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 cultural[1]. 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 antropogénicos[2]. 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 biológica[3]. 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 mediterránea[4].

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 marinos[5]. 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 Mediterráneo[6], 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 enmiendas[7]. 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 consultas[8]. Las conversaciones concluyeron satisfactoriamente en 2014, año en que se aprobaron enmiendas adicionales al Convenio constitutivo de la CGPM[9].

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 pesqueros[11].

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 reivindicación[13]. 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 mar[14]. 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 Estado[15].

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 mares[16]. 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.) *Contemporany 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 económicos[17]. 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, participan 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 Gibraltar[19]) y tres Estados ribereños del Mar Negro (Ucrania, Georgia y Rusia) no son miembros de la CGPM[20]. 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 Africa tienen un litoral de cinco mil kilómetros; y los cuatro mil kilómetros restantes pertenecen a los Estados asiáticos [Augier, H., «Les particularités de la Mér Méditerranée: son origine, son cadre, ses eaux, sa flore, sa faune, ses peuplements, sa fragilité écologique», *Options Méditerranées*, núm. 19, 1973, p. 27-30].

[18] CGPM, *Status of Acceptance of the GFCM Agreement*, disponible en *https://gfcmsitestorage.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 FAO[21].

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 complicaciones[22]. 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 especializados[23]. 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 Liechtenstein[24].

Es necesario destacar que solo tras la adhesión al Convenio se abre la posibilidad de que los Estados se conviertan en miembros de la CGPM[25]. 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 zona[26]. 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 escasa[27], lo que distingue a la CGPM como una de las pocas OROP que no cuentan con Estados de pesca a distancia entre sus miembros[28].

---

[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 biodiversidad[30]. 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 organización[31].

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 zona[32]. Actualmente, la UE representa la única ORIE que ha adquirido la condición de miembro de la CGPM, un estatus que ostenta desde el año 1998[33]. 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 inclusión[34].

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 CGPM[35]. 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 OROP[37] 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 intereses[38].

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].

---

[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).

En este ámbito, también le corresponde como función:

> […] 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 nacional[40].

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 técnicas[41]. 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 medidas[42].

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 votantes[43]. En este proceso, cada Parte contratante cuenta con un voto y la mayoría de los miembros de la Comisión conforma el quórum[44]. 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 voto[45]. 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 viceversa[46].

---

[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

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 ORIE[47]. 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 contratantes[48].

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 implementarla[50]. 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 implementarla[51].

En cualquiera de los escenarios mencionados anteriormente, la objeción debe incluir una explicación por escrito de las razones por

---

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 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).

las que se presenta y, si procede, propuestas de medidas alternativas[52]. Aunque este procedimiento implica una cultura de diálogo y colaboración entre los miembros de la CGPM, en definitiva, cada Parte 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 contratantes[53]. De no ser aceptada la reserva, el Estado o la ORIE que la hubiese formulado no pasará a ser Parte del Convenio[54]. 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 caso[55].

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.

---

52 *Ibid.*, art. 13 (3).
53 *Ibid.*, art. 25 (1).
54 *Ibid.*, art. 23 (7).
55 CGPM, *Status of acceptance of the GFCM agreement…*, *op. cit.*, nota 18.

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 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 participantes[56]. 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 actual[57]. 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 periodo[58]. 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 2018[59]. 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 rosada[60].

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

---

[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.

para la sardina en 2023, reducciones que se calcularán con respecto a los límites de capturas de 2021[61].

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 CGPM[62]. 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 Comisión[63]. 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 Comisión[64].

Finalmente, cabe destacar que el Convenio de la CGPM dedica toda una disposición que reconoce plenamente las necesidades especiales

---

[61] *Recommendation GFCM/44/2021/20* (2021), párr. 11.

[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.

de los Estados en desarrollo que son Partes contratantes del Convenio, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Poblaciones de Peces[65]. 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 desarrollo[66].

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 fronterizas 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

---

[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.

son diversos en múltiples aspectos, desde lo cultural y religioso hasta lo político y económico.

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 auxiliares[67].

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 OROP[68], 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

[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.

de la Comisión, permitiendo así a una Parte contratante proteger sus intereses específicos. Aunque este mecanismo puede favorecer la defensa de intereses nacionales o subregionales, también plantea el riesgo de tensionar la dinámica de cooperación dentro de la organización[69].

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

[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],

preocupante escenario destaca la importancia de la CGPM, posicionándola como una entidad regional crítica para conciliar las demandas 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.