit., nota 4, párrs. 1, 2, 9, 12 y anexo; y *UfM Roadmap for Action: the UfM: an action-driven organisation with a common ambition*, Barcelona, 23 de enero de 2017, pp. 9, 18 y 19.

2. ENERGÍA Y MEDIOAMBIENTE: PRIORIDADES DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO

2.1. Retos y oportunidades regionales en un contexto global

Actualmente, el aumento medio de la temperatura en la cuenca del Mediterráneo supera ya el límite mínimo de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales⁷ acordado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) en el Acuerdo de París⁸. De hecho, la región se calienta un 20 por 100 más rápido que el promedio mundial, y es uno de los principales focos de cambio climático en el mundo⁹. De seguir adelante con las políticas actuales, se espera que en 2040 la temperatura media haya aumentado 2,2 °C en comparación con el nivel preindustrial¹⁰ y se prevé que el nivel del mar pueda llegar a ser un metro más alto en 2100 que a final del siglo xx¹¹. En otras palabras:

[...] el área se expondrá a un gran estrés que demandará soluciones innovadoras, duraderas y eficaces. De ahí que la UpM proponga contribuir a los esfuerzos nacionales para afrontar las causas determinantes del cambio climático, promoviendo economías sostenibles, verdes, bajas en carbono y circulares, eficientes en el uso de los recursos, e invertir la dramática pérdida de biodiversidad en la región mediterránea¹².

A todo ello hay que sumarle que la ribera del Mediterráneo cuenta con una población cada vez mayor, con más de quinientos millones de habitantes¹³. Junto a la creciente demanda energética que ello comporta por sí solo, la región también está experimentando una intensa industrialización y un incremento del turismo que contribuyen a un crecimiento exponencial de la demanda energética, ejerciendo una fuerte presión sobre los recursos energéticos disponibles. De hecho, según el *Observatoire Méditerranéen de l'Énergie* (OME), se estima que la demanda de energía per cápita aumentará un 62 por 100 en los

⁷ Véase CRAMER, W.; GUIOT, J. y MARINI, K. (eds.), Resumen de MedECC 2020 para los responsables de la formulación de políticas, en *Cambio climático y ambiental en la cuenca mediterránea: situación actual y riesgos para el futuro. Primer informe de evaluación del Mediterráneo*, Unión para el Mediterráneo, Plan Bleu, PNUMA/PAM, Marsella, 2020, pp. 11-40.

⁸ COP Decisión 1/CP.21, párr. 21.

⁹ *Ibid*, párr. 2.1.1.

¹⁰ <https://ufmsecretariat.org/climate/>.

¹¹ CRAMER, W.; GUIOT, J. y MARINI, K. (eds.), *op. cit.*, nota 7, párr. 2.1.12.2.

¹² ORTIZ HERNÁNDEZ, E., *op. cit.*, nota 5, p. 201.

¹³ Véase *ibid*, p. 200, así como SÁNCHEZ HERRÁEZ, P., «Europa, Mediterráneo y energía: ¿una nueva alternativa del diablo?» en *bie3: Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 2021, núm 22, p. 3.

países del sur y el este del Mediterráneo en 2040 (tomando 2018 como año de referencia)¹⁴. Razones por las que:

[...] la cooperación en el ámbito de la energía no es solo una opción, sino una necesidad, y potencialmente una oportunidad para que las dos orillas del Mediterráneo potencien su desarrollo económico y social según criterios de sostenibilidad¹⁵.

La potenciación de un cambio en el modelo energético tendiente al abandono de las energías más contaminantes en favor de fuentes renovables, a fin de acercarse al objetivo de reducir las emisiones de carbono hasta lograr su neutralización, es parte de esta necesidad, pero se trata de un proceso de gran complejidad¹⁶.

El papel que juega la UpM en este escenario es el de potenciadora de la cooperación y la colaboración regionales, además de comprometerse a movilizar financiación pública y privada, con el fin de promover la reducción de emisiones, la energía renovable y la eficiencia energética, contribuyendo así a los esfuerzos globales para combatir el cambio climático y alcanzar los objetivos establecidos en el Acuerdo de París —el ya citado límite al incremento de la temperatura; intensificación de los esfuerzos en materia de adaptación y fomento de la resiliencia climática; y hacer que los flujos financieros en la región sean consistentes con un camino hacia un desarrollo climático resiliente—, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos (ODS7) a través de una agenda que promueva soluciones energéticas asequibles y limpias en el Mediterráneo; adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (ODS13) mediante el estímulo de la cooperación regional y la colaboración entre los estados miembros en lo relativo a la acción climática y la implementación de medidas para adaptar y mitigar los efectos adversos del cambio climático; e impulsar las alianzas entre los países miembros, las organizaciones internacionales y partes interesadas (ODS17)—; y la Agenda de la Unión Europea para con su vecindad, en concreto la *Nueva Agenda de la UE para el Mediterráneo 2021*¹⁷ —en cuestiones relativas a lucha contra el cambio

¹⁴ OBSERVATOIRE MEDITERRANEEN DE L'ENERGIE, *Mediterranean Energy Perspectives 2018—Executive Summary*, París, 2018, p. 2.

¹⁵ RIBEIRO, T., *op. cit.*, nota 3, p. 346.

¹⁶ SÁNCHEZ HERRÁEZ, P., *op. cit.*, nota 13, p. 4.

¹⁷ Referir que las prioridades de la *Nueva Agenda de la UE para el Mediterráneo 2021* en materia de energía son fomentar las inversiones en eficiencia energética, energías renovables, así como la integración regional de los mercados y redes eléctricas; mientras que —en cuanto a la acción climática— apuesta por el llamado «crecimiento verde» o Green Growth y el desarrollo y/o fortalecimiento de medidas de acción climática coherentes, alcanzables y mensurables, en línea con las contribuciones nacionales determinadas (NDC), los Planes Nacionales de Adaptación (PAN) y la dimensión externa del Pacto Verde Europeo. Véase la comunicación de la Comisión

climático, disminución de emisiones nocivas, utilización de los recursos de manera sostenible y acelerar la «transición verde»— así como la *Ley Europea del Clima*¹⁸ y el *Pacto Verde Europeo*¹⁹ cuyo objetivo es lograr la neutralidad climática y las emisiones netas cero para 2050 mediante una mayor eficiencia energética, favoreciendo las inversiones en energías renovables y desvinculando el crecimiento económico del uso de recursos.

La UpM aborda estos desafíos teniendo en cuenta también las oportunidades de negocio que suponen y como estas pueden contribuir a una transición energética sostenible, dado que la región es rica en fuentes de energía renovables por lo que tiene el potencial de promover el cambio hacia sistemas energéticos con bajas emisiones de carbono. Asimismo, el desarrollo de nuevas tecnologías que permitan el ahorro y el almacenamiento de energía suponen un factor que conllevará un incremento en la eficiencia energética; además del ya citado desarrollo de interconexiones de transmisión de gas y energía que conducirá a la integración progresiva de los mercados energéticos en la región, lo que representa una oportunidad para que los países enfrenten mejor el desafío de la seguridad energética²⁰. Ello, sumado a la disponibilidad de mano de obra, generará un marco favorable para la inversión, el desarrollo y la estabilización²¹, objetivo principal de la UpM.

2.2. Energía y medioambiente dentro del mandato general de la Unión por el Mediterráneo

Desde los inicios del *Proceso de Barcelona* en 1995, los países del Mediterráneo se pusieron como objetivo, entre otros, la modernización social y política de los países del este y sur del Mediterráneo, lo cual contribuiría igualmente a los intereses de la Unión Europea en lo relativo a la reforma económica, la lucha contra el tráfico de drogas, garantizar el suministro energético, la protección del medioambiente, así como algunos proyectos en los ámbitos social y cultural²². Tras

Europea, *Asociación renovada con los países vecinos meridionales Una nueva Agenda para el Mediterráneo*, JOIN/2021/2 final, de 9 de febrero de 2021.

¹⁸ Reglamento UE 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos CE 401/2009 y UE 2018/1999; en DO L 243 de 9 de julio de 2021, pp. 1-17.

¹⁹ Véase la Comunicación de la Comisión Europea *El Pacto Verde Europeo*, COM/2019/640 final, de 11 de diciembre de 2019.

²⁰ RIBEIRO, T., *op. cit.*, nota 3, p. 346.

²¹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, P., *op. cit.*, nota 13, p. 14-15.

²² MORÁN ROSADO, M., «La Unión por el Mediterráneo: los esfuerzos para consolidar un nuevo foro internacional», *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, vol. XXIX, 2011, pp. 178-180.

poco más de diez años de andadura²³, el 13 de julio de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países euromediterráneos, reunidos en París el 13 de julio de 2008, dieron un nuevo impulso al proceso a través de la creación de la UpM, a fin de «*enhance multilateral relations, increase co-ownership of the process, set governance on the basis of equal footing and translate it into concrete projects, more visible to citizen*»²⁴; movidos por «*the shared political will to revitalise efforts to transform the Mediterranean into an area of peace, democracy, cooperation and prosperity*»²⁵; y con la intención de «*addressing common challenges facing the Euro-Mediterranean region, such as economic and social development; world food security crisis; degradation of the environment, including climate change and desertification, with the view of promoting sustainable development; energy; migration; terrorism and extremism; as well as promoting dialogue between cultures*»²⁶.

De manera complementaria a estos objetivos marco, el anexo de la *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean* enumera las «iniciativas clave» de la UpM., entre ellas: 1) la consecución de la descontaminación del Mediterráneo en 2020 para hacer frente a la pérdida de calidad ambiental y la grave degradación de los ecosistemas producidas en los años previos; y 2) explorar la viabilidad, el desarrollo y la creación del *Mediterranean Solar Plan* (MSP)²⁷.

En noviembre del mismo año en Marsella, los ministros de asuntos exteriores concretaron los detalles de la iniciativa puesta en marcha meses antes en París. En cuanto a la descontaminación del Mediterráneo se hacía mención expresa a una estrategia sobre agua, así como al abordaje de los impactos del cambio climático a través de medidas de mitigación y adaptación, protección de la biodiversidad y conservación del fondo marino²⁸. Además, se encomendaba el estudio del proceso de desarrollo de una política marítima armonizada, así como una estrategia marítima para el Mediterráneo²⁹.

En lo referente al MSP, se establecía que este debía centrarse en el desarrollo del mercado y la investigación en relación a toda clase de fuentes de energía renovables; fijándose como objetivo la puesta

²³ Sobre los logros durante los primeros años del *Proceso de Barcelona*, véase GRANELL TRIAS, F., «La unión por el mediterráneo como organismo internacional y como catalizadora de cooperación europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, año 17, núm. 46, p. 1047.

²⁴ *Joint Declaration of the Paris Summit*, op. cit., nota 4, párr. 9.

²⁵ *Ibid.*, preámbulo, párr. 1.

²⁶ *Ibid.* preámbulo, párr. 3.

²⁷ *Joint Declaration of the Paris Summit*, op. cit., nota 2, pp. 18-20.

²⁸ *Final Statement*, Marsella, 3 y 4 de noviembre de 2008, párr. IV.A.

²⁹ *Ibid.*

en marcha en 2009 de tres centrales eléctricas de 20 MW³⁰. Asimismo, se recordaba que en la Reunión Ministerial Euromediterránea de Energía —celebrada en Chipre el 17 de diciembre de 2007— se había aprobado un Plan Quinquenal cuyos ámbitos de cooperación energética consistían en mejorar la armonización e integración de los mercados y la legislación, promover desarrollo sostenible en el sector energético y desarrollar iniciativas de interés común en áreas clave como la extensión de infraestructuras, la financiación de inversiones y la investigación y desarrollo³¹. También se venía trabajando en otras iniciativas como la cooperación entre Europa y Mashrek en materia de gas, la integración de los mercados de electricidad en el Magreb, la cooperación energética trilateral entre la Comisión Europea, Israel y la Autoridad Palestina y la cooperación entre reguladores de energía³².

Si bien en los años siguientes estos mandatos serían desarrollados de manera sectorial —tal y como se analiza en los apartados siguientes— con todo, los principios rectores de actuación de la UpM aludidos hasta el momento siguen vigentes a día de hoy. Resulta preciso señalar que, el 23 de enero de 2017, los ministros de asuntos exteriores de la UpM aprobaron *UfM Roadmap for Action «The Union for the Mediterranean: an action driven organisation with a common ambition»*, donde se rinde cuentas de los avances logrados hasta el momento y se establecen cuatro líneas de acción para la organización a partir de ese momento, que debían servir como marco para el fortalecimiento de la acción regional³³.

Sin embargo, durante el *VII Foro Regional de UpM*, celebrado el 24 de noviembre de 2022 en Barcelona, se reconoció la necesidad de revisar el modelo de cooperación, los métodos operativos y recursos disponibles de la organización para intensificar los esfuerzos que permitan alcanzar los objetivos establecidos y dotar a la institución de una mayor relevancia en cuanto a la consecución de objetivos tangibles, lo que ha de llevar a incrementar su impacto y visibilidad. Los trabajos preparatorios de dicho proceso de reforma se encuentran actualmente en marcha y se pretende lograr una primera aprobación durante el próximo Foro Regional que deberá tener lugar el 27 de noviembre de 2023, coincidiendo con la celebración de su 15.º aniversario.

³⁰ *Ibid.* párr. iv. D.

³¹ *Ibid.*, párr. iii. C.

³² *Ibid.*

³³ 1) Mejorar el diálogo político entre los estados miembros; 2) garantizar la contribución de las actividades de la UpM a la estabilidad regional y el desarrollo humano; 3) fortalecer la integración regional; y 4) reforzar la capacidad de acción de la UpM. Véase UNION FOR THE MEDITERRANEAN; *UfM Roadmap for Action «The Union for the Mediterranean: an action driven organisation with a common ambition»*, Barcelona, 2017, p. 9.

3. LA COOPERACIÓN ENERGÉTICA EN EL SENO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO

Como se ha referido, en los inicios de la cooperación energética en el seno de la UpM se halla el MSP, cuyo objetivo era promover la implementación de soluciones energéticas sostenibles y renovables con el fin de convertir a los países del Mediterráneo en productores de energía solar. Con ello se pretendía desarrollar una capacidad adicional de energía renovable, junto con las interconexiones internacionales imprescindibles para lograr un importante ahorro energético con vistas a 2020. Esto requería identificar y apoyar proyectos piloto capaces de servir como impulsores de políticas para el desarrollo a gran escala de energías renovables y eficiencia energética. Para ello, en mayo de 2012 se firmó el memorando de entendimiento con la iniciativa industrial *Desertec Industrial Initiative (Dii)*³⁴ que incluía el desarrollo a largo plazo del MSP y «Desert Power 2050»³⁵. La iniciativa generó mucho interés y estaba previsto que el MSP fuera aprobado durante la primera Conferencia Ministerial de la UpM sobre Energía que tuvo lugar el 11 de diciembre de 2013 en Bruselas³⁶. Aun así, ante la misma se presentaban grandes retos, como la inexistencia de infraestructuras de interconexión capaces de soportar el flujo, lo cual implicaba que fuera ineludible recurrir a fuentes de financiación las cuales demandaban un marco regulatorio predecible y estímulos para alcanzar el umbral de rentabilidad³⁷. En este escenario, la Conferencia Ministerial de la UpM sobre Energía de 2013 puede calificarse como fallida en la medida en que no fue posible alcanzar un consenso para adoptar ni una declaración conjunta ni unas conclusiones debido a que varios países no acudieron a la cita. No obstante, el MSP fue presentado, si bien no se le dio un seguimiento a falta de un mandato expreso de continuar con esa línea de acción. De este modo, el MSP no tuvo mayor desarrollo y fue relegado después de que los países del sur no fueran capaces de extraer beneficios importantes dadas las dificultades de financiación que presentaba³⁸.

³⁴ Véanse <https://dii-desertenergy.org>.

³⁵ Véanse *UFM Discussion paper* «Building the MSP Master Plan», el *UFM Implementation of the Mediterranean Solar Plan* (ambos disponibles en <https://ufmsecretariat.org/the-mediterranean-solar-plan-at-the-european-parliament/>) y EUROPEAN INVESTMENT BANK, *Mediterranean Solar Plan, Project Preparation Initiative (MSP-PPI)*, 2015.

³⁶ GRANELL TRIAS, F., *op. cit.*, nota 23, p. 1054.

³⁷ Véanse MARÍN QUEMADA, J. M. y ESCRIBANO FRANCÉS, G., «The Mediterranean Solar Plan: Opportunities and Limits for Integration and Development» en *IEMed Mediterranean Yearbook 2010*, Barcelona, 2010; MARÍN QUEMADA, J. M. y ESCRIBANO FRANCÉS, G., «El plan solar mediterráneo y la integración energética euro-mediterránea» en *Economía Industrial*, 2010, núm. 377, pp. 118-126; y BERGASSE, E., «EuroMed Energy Cooperation & the Mediterranean Solar Plan: A unique opportunity for a fresh start in a new era?» en *Documentos CIDOB Mediterráneo y Oriente Medio*, 2011, núm. 17.

³⁸ BORREGO, J., comunicación personal, 24 de septiembre de 2023.

A pesar de que dicha línea de trabajo fue abandonada, la labor realizada hasta entonces en este ámbito de cooperación³⁹ allanó el camino hacia la actual estructura de trabajo de la UpM en materia de energía. En 2015, reconociendo los resultados de los trabajos llevados a cabo, las Copresidencias de la UpM hicieron un llamamiento a impulsar la cooperación energética, dando lugar a la creación —mediante decisión de los Altos Funcionarios de la UpM de 31 de marzo de 2015— de tres plataformas de diálogo permanente, cada una de ellas dedicada a las áreas temáticas descritas como prioritarias en los años previos⁴⁰. A saber:

— La *UfM Regional Electricity Markets Platform (REM)*, tiene como objetivo la integración progresiva de los sistemas y mercados energéticos en la región y, en particular, la mejora de los intercambios e interconexiones de electricidad. La mayoría de las actividades de esta plataforma se refieren a la presentación y discusión de estudios relacionados con la integración de mercados (aspectos institucionales y regulatorios, códigos eléctricos, interconexiones eléctricas, etc.). Estos estudios han sido realizados por la Asociación de Reguladores de Energía del Mediterráneo (MedReg) y/o la Asociación de Operadores de Sistemas de Transmisión del Mediterráneo (Med-TSO) en el marco de sus acuerdos de subvención con la Comisión Europea⁴¹.

— La *UfM Renewable Energy and Energy Efficiency Platform (REEE)*, cuyo objetivo es apoyar el despliegue progresivo de las energías renovables y de medidas de eficiencia energética, con el propósito de fomentar el desarrollo socioeconómico y una transición energética sostenible, coadyuvando la mitigación y la adaptación climática. Su labor se centra en la presentación y discusión de informes y estudios realizados por la Asociación Mediterránea de Agencias Nacionales de Gestión Energética (MEDENER) y el Centro Regional de Energías Renovables y Eficiencia Energética (RCREEE). El principal proyecto que contribuye a los objetivos de la Plataforma REEE es el proyecto *meetMed4* —financiado por la UE— que respalda la cooperación en materia de capacidad técnica para fomentar la transición energética en los países del sur y el este del Mediterráneo⁴².

— La *UfM Gas Platform* pretende ser una estructura que permita el desarrollo progresivo de un mercado euromediterráneo del gas para promover la previsibilidad tanto de la demanda como de la oferta de

³⁹ Además de los trabajos del MSP, tras la creación de la Secretaría de la UpM, se celebraron la Conferencia Euromediterránea de Alto Nivel sobre Gas (Malta, 10 y 11 de julio de 2014) y la Conferencia Euromediterránea de Alto Nivel sobre Cooperación Energética (Roma, el 19 de noviembre de 2014).

⁴⁰ BORREGO, J., *op. cit.*, nota 38.

⁴¹ Véase <https://ufmsecretariat.org/ufm-energy-platforms>; ALARIOS GASULLA, J. *et al.*, *External evaluation of the UfM Ministerial Declaration on Energy 2016 – Final Report*, 2020, p. 9-10 y 21-23.

⁴² *Ibid.*

una manera que equilibre justamente los intereses de productores y consumidores. Esta proporciona la base para la explotación segura y a largo plazo de las abundantes reservas de gas con las que cuenta la región. Hasta el momento esta Plataforma se ha centrado en la realización y el análisis de diversos estudios sobre la integración del mercado y algunos temas clave del sector gasista —incluidas las infraestructuras gasistas, los desarrollos de gas natural licuado o el hidrógeno— llevados a cabo por los diversos grupos de trabajo de la Plataforma y OME, quien además ejerce como Secretariado. También se han organizado varios talleres, sesiones de formación y conferencias y se ha desarrollado una base de datos de la infraestructura gasista⁴³.

Las Plataformas de Energía de la UpM pretenden ser foros permanentes de diálogo en los que los estados miembros y todas las partes interesadas —públicas y privadas (reguladores, organizaciones internacionales, industriales, instituciones académicas y de investigación, así como instituciones financieras)— discutan medidas de política energética, bajo la coordinación de las Copresidencias de la UpM y con el apoyo de la Secretaría de la UpM, con miras a identificar acciones concretas de asociación y acción, así como dar seguimiento a su implementación. Cada plataforma cuenta con el apoyo de diversos Grupos de Trabajo (WG) dedicados a temas específicos. Asimismo, la Secretaría de la UpM ejerce las funciones de secretariado de las Plataformas REM y REEE en estrecha coordinación con la Copresidencia de la UpM, al igual que hace OME en relación a la Plataforma de Gas.

Inicialmente se pretendía que la creación de las Plataformas de Energía fuera ratificada mediante una conferencia ministerial que debería haberse celebrado durante el último cuatrimestre de 2015. Hubo que esperar hasta el 1 de diciembre de 2016 para que los ministros de energía de los estados miembros se reunieran en Roma con motivo de una nueva Conferencia Ministerial de la UpM sobre Energía, cuyo resultado (*UfM Ministerial Declaration on Energy 2016*, en adelante «DME 2016») carece de valor jurídico para los estados miembros siendo una mera declaración de intenciones compartida que proporciona un marco general y establece un vínculo entre objetivos globales —como los ODS— y las políticas de los estados miembros, por un lado, y objetivos subsectoriales de cada una de las tres Plataformas de Energía⁴⁴. En este marco, la DME 2016 reiteró la importancia de la seguridad energética como factor para la estabilidad y la prosperidad en la región euromediterránea, haciendo un llamamiento a intensificar la cooperación regional —a través de la integración de los mercados energéticos, la mejora de las interconexiones, la promoción de medidas de eficiencia energética, el apoyo a las cadenas de valor locales

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

y la creación de empleo— con el objetivo de ofrecer un suministro energético seguro, asequible y sostenible⁴⁵. Para ello, se reconocía la necesidad de fomentar las inversiones —que en su mayoría habrían de proceder del sector privado—, lo cual obligaba a avanzar hacia marcos regulatorios sólidos capaces de atraer dicho capital⁴⁶. De igual modo, se institucionalizó la figura de las Plataformas de Energía⁴⁷ quienes deberían hacer más coherente y claro el marco regional para el desarrollo de las energías renovables, la eficiencia energética y la integración de los mercados de electricidad y gas en el Mediterráneo, a fin de avanzar hacia una cooperación regional y una integración económica más profundas basadas en una metodología específica consistente en convertir el mandato político en proyectos concretos puestos en marcha a través de un diálogo regional con múltiples socios⁴⁸. Precisamente la perspectiva de múltiples actores es uno de los rasgos característicos de la labor de la UpM y no son pocas las iniciativas que operan en ese contexto involucrando a varios actores institucionales con perfiles complementarios, si bien hasta el momento el sector privado ha estado generalmente ausente⁴⁹.

En los años siguientes, las actividades de las Plataformas de Energía pueden calificarse de prolífera y variada en cuanto a su naturaleza, —estudios, jornadas, eventos, etc.— pero la mayoría se centran en la difusión de conocimientos técnicos⁵⁰. Asimismo, desde 2018, la Secretaría de la UpM organiza una reunión anual conjunta de las tres Plataformas de Energía en la que el principal objetivo consiste en diseñar y revisar el estado de implementación del plan de trabajo anual, así como presentar iniciativas energéticas que estén llevándose a cabo por parte de otros actores internacionales y regionales, a fin de evitar duplicaciones y desarrollar sinergias⁵¹. Sin embargo, los estados miembros y las instituciones públicas que participan en las reuniones anuales de las Plataformas de Energía no siempre estaban suficientemente representados a nivel técnico, lo que limita la transferencia de conocimientos y la capacidad de acordar compromisos concretos⁵².

En materia de proyectos, la Secretaría de la UpM ha llevado a cabo la certificación de tres proyectos de energía:

⁴⁵ *UfM Ministerial Declaration on Energy*, 1 de diciembre de 2016, párr. 2.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.* párrs. 3 y 4.

⁴⁸ Véase <https://ufmsecretariat.org/ufm-ministers-agree-on-new-dynamics-for-an-enhanced-regional-energy-framework/>.

⁴⁹ A excepción de en el sector del gas y en el caso del proyecto certificado *Universidad de Energía de la UpM de Schneider Electric*. Véase ALARIOS GASULLA, J *et al.*, *op. cit.*, nota 41, p. 37.

⁵⁰ 95 actividades entre la aprobación de la DME 2016 y finales de 2020. *Ibid.* p. 8.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 21-23.

⁵² *Ibid.*

— el proyecto del *parque eólico de Tafila 53* en Jordania, desarrollado a través de una asociación entre el Gobierno, el sector privado y las instituciones financieras internacionales;

— el proyecto *SEMed Private Renewable Energy Framework «SPREF»*⁵⁴ —promovido por el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD)— cuyo objetivo es reducir las barreras financieras y técnicas que impiden el desarrollo de proyectos privados de energía renovable en Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania y Líbano; y;

— la *Universidad de Energía de la UpM de Schneider Electric*⁵⁵, que ofrece cursos gratuitos en línea para ingenieros y profesionales del sector energético, de acuerdo con las prioridades de las Plataformas de Energía de la UpM.

Igualmente, desde la DME 2016, la Secretaría de la UpM ha llevado a cabo varias actividades para apoyar los esfuerzos de las autoridades locales hacia la transición energética⁵⁶; ha organizado tres Foros de Empresas sobre Energía y Clima⁵⁷ para mejorar la participación del sector privado en la energía; y ha establecido varias asociaciones que apoyan los objetivos de la DME 2016 con instituciones internacionales, entre las que cabe destacar la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Fundación *Solar Impulse*, la Agencia Internacional de Energía (AIE), la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), el Centro de Eficiencia Energética de Copenhague (C2E2) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Alianza Solar Internacional⁵⁸.

A pesar de todo ello, es preciso recordar que la UpM no tiene el poder de imponer políticas a sus miembros, sino que tan solo puede estimular la cooperación regional de forma voluntaria. Con todo, hasta 2020, se logró que las políticas de los estados miembros de la UpM estuviesen alineadas con los objetivos de la DME 2016, pero el progreso en la consecución de estos mismos objetivos resulta lento en aquellos estados que no son miembros de la Unión Europea. Esto es una consecuencia de que tanto la situación como las políticas energéticas son muy diferentes entre ambos grupos de países en términos de crecimiento de la demanda —generalmente rápido fuera de la Unión Europea y decreciente en ella—, dependencia del exterior, peso del sector energético en la economía y/o el desarrollo de la producción de energías renovables⁵⁹.

⁵³ Véase <https://ufmsecretariat.org/project/tafila-wind-farm/>.

⁵⁴ Véase <https://ufmsecretariat.org/project/semmed-private-renewable-energy-framework-spref/>.

⁵⁵ Véase <https://ufmsecretariat.org/project/ufm-energy-university-by-schneider-electric/>.

⁵⁶ Mandado por *UfM Ministerial Declaration on Energy*, 1 de diciembre de 2016, párr. 6.

⁵⁷ Si bien el último de ellos tuvo lugar en 2023 y por tanto ya bajo el paraguas de la *UfM Ministerial Declaration on Energy* de 14 de junio de 2021.

⁵⁸ ALARIOS GASULLA, J. *et al.*, *op. cit.*, nota 41, p. 24.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 8, 13 y 25-3.

Aunque el paso de los años no ha afectado a las prioridades de la DME 2016, que en 2021 seguían siendo relevantes, lo que sí se intensificó en esos años fue la preocupación por los efectos del cambio climático, lo cual hacía imprescindible reforzar las políticas sobre eficiencia energética y energías renovables esbozadas en la DME 2016⁶⁰. Con este fin, se puso en marcha un comité de expertos a quien se le encargó la redacción de un primer borrador de declaración ministerial para el cual también se tendría en cuenta la evaluación externa hecha de DME 2016⁶¹. Después de que el borrador de declaración quedase consolidado a través del procedimiento establecido en el seno de la UpM, la *UfM Ministerial Declaration on Energy* (DME 2021) fue adoptada durante la Conferencia Ministerial sobre Energía celebrada en Lisboa el 14 de junio de 2021.

Esta nueva declaración aborda los desafíos energéticos de la región con un mayor enfoque hacia una transición energética verde, justa y equitativa, motivada por el aprovechamiento de los recursos y oportunidades que ofrece la región en línea con los objetivos climáticos fijados a nivel global⁶². En ella se reseñan dieciséis áreas de actuación energéticas prioritarias para apoyar la transición hacia economías y sociedades justas, inclusivas, resilientes, bajas en emisiones y eficientes en el uso de recursos de la región mediterránea. Entre ellas se incluyen una ambiciosa promoción de la eficiencia energética⁶³; la necesidad de tomar medidas adecuadas para atraer inversiones tanto públicas como privadas en favor de las energías renovables sostenibles y la eficiencia energética⁶⁴; la integración gradual de los sistemas y mercados energéticos garantizando al mismo tiempo la seguridad de la demanda y el suministro de energía⁶⁵; el refuerzo de las interconexiones eléctricas y las redes inteligentes⁶⁶; así como el papel de la investigación y el desarrollo, la innovación y la digitalización⁶⁷. Además, se reitera el apoyo a las Plataformas de Energía de la UpM, a quienes se encomienda la elaboración de un *UfM Roadmap for Action on Energy* que deberá incluir actividades concretas para implementar los objetivos de la DME 2021⁶⁸. Dicha hoja de ruta fue adoptada por los estados miembros durante la Reunión Anual de las Plataformas de Energía de la UpM de 2022 y su revisión se lleva a cabo de manera periódica.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁶¹ Comisionada a la consultora Tilia a través de concurso público y cuyo informe final se corresponde con la obra citada en este capítulo como ALARIOS GASULLA, J. *et al.*, *op. cit.*, nota 41.

⁶² Véase apartado 2.1 de este capítulo.

⁶³ *UfM Ministerial Declaration on Energy*, 14 de junio de 2021, párr. 3.

⁶⁴ *Ibid.*, párr. 5.

⁶⁵ *Ibid.*, párr. 7.

⁶⁶ *Ibid.*, párr. 8.

⁶⁷ *Ibid.*, párr. 12.

⁶⁸ *Ibid.*, párrs. 16 y 17.

Al margen de estos cambios, el programa de trabajo de la UpM sigue operando como venía haciendo antes de 2021 y se espera que sus primeros resultados se hagan públicos durante la primera mitad de 2024, cuando se publique el Informe Anual de la UpM del año 2023 y se celebre una nueva Reunión Anual de las Plataformas de Energía de la UpM.

4. FACTORES MEDIOAMBIENTALES EN MATERIA ENERGÉTICA EN EL MARCO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO

Volviendo sobre lo mencionado en cuanto a la intensificación de los efectos del cambio climático a partir de 2016 y la consiguiente urgencia en que estos sean abordados⁶⁹, la 2nd *UfM Ministerial Declaration on Environment and Climate Action* (en adelante «DMMAAC 2021»)⁷⁰ —adoptada durante la Conferencia Ministerial celebrada en El Cairo el 4 de octubre de 2021— resalta la importancia de incorporar la acción ambiental y climática en todos los ámbitos de las políticas sectoriales —incluida la energética—⁷¹ al mismo tiempo que hace un llamamiento a la movilización y el incremento de las inversiones para

⁶⁹ Puestos de manifiesto por los científicos a través de los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y en particular, tras la publicación, en diciembre de 2019, de los resultados preliminares de la evaluación de la red de Expertos Mediterráneos en Cambio Climático y Ambiental (MedECC) sobre los riesgos asociados al cambio climático y ambiental en el Mediterráneo. Véase www.medecc.org/.

⁷⁰ Anteriormente, la primera Conferencia Ministerial de la UpM sobre Medio Ambiente y Cambio Climático tuvo lugar en Atenas el 13 de mayo de 2014. En la declaración ministerial resultante (DMMACC 2014) ya se reconoció la necesidad de frenar los impactos del cambio climático en la región mediterránea, así como el tránsito hacia patrones de consumo y producción sostenibles encaminados hacia una economía verde y baja en emisiones que fomentasen el crecimiento económico y la creación de empleo. Como ejemplo de resultados tangibles, los ministros acordaron lanzar la segunda fase de la iniciativa *Horizonte 2020* para la descontaminación del mar Mediterráneo (véase www.h2020.net/), cuya primera fase había sido aprobada durante la Conferencia Ministerial Euromediterránea de Medio Ambiente celebrada en El Cairo en noviembre de 2006. Finalmente, la DMMACC 2014, acordó la creación del Grupo de Expertos en Cambio Climático de la UpM (*UfM CCEG*, de sus siglas en inglés) —cuyas reuniones anuales debían servir para avanzar en el debate sobre las acciones prioritarias en materia de cambio climático y acelerar la identificación y desarrollo de proyectos e iniciativas concretas— y el Grupo de Trabajo de la UpM sobre Medio Ambiente y Cambio Climático (*UfM WG EN-CC*) a fin de dar seguimiento a la DMMACC 2014 y evaluar los avances realizados, cuyas reuniones debían tener lugar como mínimo cada dos años. En los años posteriores se han celebrado nueve reuniones del *UfM CCEG* (al menos una cada año desde 2014, excepto en 2021 y 2022) y cuatro del *UfM WG EN-CC* (en 2017, 2018, 2022 y 2023) cumpliendo con el mandato mínimo de una periodicidad mínima bianual. Aclarar que la ausencia de una reunión del *UfM WG EN-CC* en 2020 y 2021 se debe al hecho de que las mismas fueron sustituidas por las reuniones preparatorias de la DMMAAC 2021 y la propia Conferencia Ministerial.

⁷¹ *UfM Ministerial Declaration on Environment and Climate Action*, 4 de octubre de 2021, párr. 5.

apoyar la transición verde⁷². En esta declaración —la más reciente hasta el momento— se reafirma una sólida ambición en el abordaje de los desafíos climáticos y ambientales de acuerdo con el Acuerdo de París y la Agenda 2030⁷³. A través de la DMMAAC 2021, los ministros reafirmaron su compromiso de «liderar con el ejemplo» y reflejar la mayor ambición posible en la aceleración de la transición hacia economías justas, resilientes, climáticamente neutrales y eficientes en el uso de recursos⁷⁴, lo cual incide de manera directa en el sector energético. De este modo, se establecieron las líneas de actuación política tendiente a limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C por encima de los niveles preindustriales⁷⁵ las cuales pasan por reducir el uso de combustibles fósiles y eliminar gradualmente los subsidios a los mismos⁷⁶, reforzar el nexo entre política, ciencia y sociedad⁷⁷ y apoyar la transición hacia economías más resilientes, inclusivas y sostenibles⁷⁸.

Igualmente, la DMMAAC 2021 ratificó la Agenda post 2020 de la UpM en materia de medioambiente, también denominada *Towards 2030: Agenda for a Greener Med-Contributing to Achieving the Environmental SDGs in the Mediterranean (2030 GreenerMed Agenda)*⁷⁹. Se trata de un documento desarrollado de manera conjunta con los estados miembros y otras partes interesadas, a partir de las conclusiones y resultados de la iniciativa *Horizonte 2020* y otros programas relevantes, así como la Agenda 2030 de Naciones Unidas y los ODS. En ella se incluyen cuestiones ambientales clave que requieren de cooperación transfronteriza e intersectorial, tales como el cambio hacia patrones de consumo, gestión y producción sostenibles, el uso eficiente de los recursos, la promoción de soluciones basadas en la naturaleza y el avance hacia un enfoque económico circular. Con todo, la *2030 GreenerMed Agenda* vincula la experiencia local con los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, regional e internacional y proporciona un marco estructurado regional basado en la coordinación de programas y proyectos —existentes y futuros—, creando una convergencia política y operativa para acelerar la transición de la región mediterránea hacia una economía verde, circular e inclusiva⁸⁰. Más concretamente, el objetivo de la *2030 GreenerMed Agenda* es establecer el marco para coordinar, racionalizar y promover esfuerzos en la región mediterránea en tres ejes de trabajo identificados como principales: 1) apoyar la transición hacia una economía verde, circular y socialmente inclusiva; 2) prevenir

⁷² *Ibid.* párrs. 5, b), c), y i).

⁷³ *Ibid.* párrs. 9, a), b) y k).

⁷⁴ *Ibid.* párr. 1.

⁷⁵ *Ibid.* párr. 2.

⁷⁶ *Ibid.* párr. b).

⁷⁷ *Ibid.* párr. j).

⁷⁸ *Ibid.* párr. i).

⁷⁹ *Ibid.* p. 5.

⁸⁰ *UfM 2030 GreenerMed Agenda Baseline Assessment Report*, febrero 2022, pp. 6-7, y 12.

y reducir la contaminación terrestre, aérea y marítima; y 3) proteger, preservar, gestionar y restaurar los recursos naturales en la región mediterránea dentro de un enfoque ecosistémico integrado, incluidas las dimensiones terrestre, marina y costera. En cuanto al sector energético, el primero de los ejes mencionados describe como acción clave:

*[To] Promote low-carbon economy, in particular in the field of energy, mobility, tourism, etcétera*⁸¹.

A su vez, en lo relativo a la prevención y reducción de la contaminación, se señala la producción energética como una de las fuentes de contaminación aérea. Si bien podría llegar a plantearse por qué motivo esta no se asocia a la contaminación marítima, la respuesta se halla en el hecho de que otra de las áreas de acción claves referidas en este ámbito es el monitoreo de la calidad del agua mediante la identificación de fuentes de contaminación química —además de plásticos— en el origen para evitar que lleguen al mar, lo cual da cobertura a dicho supuesto⁸². En esta línea, el *UfM 2030 GreenerMed Agenda Baseline Assessment Report*, de febrero 2022 presenta las políticas de gestión de residuos como herramientas a la hora de analizar la contribución de los proyectos que apoyan la *UfM 2030 GreenerMed Agenda* a la consecución de los ODS⁸³. Sin embargo, el mismo informe reconoce que estos proyectos:

*As a whole, from the integrated analysis of the three axes emerges that [...] contribution to the reduction of GHG emissions is not sufficiently highlighted (and, more generally, energy is not covered as it falls beyond the direct scope of the analysed projects)*⁸⁴.

Lo cierto es que el mismo informe revela que el primer eje de acción tiene algún impacto en la consecución del ODS 7, calificando esta contribución como baja⁸⁵. Así pues resulta oportuno afirmar que, aun cuando la incorporación de la acción ambiental y climática en las políticas energéticas y la consiguiente cooperación es un mandato dado por los estados miembros, todavía resulta prematuro aventurar el grado de desarrollo de dicha prescripción.

⁸¹ *UfM Towards 2030: Agenda for a Greener Med-Contributing to Achieving the Environmental SDGs in the Mediterranean (2030 GreenerMed Agenda)*, 4 octubre de 2021, p.17.

⁸² *Ibid.*, p.24.

⁸³ *UfM 2030 GreenerMed Agenda Baseline Assessment Report*, febrero 2022, p. 53.

⁸⁴ *Ibid.*, p.61.

⁸⁵ *Ibid.*, pp.56-63.

5. ENERGÍA MARINA RENOVABLE: HACIA UNA ECONOMÍA AZUL SOSTENIBLE EN LA REGIÓN EURO-MEDITERRÁNEA

En base a la encomienda de llevar a cabo un estudio para poner en marcha el proceso de desarrollo de una política marítima armonizada y una estrategia marítima común para el Mediterráneo —hecha durante la Reunión Ministerial celebrada en Marsella en 2008—⁸⁶, la primera Conferencia Ministerial de la UpM sobre Economía Azul —celebrada en Bruselas el 17 de noviembre de 2015—⁸⁷ recogió el compromiso de los ministros encargados de asuntos marítimos de estrechar la cooperación en el campo de la economía azul y gobernanza marítima. Impulsada por la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la estrategia del crecimiento azul de la Comisión Europea⁸⁸; y tomando como base las conferencias ministeriales de la UpM celebradas hasta el momento en el marco de la UpM, la resultante declaración ministerial (*UfM Ministerial Declaration on Blue Economy*, en adelante «DMEA 2015») destacó la necesidad de aprovechar al máximo el potencial de la economía azul, para promover el crecimiento, el empleo y las inversiones y reducir la pobreza, protegiendo los recursos marinos y desplegando una visión clara de desarrollo sostenible^{89 90}. Como cabía esperar, las sinergias con el mandato medioambiental de la UpM son abundantes y de hecho se vinculó el desarrollo de la economía azul a los objetivos existentes en aquel momento en relación a la iniciativa *Horizonte 2020*, tales como la promoción de la producción y el consumo sostenibles, la utilización eficiente de los recursos, la reducción de la basura marina y la protección y sustentamiento del medio marino para la consecución de su buen estado medioambiental⁹¹.

La propia DMEA 2015 definió la economía azul como:

⁸⁶ *Final Statement*, Marsella, 3 y 4 de noviembre de 2008, párr. iv. A. Véase apartado 2.2 de este capítulo.

⁸⁷ Dos semanas antes de que se celebrara en París la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21).

⁸⁸ Véase MARTÍNEZ VÁZQUEZ, R. M., Economía Azul como fuente de desarrollo en la Unión Europea» en *Revista de ciencias sociales de la Universidad de Almería*, vol. 27, 2021, núm. 4, pp. 13-16. Además de la Comunicación de la Comisión Europea *Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro*, COM/2020/741, de 19 de noviembre de 2020, y la Comunicación de la Comisión Europea sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE *Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible*, COM/2021/240, de 17 de mayo de 2021 y el Pacto Verde Europeo (*op. cit.*, nota 19).

⁸⁹ *UfM Ministerial Declaration on Blue Economy*, 17 de noviembre de 2015, p. 2.

⁹⁰ Véanse <https://ufmsecretariat.org/within-the-framework-of-its-global-sustainable-development-strategy-the-ufm-launches-a-new-blue-economy-cooperation-initiative-in-the-mediterranean>; NADCRINICINII, A., *Greening the blue economy*, Union for the Mediterranean, 2017, p.7.

⁹¹ *Ibid.* pp. 3-4 y NADCRINICINII, A., *op. cit.*, nota 90, p. 8.

[...] set of human activities depending on the sea and/or underpinned by land-sea interactions in the context of sustainable development, and notably including industrial and service sectors such as aquaculture, fisheries, blue biotechnologies, coastal and maritime tourism, shipping, ship-building/repair, ports, ocean energy and marine renewable energy, including offshore wind, which are among the main traditional and emerging economic maritime sectors in the Mediterranean Sea basin⁹².

En una economía azul sostenible, el sector energético cuenta con fuentes de energía renovable de carácter marino o energía marina renovable (en adelante EMR)⁹³. Como toda energía renovable, en condiciones de gestión adecuadas, sus fuentes son ilimitadas, pero además esta cuenta con el factor añadido de que, por su naturaleza, es un recurso que puede ser explotado de varias maneras simultáneamente.

Aunque en el momento en que la UpM empezó a transitar la senda de la economía azul la EMR se encontraba a un nivel de desarrollo inferior en comparación con otras cuencas marinas y oceánicas⁹⁴, su potencial de implementación auguraba un alto nivel de desarrollo dadas las características del mar Mediterráneo, en especial en lo referente a la energía eólica marina⁹⁵. Más concretamente, las turbinas eólicas flotantes se presentaban como las instalaciones más viables dada la profundidad de las aguas del Mediterráneo, a pesar de que la tecnología para su explotación no se encontraba ampliamente disponible⁹⁶, en parte debido al hecho de que la energía solar y la eólica terrestre resultaban ser energías renovables más rentables⁹⁷. Posteriormente, el desarrollo de nueva tecnología ha llevado a ampliar las perspectivas de la EMR hacia la energía undimotriz y mareomotriz, e incluso a considerar la energía solar flotante como la siguiente frontera⁹⁸.

⁹² *UfM Ministerial Declaration on Blue Economy*, 17 de noviembre de 2015, p. 3.

⁹³ UNION FOR THE MEDITERRANEAN, *Blue economy in the Mediterranean*, Barcelona 2017, p. 52.

⁹⁴ Véase UNION FOR THE MEDITERRANEAN, *Towards a Sustainable Blue Economy in the Mediterranean region*, Barcelona, junio 2021, p. 36.

⁹⁵ Dado que en aquel momento el aprovechamiento de la energía de las olas, las mareas, las corrientes o las algas eran sectores tecnológicamente emergentes e innovadores, tan solo la tecnología necesaria para el establecimiento de infraestructuras de energía eólica marina había sido desarrollada, aun cuando esta no se encuentra ampliamente disponible en la región. De hecho, entre 2016 y 2019 no se había construido ninguna infraestructura —más allá de las fases piloto— de energía undimotriz, mareomotriz, térmica y osmótica, ni existían parques eólicos marinos comerciales en el Mediterráneo; sin embargo, en 2021 la energía eólica marina ya se utiliza principalmente en el norte del Mediterráneo, especialmente en Francia, Grecia, Italia y Portugal. Véanse *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...* (junio 2021) *op. cit.*, nota 94, pp. 53-57; NADCRINICINII, A., *op. cit.*, nota 90, p. 17; y UNION FOR THE MEDITERRANEAN, *Towards a Sustainable Blue Economy in the Mediterranean region*, Barcelona, enero 2021, p. 5.

⁹⁶ *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...* (junio 2021), *op. cit.*, nota 94, pp. 53-54.

⁹⁷ *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...* (enero 2021), *op. cit.*, nota 95, p. 5.

⁹⁸ Véanse NADCRINICINII, A., *op. cit.*, nota 90, p. 17 y *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...* (junio 2021), *op. cit.*, nota 94, p. 39.

Junto a la idoneidad geográfica del Mediterráneo para el desarrollo de EMR —plasmada en los resultados del proyecto CoCoNet desarrollado entre 2012 y 2016—⁹⁹, esta aporta una serie de beneficios adicionales:

— A nivel medioambiental, las instalaciones de EMR son superficies en las que los moluscos pueden fijarse incrementando la cantidad de mariscos —así como otros animales de su cadena trófica— a la vez que la exclusión del tráfico marino en dichas áreas podría derivar en la consideración de reserva marina¹⁰⁰.

— En la esfera socioeconómica, la EMR supondría una reducción de las emisiones de dióxido de carbono¹⁰¹ a la vez que contribuiría a la satisfacción de la demanda energética¹⁰² con el potencial de incrementar la oferta de puestos de trabajo vinculados con el desarrollo de capacidades, la innovación y la investigación¹⁰³.

Sin embargo, la EMR no se halla ausente de retos, dado que se tiene un conocimiento limitado acerca de los impactos medioambientales que genera a largo plazo en lo relativo a niveles de ruido, alteración del hábitat y/o liberación de contaminantes; a la vez que puede entrar en conflicto con otros usos del espacio marítimo, como la pesca y el turismo¹⁰⁴. Además, entre los factores que condicionan la implementación de la EMR se encuentran¹⁰⁵:

— La existencia de marcos legislativos idóneos y planes de apoyo para su despliegue que atraigan a la inversión privada y fomenten la equiparación de la energía renovable con las fuentes energéticas tradicionales mediante la eliminación de subsidios;

— Los costes de producción y desarrollo tecnológico necesarios para la producción de EMR, si bien estos han disminuido significativamente en los últimos años;

— El acceso a la financiación, habiéndose llegado a sugerir la creación de un «Fondo Mediterráneo de Infraestructura de Energías Renovables» y;

— Los precios del petróleo y el gas, puesto que su competitividad económica actual agrava más las dificultades propias del coste de la energía renovable en general, y la EMR en particular.

⁹⁹ *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...*(junio 2021), *op. cit.*, nota 94, p. 54.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 55.

¹⁰² *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...*(junio 2021), *op. cit.*, nota 94, p. 40.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 44-46 y *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...*(enero 2021), *op. cit.*, nota 95, p. 6.

¹⁰⁴ *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...*(enero 2021), *op. cit.*, nota 95, p. 5. y *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...*(junio 2021), *op. cit.*, nota 94, p. 42.

¹⁰⁵ *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...*(junio 2021), *op. cit.*, nota 94, pp. 42 y 58.

Lo cierto es que en 2021, en un momento en que el uso de la EMR se daba de manera exclusiva en el norte del Mediterráneo —con veintitrés proyectos de energía eólica marina en trámite, la mayoría de ellos en fase de planificación— y con políticas en el ámbito de la energía undimotriz y la mareomotriz en tan solo dos países del norte del Mediterráneo¹⁰⁶, la necesidad de fortalecer la cooperación regional para la optimización de costes de la EMR en el Mediterráneo es uno de los factores clave para que el 2 de febrero se celebre la Conferencia Ministerial de la UpM sobre Economía Azul Sostenible. La declaración ministerial resultante (*UfM Ministerial Declaration on Sustainable Blue Economy 2021*, en adelante «DMEAS 2021») se nutre de la consulta pública a la que contribuyeron más de un centenar de expertos y representantes de organizaciones internacionales, reflejando el creciente interés por la sostenibilidad en el Mediterráneo y la exigencia de tomar medidas urgentes para hacer frente a la situación climática. En la DMEAS 2021 se acuerda la promoción de políticas y herramientas transformadoras que apoyen el cambio general hacia tecnologías bajas en emisiones y una economía azul circular, a la vez que se establecen nuevas actividades y proyectos conjuntos sobre una amplia gama de cuestiones, incluidas las «habilidades azules», la basura marina, la EMR y el turismo sostenible¹⁰⁷.

Centrando la atención en los avances en materia de cooperación en EMR, en la DMEAS 2021 se reconoce el papel de la EMR como incentivo de la economía de las regiones costeras e insulares¹⁰⁸ y su potencial para desempeñar un papel crucial en el cumplimiento de los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y en la lucha contra el cambio climático¹⁰⁹. A tal fin, hace un llamamiento al intercambio de conocimiento y el estímulo de la inversión —imprescindible para su operativización—¹¹⁰, así como a la cooperación y la participación activa en la implementación de proyectos conjuntos en los ámbitos del suministro de energía y tecnología limpias¹¹¹ y en la investigación e innovación para el desarrollo de tecnologías capaces de explotar plenamente el potencial de EMR a la vez que su complementariedad con otras actividades marinas¹¹² tomando las precauciones necesarias para garantizar la seguridad y protección medioambiental en la implementación de EMR¹¹³. Finalmente, se insta a mejorar los

¹⁰⁶ UfM *Towards a Sustainable Blue Economy...* (enero 2021), *op. cit.*, nota 95, p. 5 y UfM *Towards a Sustainable Blue Economy...* (junio 2021), *op. cit.*, nota 94, p. 40.

¹⁰⁷ Véase <https://ufmsecretariat.org/news-ministerial-meeting-blue-economy-2021/>.

¹⁰⁸ *UfM Ministerial Declaration on Sustainable Blue Economy*, 2 de febrero de 2021, párr. 66.

¹⁰⁹ *Ibid.*, párr. 65.

¹¹⁰ *Ibid.*, párrs. 43 y 77.

¹¹¹ *Ibid.*, párr. 44.

¹¹² *Ibid.*, párr. 67.

¹¹³ *Ibid.*, párr. 68.

marcos regulatorios relevantes y la facilitación de los procesos de concesión de licencias sin que ello afecte a las fases de evaluación y consulta pública previas a la instalación de infraestructuras de EMR¹¹⁴.

Actualmente no existen marcos específicos para las EMR en los estados miembros que no pertenecen a la UE¹¹⁵ razón por la que el papel de la Plataforma REEE y la Plataforma REM de la UpM es fundamental para hacer extensible a las cuencas sur y oriental las experiencias en este sector en lo relativo a la implementación de políticas, estrategias y tecnologías más rentables y eficientes. De hecho, la DME 2021 ya incluye una referencia a la EMR en cuanto al fomento de las inversiones en este sector que permitan el desarrollo de otras actividades en la misma zona¹¹⁶. Además, la UpM cuenta con una Plataforma Regional sobre Investigación e Innovación con una línea de acción concreta centrada en las energías renovables¹¹⁷.

Talmente quedan establecidas las bases que han de allanar el camino hacia un horizonte 2021-2050 en el que se prevé que los costes de la EMR sigan una trayectoria descendiente¹¹⁸ de manera que se pronostica que en 2040 la producción energética eólica marítima en el sur de Europa será de 70 GW¹¹⁹, esperando que la contribución de la EMR a la reducción de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero sea del 10 por 100 evitando así que la temperatura se incremente por encima de los 1,5 °C en 2050, respecto a los niveles preindustriales¹²⁰. En términos de empleabilidad, se estima que cada MW producido por un proyecto eólico marino tiene el potencial de crear 17,3 empleos directos a tiempo completo durante los 25 años de vida útil del mismo. A su vez, el desarrollo del sector traería nuevas oportunidades para recapacitar a la fuerza laboral de otras industrias¹²¹.

Hasta el momento en que estos objetivos de materialicen, lo cierto es que en el campo de la EMR el número de acciones desarrolladas es muy inferior en comparación con otras prioridades recogidas en la DMEAS 2021, lo cual supone un indicio del limitado desarrollo del sector en la región, con los países de la Unión Europea a la cabeza en cuanto al número de marcos, iniciativas y proyectos existentes, siendo muchas de ellas de carácter nacional o local¹²². Además, la mayoría de estas iniciativas se encuentran fuera del alcance de acción directa

¹¹⁴ *Ibid.*, párr. 69.

¹¹⁵ UNION FOR THE MEDITERRANEAN, *Roadmap for the implementation of the 2021 UfM Ministerial Declaration on Sustainable Blue Economy*, abril 2023, p.58.

¹¹⁶ *UfM Ministerial Declaration on Energy*, 14 de junio de 2021, párr. 13

¹¹⁷ *UfM Ministerial Declaration on Research and Innovation*, 27 de junio de 2022, p. 5.

¹¹⁸ *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...* (junio 2021), *op. cit.*, nota 94, p. 40.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 44-46.

¹²⁰ *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...* (enero 2021), *op. cit.*, nota 95, p. 6.

¹²¹ *UfM Towards a Sustainable Blue Economy...* (junio 2021), *op. cit.*, nota 94, pp. 44-46.

¹²² *UfM Roadmap for the implementation...* *op. cit.*, nota 115, p. 59.

de la UpM. Sin embargo, en el marco del proyecto certificado por la UpM *Interreg MED Green Growth community*¹²³, en 2022 se publicó un estudio en profundidad sobre el estado y el potencial de desarrollo de la EMR en el Mediterráneo^{124 125}.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Aunque la idea de que la proximidad física entre los países de ambas orillas del Mediterráneo crea incentivos para la cooperación regional —tan necesaria para afrontar los retos comunes existentes y aprovechar al máximo las oportunidades que esta región ofrece— estaba ya presente desde los inicios del Proceso de Barcelona, esta visión geopolítica ya no es la predominante. Con el paso de los años, la capacidad real de acción de la UpM ha sido puesta en duda, a la vez que otras instituciones iban asumiendo sus objetivos reduciendo aún más sus opciones de desarrollo y éxito¹²⁶. Ante esta situación, tras el *VII Foro Regional de UpM*, la organización se ha embarcado en su primer proceso de reforma, encaminado a optimizar su acción, metodología, instrumentos y medios financieros, a fin de dotarla de mayor relevancia para la consecución de objetivos tangibles. Este proceso arroja algo de luz y esperanza para aquellos que creen en el potencial de la UpM y confían en que su reforma es posible, a la vez que indispensable para encarar los retos a los que se enfrenta la región.

Más concretamente en cuanto a la potencialidad de la EMR, la UpM cuenta ya con mecanismos de cooperación que deberían servir para impulsar la transferencia de tecnología, conocimientos y buenas prácticas entre los países de la Unión Europea —más avanzados en el campo de la EMR— y los países del este y el sur del Mediterráneo. En este sentido, resulta imperioso fortalecer aún más el papel de las Plataformas de Energía de la UpM —dado que son los marcos de colaboración energética regionales para la promoción del diálogo en este ámbito— promoviendo la inclusión del desarrollo de la EMR en sus portafolios, junto al desarrollo de una estrategia que fomente el establecimiento de objetivos de desarrollo de EMR, el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de proyectos concretos. Al mismo tiempo, es imprescindible que las Plataformas de Energía de la UpM intensifiquen el diálogo con las instituciones financieras a fin de hacer

¹²³ Véase <https://green-growth.interreg-med.eu/>.

¹²⁴ PLAN BLEU, *Towards Sustainable Development of Marine Renewable Energies in the Mediterranean*, Interreg MED Blue Growth Community project, 2022. Disponible en https://planbleu.org/wp-content/uploads/2022/06/Report-on-Blue-Energy-in-the-Med_EN.pdf.

¹²⁵ *UfM Roadmap for the implementation...*, *op. cit.*, nota 115, pp. 58-61 y 67.

¹²⁶ Al respecto véase SOLER I LECHA, E., «El Mediterráneo, 25 años después», en *Anuario Internacional CIDOB*, 2020, pp. 182; RIBEIRO, T., *op. cit.*, nota 3, p. 346; MORÁN ROSADO, M., *op. cit.*, nota 22, p. 188 y ORTIZ HERNÁNDEZ, E., *op. cit.*, nota 5, p. 201.

posible la puesta en marcha de este tipo de proyectos. Todo ello sin dejar de lado los vínculos y sinergias con otras prioridades sectoriales de la UpM, como el transporte marítimo y los puertos —siendo los puertos potenciales centros de energía limpia, claves para el almacenamiento de energía y la conexión a la red terrestre— y la protección y conservación del medioambiente —a fin de obtener un mayor conocimiento respecto a los impactos ambientales de la EMR. Por último, y no por ello menos importante, es esencial incrementar la visibilidad de los proyectos de investigación e innovación en materia de EMR, estimulando así la conceptualización y el desarrollo de nuevos proyectos transnacionales que exploren enfoques de usos múltiples a fin de ampliar las iniciativas de EMR ya existentes a nivel subregional.

Este nuevo escenario abre ampliamente las puertas para hacer frente a los desafíos climáticos y poblacionales en la región euromediterránea, los cuales demandan un cambio de paradigma que contribuya a la consecución de la seguridad energética, el pleno empleo y el crecimiento económico para lograr un desarrollo económico y social sostenible. Ello ha de ser un paso que acerque a la región hacia el —más difícil todavía— objetivo final de la consecución de una zona de paz, democracia, cooperación y prosperidad en toda la cuenca mediterránea. Así pues, es preciso que la reforma iniciada en el seno de la UpM no tenga una orientación meramente estratégica, sino que debe hacerse también operativa a través de un ajuste presupuestario que refleje la carga de trabajo de este organismo y asegure que su gestión sea eficiente.

RESUMEN: El papel de la Unión por el Mediterráneo como potenciadora de la cooperación regional y su compromiso para la movilización financiera en materia de energía y medioambiente es fundamental para hacer frente a los retos a los que la región euromediterránea se enfrenta para lograr que su desarrollo económico y social sea a su vez sostenible. El cambio hacia un modelo energético renovable ha de servir para hacer frente a los desafíos climáticos y poblacionales que demandan un cambio de paradigma que contribuya a la consecución de la seguridad energética, el pleno empleo y el crecimiento económico, los cuales acercarán a la región hacia la consecución de una zona de paz, democracia, cooperación y prosperidad. La geografía del mar Mediterráneo y el desarrollo tecnológico confieren a la región una idoneidad reseñable para la explotación de fuentes de energía marina renovables, motivos por los cuales resulta esencial hacer extensible a las cuencas sur y oriental las experiencias en este sector que ya han sido puestas en marcha en el sur de Europa.

PALABRAS CLAVE: Unión por el Mediterráneo; energía marina renovable, cooperación energética; desarrollo sostenible; región euro-mediterránea.

ABSTRACT: The role of the Union for the Mediterranean as an enhancer of regional cooperation and its commitment towards financial mobilization in energy and environmental matters is fundamental in facing the challenges to achieve sustainable economic and social development within the Euro-Mediterranean region. The change towards renewable energy models must serve to address the climatic and population challenges that are demanding a paradigm shift to reach energy security, full employment and economic growth, while bringing the region towards being an area of peace, democracy, cooperation and prosperity. The geographical characteristics of the Mediterranean Sea together with technological development give the region a notable suitability for the exploitation of marine renewable energy sources. This is why it is essential to extend the experiences in this sector that have already been put in place in southern Europe to the southern and eastern basins.

KEYWORDS: Union for the Mediterranean; marine renewable energy; energy cooperation; sustainable development; Euro-Mediterranean region.

