

CAPÍTULO VIII

LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA *

SUMARIO

- I. ESTRATEGIAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA.
- II. LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, DE SU FAUNA Y DE SU FLORA EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE ÁMBITO MUNDIAL.
- III. LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, DE SU FAUNA Y DE SU FLORA EN LAS NORMAS INTERNACIONALES DE ÁMBITO REGIONAL.
- IV. LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE ESPECIES CONCRETAS AMENAZADAS O EN PELIGRO DE EXTINCIÓN.
- V. EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE 1992.

BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. ESTRATEGIAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

En general, se debe tener en cuenta que todo tratado internacional dedicado a la protección y preservación del medio ambiente, con independencia tanto de a qué espacios geográficos se aplique (espacios terrestres, fluviales, marinos o aéreos), como de las alteraciones ambientales que persigan evitar, genera indirectamente efectos protectores y beneficiosos para la Naturaleza, para su fauna y para su flora. Sin embargo, en el Derecho internacional contemporáneo se pueden perfectamente identificar un conjunto creciente de instrumentos programáticos (declaraciones de princi-

* Capítulo redactado por el Dr. Valentín BOU FRANCH, Profesor Titular del Departamento de Derecho Internacional de la Universitat de València.

prios, recomendaciones, planes o programas de acción) y de tratados internacionales que, de una manera más concreta y directa, tienen como objetivo principal la protección y conservación de la Naturaleza, o al menos de partes de ella, de su fauna y de su flora. Al estudio de estos instrumentos programáticos y de estos tratados internacionales se dedica el presente capítulo.

A) De la protección de zonas y especies a la conservación de la diversidad biológica

En un primer momento, el Derecho internacional en la materia dedicó una importancia creciente al establecimiento de zonas especialmente protegidas y a la protección de las especies vivas como herramientas útiles para conseguir una mejor protección y conservación del medio ambiente. Ha sido relativamente frecuente que estos dos temas, el establecimiento de zonas especialmente protegidas y la protección de especies vivas, aparezcan estrechamente vinculados en los textos jurídicos internacionales, dado que se ha consagrado en la práctica internacional una tendencia consistente en establecer zonas especialmente protegidas con el objetivo de proporcionar algún tipo de protección jurídica especial a determinadas especies que en ellas habitan. En estas zonas especialmente protegidas, la captura, caza o recolección de especies de fauna y flora está prohibida o, como mínimo, estrictamente regulada, estableciéndose límites más rigurosos que los existentes en el exterior de estas zonas para la captura, caza o recolección de las mismas especies. Por ejemplo, de acuerdo con esta perspectiva, se ha definido a las zonas especialmente protegidas como zonas de tierra y/o mar especialmente dedicadas a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos naturales y culturales asociados, y gestionadas a través de medios legales o de otros medios igualmente efectivos ¹.

Sin embargo, el estudio del Derecho internacional demuestra que no siempre estos dos temas están tan estrechamente vinculados como a primera vista pueda parecer. En numerosas ocasiones, se establecen zonas especialmente protegidas con el objetivo ya no exclusivo de preservar ecosistemas raros, frágiles o los hábitat de especies amenazadas o en peligro de extinción. Muchas de estas zonas persiguen proteger a la Naturaleza *per se*, es decir, su establecimiento responde a la necesidad de preservar y proteger valores paisajísticos, silvestres, estéticos, geológicos, históricos, arqueológicos, arquitectónicos o científicos.

De hecho, a las zonas especialmente protegidas se les han aplicado más de ciento cuarenta denominaciones diferentes. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (IUCN) ha desarrollado un esquema para clasificar a los diversos tipos de zonas especialmente protegidas existentes, proporcionando de esta forma una base para su posible comparación internacional. Las categorías de la IUCN se fundamentan en los objetivos de gestión principales de cada tipo de zona especialmente protegida y, a título de ejemplo, conviene recordar

¹ AMOS, *Parks and IUCN: a report on issues related to national parks and protected areas at the 19th General Assembly of IUCN*, 1994.

que la clasificación de la IUCN incluye las siguientes categorías de zonas especialmente protegidas:

- Ia. reserva natural estricta;
- Ib. zona silvestre;
- II. parque nacional;
- III. monumento nacional;
- IV. zona de gestión de especies o hábitat;
- V. paisaje terrestre o marítimo protegido;
- VI. zona de gestión de recursos protegidos.

Aunque este sistema de clasificación se concibió para identificar las muy numerosas designaciones nacionales que reciben las zonas especialmente protegidas, también demuestra que ya no todas las zonas especialmente protegidas se crean y configuran exclusivamente para la preservación de la vida silvestre ².

Al mismo tiempo, cabe destacar que la protección jurídica internacional proporcionada a determinadas especies de fauna o de flora tampoco se limita ya necesariamente al interior de las zonas especialmente protegidas que se hayan establecido. En ocasiones, las medidas jurídicas de protección adoptadas para una especie de fauna o de flora se extienden a lo largo de todo el mundo, abarcando todas las áreas geográficas de distribución de dicha especie, como por ejemplo sucede con las especies altamente migratorias. Por ello, aunque todavía persiste, el planteamiento de vincular el establecimiento de zonas especialmente protegidas con la protección de las especies vivas, está ya, en buena medida, superado.

Además, en los últimos años ha aparecido una nueva manera de concebir la protección jurídica internacional de las especies vivas, pues por un lado se insiste en el nexo inseparable entre la conservación de las especies y el desarrollo económico. De esta forma, se ha consagrado ya el deber de proteger a las especies de fauna y flora sin renunciar por ello a su posible aprovechamiento económico, que necesariamente deberá ser sostenible, es decir, que deberá permitir a las generaciones futuras disfrutar de los recursos vivos al menos en las mismas condiciones en que se los encuentra la generación actual. Por otro lado, también se ha superado al mismo tiempo el planteamiento jurídico que perseguía proteger una especie viva concreta, siendo sustituido por enfoques que responden más a la idea de globalidad, pues además de proteger especies concretas que estén amenazadas o en peligro de extinción, se deben también proteger las relaciones que deben existir entre las diversas clases de especies vivas e, incluso, la relación de las especies con sus hábitat naturales ³.

El convenio internacional que inició este cambio radical de planteamientos jurídicos es muy probable que fuese la Convención para la conservación de los recur-

² CLARK, B. M.; PERRY, K., «The protection of special areas in Antarctica», en FRANCONI, F.; SCOVAZZI, T. (eds.), *International Law for Antarctica, II*, 1996, págs. 293-318.

³ Cfr. BIRNIE, W. P.; BOYLE, A. E., *International Law and the Environment*, 1992, Oxford University Press, págs. 419-489.

tos vivos marinos antárticos (Camberra, 20 de mayo de 1980)⁴. El objetivo de la Convención de Camberra es «la conservación de los recursos vivos marinos» existentes en el Océano Austral, al sur de la convergencia antártica. Pero expresamente se señala que la conservación de los recursos vivos marinos antárticos incluye su «utilización racional», subrayándose que toda recolección y actividades conexas deberán ser conformes con los principios de conservación establecidos en su artículo 2.3. La práctica convencional relativa a la administración de los recursos pesqueros se había basado siempre exclusivamente en la regulación del volumen total de captura de una especie determinada, de forma que se pudiera prevenir cualquier disminución futura de su tamaño, aplicando en consecuencia el principio que asegura el mayor incremento anual neto. Este principio se recogió en el artículo 2.3.a) de la Convención de Camberra, que es del siguiente tenor:

a) Prevención de la disminución del tamaño de la población de cualquier especie recolectada a niveles inferiores a aquellos que aseguren su restablecimiento a niveles estables. Con tal fin no deberá permitirse que disminuya a un tamaño inferior a un nivel aproximado al que asegure el mayor incremento anual neto.

Sin embargo, la fragilidad del ecosistema marino antártico y el papel fundamental que desempeña el *krill* en la cadena alimenticia antártica determinaron que la aplicación de este principio tradicional a las capturas de *krill*, aun cuando fuese muy rigurosa, no asegura la supervivencia de otras especies marinas dependientes del *krill*, como los pingüinos, focas o ballenas existentes en el Océano Austral. Por esta razón, los artículos 2.3.b) y c) desarrollaron una estrategia de conservación totalmente diferente. En vez de regular exclusivamente la explotación de una especie concreta, adoptaron un enfoque interespecies que prevé un tratamiento más global u omnicomprehenso de todas las especies vivas marinas antárticas. De conformidad con estas disposiciones, se incluyeron los siguientes principios de conservación:

b) Mantenimiento de las relaciones ecológicas entre poblaciones recolectadas, dependientes y afines de los recursos vivos marinos antárticos y reposición de poblaciones disminuidas por debajo de los niveles definidos en el apartado a);

c) Prevención de cambios o minimización del riesgo de cambios en el ecosistema marino que no sean potencialmente reversibles en el lapso de dos o tres decenios, teniendo en cuenta el estado de los conocimientos existentes acerca de las repercusiones directas e indirectas de la recolección, el efecto de la introducción de especies exóticas, los efectos de actividades conexas sobre el ecosistema marino y los efectos de los cambios ambientales, a fin de permitir la conservación sostenida de los recursos vivos marinos antárticos.

La consagración jurídica de estos nuevos planteamientos, sobre todo a partir de la celebración de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ha llevado incluso a un cambio de terminología, en el que la expres-

⁴ Su texto está publicado en el *BOE* de 25 de mayo de 1985. Sobre esta Convención, *vid.* BOU FRANCH, V., «La conservación de los recursos vivos marinos antárticos en la Convención de Camberra de 1980», en *Estudios en recuerdo de la Profesora Sylvia Romeu Alfaro*, 1989, Universidad de Valencia, págs. 155-168.

sión relativa a «la protección de zonas y especies» ha sido sustituida por la que se refiere a «la conservación de la diversidad biológica».

B) Los instrumentos programáticos

En los últimos veinticinco años se han adoptado diversos instrumentos programáticos por la Organización de las Naciones Unidas o por diversas organizaciones internacionales vinculadas con la ONU que, además de concienciar sobre la necesidad de conservar jurídicamente la diversidad biológica, han diseñado objetivos y estrategias para lograrlo que, en ocasiones, se han recogido posteriormente en diversos tratados internacionales.

El primero de estos instrumentos programáticos se aprobó el 16 de junio de 1972, cuando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, adoptó la Declaración de principios sobre el medio humano, así como un Plan de acción para el medio humano⁵. Entre los veintiséis principios incorporados en la Declaración de Estocolmo, el más importante de los dedicados a estos temas es probable que sea el Principio 2, que es del siguiente tenor literal:

Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente las muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

También se debe tener en cuenta el Principio 4, que afirma lo siguiente:

El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la Naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres.

A pesar de que estos principios carecen de fuerza jurídica vinculante para los Estados, dado que tanto la Declaración de Estocolmo como su Plan de acción son instrumentos de carácter programático, debe recordarse que los mismos tuvieron una gran influencia en la práctica internacional medio ambiental posterior, llevando incluso a la adopción de nuevos tratados internacionales sobre protección de zonas y especies de fauna y de flora, tales como la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Washington, 3 de marzo de

⁵ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (Estocolmo, 16 de junio de 1972), hecha suya por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2994 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972. El texto de esta Declaración puede consultarse en JUSTE RUIZ, J. (ed.), *Textos de Derecho Internacional Público*, Valencia, 1994, págs. 409-414. Sobre esta Declaración, *vid.* los trabajos de SOHN, L., «The Stockholm Declaration on the Human Environment», *Harvard International Law Journal*, 14, 1973, págs. 423 y ss.; GARTH, «Declaration on the Human Environment», *Stanford Journal of International Studies*, 8, 1973, págs. 37 y ss.

1973) o la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 23 de junio de 1973).

Al comienzo de la década de los años ochenta, aparecieron diferentes instrumentos de un carácter programático muy marcado con el fin de alcanzar una protección medio ambiental más avanzada para las especies vivas y la Naturaleza. Entre ellos, debemos destacar tanto la Estrategia para la Conservación Mundial⁶, lanzada en 1980 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (IUCN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), como la Carta Mundial de la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución núm. 37/7, de 9 de noviembre de 1982⁷.

La Estrategia para la Conservación Mundial pretendía estimular un enfoque más centrado en la gestión de los recursos vivos, así como proporcionar una guía de la política a seguir para conseguirlo. La finalidad de la Estrategia para la Conservación Mundial era lograr lo que entonces se consideró como los tres objetivos principales de la conservación de los recursos vivos: mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de soporte de la vida; preservar la diversidad genética; y asegurar la utilización sostenible de las especies y de los ecosistemas.

En la Carta Mundial de la Naturaleza, existen diversas referencias que, directa o indirectamente, tratan de las zonas especialmente protegidas y de los recursos vivos. Entre ellas, las más importantes se contienen en los párrafos 2, 3 y 4 de sus Principios Generales, que son del siguiente tenor literal:

2. No se amenazará la viabilidad genética en la tierra; la población de todas las especies, silvestres y domesticadas, se mantendrá a un nivel por lo menos suficiente para garantizar su supervivencia; asimismo, se salvaguardarán los hábitat necesarios para este fin.

3. Estos principios de conservación se aplicarán a todas las partes de la superficie terrestre, tanto en la tierra como en el mar; se concederá protección especial a aquéllas de carácter singular, a los ejemplares representativos de todos los diferentes tipos de ecosistemas y a los hábitat de las especies escasas o en peligro;

4. Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que son utilizados por el hombre, se administrarán de manera tal de lograr y mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexistan [...]

Al contrario que la Declaración de Estocolmo, ni la Estrategia para la Conservación Mundial, ni la Carta Mundial de la Naturaleza, ejercieron una influencia directa en la práctica convencional internacional inmediatamente posterior, pero pue-

⁶ Su texto en versión inglesa puede consultarse en RÜSTER, B.; SIMMA, B.; BOCK, M., *International Protection of the Environment. Treaties and Related Documents*, vol. 23, 1981, New York, págs. 420 y ss.

⁷ El texto de la Carta en su versión inglesa puede consultarse en *International Legal Materials*, 22, págs. 456 y ss.

de considerarse que, como mínimo, prepararon el camino que un decenio después llevó a la adopción del Convenio sobre la diversidad biológica.

Un planteamiento más global de estos temas emergió a partir de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992)⁸. Esta Conferencia representó el inicio de una nueva era en la historia del Derecho del medio ambiente. Como resultado de la misma, se adoptaron diversos textos jurídicos, de entre los cuales nos interesa destacar por el momento el Programa 21. En este documento se contiene, entre otras cosas, el programa de acción más ambicioso elaborado hasta la fecha en lo que a la conservación de la diversidad biológica se refiere. Aunque son varios los capítulos del Programa 21 que tienen una incidencia clara en la conservación de la diversidad biológica⁹, interesa destacar de entre todos ellos al Capítulo 15, titulado «Conservación de la diversidad biológica», pues sin duda contribuyó a facilitar la adopción del Convenio sobre la diversidad biológica¹⁰.

El Capítulo 15 del Programa 21 enumera unos objetivos y actividades muy ambiciosos¹¹, que están destinados a mejorar la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos, así como a apoyar el Convenio sobre la diversidad biológica. El Capítulo 15 comienza por reconocer que los bienes y servicios esenciales en el planeta dependen de la variedad y la variabilidad de los genes, especies, poblaciones y ecosistemas. Los recursos biológicos proporcionan alimentos, vestido, vivienda, medicamentos y sustento espiritual. Los recientes adelantos de la biotecnología, basados en el material genético de las plantas, animales y microorganismos, apuntan grandes posibilidades para la agricultura y la medicina.

En este Capítulo 15 se reconoce, sin embargo, que a pesar de los crecientes esfuerzos realizados en el curso de los últimos veinte años, persiste la pérdida de la diversidad biológica en el mundo, a raíz principalmente de la destrucción de los há-

⁸ Cfr. MARCHISIO, «Gli atti di Rio nel diritto internazionale», *Rivista di diritto internazionale*, 1992/3, 1992, págs. 586 y ss.; CORCELLE, G., «Vingt ans après Stockholm: la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement: point de départ ou aboutissement?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 365, 1993, págs. 107-135; JUSTE RUIZ, J., «La evolución del Derecho Internacional del medio ambiente», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, 1993, Madrid, Tecnos, págs. 397-413; CAMPIGLIO, L., et al., *The Environment After Rio. International Law and Economics*, 1994, London, pág. 258.

⁹ Por ejemplo, el Capítulo 10, titulado «Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de la tierra»; el Capítulo 11, titulado «Lucha contra la deforestación»; el Capítulo 12, titulado «Ordenación de los ecosistemas frágiles: lucha contra la desertificación y la sequía»; el Capítulo 13, titulado «Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña»; el Capítulo 14, titulado «Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible»; el Capítulo 16, titulado «Gestión ecológicamente racional de la biotecnología».

¹⁰ Este Convenio tuvo un precedente inmediato en el Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo «Nuestro Futuro Común», especialmente en sus Capítulos 6.58 y 6.60. Este Informe, también conocido como el Informe *Brundtland*, se adoptó posteriormente por la Asamblea General de las Naciones Unidas (NU Doc. A/42/427 de 4 de agosto de 1987).

¹¹ El costo anual estimado de la conservación de la diversidad biológica, tal y como se diseña en el Capítulo 15 del Programa 21, en el período comprendido entre 1993 y el año 2000 es de 3.500 millones de dólares USA, además de 24 millones de dólares USA destinados al fortalecimiento de las organizaciones internacionales competentes en la materia.

bitat, el exceso de cultivo, la contaminación y la introducción inadecuada de plantas y animales ajenos a un medio. Todos estos factores representan en la actualidad una grave amenaza para el desarrollo humano (pár. 15.3).

Los objetivos del Capítulo 15 del Programa 21 para conservar la diversidad biológica consisten en pedir a los Gobiernos que presionen para que se logre la pronta entrada en vigor del Convenio de las Naciones Unidas sobre la diversidad biológica; que fomenten los métodos y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y de sus comunidades; compartan los beneficios de los recursos biológicos, incluida la biotecnología, en especial con los países en vías de desarrollo; y preparen estrategias nacionales de conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de los recursos biológicos y el manejo y la transferencia seguros de la biotecnología, especialmente hacia los países en desarrollo.

En consecuencia, las actividades propuestas para lograr los anteriores objetivos consisten en que: se deberían emprender estudios nacionales a fin de recopilar un inventario de los recursos biológicos, mejorar la comprensión científica y económica de la importancia y las funciones que corresponden a la diversidad biológica y sugerir prioridades de acción. Se deberían evaluar asimismo las consecuencias económicas y sociales y los beneficios que representa la protección de la diversidad biológica. Periódicamente, una red mundial debería supervisar y actualizar esta información y difundirla.

En los proyectos de desarrollo que pudieran afectar la diversidad biológica deberían hacerse evaluaciones de las repercusiones ambientales. Se deberían utilizar incentivos económicos para fomentar la conservación de la diversidad biológica y de la utilización sostenible de los recursos biológicos.

La conservación de la diversidad biológica debería producirse mediante la conservación *in situ* de los ecosistemas y los hábitat naturales, junto con medidas de conservación *ex situ*, aunque debería darse prioridad a las medidas de conservación que se apliquen en el país en el que se encuentren las especies. Se debería promover la rehabilitación de los ecosistemas que han sufrido daños y de las especies en peligro de extinción. Se deberían fomentar igualmente las prácticas sostenibles en las zonas adyacentes a las zonas protegidas.

También se debería promover la cooperación técnica y científica, prestando especial atención a la transferencia de tecnología, los programas de capacitación profesional y la preparación de servicios de investigación y gestión, tales como herbarios, museos, bancos de genes y laboratorios.

II. LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, DE SU FAUNA Y DE SU FLORA EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE ÁMBITO MUNDIAL

Durante el siglo XX, es posible distinguir varias etapas en la evolución de los textos jurídicos internacionales relativos a la protección y conservación de la Naturaleza, de su fauna y de su flora ¹².

A) El planteamiento aislante

Durante la primera mitad de este siglo, los esfuerzos de los Estados relativos a la protección y conservación de la vida silvestre se concentraron principalmente en el establecimiento de zonas especialmente protegidas. Como se ha señalado correctamente, las primeras zonas especialmente protegidas que se crearon se establecieron con el amplio objetivo de asegurar la supervivencia de las especies silvestres amenazadas por causas diversas. Sin embargo, parece que la creación de zonas especialmente protegidas implicaba la consecuencia de separar las zonas en las que se debían aplicar las medidas de protección, resultando prohibidas las actividades humanas, de aquellas otras zonas en las que las actividades humanas se podían desarrollar con independencia de sus consecuencias medio ambientales ¹³.

Se puede considerar como tratado prototipo a este respecto al Convenio relativo a la conservación de la fauna y flora en su estado natural (Londres, 8 de noviembre de 1933) ¹⁴, pues refleja este estadio de la evolución de los textos jurídicos internacionales, aunque no en términos absolutos ¹⁵. En líneas generales, se puede señalar que el Convenio de Londres centró su atención en describir las actividades humanas prohibidas en el interior de las zonas especialmente protegidas ¹⁶, aislando estos espacios del resto de los componentes de un mismo ecosistema.

¹² Sobre este particular, *vid.* Lyster, S., *International Wildlife Law*, 1985, Cambridge; Forster, M. J.; Osterwoldt, R. U., «Nature Conservation and Terrestrial Living Resources». En: Peter H. Sand (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements*, 1992, Cambridge, págs. 59 y ss.; Birnie, P. W.; Boyle, A. E., *International Law and the Environment*, 1992, Oxford; Maffei, M. C., *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, 1992, Padua; etc.

¹³ Maffei, M. C., «Evolving Trends in the International Protection of Species», *German Yearbook of International Law*, 36, 1993, págs. 136-137.

¹⁴ Su texto está publicado en la *Gaceta de Madrid* de 25 de julio de 1936, pese a que España nunca se vinculó por el mismo.

¹⁵ Por ejemplo, el artículo 8 del Convenio de Londres extendió la protección a las especies enumeradas en su Anexo incluso al exterior de las zonas especialmente protegidas (parques nacionales, reservas naturales íntegras y sus zonas intermedias).

¹⁶ Entre las actividades prohibidas se contemplaba «la caza, la muerte o la captura de la fauna y la destrucción o recolección de la flora», pero también «penetrar, circular o acampar» en el interior de las zonas especialmente protegidas, de acuerdo con el artículo 2 del Convenio de Londres.

B) El planteamiento global u omnicompreensivo

El progreso científico continuado que ha tenido lugar desde la Segunda Guerra Mundial ha subrayado las relaciones existentes entre los diferentes componentes del medio ambiente, así como la imposibilidad de tratarlos de forma separada. Sobre estas premisas, emergió lentamente un nuevo planteamiento más global u omnicompreensivo para la protección y conservación de la Naturaleza y de los recursos naturales.

1. *Los tratados pioneros*

Un primer paso en esta dirección estuvo representado por el Convenio para la protección de las aves (París, 18 de octubre de 1950)¹⁷. La nueva idea contenida en el Convenio de París consiste en que todas las especies de aves merecen ser protegidas, sean o no útiles para cualquier actividad humana, como por ejemplo la agricultura¹⁸. Esta idea es particularmente evidente en el artículo 2 del Convenio de París. De acuerdo con este artículo, las medidas de protección establecidas en este Convenio se extienden a todas las aves, como mínimo durante su período de reproducción, así como a las aves migratorias durante sus vuelos de regreso a sus lugares de nidificación. Obviamente, también existe una protección absoluta para las especies amenazadas de extinción o que tengan un interés científico. Además, el Convenio de París llegó incluso a establecer una clase especial de zonas especialmente protegidas, con el propósito de atenuar las consecuencias perjudiciales de la rápida desaparición de lugares apropiados de reproducción de las aves como resultado de la acción humana¹⁹. Sin embargo, en un contraste total con el Convenio de París, debe recordarse que el Convenio internacional de protección fitosanitaria (Roma, 6 de diciembre de 1951)²⁰ no perseguía la protección de todas las especies de la flora: su objetivo consistía en «actuar eficaz y conjuntamente para prevenir la introducción y la difusión de plantas y enfermedades de plantas y productos vegetales y de promover las medidas para combatirlos» (art. I).

Durante los años siguientes, dos convenios internacionales transformaron completamente el marco legal existente relativo a las zonas especialmente protegidas. El primero de estos convenios que versa principalmente sobre las zonas especialmente protegidas es el Convenio relativo a los humedales de importancia internacional, es-

¹⁷ Su texto está publicado en el *BOE* de 13 de septiembre de 1955.

¹⁸ Ésta es una perspectiva completamente diferente de la contemplada en el anterior Convenio sobre la protección de los pájaros útiles a la agricultura (Bruselas, 19 de marzo de 1902). Su texto está publicado en la *Gaceta de Madrid* de 29 de junio de 1902, con rectificaciones publicadas el 4 de julio del mismo año.

¹⁹ De acuerdo con su artículo 11: «las Altas Partes Contratantes se comprometen a fomentar o favorecer, inmediatamente y por todos los medios convenientes, la creación de reservas acuáticas o terrestres de dimensión o de situación apropiadas en que los pájaros puedan anidar y criar sus polladas en seguridad y donde los pájaros migratorios puedan asimismo descansar y encontrar su alimento con toda tranquilidad».

²⁰ Su texto está publicado en el *BOE* de 4 de junio de 1959.

pecialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, 2 de febrero de 1971) ²¹. Este tratado internacional de ámbito geográfico mundial se caracteriza por contener un cuerpo de normas jurídicas muy concretas para una clase particular de zonas especialmente protegidas, esto es, para los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas. Las razones para conceder una protección internacional especial a los humedales se enumeran en los párrafos del Preámbulo de este Convenio, donde expresamente se mencionan las siguientes razones: las funciones ecológicas fundamentales de los humedales como reguladores de los regímenes hídricos y como hábitat de una flora y una fauna características, especialmente de las aves acuáticas; que los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable; la necesidad de impedir, ahora y en el futuro, la merma progresiva y la pérdida de esos humedales; y que las aves acuáticas, en sus migraciones estacionales, pueden atravesar las fronteras y que, por consiguiente, deben considerarse como un recurso internacional.

Para alcanzar una protección medio ambiental de estos hábitat que sea lo más estricta posible, el Convenio de Ramsar comienza proporcionando una definición muy amplia tanto de los humedales, como de las aves acuáticas ²². Más aún, y concebido como un deber general, el artículo 4.1 afirma que cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas mediante el establecimiento de reservas naturales en humedales, y tomará las medidas adecuadas para su salvaguardia. La creación, supresión o alteración de los límites de las reservas naturales existentes en los humedales y la adopción de las correspondientes medidas de conservación, es un derecho que pertenece a cada Parte Contratante. Cuando un humedal abarque territorios de más de una Parte Contratante o cuando varias Partes Contratantes compartan una cuenca hidrográfica, existe un deber de celebrar consultas recíprocas entre las Partes Contratantes implicadas (art. 5).

El mismo deber de consultarse mutuamente se establece entre las Partes Contratantes al aplicar las obligaciones que emergen de este Convenio. La colaboración internacional sobre estos temas se prescribe obligatoriamente, dado que las Partes Contratantes deberán esforzarse en coordinar y apoyar activamente sus políticas y reglamentaciones presentes y futuras relativas a la conservación de los humedales, de su flora y de su fauna. Una herramienta que puede resultar útil para lograr este objetivo consiste en la posibilidad que tienen las Partes Contratantes, cuando lo estimen necesario, de convocar conferencias para la conservación de los humedales y de las aves acuáticas (art. 6). Estas Conferencias, que tendrán un carácter consultivo, serán competentes, *inter alia*: para formular recomendaciones, de carácter general o

²¹ Su texto está publicado en el *BOE* de 20 de agosto de 1982. Véase también el Protocolo de enmienda del Convenio relativo a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (París, 3 de diciembre de 1982), que se encuentra publicado en el *BOE* de 14 de julio de 1987.

²² De acuerdo con su artículo 1: «1. A los efectos del presente Convenio, son humedales las zonas de pantanales, marjales, turberas o superficies recubiertas de aguas naturales o artificiales, permanentes o temporales, con agua estancada corriente, ya sea dulce, salobre o salada, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad con marea baja no exceda de seis metros. 2. A los efectos del presente Convenio, son aves acuáticas las aves que dependen ecológicamente de los humedales».

concreto, a las Partes Contratantes, sobre la conservación, administración y utilización racional de los humedales, de su flora y de su fauna; y para requerir a los organismos internacionales competentes que preparen informes y estadísticas sobre cuestiones de carácter esencialmente internacional concernientes a los humedales. A través de este mecanismo, es posible superar las lagunas de este Convenio, pues el mismo no menciona ninguna medida de conservación que pueda ser adoptada por las Partes Contratantes.

Como una cuestión de hecho, el Convenio de Ramsar distingue entre reservas naturales ordinarias establecidas en los humedales por cada Parte Contratante, y aquellas reservas naturales existentes en los humedales incluidos en la Lista de humedales de importancia internacional. Esta última categoría, que se fomenta claramente ²³, parece perseguir el reconocimiento internacional de la importancia que tienen los humedales incluidos en la Lista y, en consecuencia, las competencias de las Partes Contratantes sobre ellos están mucho más regladas ²⁴.

Aunque el derecho de designar los humedales apropiados existentes dentro del territorio de un Estado para su inclusión en la Lista pertenezca a cada Parte Contratante ²⁵, las mismas no son absolutamente libres para hacer lo que quieran. En primer lugar, porque el Convenio de Ramsar regula los criterios para seleccionar los humedales que se incluirán en la Lista ²⁶. En segundo lugar, porque las Conferencias para la conservación de humedales y aves acuáticas tienen competencia para discutir adiciones y cambios en la Lista, así como para considerar la información relativa a los cambios en la naturaleza ecológica de los humedales ya incluidos en la Lista. En tercer y último lugar, cabe destacar que, incluso después de que una Parte Contratante, debido a sus intereses nacionales urgentes, retire o restrinja los límites de un humedal previamente incluido en la Lista, tal Parte Contratante todavía tiene que

²³ Este trato privilegiado se observa nítidamente en el artículo 3, que establece, con un carácter general, lo siguiente: «las Partes Contratantes deberán formular y aplicar sus planes de ordenación de manera que se favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, la utilización racional de los humedales de su territorio». Concretando el deseo de fomentar esta clase especial de reservas naturales, se ha introducido el deber de cada Estado de designar, como mínimo, a un humedal que se incluya en la Lista cuando llegue a ser Parte Contratante del Convenio de Ramsar.

²⁴ Sin embargo, el artículo 2.3 afirma expresamente que: «la inclusión de un humedal en la Lista se hará sin perjuicio de los derechos exclusivos de soberanía de la Parte Contratante sobre el territorio en que esté situado».

²⁵ Los límites de cada humedal deberán describirse con precisión y trazarse en un mapa por la Parte Contratante correspondiente, pudiendo incluir zonas ribereñas y costeras adyacentes a los humedales, así como aquellas islas y extensiones de agua marina de una profundidad superior a seis metros con marea baja que estén rodeadas por el humedal, especialmente cuando esas zonas, islas o extensiones de agua tengan importancia para el hábitat de las aves acuáticas.

²⁶ De acuerdo con el artículo 2.2: «La selección de los humedales que hayan de incluirse en la Lista deberá fundamentarse en su importancia internacional en relación con la ecología, botánica, zoología, limnología o hidrología. Deberán incluirse, en primer lugar, los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en todas las estaciones». Véanse también los Criterios para identificar a los humedales de importancia internacional para su inclusión en la Lista, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención de Ramsar, adoptados en la Conferencia de 1987 de las Partes en Regina (en su versión inglesa, estos Criterios están reproducidos en: *Environmental Policy and Law*, 17/5, págs. 203-204).

cumplir con la disposición del artículo 4.2: deberá compensar, en la medida de lo posible, toda pérdida de recursos en humedales y deberá, en particular, establecer nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección, en la misma región o en otros lugares, de una porción adecuada de su hábitat de origen.

El segundo de los tratados internacionales de ámbito geográfico mundial que versa principalmente sobre las zonas especialmente protegidas es la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 16 de noviembre de 1972) ²⁷. Con la preocupación de proteger el patrimonio mundial cultural y natural, la Convención de París contiene un marco legal que incluye a todas las clases de zonas especialmente protegidas. Aunque la Convención de París no define los conceptos de patrimonio cultural o natural, como mínimo enumera los bienes situados en el territorio de cada Estado Parte ²⁸ que podrían ser considerados como patrimonio cultural o natural ²⁹.

La Convención de París reconoce que la obligación de asegurar la identificación, protección, conservación, rehabilitación y transmisión a las generaciones futuras del patrimonio cultural y natural incumbe primordialmente al Estado Parte en cuyo territorio se encuentran (art. 4) ³⁰. En consecuencia, esta Convención no especifica las medidas que las Partes emplearán para la protección del patrimonio cultural y natural. Sin embargo, al mismo tiempo que respeta plenamente la soberanía de los Estados en cuyo territorio se encuentre este patrimonio, la Convención lo considera como un «patrimonio mundial» ³¹, para cuya protección establece un sistema de cooperación y asistencia internacional designado para ayudar a los Estados Partes en sus esfuerzos para conservar e identificar este patrimonio.

La cooperación internacional que se diseña para lograr este objetivo se encarga al Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Cultural y Natural de Valor Universal Excepcional, denominado el «Comité del Patrimonio Mundial». Este Comité del Patrimonio Mundial establecerá, actualizará y publicará dos listas diferentes. Por un lado, una «Lista del patrimonio mundial», en la que el Comité del Patrimonio Mundial, sobre la base de los inventarios presentados por cada Estado

²⁷ Su texto está publicado en el *BOE* de 1 de julio de 1982. Sobre el mismo, *vid.* BLANC ALTEMIR, A., *El patrimonio común de la humanidad. Hacia un régimen jurídico internacional para su gestión*, 1992, págs. 167 y ss.

²⁸ Este requisito excluye la posible existencia de patrimonios culturales y naturales en las zonas existentes más allá de la jurisdicción nacional de los Estados (la alta mar, la zona internacional de fondos marinos, el espacio ultraterrestre, la Antártida).

²⁹ Conforme al artículo 1, el «patrimonio cultural» comprenderá monumentos, conjuntos y lugares. De acuerdo con su artículo 2, se considerará «patrimonio natural» los monumentos naturales, las formaciones geológicas y fisiográficas y los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas.

³⁰ De acuerdo con el artículo 5.d): «cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas» para su protección.

³¹ El Preámbulo de la Convención de París afirma que: «ciertos bienes del patrimonio cultural y natural presentan un interés excepcional que exige se conserven como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera».

Parte de las bienes situados en su territorio ³² que formen parte de su patrimonio cultural y natural, seleccionará aquéllos que tengan un valor universal excepcional para su inclusión en la Lista.

Por otro lado, se crea una «Lista del patrimonio mundial en peligro», que incluirá aquellos bienes que, apareciendo enumerados en la primera Lista, requieran necesariamente para su protección grandes trabajos de conservación para los que se haya solicitado ayuda en virtud de esta Convención ³³. En esta segunda Lista se podrán incluir únicamente aquellos bienes que, formando parte del patrimonio cultural y natural, estén amenazados por peligros graves y precisos, tales como la amenaza de desaparición debida a un deterioro acelerado, proyectos de grandes obras públicas o privadas, rápido desarrollo urbano y turístico, destrucción debida a cambios de utilización o de la propiedad de la tierra, alteraciones profundas debidas a una causa desconocida, abandono por cualquier motivo, conflicto armado que haya estallado o amenace estallar, catástrofes y cataclismos, incendios, terremotos, deslizamientos de terreno, erupciones volcánicas, modificación del nivel de las aguas, inundaciones y maremotos.

También se debe resaltar que la Convención de París no define los criterios que sirven de base para que un bien perteneciente al patrimonio cultural y natural pueda ser incluido en cualquiera de las dos Listas. De hecho, de acuerdo con su artículo 11.5, compete al Comité del Patrimonio Mundial la responsabilidad de abordar esta tarea.

La asistencia internacional también es competencia del Comité del Patrimonio Mundial, quien deberá recibir y estudiar las correspondientes peticiones formuladas por los Estados Partes, dirigidas a asegurar la protección, conservación, revalorización o rehabilitación de los bienes culturales y naturales situados en sus territorios e incluidos en cualquiera de las dos Listas. Para llevar a cabo esta asistencia internacional, el Comité del Patrimonio Mundial deberá decidir sobre la utilización de los recursos económicos, compuestos por contribuciones obligatorias y voluntarias, que constituyen el Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial de Valor Universal Excepcional, denominado el «Fondo del Patrimonio Mundial» ³⁴.

³² La Convención de París también incluye una cláusula de no reclamación. De acuerdo con su artículo 11.3: «Será preciso el consentimiento del Estado interesado para inscribir un bien en la Lista del patrimonio mundial. La inscripción de un bien situado en un territorio que sea objeto de reivindicación de soberanía o de jurisdicción por parte de varios Estados no prejuzgará nada sobre los derechos de las partes en litigio». Sin embargo, esta disposición no requiere expresamente el consentimiento de todos los posibles Estados reclamantes ni para su propuesta, ni para su inclusión en la Lista.

³³ La Convención de París subraya el protagonismo del Estado Parte en cuyo territorio se encuentre el bien en cuestión. Será este Estado el que deba solicitar la asistencia internacional para estos bienes (art. 19). El Comité del Patrimonio Mundial no podrá rechazar la inclusión de un bien en esta segunda Lista sin consultar al Estado Parte en cuyo territorio esté situado el bien del que se trate (art. 11.6). De la misma manera, se requiere el acuerdo de los Estados interesados para que el Comité del Patrimonio Mundial pueda coordinar y estimular los estudios y las investigaciones necesarios para la redacción de las listas (art. 11.7).

³⁴ Estas contribuciones pueden adoptar formas técnicas y financieras muy diferentes. Véase a este respecto el artículo 22 de la Convención de París y el documento de la UNESCO WHC/2 Revised (27 March 1992), *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

2. De la Declaración de Estocolmo en adelante

Tras la celebración en Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, la puesta en práctica de la Declaración de principios sobre el medio humano y del Plan de acción para el medio humano tuvieron una notable influencia en la evolución del Derecho internacional del medio ambiente, llevando incluso a la adopción de nuevos tratados internacionales sobre protección de zonas y especies de fauna y de flora.

Uno de estos tratados de ámbito mundial de aplicación, es la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Washington, 3 de marzo de 1973)³⁵. El Preámbulo de la Convención de Washington causa cierta confusión. De sus dos primeros párrafos, parece deducirse que esta Convención también siga un enfoque global u omnicompreensivo (aplicable a todas las especies de fauna y flora silvestre), así como que vaya a establecer una protección directa de los recursos vivos³⁶. Pero, de hecho, la Convención de Washington refleja un enfoque sectorial, dado que sólo se aplica a determinadas especies de la fauna y flora silvestre, sin tener en cuenta la necesidad de proteger igualmente su ecosistema natural. Además, solamente contiene una protección indirecta de las especies, resultante de una estricta regulación de su comercio internacional³⁷.

Las especies protegidas por la Convención de Washington están clasificadas en tres Apéndices³⁸. El Apéndice I incluye a todas las especies amenazadas de extinción que estén o puedan estar afectadas por el comercio internacional. En este sentido, la Convención de Washington es un tratado proteccionista, pues prohíbe, salvo unas excepciones muy reducidas, el comercio internacional de las especies incluidas en su Apéndice I. Pero la Convención de Washington también es un tratado comercial, puesto que permite el comercio internacional controlado de las especies cuya supervivencia no está amenazada pero puede llegar a estarlo. De esta forma, en el Apéndice II se incluyen todas las especies que, aunque en el momento presente no estén necesariamente amenazadas de extinción, puedan llegar a estarlo a menos que el comercio de los especímenes de tales especies se someta a una estricta regulación. Finalmente, el Apéndice III establece un mecanismo por el que una Parte que haya adoptado legislación nacional regulando la exportación de especies no listadas en los otros dos Apéndices, pueda buscar la ayuda de las demás Partes en la aplicación de su legislación nacional. En consecuencia, el Apéndice III incluye a todas las es-

³⁵ Su texto está publicado en el *BOE* de 30 de julio de 1986.

³⁶ Estos dos párrafos establecen lo siguiente: «Los Estados Contratantes, *reconociendo* que la fauna y flora silvestres, en sus numerosas, bellas y variadas formas, constituyen un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, tienen que ser protegidas para esta generación y las venideras; *conscientes* del creciente valor de la fauna y flora silvestres desde los puntos de vista estético, científico, cultural, recreativo y económico».

³⁷ El Preámbulo de la Convención de Washington también refleja este enfoque. Su párrafo 4 reconoce «que la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestres contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional».

³⁸ El contenido de estos Apéndices se revisa periódicamente. *Vid.*, por ejemplo, *BOE* de 24 de noviembre de 1987, págs. 34893 y ss.; *BOE* de 18 de enero de 1991, págs. 1824 y ss.; *BOE* de 10 de agosto de 1991, págs. 26545 y ss.; *BOE* de 30 de junio de 1993, págs. 19906 y ss.; *BOE* de 27 de febrero de 1996, págs. 7324 y ss.

pecies que cualquier Parte identifique como sujeta a regulación dentro de su jurisdicción con el propósito de prevenir o restringir su explotación, y que necesiten la cooperación de las otras Partes en el control del comercio internacional de estas especies.

La regulación del comercio internacional de estas especies se basa en un sistema de intercambio de permisos de importación y de exportación o de un certificado de reexportación que deben cumplir condiciones precisas que difieren según de qué Apéndice se trate, así como certificar que el comercio de los especímenes de una especie concreta no es perjudicial para la supervivencia de la especie en cuestión.

Otra Convención muy influenciada por la Conferencia de Estocolmo es la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 23 de junio de 1979)³⁹. La Convención de Bonn comienza reconociendo que la fauna silvestre, en sus numerosas formas, constituye un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, que se debe conservar para el bien de la humanidad. En consecuencia, el Preámbulo afirma que cada generación humana administra los recursos de la tierra para las generaciones futuras y tiene la obligación de asegurar que este legado se conserve y, que cuando se utilice, se haga con prudencia.

Para alcanzar los objetivos de conservación de las especies migratorias de animales silvestres, la Convención de Bonn proporciona una definición muy amplia de «especies migratorias»⁴⁰, pero contempla dos clases diferentes de protección. Por una parte, el Apéndice I trata de las especies migratorias amenazadas⁴¹. Debido a su naturaleza migratoria, la protección que se contempla en la Convención de Bonn no se limita a una zona definida; de hecho, las medidas de protección siguen a los animales migratorios a lo largo de toda su área de distribución⁴². Sin embargo, esta perspectiva no prejuzga la posible existencia de zonas especialmente protegidas. El artículo III.4.a) de la Convención de Bonn afirma que:

³⁹ Su texto está publicado en el *BOE* de 29 de octubre de 1985, con corrección de errores en el *BOE* de 11 de diciembre de 1985. Los Apéndices I y II y el artículo IV.4 han sido enmendados en diversas ocasiones. Estas enmiendas se publicaron en el *BOE* de 12 de febrero de 1987, con corrección de errores en el *BOE* de 7 de abril de 1987 y en el *BOE* de 19 de septiembre de 1990. Posteriormente, la Tercera Reunión de la Conferencia de los Estados Contratantes, celebrada en Ginebra del 9 al 13 de septiembre de 1991, aprobó un texto corregido de la Convención de Bonn que sustituyó al anterior. Este texto corregido se publicó en el *BOE* de 17 de mayo de 1995. Finalmente, como Anejo a la Convención de Bonn, en el *BOE* de 7 de febrero de 1996 se publicó el Memorándum de entendimiento de 1994 sobre las medidas de conservación del zarapito de pico fino «*Numenius Tenuirostris*». Es interesante destacar que el último párrafo del Preámbulo de la Convención de Bonn contiene una referencia expresa al Plan de acción adoptado por la Conferencia de Estocolmo.

⁴⁰ De acuerdo con su artículo I.1.a), «especie migratoria» significa el conjunto de la población, o toda parte de ella geográficamente aislada, de cualquier especie o grupo taxonómico inferior de animales silvestres, de los que una parte importante franquea cíclicamente y de manera previsible uno o varios límites de jurisdicción nacional.

⁴¹ Es decir, de aquellas especies migratorias que están en peligro de extinción en el total o en una parte importante de su área de distribución.

⁴² Debe notarse que el artículo I.1.f) es del siguiente tenor: «Área de distribución» significa el conjunto de superficies terrestres o acuáticas que una especie migratoria habita, frecuenta temporalmente, atraviesa o sobrevuela en un momento cualquiera a lo largo de su itinerario habitual de migración.

Las Partes que sean Estados del área de distribución de una especie migratoria que figura en el Apéndice I se esforzarán por conservar y, cuando sea posible y apropiado, restaurar los hábitat que sean importantes para preservar dicha especie del peligro de extinción.

Por otra parte, la Convención de Bonn no prevé una protección inmediata para las especies enumeradas en el Apéndice II⁴³; de hecho, esta Convención se configura como un «tratado marco». En consecuencia, las Partes en la Convención de Bonn que sean Estados del área de distribución de las especies migratorias enumeradas en el Apéndice II deberán tratar de concluir acuerdos complementarios en beneficio de dichas especies. Estos acuerdos internacionales deben desarrollar las directivas establecidas en su artículo V. Este artículo V dispone que cada uno de estos acuerdos internacionales debe prever, entre otras cosas: la celebración de exámenes periódicos del estado de conservación de la especie migratoria en cuestión, así como la identificación de los factores eventualmente nocivos para su estado de conservación; los planes coordinados de conservación, cuidado y aprovechamiento; la conservación y, cuando sea necesario y posible, la restauración de los hábitat que sean importantes para el mantenimiento de un estado de conservación favorable, y la protección de dichos hábitat contra perturbaciones, incluido el estricto control y limitación de especies exóticas ya introducidas, nocivas para la especie migratoria en cuestión, o el control y limitación de dichas especies; el mantenimiento de una red de hábitat apropiados a la especie migratoria en cuestión, repartidos adecuadamente a lo largo de los itinerarios de migración; cuando parezca deseable, la puesta a disposición de la especie migratoria en cuestión de nuevos hábitat que le sean favorables, o la reintroducción de dicha especie en tales hábitat; la prevención, reducción, o control y limitación de las inmisiones de las sustancias nocivas para la especie migratoria en cuestión en el hábitat de dicha especie, etc. Sin embargo, hasta la fecha, se han concluido muy pocos acuerdos internacionales de este tipo⁴⁴.

3. *Hacia la utilización sostenible*

Aunque no se adoptó con la intención de lograr la utilización sostenible de los recursos vivos, un importante tratado de ámbito mundial de aplicación que puede ayudar a conseguir este objetivo es la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Bahía Montego, 10 de diciembre de 1982)⁴⁵. Su Parte XII, que tiene como objetivo específico la protección y preservación del medio ambiente marino,

⁴³ De acuerdo con su artículo IV.1: «el Apéndice II enumera las especies migratorias cuyo estado de conservación sea desfavorable y que necesiten que se concluyan acuerdos internacionales para su conservación, cuidado y aprovechamiento, así como aquéllas cuyo estado de conservación se beneficiaría considerablemente de la cooperación internacional resultante de un acuerdo internacional».

⁴⁴ Tales como el Acuerdo para la conservación de las focas en el Mar de Wadden (Bonn, 16 de octubre de 1990); el Acuerdo para la conservación de los murciélagos en Europa (Londres, 25 de noviembre de 1991); el Acuerdo para la conservación de los cetáceos menores del Mar Báltico y del Mar del Norte (Nueva York, 17 de marzo de 1992); así como el más reciente Acuerdo para la conservación de los cetáceos del Mar Negro, del Mar Mediterráneo y de la zona contigua del Atlántico (Mónaco, 24 de noviembre de 1996).

⁴⁵ Su texto está publicado en el *BOE* de 14 de febrero de 1997.

contiene, como mínimo, una disposición expresamente relacionada con las zonas especialmente protegidas. De acuerdo con su artículo 194.5:

Entre las medidas que se tomen de conformidad con esta Parte figurarán las necesarias para proteger y preservar los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadas, amenazadas o en peligro.

Pero esta disposición es claramente insuficiente para pretender un enfoque global u omnicompreensivo de las zonas especialmente protegidas en los mares y océanos de todo el mundo. Este artículo carece de la característica de la aplicabilidad directa: es una norma propia de un «tratado marco» que debe ser desarrollada en la práctica. Siguiendo el tenor del artículo 194.5, resulta claro que las zonas especialmente protegidas deben responder a los objetivos de proteger y preservar los «ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadas, amenazadas o en peligro», pero la Convención de Bahía Montego no define ninguno de estos conceptos. Existen también algunas lagunas legales, pues no hay ninguna indicación ni sobre qué clase de medidas de protección y de preservación se pueden adoptar, ni sobre si es posible crear una zona especialmente protegida que sea parcialmente marina y parcialmente terrestre.

También surgen algunas dudas acerca de quién tiene la competencia para crear zonas especialmente protegidas y para adoptar las correspondientes medidas de protección y de preservación. Resulta claro que en las zonas marítimas sometidas a la soberanía nacional (p. ej., aguas interiores, mar territorial) es el Estado ribereño el que tiene la competencia para establecer zonas especialmente protegidas; es mucho más difícil dilucidar si se pueden establecer zonas especialmente protegidas en los estrechos utilizados para la navegación internacional, a pesar de que sus aguas se encuentren entre los ecosistemas marinos más «vulnerables» del mundo⁴⁶. Esta competencia también corresponde a los Estados ribereños en sus zonas económicas exclusivas, pues en esta zona marítima son ellos los que ejercen jurisdicción en materia de protección y preservación del medio ambiente⁴⁷ y sus leyes y reglamentos relativos, entre otras cosas, a las zonas de pesca, son obligatorios jurídicamente para los nacionales de otros Estados que pesquen en sus zonas económicas exclusivas⁴⁸.

No obstante, la situación es muy diferente para las zonas marítimas existentes más allá de los límites de la jurisdicción nacional. En el caso del alta mar, no existe ninguna disposición que indique quién tiene la autoridad para crear zonas especial-

⁴⁶ A pesar de los artículos 39.2.b), 42.1.b) y 43.b), debe recordarse que una propuesta de la delegación española que pretendía reforzar las competencias medio ambientales de los Estados ribereños en los estrechos utilizados para la navegación internacional, no se aprobó en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar. *Vid.* BOU FRANCH, V., *La navegación por el mar territorial, incluidos los estrechos internacionales y las aguas archipelágicas, en tiempos de paz*, 1994, págs. 71 y ss.

⁴⁷ Artículo 56.b) de la Convención de Bahía Montego.

⁴⁸ *Ibid.*, artículo 62.4.c). Se ha de señalar, además, que la Convención de Bahía Montego expresamente reconoce la competencia del Estado ribereño para crear zonas especialmente protegidas en el interior de su zona económica exclusiva en dos supuestos muy concretos: para prevenir la contaminación causada por buques (art. 211.6) y en las zonas cubiertas de hielo (art. 234).

mente protegidas pero, como mínimo, parece que si las zonas especialmente protegidas se crean con la finalidad de asegurar la conservación y gestión de los recursos vivos, entonces su adopción debería ser el resultado de la cooperación internacional⁴⁹. Tampoco existe ninguna disposición para aquellos casos de zonas especialmente protegidas cuya extensión abarque partes del mar territorial o de la zona económica exclusiva de uno o más Estados y partes de la alta mar. En el caso de la Zona internacional de fondos marinos y oceánicos, compete a la Autoridad adoptar las medidas necesarias para asegurar la eficaz protección del medio marino contra los efectos nocivos de las actividades que se realicen en este espacio marítimo. Estas medidas deberán, entre otras finalidades, «proteger y conservar los recursos naturales de la Zona y prevenir daños a la flora y fauna marinas» (arts. 209 y 145). Aunque la Convención de Bahía Montego no especifica cuáles pueden ser estas medidas, parece ser que las mismas sí pueden entrañar el establecimiento de zonas especialmente protegidas, toda vez que el Consejo de la Autoridad puede excluir de la explotación minera «ciertas áreas cuando pruebas fundadas indiquen que existe el riesgo de causar daños graves al medio marino» [art. 162.2(x)].

Por lo que se refiere a la protección de las especies marinas, las disposiciones de la Convención de Bahía Montego también son muy vagas y genéricas, pues las mismas no se refieren a la protección *strictu sensu* de las especies, sino a su explotación y conservación. Sin embargo, se debe mencionar que la obligación general de proteger y preservar el medio ambiente marino, regulada en el artículo 192, también se aplica a las especies marinas dondequiera que se encuentren, es decir, con independencia de que se encuentren en zonas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional o no. La única disposición relativa a las especies marinas diezmadas, amenazadas o en peligro es el ya comentado artículo 194.5. Otra disposición interesante relativa a otra clase de especies marinas es el artículo 196.1. Según el mismo:

Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por [...] la introducción intencional o accidental en un sector determinado del medio marino de especies extrañas o nuevas que puedan causar en él cambios considerables y perjudiciales.

Al mismo tiempo, debe señalarse que el régimen de las pesquerías regulado para la zona económica exclusiva y para la alta mar se basa, en ambos casos, en el criterio del máximo rendimiento sostenible al determinar la captura permisible de recursos vivos (arts. 61 y 119). Pero este planteamiento ha sido criticado por los ecologistas, quienes consideran que lleva a la sobreexplotación de las especies, en vez de a la protección y conservación de la diversidad biológica existente en los mares y océanos del mundo.

La Convención de Bahía Montego también contiene disposiciones específicas para determinados grupos de especies, tales como las poblaciones que se encuentran dentro de las zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños, o tanto dentro de la zona económica exclusiva como en un área más allá de ésta y ad-

⁴⁹ *Ibid.*, artículo 118. Sobre este particular, *vid.* BADENES CASINO, M., *La crisis de la libertad de pesca en alta mar*, 1997, McGraw-Hill.

yacente a ella ⁵⁰, las especies altamente migratorias ⁵¹, los mamíferos marinos ⁵², las especies anádromas ⁵³, las catádromas ⁵⁴ y las sedentarias ⁵⁵ (arts. 63 a 68, 116 y 120).

Estas disposiciones sobre tipos concretos de especies establecen, con distinta intensidad según los casos, un deber general de cooperar entre el Estado ribereño y los Estados de pesca a distancia, ya sea directamente, ya sea por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies tanto en la zona económica exclusiva, como en la alta mar. Es decir, incluso para estos supuestos especiales las disposiciones de la Convención de Bahía Montego están dirigidas a regular la explotación y conservación de estas especies, más que a su protección ecológica.

La única excepción a esta regla se refiere al supuesto de los mamíferos marinos. Por lo que respecta a la conservación y administración de los mamíferos marinos que se encuentren en alta mar, el artículo 120 de la Convención de Bahía Montego permite una mayor protección de dichas especies marinas. Este artículo se remite al artículo 65 de la Convención de Bahía Montego, aplicable a la zona económica exclusiva, y que dispone que los Estados ribereños o las organizaciones competentes podrán prohibir, limitar o reglamentar la explotación de los mamíferos marinos de una forma más estricta que lo previsto en la Convención de Bahía Montego respecto

⁵⁰ Vid. 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 (Nueva York, 4 de agosto de 1995). Sobre este Acuerdo, vid. BADENES CASINO, M., «Las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias en el Derecho Internacional», *Anuario de Derecho Internacional*, 12, 1996, págs. 147-201, así como la abundante bibliografía allí citada.

⁵¹ Aunque la Convención de Bahía Montego no define el concepto de especies altamente migratorias, sin embargo las mismas comprenden únicamente las diecisiete especies enumeradas en su Anexo I. Sobre la regulación de las especies altamente migratorias, vid., entre otros: DE KLEMM, C., «Migratory Species in International Law», *Natural Resources Journal*, 29, 1989, págs. 935-978; BURKE, W., «The Law of the Sea Convention Provisions on Conditions of Access to Fisheries Subject to National Jurisdiction», *Oregon Law Review*, 63, 1984, págs. 107-108; CATILLA, J. C.; ORREGO VICUÑA, F., «Migratory Species and the Coordination of Fisheries Policies within Certain Exclusive Economic Zones: The South Pacific», *Ocean Management*, 9, 1984, págs. 21-33; JOSEPH, J.; GREENOUGH, J. W., *International Management of Tuna, Porpoises and Billfish. Biological, Legal and Political Aspects*, 1979; BURKE, W., «Highly Migratory Species in the New Law of the Sea», *Ocean Development and International Law*, 14/3, 1984, págs. 273-314.

⁵² Vid. *infra*.

⁵³ Se consideran especies anádromas aquellas que, después de pasar la primera etapa de su existencia en los ríos, emigran al mar y vuelven a su río de origen para desovar. Sobre las mismas, vid. COPES, «The Law of the Sea and Management of Anadromous Fish Stocks», *Ocean Development and International Law*, 4/3, 1977, págs. 233 y ss.; BURKE, W., «Anadromous Species and the New International Law of the Sea», *Ocean Development and International Law*, 22/2, 1991, págs. 95-131.

⁵⁴ Se consideran especies catádromas aquellas especies que viven en agua dulce y se reproducen en el mar. Vid. CHURCHILL, R. R.; LOWE, A. V., *The Law of the Sea*, 1985, Manchester, Manchester University Press, págs. 208 y ss.

⁵⁵ Con la expresión «organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias», la Convención de Bahía Montego se refiere a aquellos organismos que en el período de explotación están inmóviles en el lecho del mar o en su subsuelo o sólo pueden moverse en constante contacto físico con el lecho o el subsuelo (art. 77.4). Esta disposición reproduce literalmente el contenido del artículo 2.4 de la Convención sobre la plataforma continental (Ginebra, 29 de abril de 1958).

de los demás recursos biológicos en general. Además, las medidas de conservación aplicables a los mamíferos marinos no están sometidas al objetivo de lograr la utilización óptima de estas especies, sino que prima el objetivo de la protección. Ello implica que las consideraciones de naturaleza socio-económica que, en ocasiones, pueden justificar la sobreexplotación de un recurso, no juegan su papel en la explotación de los mamíferos marinos ⁵⁶.

III. LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, DE SU FAUNA Y DE SU FLORA EN LAS NORMAS INTERNACIONALES DE ÁMBITO REGIONAL

Junto a los tratados internacionales de ámbito mundial que protegen a la Naturaleza, a su fauna y su flora, coexisten un número importante y creciente de normas internacionales que también persiguen su protección y conservación, aunque en un ámbito geográfico regional determinado. Estas normas regionales son el resultado de la colaboración internacional articulada a través de organizaciones regionales de cooperación (tales como la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana, el Consejo de Europa, el BENELUX o la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo ⁵⁷), de organizaciones de integración supranacional (como la Comunidad Europea ⁵⁸), de los programas regionales de organizaciones internacionales de cooperación de ámbito mundial (como el Programa de mares regionales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ⁵⁹), o son fruto directo de la cooperación entre los Estados interesados en una determinada región

⁵⁶ Sobre este particular, *vid.* HEY, E., *The Regime for the Exploitation of Transboundary Marine Fisheries Resources*, 1989, Dordrecht, Martinus Nijhoff, pág. 62. Sobre las medidas de protección de ballenas y focas, *vid. infra*.

⁵⁷ Fruto de su trabajo son, entre otros: la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (Washington, DC, 12 de octubre de 1940); la Convención africana sobre la conservación de la Naturaleza y de los recursos naturales (Argel, 15 de septiembre de 1968); el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979); la Convención del BENELUX sobre la conservación de la Naturaleza y la protección de los paisajes (Bruselas, 8 de junio de 1982); y el Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias de América Central (Managua, 5 de junio de 1992).

⁵⁸ Principalmente, la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestre.

⁵⁹ Por ejemplo, en el marco del Programa de mares regionales del PNUMA se han adoptado: el Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo (Ginebra, 3 de abril de 1982); el Protocolo relativo a zonas protegidas y a la flora y fauna silvestres de la región del África Oriental (Nairobi, 21 de junio de 1985); el Acuerdo sobre la conservación de la Naturaleza y los recursos naturales (Kuala Lumpur, 9 de julio de 1985); el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste (Paipa, Colombia, 21 de septiembre de 1989); el Protocolo relativo a las áreas y a la flora y fauna silvestres especialmente protegidas del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe (Kingston, 18 de enero de 1990); y el Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo (Barcelona, 10 de junio de 1995).

geográfica⁶⁰. De todas estas normas regionales, a continuación se comentarán aquellas que tienen un interés más directo para el Estado español.

A) La obra del Consejo de Europa

La obra del Consejo de Europa en este campo está representada principalmente por el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979)⁶¹, que es un acuerdo internacional directamente influenciado por la Declaración de Estocolmo⁶². Una vez más, el Convenio de Berna vincula la posible existencia de zonas especialmente protegidas con la protección de la fauna y de la flora⁶³. Pero el Convenio de Berna, aunque es un acuerdo internacional de ámbito regional, pretende proteger la vida silvestre europea a lo largo de toda su área de distribución geográfica y, en consecuencia, el Comité de Ministros del Consejo de Europa puede invitar a cualquier Estado no europeo a adherirse al Convenio de Berna para lograr este objetivo⁶⁴. Teniendo en cuenta esta característica, resulta evidente que el Convenio de Berna constituye una mejora respecto de otros convenios regionales⁶⁵, tanto desde un punto de vista geográfico (los Estados no europeos pueden ser Partes Contratantes del Convenio de Berna), como desde un punto de vista jurídico (las Partes no deben limitar la aplicación del Convenio de Berna a su territorio).

⁶⁰ Como es el caso de la Convención para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos (Cambera, 20 de mayo de 1980), publicada en el *BOE* de 25 de mayo de 1985, o del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente (Madrid, 4 de octubre de 1991) publicado en el *BOE* de 18 de febrero de 1998.

⁶¹ Otros convenios internacionales adoptados por el Consejo de Europa que versan sobre esta materia son: el Convenio europeo sobre protección de los animales vertebrados utilizados con fines experimentales y otros fines científicos, hecho en Estrasburgo el 18 de marzo de 1986 (*BOE* de 25 de octubre de 1990); el Convenio europeo de protección de los animales en explotaciones ganaderas, hecho en Estrasburgo el 10 de marzo de 1976 (*BOE* de 28 de octubre de 1988); el Convenio europeo sobre la protección de animales durante el transporte internacional, hecho en Estrasburgo el 13 de diciembre de 1968 (*BOE* de 6 de noviembre de 1975); el Protocolo adicional al Convenio europeo sobre la protección de animales durante el transporte internacional, hecho en Estrasburgo el 10 de mayo de 1979 (*BOE* de 13 de abril de 1990).

⁶² Su texto está publicado en el *BOE* de 1 de octubre de 1986. Su Anejo I fue modificado el 3 de diciembre de 1993 (*BOE* de 21 de mayo de 1997); sus Anejos II y III fueron actualizados el 11 de diciembre de 1987 (*BOE* de 7 de junio de 1988 con corrección de errores en el *BOE* de 16 de agosto de 1988 y en el *BOE* de 5 de diciembre de 1988). Posteriormente, el 6 de diciembre de 1996 se volvieron a enmendar los Anejos I y II (*BOE* de 7 de junio de 1997). Cabe recordar que, en el párrafo octavo del Preámbulo, los Estados miembros del Consejo de Europa y los demás signatarios de este Convenio se declaran «conscientes de que existen peticiones de medidas comunes, procedentes de gobiernos o de instancias internacionales, concretamente las hechas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, de 1972, y la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa».

⁶³ El sexto párrafo de su Preámbulo afirma que: «Conscientes de que la conservación de los hábitat naturales es uno de los factores esenciales para la protección y preservación de la flora y de la fauna silvestres».

⁶⁴ Por ejemplo, tanto Senegal (desde el 13 de abril de 1987), como Burkina Faso (desde el 14 de junio de 1990), son Partes en el Convenio de Berna.

⁶⁵ Cfr. MAFFEI, M. C., «The Protection of Endangered Species of Animals in the Mediterranean Sea». En: Edward L. MILES; Tullio TREVES (eds.), *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, 1993, págs. 281 y ss.

Al mismo tiempo, el Convenio de Berna es uno de los tratados internacionales más avanzados de su clase ⁶⁶ y, en este sentido, su Preámbulo reconoce que:

[...] la flora y la fauna silvestres constituyen un patrimonio natural de un valor intrínseco, económico, recreativo, cultural, científico y estético, que importa preservar y transmitir a las generaciones futuras.

Resulta obvio que si la fauna y flora silvestres tienen un valor intrínseco propio, entonces todas las especies deben ser preservadas, con independencia tanto de si están sobreexplotadas o no, como si de están amenazadas de extinción o no. En consecuencia, el artículo 1.1 expresamente afirma que:

[...] el presente Convenio tiene como objeto garantizar la conservación de la flora y de la fauna silvestres y de sus hábitat naturales —concretamente de las especies y de los hábitat cuya conservación requiere la cooperación de varios Estados— y fomentar esa cooperación.

Este enfoque no prejuzga, sin embargo, que:

[...] se concede una especial atención a las especies amenazadas de extinción y vulnerables, incluidas las especies migratorias (art. 1.2).

Respecto de las zonas especialmente protegidas, cabe señalar que el Convenio de Berna crea dos clases diferentes de obligaciones. En primer lugar, cada Parte Contratante debe asegurar la protección de los hábitat de las especies silvestres de la flora y de la fauna (art. 4.1). Aunque esta disposición parezca imponer una obligación absoluta de proteger todos los hábitat, debe resaltarse que la misma expresamente menciona que las Partes Contratantes deben especialmente salvaguardar los hábitat de las especies de flora y de fauna estrictamente protegidas incluidas en los Anejos I y II. En segundo lugar, las Partes Contratantes se comprometen a prestar una atención especial a la protección de las zonas que son importantes para las especies migratorias (art. 4.3). Pero, en este caso, esta disposición tampoco tiene un carácter absoluto, dado que sólo se refiere a las especies migratorias que están incluidas en los Anejos II y III, y que estén situados convenientemente, con respecto a las rutas de migración, como áreas para pasar el invierno, para reagruparse, alimentarse, reproducirse o efectuar la muda.

Por lo que se refiere a la protección de las especies, el Convenio de Berna establece diferentes medidas de protección según se trate de: especies de flora estrictamente protegidas (que están enumeradas en el Anejo I); especies de fauna estrictamente protegidas (enumeradas en el Anejo II); y especies de fauna protegidas (enumeradas en el Anejo III).

Las medidas de protección previstas para las especies de flora estrictamente protegidas, consisten en la prohibición de coger, recolectar, cortar o desarraigar inten-

⁶⁶ Cfr. IMBERT, P. H., «La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe — Exception ou étape?» *Annuaire Français de Droit International*, 25, 1979, págs. 726 y ss.

cionadamente dichas plantas. También se puede prohibir, cuando sea necesario, la posesión o comercialización de estas especies (art. 5). Por su parte, las medidas de protección para las especies de fauna estrictamente protegidas contemplan concretamente la prohibición de todas las formas de captura, de posesión y de muerte intencionadas; el deterioro o la destrucción intencionados de los lugares de reproducción o de las zonas de reposo; la perturbación intencionada de la fauna silvestre, especialmente durante el período de reproducción, crianza e hibernación; la destrucción o recolección intencionadas de huevos, dondequiera que se encuentren en la Naturaleza, o su posesión aunque estén vacíos; la posesión y el comercio interior de dichos animales, vivos o muertos, incluidos los disecados, y de cualquier parte o de cualquier producto, fácilmente identificables, obtenidos a partir del animal (art. 6). Por otro lado, las medidas de protección para las especies de fauna protegida comprenden particularmente el establecimiento de períodos de cierre u otras medidas reglamentarias de explotación; la prohibición temporal o local de la explotación, si a ello hubiere lugar, con el fin de permitir que las poblaciones existentes vuelvan a alcanzar un nivel satisfactorio; la reglamentación, si fuera necesaria, de la venta, posesión, transporte u oferta para la venta de animales silvestres, vivos o muertos (art. 7.3).

Además de esas medidas de protección, las Partes Contratantes se comprometen a coordinar sus esfuerzos para la conservación de las especies migratorias enumeradas en los Anejos II y III, y cuya área de distribución se extienda por sus territorios (art. 10.1). Finalmente, cabe destacar que las Partes Contratantes deberán prohibir la utilización de todos los medios no selectivos de captura y muerte, así como la utilización de todos los medios capaces de causar localmente la desaparición, o turbar seriamente la tranquilidad, de las poblaciones de una especie (art. 8). Esta disposición comprende, aunque no exclusivamente, los medios y métodos de caza y otras formas de explotación prohibidos, que se enumeran en el Anejo IV.

B) La acción de la Comunidad Europea

Cabe resaltar, de una parte, que la Comunidad Europea ha participado en numerosos foros internacionales y ha firmado numerosos convenios internacionales relativos a la protección y conservación de la Naturaleza, de la fauna y de la flora contra distintas actividades humanas que ponen en peligro su subsistencia⁶⁷. Entre los mismos, cabe destacar que la Comunidad Europea es Parte Contratante en la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Washington, 3 de marzo de 1973)⁶⁸; en el Convenio relativo a la conservación de

⁶⁷ Cfr. ROVIRA DAUDÍ, M.^a J., «Hacia la configuración jurídica de la política comunitaria del medio ambiente», *Anuario de Derecho Internacional*, 12, 1996, págs. 577-614.

⁶⁸ La Comunidad lo firmó y adoptó mediante el Reglamento CEE n.º 3626/82, de 3 de diciembre de 1982, relativo a la aplicación en la Comunidad del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (*JOCE* n.º L 384, de 31 de diciembre de 1982, págs. 1 y ss.), que ha sufrido diversas modificaciones, como la contenida en el Reglamento CEE n.º 1970/92, del 30 de junio de 1992 (*DOCE* n.º L 201).

la vida silvestre y del medio natural de Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979) ⁶⁹; en la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 23 de junio de 1979) ⁷⁰; en la Convención para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos (Cambera, 20 de mayo de 1980) ⁷¹; en el Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992) ⁷²; etc.

Cabe igualmente recordar que, en el ámbito de la protección de las especies de aves silvestres, en diciembre de 1974 la Comisión emitió una Recomendación dirigida a los Estados miembros relativa a la protección de las aves y de sus hábitat ⁷³. En esta Recomendación, la Comisión exhortó a los Estados miembros a que suscribieran el Convenio para la protección de las aves (París, 18 de octubre de 1950) y el Convenio relativo a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, 2 de febrero de 1971).

Por otra parte, se debe señalar que la acción normativa de la Comunidad Europea en materia de conservación de la diversidad biológica también ha sufrido una evolución en la que es fácilmente constatable el paso de planteamientos sectoriales hacia enfoques más globales u omnicomprensivos ⁷⁴.

1. *La protección sectorial de las especies*

En un primer momento, la acción normativa de la Comunidad Europea en materia de conservación de la diversidad biológica se basó en un enfoque sectorial. Este enfoque normativo de carácter sectorial se desarrolló sobre la base de conceder una protección directa a algunas especies vivas, fundamentalmente las aves, así como también una protección indirecta de algunas especies, ora mediante el establecimiento de prohibiciones a las transacciones comerciales de los productos derivados de ciertas especies, ora al realizar las evaluaciones de impacto ambiental de determinados proyectos públicos y privados.

El primer paso en la materia estuvo representado por la adopción de la Directiva (CEE) 79/409 del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las

⁶⁹ La Comunidad se adhirió al Convenio de Berna mediante una Decisión de 3 de diciembre de 1981 (JOCE n.º L 38, de 10 de febrero de 1982, págs. 47 y ss.).

⁷⁰ Vid. la Decisión de la Comunidad Europea de 24 de junio de 1982 (JOCE n.º L 210, de 19 de julio de 1982, págs. 11 y ss.).

⁷¹ Adoptada por la Comunidad mediante la Decisión del Consejo de 4 de septiembre de 1981 (JOCE n.º L 252, de 5 de septiembre de 1981, págs. 27 y ss.).

⁷² Adoptado por la Comunidad mediante la Decisión del Consejo de 25 de octubre de 1993 (DOCE n.º L 309, de 13 de diciembre de 1993, págs. 1 y ss.).

⁷³ JOCE n.º L 21, de 28 de enero de 1975.

⁷⁴ Vid., en general, GARCÍA-VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, R.; MURIEL PALOMINO, J. M., «El Medio ambiente: Conservación de los espacios protegidos en la legislación comunitaria», *Gaceta Jurídica de la CE*, D-19, 1993, págs. 69-117.

aves silvestres⁷⁵. Ésta es una de las directivas ambientales más importantes que ha adoptado la Comunidad Europea, siendo su aplicación práctica excesivamente polémica⁷⁶. Las razones que llevaron a la adopción de la Directiva de las aves silvestres se recogen en su exposición de motivos, donde se señala que se ha constatado que en el territorio europeo de los Estados miembros existe una gran cantidad de especies de aves, que viven normalmente en estado silvestre y que padecen una regresión en su población, lo que constituye un grave peligro para la conservación del medio natural, en particular debido a la amenaza que supone para el equilibrio biológico. La Directiva especifica que estas aves pertenecen en gran parte a especies migratorias, lo que les hace formar parte de un patrimonio común, siendo un problema ambiental típicamente transfronterizo que implica unas responsabilidades comunes.

El campo de aplicación de la Directiva se delimita en su artículo 1, abarcando:

[...] la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado. Tendrá como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación.

En consecuencia, no se protege sólo a las aves, sino también a sus huevos, nidos y hábitat (art. 1.2)⁷⁷. Las obligaciones que asumen los Estados miembros consisten en tomar todas las medidas que sean necesarias para mantener o adaptar las pobla-

⁷⁵ Publicada en el *JOCE* n.º L 103, de 25 de abril de 1979, págs. 1 y ss. Esta Directiva ha sido modificada en diversas ocasiones, con el objeto de adecuar la lista de las especies protegidas ya sea a las sucesivas ampliaciones de la Comunidad, ya sea por reestructuraciones técnicas que tienen en cuenta los conocimientos más recientes de la situación de la avifauna. Sobre esta Directiva, *vid.* RIECHENBERG, R., «La Directiva sobre la protección de las aves salvajes: un hito en la política comunitaria del medio ambiente», *Revista de Instituciones Europeas*, 1990-2, 1990, págs. 369-441.

⁷⁶ Entre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la Directiva de las aves silvestres, véanse las Sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión c. Bélgica, 274/85, *Rec. 1987*, págs. 3029 y ss.; de 19 de septiembre de 1987, Comisión c. República Federal Alemana, 412/85, *Rec. 1987*, págs. 3503 y ss.; de 27 de abril de 1988, Comisión c. Francia, 252/85, *Rec. 1988*, págs. 2243 y ss.; de 15 de marzo de 1990, Comisión c. Países Bajos, 339/87, *Rec. 1990*, págs. 851 y ss.; de 23 de mayo de 1990, Van der Burg, 168/89, *Rec. 1990*, págs. 2143 y ss.; de 17 de enero de 1991, Comisión c. Italia, 334/89, *Rec. 1991*, págs. 93 y ss.; de 17 de enero de 1991, Comisión c. Italia, 157/89, *Rec. 1991*, págs. 57 y ss.; de 28 de febrero de 1991, Comisión c. República Federal Alemana, 57/89, *Rec. 1991*, págs. 825 y ss.; de 2 de agosto de 1993, Comisión c. España, 355/90; etc. Sobre esta última sentencia, *vid.* FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., «El incumplimiento de Derecho Comunitario en las Marismas de Santoña» (comentario a la sentencia del TJCE de 2 de agosto de 1993, Comisión c. España, C-355/90), *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, 1994, págs. 137-156. *Vid.* igualmente la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de octubre de 1988 sobre la aplicación en la Comunidad Europea de la Directiva sobre las aves silvestres (*DOCE* n.º C 290, de 14 de noviembre de 1988, págs. 137 y ss.).

⁷⁷ La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha remarcado el carácter omnicompreensivo o globalizador de esta disposición, al señalar que la legislación nacional de ejecución de esta Directiva debe extender su protección a todas las especies de aves que viven en el territorio europeo de los Estados miembros y no debe limitarse exclusivamente al territorio de un Estado miembro en particular, ni tampoco debe circunscribirse a preservar el patrimonio biológico nacional. *Vid.* las sentencias citadas de 8 de julio de 1987, puntos 21 y ss.; y de 27 de abril de 1988, puntos 13 y ss.

ciones de todas las especies de aves contempladas en esta Directiva en un nivel que corresponda a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas (art. 2) ⁷⁸. Para alcanzar este objetivo, la Directiva de las aves silvestres establece dos tipos de medidas: las que persiguen conservar los hábitat (arts. 3 y 4) y las tendentes a asegurar la protección de las especies de aves, regulando su captura (arts. 5 a 9).

Las medidas de conservación de los hábitat ⁷⁹ podrán consistir en: la creación de zonas de protección; el mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitat que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección; el restablecimiento de los biotopos destruidos; y en el desarrollo de nuevos biotopos (art. 3). Además, el artículo 4 impone a los Estados miembros medidas de conservación especiales en cuanto al hábitat de las especies de aves mencionadas en el Anexo I. Estas medidas especiales para los hábitat persiguen asegurar la supervivencia y reproducción en su área de distribución de las especies de aves que, por sus condiciones, son más vulnerables (las amenazadas de extinción, las vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitat, las raras o aquellas que requieran una atención particular por el carácter específico de su hábitat). Los Estados miembros deberán establecer zonas de protección especial en los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el Anexo I dentro de la zona marítima y terrestre en que se aplica esta Directiva ⁸⁰. Igualmente, los Estados miembros deberán adoptar medidas semejantes respecto de

⁷⁸ Aunque en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha admitido la necesidad teórica de que la protección de las aves deba ser contrapesada con otras exigencias, como las de orden económico, sin embargo el Tribunal se ha inclinado siempre por otorgar prioridad a las exigencias de carácter ecológico, rechazando las consideraciones económicas que han invocado los Estados miembros, excepto si obedecen «a un interés general superior» que jamás ha concretado en su jurisprudencia. Así, en su Sentencia de 2 de agosto de 1993, el TJCE rechazó las consideraciones económicas alegadas por el Estado español, afirmando en el párrafo 18 de su sentencia que los Estados miembros «no están facultados para invocar a su albedrío razones para establecer excepciones basadas en la consideración de otros intereses». Razones que para ser admisibles «deben obedecer a un interés general superior a aquel al que responde el objetivo ecológico previsto por la Directiva. En particular, no se pueden tomar en consideración los intereses enunciados en el artículo 2 de la Directiva, a saber, las exigencias económicas y recreativas. A este respecto, este Tribunal de Justicia declaró efectivamente, en sus Sentencias de 8 de julio de 1997, que esta disposición no constituía una excepción autónoma al régimen de protección establecido por la Directiva». *Ibid.*, párrafo 19.

⁷⁹ Téngase en cuenta a este respecto la Directiva comunitaria número 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, sobre la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestre, que será comentada posteriormente.

⁸⁰ Aunque en un primer momento la jurisprudencia del TJCE reconoció que los Estados miembros gozan de «un cierto margen de apreciación» al escoger los territorios más apropiados para calificarlos como zona de protección especial (por ejemplo, en su Sentencia de 28 de febrero de 1991), posteriormente se ha variado esta doctrina jurisprudencial. En la Sentencia de 2 de agosto de 1993, se restringió este margen de apreciación en la medida en que el TJCE declaró el incumplimiento de la Directiva por España al no haber calificado a las Marismas de Santoña como zona de protección especial, procediendo el TJCE a realizar directamente esta calificación en sustitución del Estado español. En opinión del Tribunal: «Si bien es cierto que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las zonas de protección especial, sin embargo la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos, determinados por la Directiva, tales como, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el Anexo I y, por otra, la calificación de un hábitat como zona húmeda» (párrafo 26).

las especies migratorias no contempladas en el Anexo I, concretadas en la asignación de una importancia particular a la protección de las zonas húmedas, en especial a las de importancia internacional ⁸¹.

Por lo que se refiere a las medidas de protección directa de las aves, la Directiva establece un régimen general de protección de todas las especies de aves y diversos regímenes particulares en atención a diversos grupos de aves. Así, por una parte, el régimen general de protección de todas las aves incluye la prohibición de:

- a) matarlas o capturarlas de forma intencionada, sea cual fuera el método empleado;
- b) destruir o dañar de forma intencionada sus nidos y sus huevos y quitar sus nidos;
- c) recoger sus huevos en la Naturaleza y retenerlos, aún estando vacíos;
- d) perturbarlos de forma intencionada, en particular durante el período de reproducción y de crianza, en la medida en que la perturbación tuviera un efecto significativo en cuanto a los objetivos de la presente Directiva;
- e) retener las aves de especies cuya caza y captura no estén permitidas (art. 5).

En cuanto a los regímenes particulares de protección, debe mencionarse que las aves incluidas en el Anexo I de esta Directiva están sujetas a medidas de especial protección que también afectan a sus hábitat a fin de asegurar su supervivencia y reproducción, prohibiéndose la caza e introduciendo medidas restrictivas a su comercio. Sin embargo, las aves incluidas en el Anexo II de la Directiva se pueden cazar bajo condiciones tasadas y siempre que la práctica de la caza, incluyendo, en su caso, la cetrería, respete los principios de una utilización razonable y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de las especies de aves afectadas. Para las especies de aves incluidas en el Anexo III, los Estados miembros pueden permitir su caza y su comercio siempre que lo autorice previamente la Comisión, utilizando un procedimiento administrativo de consultas, estudios, autorizaciones o permisos entre los Estados miembros y la Comisión. Además, se prohíbe el recurso a cualquier medio, instalación o método de captura o muerte masiva o no selectiva o que pudiera causar la desaparición local de una especie y, en particular, los enumerados en el Anexo IV de la Directiva sobre las aves.

La protección sectorial de carácter indirecto para ciertas especies, se estableció fundamentalmente mediante dos vías distintas. Por una parte, mediante el establecimiento de prohibiciones a las transacciones comerciales de los productos derivados de ciertas especies. Estas prohibiciones se han justificado por distintos motivos. En primer lugar, se ha restringido el comercio en el interior del territorio de la Comunidad de los productos derivados de algunas especies en peligro grave de extin-

⁸¹ Según el TJCE: «sobre la relación entre los artículos 3 y 4 de la Directiva, procede recordar que la primera de estas disposiciones impone obligaciones de carácter general, a saber, la obligación de garantizar una diversidad y una superficie de hábitat para todas las especies de aves contempladas por la Directiva, mientras que la segunda contiene obligaciones específicas que afectan a las especies de aves enumeradas en el Anexo I y a las especies migratorias no contempladas en este Anexo». *Ibid.*, párrafo 23.

ción. Cabe recordar a este respecto el Reglamento del Consejo de 20 de enero de 1981, prohibiendo la importación en la Comunidad de productos derivados de las ballenas para fines comerciales⁸². En segundo lugar, se ha prohibido el comercio de pieles y productos manufacturados de determinadas especies de animales salvajes originarias de países que utilizan para su captura ceptos o métodos no conformes a las normas internacionales de captura no cruel, tal y como se dispuso en el Reglamento (CEE) n.º 3254/91 del Consejo, de 4 de noviembre de 1991, por el que se prohíbe el uso de ceptos en la Comunidad y la introducción en la Comunidad de pieles y productos manufacturados de determinadas especies animales salvajes originarias de países que utilizan para su captura ceptos o métodos no conformes a las normas internacionales de captura no cruel⁸³. Incluso abundando en el desarrollo del trato no cruel a los animales, el Consejo adoptó la Directiva 86/609/CEE, para la protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos con la finalidad de limitar los experimentos con animales⁸⁴. En tercer lugar, se han producido también restricciones comerciales debido a una combinación de los dos motivos anteriores. Éste sería el caso, por ejemplo, de la Directiva 83/129/CEE, del Consejo de 28 de marzo de 1983, relativa a la prohibición de importar a los Estados miembros las pieles de ciertas crías de focas y de los productos derivados⁸⁵. Aunque la vigencia inicial de esta última Directiva estaba prevista hasta 1985, su vigencia fue prorrogada el 27 de septiembre de 1985 por cuatro años más⁸⁶ y el 8 de junio de 1989 se prorrogó por tiempo indefinido⁸⁷.

Por otra parte, la protección sectorial indirecta de ciertas especies también se persiguió al regular las evaluaciones de impacto ambiental de determinados proyectos públicos y privados. Debe recordarse a este respecto que el artículo 3 de la Directiva (CEE) 85/337 del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente⁸⁸ estableció que para la evaluación de las repercusiones ambientales de determinados proyectos públicos y privados es obligatorio tener en cuenta los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre:

⁸² Su texto está publicado en *JOCE* n.º L 39, de 12 de febrero de 1981. Cabe mencionar igualmente que, el 10 de julio de 1991, la Comisión presentó una propuesta de Directiva al Consejo sobre los requisitos mínimos para el mantenimiento de animales en parques zoológicos. Su objetivo era lograr la armonización de las diversas disposiciones legislativas nacionales con vistas a lograr una normativa eficaz en el ámbito de la protección y conservación de la fauna y de la flora, sobre todo por lo que se refiere a la reglamentación del comercio con especies amenazadas [*DOCE* n.º C 249, de 24 de septiembre de 1991, págs. 14 y ss., COM (91) 177].

⁸³ Publicado en el *DOCE* n.º L 308, de 9 de noviembre de 1991, págs. 1 y ss. Este Reglamento se aplica a las pieles y productos manufacturados procedentes de las siguientes especies: castor, nutria, coyote, lobo, lince, lince rojo, marta cibelina, mapache, rata almizclera, pekán, tejón, marta y armiño.

⁸⁴ *DOCE* n.º C 255/250, de 9 de abril de 1983. En enero de 1990, la Comisión estableció un Comité consultivo sobre la protección de los animales utilizados para la experimentación y otros fines científicos (*DOCE* n.º L 44, de 20 de febrero de 1990, págs. 30 y ss.).

⁸⁵ Publicada en el *JOCE* n.º L 91, de 19 de abril de 1983. Esta Directiva tuvo un antecedente claro en una Resolución adoptada por iniciativa propia del Parlamento Europeo (*DOCE* n.º C 87, de 5 de abril de 1982, págs. 87 y ss.).

⁸⁶ *DOCE* n.º L 259, de 1 de octubre de 1985.

⁸⁷ Directiva 89/370/CEE, *DOCE* n.º L 163, de 14 de junio de 1989, págs. 37 y ss.

⁸⁸ Publicada en el *DOCE* n.º L 175, de 5 de julio de 1985.

- el hombre, la fauna y la flora,
- el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje,
- la interacción entre los factores mencionados en los párrafos anteriores,
- los bienes materiales y el patrimonio cultural.

2. *Hacia un planteamiento global: la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres*

Aparte de la adopción de una serie de medidas comunitarias de alcance limitado para la conservación de la Naturaleza ⁸⁹, se puede considerar que el planteamiento global u omnicompreensivo en la normativa de la Comunidad Europea relativa a la conservación de la diversidad biológica también se inició en el año 1992, con la aprobación de la Directiva número 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, sobre la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres ⁹⁰. Según su Preámbulo, las principales razones que llevaron a la adopción de la Directiva sobre los hábitat naturales son dos ⁹¹. Por una parte, la consideración de que en el territorio europeo de los Estados miembros los hábitat naturales siguen degradándose y que un número creciente de especies silvestres están gravemente amenazadas. Por otra parte, esta Directiva también se adoptó porque los hábitat y las especies amenazadas forman parte del patrimonio natural de la Comunidad y las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo un carácter transfronterizo, que hace necesario tomar medidas a nivel comunitario a fin de conservarlos.

Por ello, el objetivo de esta Directiva se fija del siguiente modo en su artículo 2:

1. La presente Directiva tiene como objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado.
2. Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favora-

⁸⁹ Por ejemplo, el Reglamento (CEE) n.º 3529/86, de 17 de noviembre de 1986, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra los incendios (*DOCE* n.º L 3267, de 21 de noviembre de 1986, págs. 2 y ss.), modificado por el Reglamento (CEE) n.º 2158/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992 (*DOCE* n.º L 217, de 31 de julio de 1992, págs. 3 y ss.) y desarrollado por el Reglamento (CEE) n.º 1091/94, de la Comisión de 29 de abril de 1994 (*DOCE* n.º L 125, de 18 de julio de 1994, págs. 1 y ss.); el Reglamento (CEE) n.º 2078/92, de 30 de junio de 1992, relativo a los métodos de productos agrícolas compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente así como del espacio natural (*DOCE* n.º L 215, págs. 85 y ss.); y el Reglamento (CEE) n.º 2080/92, de 30 de junio de 1992, que instituye un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura (*DOCE* n.º L 215, págs. 96 y ss.).

⁹⁰ Publicada en el *DOCE*, n.º L 206, de 22 de julio de 1992. Sobre la misma, *vid.* SADELEER, N., «La directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages: vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 364, 1993, págs. 24-32.

⁹¹ El origen de esta Directiva fue la necesidad de aplicar efectivamente las obligaciones establecidas en el Convenio de Berna de 1979, considerándose necesaria la coordinación y la vigilancia de la Comisión.

ble, de los hábitat naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario ⁹².

Las medidas que se adopten de conformidad con esta Directiva deberán estar dirigidas a la conservación de los hábitat (arts. 3 a 11) o a la protección de las especies (arts. 12 a 16).

La conservación de los hábitat se llevará a cabo siguiendo la misma técnica empleada en la Directiva de las aves silvestres. En consecuencia, la clasificación y delimitación de zonas y lugares especiales de conservación corresponde a los Estados miembros y subsidiariamente en concertación a la Comisión Europea, aunque la decisión final la deberá adoptar el Consejo por unanimidad.

Con este procedimiento, se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada «Natura 2000». La red Natura 2000 está compuesta por dos tipos distintos de hábitat. Por una parte, está compuesta por los hábitat naturales que figuran en el Anexo I, que se titula «Tipos de hábitat naturales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación» ⁹³. Por otra parte, la red Natura 2000 también estará compuesta por los hábitat de las especies ⁹⁴ que figuran en el Anexo II, que se titula «Especies animales y vegetales de interés comunitario» ⁹⁵ para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación». La red Natura 2000 incluye también las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva sobre las aves silvestres. La finalidad de la red Natura 2000 es garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable ⁹⁶, de los tipos de hábitat naturales y de los hábitat de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros deben fijar las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, la adopción de planes adecuados de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y de las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales. Los Estados miembros también deben adoptar las medidas apropiadas para evitar en las zonas especiales de conservación el deterioro de los hábitat naturales y de los hábitat de especies. De esta forma, cualquier plan o proyecto que, sin

⁹² Al igual que sucede con la Directiva de las aves silvestres, el artículo 2.3 de la Directiva sobre los hábitat naturales afirma que las medidas que se adopten tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

⁹³ Conforme al artículo 1.c), los «hábitat naturales de interés comunitario» pueden ser de tres tipos: 1. hábitat que se encuentran amenazados de desaparición en su área de distribución natural; 2. hábitat que presentan un área de distribución natural reducida a causa de su regresión o debido a su área intrínsecamente restringida; 3. hábitat que constituyen ejemplos representativos de características típicas de una o de varias de las cinco regiones biogeográficas siguientes: alpina, atlántica, continental, macaronesia y mediterránea.

⁹⁴ Según el artículo 1.f), el «hábitat de una especie» es el medio definido por factores abióticos y bióticos específicos donde vive la especie en una de las fases de su ciclo biológico.

⁹⁵ Por «especies de interés comunitario» se entiende las especies que estén en peligro, que sean vulnerables, raras o endémicas [art. 1.g)].

⁹⁶ Para saber cuando un hábitat natural o un hábitat de especie se encuentran en un estado de conservación favorable, véanse los artículos 1.e) y 1.i) de esta Directiva.

tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para el mismo, pueda afectar de forma apreciable a dichos lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, deberá someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones medio ambientales, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. Tras la realización de la evaluación del impacto ambiental, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión.

Respecto de las medidas de protección de las especies, esta Directiva establece regímenes jurídicos diferenciados según se trate ya sea de especies animales y vegetales de interés comunitario que requieran una protección estricta, y que se listan en el Anexo IV, ya sea de especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la Naturaleza y cuya explotación puedan ser objeto de medidas de gestión, que son las que se enumeran en el Anexo V. De esta forma, por una parte, para las especies de animales y de vegetales incluidas en el Anexo IV se establece un sistema de protección rigurosa que implica la prohibición de:

1. cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la Naturaleza;
2. la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;
3. la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la Naturaleza;
4. el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso;
5. recoger, así como cortar, arrancar o destruir intencionalmente en la Naturaleza las especies de vegetales listadas, en su área de distribución natural;
6. la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes de dichas especies de animales y de vegetales recogidos en la Naturaleza tras la puesta en aplicación de esta Directiva.

Por otra parte, si los Estados miembros lo consideran necesario a la vista de la vigilancia que ellos efectúen sobre el estado de conservación de las especies y de los hábitat, tomarán medidas para que la recogida en la Naturaleza de especímenes de las especies de fauna y flora silvestres que figuran en el Anexo V, así como su explotación, sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable. Estas medidas podrán consistir en:

1. disposiciones relativas al acceso a determinados sectores;
2. la prohibición temporal o local de la recogida de especímenes en la Naturaleza y de la explotación de determinadas poblaciones;
3. la regulación de los períodos y/o de las formas de recogida de especímenes;
4. la aplicación, para la recogida de especímenes, de normas cinegéticas o pesqueras que respeten la conservación de dichas poblaciones;
5. la instauración de un sistema de autorizaciones de recogida de especímenes o de cuotas;

6. la regulación de la compra, venta, comercialización, posesión o transporte con fines de venta de especímenes;

7. la prohibición de todos los medios no selectivos de captura o sacrificio de las especies de fauna silvestre que puedan provocar la desaparición a nivel local o perjudicar gravemente la tranquilidad de las poblaciones de dichas especies.

Como obligaciones complementarias, cabe destacar que los Estados miembros deben elaborar un informe cada seis años sobre la aplicación de las disposiciones que hayan adoptado en el marco de esta Directiva. En él incluirán información sobre todas las medidas de conservación adoptadas, así como la evaluación de las repercusiones de dichas medidas en el estado de conservación de los hábitat y de las especies. Este informe se remitirá a la Comisión, para su control, y estará a disposición del público.

3. *La zona del Mar Mediterráneo*

Desde que, bajo la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), los Estados ribereños del Mediterráneo y la Comunidad Europea aprobaron el Plan de Acción para el Mediterráneo (Barcelona, 4 de febrero de 1975), se ha desarrollado un importante sistema normativo regional para la protección del medio ambiente en la zona del Mar Mediterráneo⁹⁷. Sin embargo, la preocupación jurídica por conservar la biodiversidad mediterránea fue realmente tardía, pues no apareció hasta la adopción del Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo (Ginebra, 3 de abril de 1982)⁹⁸. Además, el Protocolo de Ginebra de 1982 tenía unos objetivos muy limitados, dado que, por una parte, permitía establecer zonas especialmente protegidas⁹⁹ únicamente en los humedales, zonas costeras, aguas interiores y en el mar territorial de los Estados ribereños del Mar Mediterráneo (art. 2). Por otra parte, no contenía ninguna disposición que protegiese a las especies vivas cuando se encontraban fuera de estas zonas protegidas¹⁰⁰. Por ello, no resultó extraño que la propia práctica de los Estados mediterrá-

⁹⁷ Según el artículo 1.1 del Convenio para la protección del medio marino y de la zona costera del Mediterráneo, «la Zona del Mar Mediterráneo comprende las aguas marítimas del Mediterráneo propiamente dicho, con sus golfos y mares tributarios, limitada al Oeste por el meridiano que pasa por el faro del Cabo Espartel, en la entrada del Estrecho de Gibraltar, y al Este por los límites meridionales del Estrecho de los Dardanelos, entre los faros de Mehmetchik y Kumbale».

⁹⁸ Su texto está publicado en el *BOE* de 11 de enero de 1988.

⁹⁹ Estas zonas especialmente protegidas se podían establecer para salvaguardar tanto lugares de valor biológico y ecológico, como lugares de especial importancia por su interés científico, estético, histórico, arqueológico, cultural o educativo (art. 3.2).

¹⁰⁰ En consecuencia, el Protocolo de Ginebra de 1982 no contiene ninguna lista de especies mediterráneas amenazadas o en peligro de extinción que merezcan una especial protección.

neos superase rápidamente los limitados objetivos del Protocolo ginebrino ¹⁰¹, ni que, en la reciente revisión efectuada de los instrumentos jurídicos existentes para la protección del medio ambiente mediterráneo ¹⁰², se adoptase un nuevo Protocolo que sustituirá, cuando entre en vigor, al desfasado Protocolo de Ginebra de 1982.

El nuevo Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo (Barcelona, 10 de junio de 1995) ¹⁰³ persigue, al igual que el Protocolo de Ginebra de 1982, «proteger y, en su caso, mejorar el estado del patrimonio natural y cultural del Mediterráneo». Pero los instrumentos que se van a utilizar a partir de ahora para conseguir este objetivo consisten no sólo en el establecimiento de zonas especialmente protegidas, sino también en la protección y conservación de las especies amenazadas ¹⁰⁴.

Para ello, se ha ampliado notablemente el ámbito geográfico de aplicación del nuevo Protocolo, que ahora se define de la siguiente forma:

La zona a la que se aplica el presente Protocolo será la Zona del Mar Mediterráneo tal y como se delimita en el artículo 1 del Convenio. Incluye también:

- el lecho del mar y su subsuelo;
- las aguas, el lecho del mar y su subsuelo del lado hacia la tierra de la línea de base a partir de la cual se mide la anchura del mar territorial y que se extiende, en el caso de los cursos de agua, hasta el límite del agua dulce;
- las zonas costeras terrestres designadas por cada una de las Partes, incluidos los humedales ¹⁰⁵.

Sin embargo, en la práctica, el nuevo Protocolo de Barcelona no pretende ni limitar exclusivamente su aplicación a la región mediterránea, ni ser obligatorio exclusivamente para sus Partes Contratantes. Como en el caso del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (Berna, 19 de sep-

¹⁰¹ Sobre todo, desde la adopción de la Declaración sobre la segunda década mediterránea (Génova, 13 de septiembre de 1985) y desde la creación en Túnez, el mismo año, del Centro de actividades regionales para zonas especialmente protegidas. Sólo a partir de estos nuevos desarrollos, fue posible la adopción de planes de acción regionales para la protección en el Mediterráneo de las focas monje (1987), de las tortugas marinas (1989) y de los cetáceos (1991). Vid. MAFFEI, M. C., «The Protection of Endangered Species of Animals in the Mediterranean Sea». En: E. L. MILES; T. TREVES (eds.), *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, 1093, págs. 253-298; BADENES CASINO, M., «Los planes de acción para la conservación de las especies mediterráneas en peligro de extinción», Comunicación presentada a las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Palma de Mallorca, 24-26 de septiembre de 1997.

¹⁰² Vid. JUSTE RUIZ, J., «El Plan de Acción para el Mediterráneo 20 años después: la revisión del Convenio de Barcelona y de sus protocolos», *Meridiano Ceri*, 6, 1995, págs. 12-15; BOU FRANCH, V., «Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea», *Anuario de Derecho Internacional*, 12, 1996, págs. 201-251.

¹⁰³ Su texto está publicado en MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, *Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo*, 1996, págs. 121 y ss. Vid. BOU, V., «Protected Areas and Species: The Mediterranean Basin». En: E. ÖZAN (ed.), *Proceedings of The Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*, 1995, vol. 2, págs. 671-696.

¹⁰⁴ Preámbulo, párr. 3.

¹⁰⁵ Art. 2.1.

tiembre de 1979), existe una disposición que persigue proteger a las especies en peligro o amenazadas a lo largo de todo el territorio en el que se desenvuelven, particularmente en el supuesto de que sean especies marinas migratorias (como, por ejemplo, los mamíferos marinos). La forma con la que se aspira a conseguir este objetivo no consiste en invitar a los Estados no Mediterráneos a adherirse al Protocolo de Barcelona ¹⁰⁶, sino en «consultar... a los Estados del ámbito geográfico que no son Partes en el presente Protocolo, con miras a coordinar sus esfuerzos de ordenación y protección de especies en peligro o amenazadas» (art. 11.7) ¹⁰⁷. Además, conforme al artículo 28.2: «Las Partes se comprometen a adoptar medidas adecuadas, compatibles con el Derecho internacional, para que nadie participe en ninguna actividad contraria a los principios u objetivos del presente Protocolo» ¹⁰⁸.

La primera obligación general asumida por las Partes en el Protocolo de Barcelona consiste en adoptar las medidas necesarias para «proteger, preservar y administrar de una manera sostenible y ambientalmente racional zonas de valor natural o cultural especial, particularmente mediante el establecimiento» de zonas especialmente protegidas ¹⁰⁹. Para ello, la Parte II de este Protocolo se dedica a la protección de las zonas ¹¹⁰. La característica más original de esta Parte consiste en la distinción que se realiza entre Zonas especialmente protegidas (Sección primera) y Zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) (Sección segunda) ¹¹¹.

La Sección primera incluye casi todas las disposiciones sustantivas contenidas previamente en el Protocolo de Ginebra de 1982, con sus correspondientes mejoras. De esta forma, cada Parte podrá establecer zonas especialmente protegidas en las zonas marinas y costeras sometidas a su soberanía o jurisdicción (art. 5.1) ¹¹² con el objetivo de salvaguardar: *a*) tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos de dimensión adecuada para garantizar su viabilidad a largo plazo y para mantener su diversidad biológica; *b*) hábitat que están en peligro de desaparición en su zona natural de distribución en el Mediterráneo o que tienen una zona natural reducida de distribución como consecuencia de su regresión o a causa de la limitación intrínseca de su zona; *c*) hábitat fundamentales para la supervivencia, reproducción y recupe-

¹⁰⁶ Modelo que sigue el Convenio de Berna en su artículo 20. *Vid. supra*.

¹⁰⁷ De una forma similar, el artículo 28.1 insiste en que: «Las Partes invitarán a los Estados que no son Partes en el Protocolo y a las organizaciones internacionales a cooperar en la aplicación del presente Protocolo».

¹⁰⁸ Esta disposición se inspira en el artículo 10 del Tratado de la Antártida (Washington, 1 de diciembre de 1959).

¹⁰⁹ Art. 3.1.a). Esta disposición también significa que el establecimiento de zonas especialmente protegidas no debe ser la única manera de proteger, preservar y administrar aquellas zonas de especial valor cultural o natural.

¹¹⁰ Una característica distintiva del nuevo Protocolo de Barcelona consiste en estar estructurado en seis partes: disposiciones generales, protección de las zonas, protección y conservación de las especies, disposiciones comunes a las zonas y especies protegidas, disposiciones institucionales y disposiciones finales.

¹¹¹ *Vid. BOU FRANCH, V.; BADENES CASINO, M.*, «La protección internacional de zonas y especies en la región mediterránea», *Anuario de Derecho Internacional*, 13, 1997, págs. 33-130.

¹¹² La inclusión de la palabra «jurisdicción» podría servir de base para crear zonas especialmente protegidas en las zonas económicas exclusivas, si en el futuro se decidiese establecer este espacio marítimo en el Mediterráneo.

ración de especies en peligro, amenazadas o endémicas de flora o fauna ¹¹³; y d) lugares de particular importancia debido a su interés científico, estético, cultural o educativo (art. 4). Mientras que las medidas de protección previstas en el nuevo artículo 6 siguen muy de cerca la redacción del artículo 7 del Protocolo de Ginebra de 1982, debe destacarse la introducción de un nuevo artículo 7 sobre planificación y ordenación de las zonas especialmente protegidas que, entre otras cosas, prevé la gestión integrada de aquellas zonas especialmente protegidas que abarquen zonas terrestres y marítimas. Sin embargo, ha desaparecido del texto del Protocolo de Barcelona de 1995 toda mención de zonas intermedias o colindantes a las zonas especialmente protegidas, como la que se contenía en el artículo 5 del Protocolo de Ginebra de 1982.

Por otro lado, con el objetivo de promover la cooperación en la ordenación y conservación de zonas naturales, así como en la protección de especies amenazadas y sus hábitat, las Partes se comprometen a establecer una Lista de ZEPIM. Esta Lista podrá incluir lugares protegidos que puedan desempeñar una función importante en la conservación de los componentes de la diversidad biológica en el Mediterráneo; que contengan ecosistemas típicos de la zona mediterránea o los hábitat de especies en peligro; o que tengan un interés científico, estético o cultural especial (art. 8).

Las diferencias entre las zonas especialmente protegidas y las ZEPIM radican no solamente en el reconocimiento del especial interés que las ZEPIM tienen para el Mediterráneo, sino que también afectan a su ámbito de aplicación y a los procedimientos previstos para su establecimiento. Así, cabe destacar que las ZEPIM se pueden establecer, además de en las zonas marinas y costeras sometidas a la soberanía o jurisdicción de las Partes, en zonas situadas total o parcialmente en alta mar. Además, mientras que los procedimientos para el establecimiento de las zonas especialmente protegidas se determinarán en el Derecho interno de cada Parte, el procedimiento para el establecimiento de ZEPIM y su inclusión en la Lista se regula con gran detalle en el artículo 9 ¹¹⁴.

Otras obligaciones generales asumidas por las Partes en el nuevo Protocolo de Barcelona consisten en adoptar las medidas necesarias para «proteger, preservar y ordenar las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro» y en colaborar, «directamente o por conducto de organizaciones internacionales competentes, en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica» ¹¹⁵ en la región del Mar Mediterráneo.

¹¹³ Cabe destacar, porque no es frecuente en los tratados sobre fauna y flora, que el artículo 1 define los conceptos de especies en peligro (toda especie que esté en peligro de extinción en la totalidad o en parte de su territorio), especies endémicas (toda especie cuyo territorio se vea circunscrito a una zona geográfica limitada) y especies amenazadas (toda especie que es probable se extinga en el futuro previsible en la totalidad o en parte de su territorio y cuya supervivencia es poco probable si los factores causantes de su disminución numérica o degradación de su hábitat siguen actuando).

¹¹⁴ Las propuestas de inclusión en la Lista que afecten a zonas de alta mar o se trate de zonas en las que todavía no se hayan determinado los límites de la soberanía o jurisdicción nacional, se decidirán por consenso de todas las Partes Contratantes [art. 9.4.c)].

¹¹⁵ Arts. 3.1.b) y 3.2. Cabe notar que la definición de «diversidad biológica» recogida en el artículo 1.b) del nuevo Protocolo de Barcelona reproduce literalmente la definición del artículo 2.1 del Convenio sobre la diversidad biológica. *Ver infra*.

Para alcanzar estos objetivos, la Parte III del nuevo Protocolo establece diferentes medidas, nacionales o «cooperativas», para la protección y conservación de las especies. En el ámbito nacional, las Partes administrarán las especies de flora y fauna «con el objetivo de mantenerlas en un estado favorable de conservación»¹¹⁶. Para ello, entre las medidas nacionales que pueden adoptar, destacan: el establecimiento y compilación de listas de especies protegidas. Estas listas abarcarán especies de flora y fauna que estén en peligro o amenazadas y que se encuentren en zonas bajo su soberanía o jurisdicción; la coordinación de sus esfuerzos, mediante la acción bilateral o multilateral, incluyendo, si fuera necesario, la celebración de acuerdos para la protección y recuperación de especies migratorias cuyo ámbito geográfico se extienda más allá de la región mediterránea¹¹⁷; la formulación y adopción de medidas y planes con respecto a la reproducción *ex situ*, especialmente la cría en cautiverio de fauna protegida y la propagación de flora protegida; disponer, cuando sea posible, el retorno de especies protegidas exportadas o poseídas ilegalmente.

Por otro lado, entre las medidas cooperativas previstas para la protección y conservación de las especies, cabe destacar que las Partes adoptarán las medidas necesarias para garantizar la protección, conservación y recuperación de la flora y fauna enumeradas en los anexos de este Protocolo relativos a la Lista de especies en peligro o amenazadas y a la Lista de especies cuya explotación se regula. Estas medidas incluirán la prohibición de destruir y menoscabar el hábitat de las especies incluidas en la Lista de especies en peligro o amenazadas, así como la formulación y aplicación de planes de acción para su conservación o recuperación (art. 12).

Además, las Partes se comprometen a reglamentar la introducción, intencional o accidental, de especies no indígenas o genéticamente modificadas en las especies silvestres, incluyendo la prohibición de introducir aquellas que puedan tener repercusiones nocivas en los ecosistemas, hábitat o especies mediterráneas. Disposición que se complementa con la de realizar todos los esfuerzos posibles para erradicar aquellas especies que, con estas características, ya se han introducido en la región mediterránea (art. 13)¹¹⁸.

Finalmente, debe señalarse que una Conferencia de Plenipotenciarios en la que participaron los Estados ribereños del Mediterráneo y la Comunidad Europea, celebrada en Mónaco el 24 de noviembre de 1996¹¹⁹, adoptó los tres Anexos al nuevo Protocolo de Barcelona de 1995. Estos Anexos contienen, respectivamente, la Lista

¹¹⁶ Aunque no se define la expresión «estado favorable de conservación», el artículo 1.f) afirma que por «estado de conservación de una especie» se debe entender la suma de las influencias que actúan sobre la especie y que pueden influir en su distribución y abundancia a largo plazo.

¹¹⁷ Esta disposición debería estar incluida en el artículo 12 (Medidas cooperativas para la protección y conservación de las especies) y no en el artículo 11 que, de hecho, regula las medidas nacionales para conseguir los mismos fines.

¹¹⁸ Debe recordarse que, desde 1984, se está extendiendo rápidamente en el Mediterráneo nord-occidental un alga de origen tropical, denominada *Caulerpa taxifolia*. Vid. UNEP (OCA)/MED WG.89/Inf.9 (3 March 1995): The presence of the tropical alga *Caulerpa taxifolia* in the Mediterranean, págs. 1-15.

¹¹⁹ Vid. el documento UNEP(OCA)/MED IG.10/4 (24 November 1996): *Final Act of the Meeting of Plenipotentiaries on the Annexes to the Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean*.

de especies en peligro o amenazadas, que incluye ciento cuatro especies mediterráneas en peligro o amenazadas; la Lista de especies cuya explotación se regula, en la que se enumeran veintisiete especies mediterráneas; y los Criterios comunes para la selección de zonas marítimas y costeras protegidas que puedan incluirse en la Lista de ZEPIM ¹²⁰.

IV. LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE ESPECIES CONCRETAS AMENAZADAS O EN PELIGRO DE EXTINCIÓN

De entre las numerosas especies amenazadas o en peligro de extinción que actualmente existen ¹²¹, un reducido número de ellas están protegidas, no sólo por los convenios de ámbito mundial o regional comentados, sino también por convenios específicos que versan sobre algunas especies muy concretas ¹²².

A) Las ballenas

La historia de las ballenas está marcada por la de su progresiva caza por el hombre, que sobreexplotó hasta su agotamiento especie tras especie y caladero tras caladero ¹²³. Además, la comunidad internacional tardó bastante tiempo en reaccionar ante la caza excesiva de ballenas, dado que, en gran medida, las actividades balleneras se producían en alta mar, es decir, más allá de los límites de la jurisdicción nacional de los Estados.

Por ello, los primeros intentos de reglamentar internacionalmente y reducir estos excesos no se produjeron hasta 1931, con la adopción de la Convención para la reglamentación de la caza de la ballena (Londres, 24 de septiembre de 1931) ¹²⁴. Esta

¹²⁰ Sobre estos Anexos, *vid.* BOU FRANCH, V., «La protección jurídica internacional de los mamíferos marinos en el Mar Mediterráneo». En: *Actas del II Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, 1998, 30 págs.; BADENES CASINO, M., «International Protection of Species in the Mediterranean Sea». In: *Proceedings of the 7th International Conference on Environmental Protection is a Must*, 1997, Alexandria, págs. 769-785.

¹²¹ *Vid.* WELLS, S. M.; PYLE, R. M.; COLLINS, N. M., *The IUCN invertebrate red data book*, 1983, IUCN publications, pág. 632.

¹²² En esta sección estudiaremos las medidas de protección previstas en convenios internacionales específicos para las ballenas, las focas, los osos polares y las vicuñas. Otras especies de fauna, como las aves, especialmente las aves migratorias, o los murciélagos en Europa, también gozan de medidas especiales de protección previstas en convenios específicos. Sin embargo, su estudio no se ha incluido por no sobredimensionar la extensión del presente capítulo.

¹²³ Sobre los cetáceos y, en particular, sobre las ballenas, *vid.* BIRNIE, P., *International Regulation of Whaling: From Conservation of Whaling to Conservation of Whales and Regulation of Whale-Watching*, 1985, Oceana Publications Inc.; Lyster, S., *International Wildlife Law*, 1985, págs. 17-38; MAFFEI, M. C., «New Trends in the Protection of Whales». En: F. FRANCONI; T. SCOVAZZI (eds.), *International Law for Antarctica*, 1987, págs. 395-420; BIRNIE, P., «International Legal Issues in the Management and Protection of the Whale», *Natural Resources Journal*, 1989, 1989, págs. 903 y ss.

¹²⁴ Publicado en *League of Nations Treaty Series*, 155, págs. 349-365.

Convención fue, ante todo, un acuerdo de estabilización del mercado de productos obtenidos de las ballenas que, sólo muy tímidamente, introdujo las primeras medidas de conservación para controlar las peores prácticas balleneras ¹²⁵. Pese a ello, la caza de ballenas continuó siendo, en buena medida, una actividad libre. Además, la Convención de 1931 no creó ninguna institución con capacidad normativa para reglamentar las nuevas técnicas de caza de ballenas que iban apareciendo o para adoptar medidas de conservación adicionales. Por ello, para afrontar cualquier novedad en estos temas, se hizo necesaria la adopción de nuevos tratados internacionales ¹²⁶. Aunque se adoptaron nuevas medidas de conservación para las ballenas ¹²⁷, en general la eficacia de todos estos instrumentos jurídicos quedó muy mermada porque no fueron ratificados por los principales Estados balleneros.

Toda esta normativa internacional fue sustituida por la Convención internacional para la reglamentación de la caza de la ballena (Washington, 2 de diciembre de 1946) ¹²⁸. Como se indica en el último párrafo de su preámbulo, la Convención ballenera de 1946 persigue un doble objetivo: «asegurar la debida preservación de las existencias balleneras y así permitir el desarrollo de la industria ballenera». Es decir, aunque esta Convención aspira a que sea posible un aprovechamiento sostenible y comercialmente rentable de las ballenas, este objetivo se posterga al de la previa protección de todas las clases de ballenas contra cualquier exceso en su caza.

Para lograr el cumplimiento de estos objetivos, la Convención ballenera de 1946 creó la Comisión Ballenera Internacional (CBI). Esta Comisión está integrada por un miembro de cada Parte Contratante con derecho a voto y, su competencia más importante, consiste en que puede enmendar, por mayoría de las tres cuartas partes de sus miembros votantes, el Reglamento anexo a esta Convención, que forma parte integrante de la misma (art. 1.1) ¹²⁹. El Reglamento contiene las disposiciones relativas a la preservación y utilización de las existencias balleneras, en las que se determinan, entre otras cosas:

¹²⁵ Así, esta Convención sólo prohibió la caza comercial de las dos especies de ballenas más sobreexplotadas: la ballena azul (*Balaenoptera musculus*) y la ballena de Groenlandia (*Balaena mysticetus*). También persiguió evitar los descartes excesivos de otras especies, exigiendo a los balleneros la plena utilización de todos los productos obtenibles de las ballenas capturadas y prohibiendo la caza de ballenatos, lactantes o no, y de ballenas hembras acompañadas de ballenatos. *Ibid.*, arts. 5 y 6.

¹²⁶ Tales como el Acuerdo internacional para la reglamentación de la caza de la ballena (Londres, 8 de junio de 1937) y los Protocolos de enmienda de este Acuerdo firmados en Londres el 24 de junio de 1938 y el 26 de noviembre de 1945.

¹²⁷ Por ejemplo, se establecieron límites de tamaño para la caza de cada especie, temporadas de veda en el Océano Austral para la captura de la ballena xibarte (*Megaptera novaehangliae*) o la obligación de que a bordo de todo buque ballenero fuese un inspector.

¹²⁸ El texto de la Convención de Washington, así como el de su Protocolo de enmienda de 19 de noviembre de 1956, están publicados en el *BOE* de 22 de agosto de 1980 y de 23 de abril de 1981.

¹²⁹ De hecho, el Reglamento ha sido enmendado por la CBI en sus reuniones anuales 31 y 32 (*BOE* de 22 de agosto de 1980); 33 (*BOE* de 1 de diciembre de 1982); 34 (*BOE* de 8 de abril de 1983); 35 (*BOE* de 30 de mayo de 1984); 36 (*BOE* de 24 de mayo de 1985); 38 (*BOE* de 20 de mayo de 1987); 39 (*BOE* de 20 de julio de 1988); 40 (*BOE* de 23 de febrero de 1990); 41 (*BOE* de 17 de mayo de 1990); 42 (*BOE* de 5 de diciembre de 1990); 43 (*BOE* de 20 de febrero de 1992); 44 (*BOE* de 11 de junio de 1993, con corrección de errores en el *BOE* de 5 de agosto de 1993); 45 (*BOE* de 5 de julio de 1994); 46 (*BOE* de 19 de octubre de 1995); 47 (*BOE* de 1 de julio de 1996, con corrección de errores en el *BOE* de 27 de julio de 1996); y 48 (*BOE* de 20 de junio de 1997).

- a) clases protegidas y no protegidas;
- b) apertura y cierre de temporadas;
- c) zonas de aguas, abiertas y cerradas, incluyendo la designación de áreas de refugio;
- d) límites de tamaño para cada especie;
- e) tiempo, métodos e intensidad de la caza de la ballena (incluso el número máximo de ballenas que pueden ser cazadas en determinada temporada);
- f) tipos y especificaciones de mecanismos, aparatos e instrumentos que pueden ser usados;
- g) métodos de medición; y
- h) formularios para el registro de la caza u otros datos estadísticos y biológicos¹³⁰.

Debe tenerse en cuenta que la Convención ballenera de 1946 se aplica a toda actividad ballenera realizada por las Partes Contratantes¹³¹ y en todas las aguas en las que se emprenda la caza de la ballena, con independencia de cuál sea el régimen jurídico de las aguas en cuestión (art. 1.2). Además, se trata de un tratado internacional abierto a cualquier Estado (art. 10) que, originariamente, fue ratificado por los principales Estados balleneros del mundo. Sin embargo, las adhesiones posteriores de Estados no balleneros determinaron un cambio cualitativo en la composición de la CBI que, a partir de los años setenta, adoptó una política mucho más conservacionista.

La principal consecuencia de esta política más conservacionista fue la enmienda al Reglamento que, en 1982, la CBI aprobó, tras varios intentos previos frustrados¹³². Esta enmienda introdujo una prohibición total de capturar ballenas en todos los mares y océanos del mundo para su aprovechamiento comercial a partir de la temporada costera 1986 y de la temporada pelágica 1985-1986. Desde entonces, la CBI ha prorrogado esta prohibición año tras año hasta la actualidad, sobre todo como medida precautoria hasta que se aclaren las dudas científicas acerca de cómo afectaría a las ballenas el cese de esta moratoria. Sin embargo, debe hacerse notar que esta prohibición no se aplica a las capturas de ballenas realizadas para la subsistencia de pueblos aborígenes, ni a las realizadas para investigaciones científicas.

Otras medidas destacables adoptadas por la CBI fueron la creación de dos santuarios de ballenas: en 1979, se estableció un santuario de ballenas en el Océano Índico.

¹³⁰ Artículo 5.1.

¹³¹ La Convención ballenera de 1946 se aplica «a los buques fábricas, estaciones terrestres y barcos balleneros que se encuentren bajo la jurisdicción de los gobiernos contratantes». Esta Convención fue enmendada por el Protocolo a la Convención internacional para la reglamentación de la caza de la ballena (Washington, 19 de noviembre de 1956). El propósito de esta enmienda fue el de considerar también como «nave ballenera» a todo helicóptero u otras naves aéreas utilizados para cazar, capturar, matar, remolcar, retener o localizar ballenas.

¹³² Los intentos previos de establecer una moratoria cero a la caza de ballenas se remontan a 1972, con motivo de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

dico al sur de los 50° de latitud Sur ¹³³, en 1994, se aprobó el segundo santuario de ballenas en el Océano Austral ¹³⁴. Las zonas cubiertas por estos dos santuarios de ballenas son contiguas y cubren casi un tercio de los mares del mundo. Además, aunque exista una prohibición total de capturar ballenas con propósitos comerciales en todos los mares y océanos del mundo, la existencia de santuarios de una duración de diez años se considera como una gran mejora, ya que la moratoria debe ser renovada año tras año, existiendo la posibilidad de que no se acuerde su prórroga o de que cualquier Parte Contratante objete su renovación.

Efectivamente, el talón de Aquiles de la Convención ballenera de 1946 está representado por el procedimiento de objeción previsto en su artículo 5.3. Conforme a este procedimiento, cualquier Parte Contratante puede evitar vincularse por cualquier medida de enmienda del Reglamento, si presenta una objeción a la misma en los noventa días siguientes a la notificación de la medida por la CBI. Si en ese plazo una Parte Contratante presenta una objeción, se abre un plazo adicional de ciento veinte días para que las demás Partes Contratantes puedan, a su vez, presentar objeciones. Pasados estos plazos, no se podrán formular nuevas objeciones, pudiéndose retirar en cualquier momento las objeciones ya formuladas. En la práctica, este procedimiento ha mermado notablemente la eficacia de las medidas adoptadas por la CBI ¹³⁵.

Junto a esta normativa de ámbito mundial, debe señalarse que recientemente han aparecido sendos convenios de ámbito regional que proveen de una protección adicional a las ballenas. De esta forma, desarrollando el Apéndice II de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 23 de junio de 1979), se adoptaron el Acuerdo para la conservación de los cetáceos menores del Mar Báltico y del Mar del Norte (Nueva York, 17 de marzo de 1992) y el Acuerdo para la conservación de los cetáceos del Mar Negro, del Mar Mediterráneo y de la zona contigua del Atlántico (Mónaco, 24 de noviembre de 1996) ¹³⁶. Ambos acuerdos contienen tanto medidas de protección directa de los cetáceos (por ejemplo, la prohibición absoluta de su caza deliberada), como medidas indirectas, tales como la protección de sus hábitat o la adopción de medidas que reduzcan su captura accidental, incluyendo la prohibición de utilizar redes de enmalle y deriva.

Cabe recordar, finalmente, que el artículo 65 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Bahía Montego, 10 de diciembre de 1982) reco-

¹³³ A propuesta de las Islas Seychelles, se aprobó la existencia de este santuario en la 31 reunión de la CBI (Londres, 1979) para un período de diez años. En la 41 reunión (San Diego, 1989) se decidió prorrogarlo por tres años más y, finalmente, en la 44 reunión (Glasgow, 1992) se renovó hasta el año 2002.

¹³⁴ En la 46 reunión de la CBI (Puerto Vallarta, 1994), se aprobó la existencia de este santuario, en vigor desde el 6 de diciembre de 1994 y con la posibilidad de revisarlo a los diez años. *Vid.* MAFFEI, M. C., «The Protection of Whales in Antarctica». En: F. FRANCONI; T. SCOVAZZI (eds.), *International Law for Antarctica, II*, 1997, págs. 171-224.

¹³⁵ Por ejemplo, Perú, Japón, Noruega y la Unión Soviética objetaron la prohibición mundial de cazar ballenas con propósitos comerciales, con lo que, según el artículo 5.3, no están obligados a cumplirla. En la actualidad, todos ellos, excepto Noruega, han retirado ya su objeción. Por su parte, el santuario de ballenas en el Océano Austral fue objetado por Japón y por la Federación de Rusia.

¹³⁶ Sobre el Acuerdo de Mónaco, *vid.* BOU FRANCH, V., «La protección de los mamíferos marinos en el Mar Mediterráneo», *Anuario de Derecho Internacional*, 14, 1998.

noce expresamente el derecho de las Partes de prohibir, limitar o reglamentar la explotación de los mamíferos marinos en forma más estricta que la establecida en esta Convención o decidida por una organización internacional. De esta forma, algunos Estados han adoptado unilateralmente medidas proteccionistas más estrictas para las ballenas en sus respectivas zonas económicas exclusivas¹³⁷. Cabe destacar, a este respecto, que en 1979 los Estados Unidos aprobaron la Enmienda Packwood-Magnuson por la que, cuando el Secretario de Comercio de los Estados Unidos certifique que un Estado extranjero está disminuyendo la efectividad de la Convención internacional para la reglamentación de la caza de la ballena, el Secretario de Estado de los Estados Unidos debe imponer una sanción contra el Estado extranjero. Esta sanción consiste en una reducción automática de al menos el 50 por 100, de las cuotas de pesca adjudicadas al Estado extranjero para faenar en la zona económica exclusiva de los Estados Unidos que estén en efecto en la fecha de la certificación o, en su defecto, dentro del año siguiente a la certificación¹³⁸.

Incluso aunque su conformidad con el Derecho internacional sea dudosa, estas medidas más estrictas también se han extendido unilateralmente al alta mar. Así, por ejemplo, cabe señalar que, en Italia, por un Decreto de 22 de mayo de 1991¹³⁹, modificado por un Decreto de 19 de junio de 1991¹⁴⁰, el Ministro italiano de la Marina Mercante creó una «zona de tutela biológica», denominada «Santuario» para la protección de los cetáceos. Este Santuario creado de esta forma unilateral en el Derecho italiano parece constituir un impulso ecológico excesivo¹⁴¹, por cuanto comprende áreas marinas que tienen distintas condiciones jurídicas: alta mar; mar territorial y aguas interiores de Italia; mar territorial de Mónaco; mar territorial y aguas interiores de Francia. Pese a que la conformidad con el Derecho internacional de esta forma de actuación unilateral es, cuanto menos, dudosa, debe tenerse en cuenta que tanto Francia como Mónaco adoptaron una actitud similar a la italiana¹⁴². Esta actuación unilateral similar de los tres Estados implicados, favoreció la adopción posterior de una Declaración conjunta de los tres Estados creando un Santuario para la protección de los mamíferos marinos en el Mar Mediterráneo¹⁴³, en las aguas compren-

¹³⁷ Por ejemplo, en 1991 Irlanda estableció, en su zona económica exclusiva, un santuario para las ballenas y los delfines. Cfr. *RGDIP*, 1991/4, pág. 951.

¹³⁸ Vid. MAFFEI, M. C., «New Trends in the Protection of Whales», 1987, *op. cit.*, págs. 414 y ss.

¹³⁹ Publicado en la *Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n.º 121, de 25 de mayo de 1991.

¹⁴⁰ Publicado en la *Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n.º 145, de 22 de junio de 1991, con rectificaciones publicadas en la *Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n.º 189, de 12 de agosto de 1991.

¹⁴¹ SCOVAZZI, T., *Elementi di Diritto internazionale del mare*, 1994, 2.ª ed., pág. 202. Existe una edición española de esta obra, traducida por Valentín Bou Franch y publicada bajo el título SCOVAZZI, T., *Elementos de Derecho Internacional del Mar*, 1994, Tecnos.

¹⁴² Vid., por ejemplo, la Orden soberana n.º 10.798, de 15 de febrero de 1993, publicada en el *Journal de Monaco* de 19 de febrero de 1993 que, entre otras cosas, prohíbe la captura o la caza de mamíferos marinos, así como utilizar y llevar a bordo redes de enmalle y deriva.

¹⁴³ Esta Declaración conjunta fue firmada el 22 de marzo de 1993 en Bruselas, por el Ministro de medio ambiente de Francia, por el Ministro de medio ambiente y el Ministro de la marina mercante de Italia, y por el Ministro de Estado de Mónaco. Sobre la misma, vid. SCOVAZZI, T.; RELINI, L. O., «The Declaration on a Sanctuary for the Protection of Marine Mammals in the Mediterranean», *ICCOPS Newsletter*, n.º 1, July 1993, 1993, págs. 9-11.

didadas entre Córcega (Francia), Liguria (Italia) y Provenza (Francia, Mónaco) con el objetivo de proteger todas las especies de mamíferos marinos (art. 1).

B) Las focas

Desde finales del siglo XVIII y, fundamentalmente, a lo largo de todo el siglo XIX, se desarrolló una importante industria foquera que produjo como resultado que, a comienzos del siglo XX, muchas especies de focas habían sido ya sobreexplotadas comercialmente, llegando a estar en grave peligro de extinción. De ahí que no es de extrañar que, desde los inicios de este siglo, se hayan adoptado varios tratados internacionales para proteger a las distintas especies de focas. No obstante, se debe subrayar que el planteamiento proteccionista seguido con las focas es muy diferente al seguido con las ballenas. De hecho, no existe ningún convenio internacional de ámbito mundial de aplicación que proteja específicamente a las focas: todos los convenios que proveen de una protección internacional específica para las focas se aplican a regiones geográficas concretas ¹⁴⁴, llegando incluso algunos de ellos a ser tratados bilaterales ¹⁴⁵. Pese a ello, se debe recordar que las diferentes especies de focas reciben una protección adicional en casi todos los tratados internacionales que versan sobre la conservación de la diversidad biológica en general, con independencia de que su ámbito de aplicación sea mundial ¹⁴⁶, o regional ¹⁴⁷. De todos estos tratados, a continuación se examinarán únicamente aquellos tratados regionales que protegen específicamente a las focas.

La primera región geográfica en la que históricamente se protegió internacionalmente a las focas es el Pacífico Norte. Desde finales del siglo XIX, la protección de las focas peleteras del Pacífico Norte (*Callorhinus ursinus*) ha estado influida por el

¹⁴⁴ Como la Convención provisional para la conservación de las focas peleteras del Pacífico Norte (Washington, 9 de febrero de 1957), la Convención para la conservación de las focas antárticas (Londres, 1 de junio de 1972) o el Acuerdo sobre la conservación de las focas en el Mar de Wadden (Bonn, 16 de octubre de 1990).

¹⁴⁵ Como el Acuerdo entre el Gobierno de Noruega y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas relativo a las medidas destinadas a reglamentar la caza de la foca y a proteger las poblaciones de focas en el sector nordeste del Océano Atlántico (Oslo, 22 de noviembre de 1957) y el Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de Noruega sobre la caza de la foca y la conservación de los stocks de focas en el Atlántico nordoccidental (Ottawa, 15 de julio de 1971). Publicados respectivamente en *United Nations Treaty Series*, 309, págs. 269 y ss.; y en UN LEG/SER.B/16: UNITED NATIONS (1974), *National legislation and treaties relating to the Law of the Sea*, págs. 655 y ss.

¹⁴⁶ Por ejemplo, el Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Washington, 3 de marzo de 1973) prohíbe el comercio internacional de la foca monje (*Monachus monachus*), al incluirla en su Apéndice I, y restringe estrictamente el comercio internacional del elefante marino austral (*Mirounga leonina*) y de la foca peletera austral (*Arctocephalus spp.*) en cuantías que no supongan una amenaza de extinción, al estar incluidas en su Apéndice II. Por su parte, la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 16 de noviembre de 1972) y la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 23 de junio de 1979) protegen diversas zonas de cría de las focas.

¹⁴⁷ Por ejemplo, la foca monje (*Monachus monachus*) se incluye en la Lista de especies en peligro o amenazadas anexa al Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo (Barcelona, 10 de junio de 1995), debiéndose recordar que, desde 1987, existe un plan de acción regional para la protección en el Mediterráneo de las focas monje.

hecho de que las focas son animales anfibios y migratorios que nadan incluso a grandes distancias de la costa. La necesidad de reducir hasta su eliminación la caza pelágica de las focas en alta mar ¹⁴⁸, motivó que la controversia sobre la conservación de las focas en el Mar de Bering se zanjara con una sentencia arbitral de 15 de agosto de 1893 ¹⁴⁹, así como la adopción de diversos tratados bilaterales sobre conservación de las focas peleteras desde 1891 ¹⁵⁰. En 1911, se adoptó el primer tratado multilateral: el Tratado para la preservación y protección de las focas peleteras (Washington, 7 de julio de 1911) ¹⁵¹, que terminó su vigencia en 1941, siendo sustituido por la Convención provisional sobre la conservación de las focas peleteras del Pacífico Norte (Washington, 9 de febrero de 1957) ¹⁵².

La Convención provisional persigue tanto la protección como el aprovechamiento comercial de las focas peleteras del Pacífico Norte ¹⁵³. Para ello, creó la Comisión de las focas peleteras del Pacífico Norte, en la que cada Estado Parte (Canadá, Estados Unidos, Japón y Unión Soviética) tiene un voto. Esta Comisión se reúne anualmente, pudiendo celebrar reuniones adicionales. Entre sus funciones, se encuentra no sólo el formular y coordinar los programas de investigación científica que sean necesarios para lograr los objetivos de la Convención provisional. También goza de la competencia para formular las medidas que sean apropiadas para su ejecución, incluyendo medidas relativas al volumen, sexo y edad de las focas que se pueden capturar cada año, así como la reducción o suspensión de la captura de focas en cualquier isla o grupo de islas en las que el volumen total de focas sea inferior a su máxima productividad sostenible.

El sistema de protección establecido se basa en el dato de que las poblaciones de focas peleteras se concentran principalmente en torno a las islas Pribilof (pertenecientes a Estados Unidos) y a las islas Commander, Robben y Kurile (pertenecientes a la desaparecida Unión Soviética, en el momento de adoptarse la Convención provisional). Se logró un acuerdo en cuya virtud Canadá y Japón renunciaron a la caza

¹⁴⁸ Esta práctica se considera sumamente nociva, tanto porque se hiere o mata a muchos animales que no se capturan, como porque se capturan muchas focas hembra, reduciéndose el potencial reproductor de las poblaciones de focas.

¹⁴⁹ La controversia se planteó como consecuencia de que Estados Unidos capturase entre 1886 y 1888 diversos buques británicos que cazaban focas en las zonas de alta mar existentes en el Mar de Bering, alegando que, desde 1882, una ley estadounidense prohibía la caza de focas en alta mar para evitar su extinción. El Tribunal arbitral afirmó que Estados Unidos no tenía ningún derecho, ni de protección ni de propiedad, sobre las focas peleteras que frecuentaban sus islas Pribilof en el Mar de Bering, cuando estas focas se encontrasen en alta mar. La Sentencia puede consultarse en MOORE, *Digest of International Arbitration*, 1906, vol. 1, págs. 836-920.

¹⁵⁰ Vid. PEYROUX, «Les réglementations internationales de protection des phoques», *RGDIP*, 1976, págs. 104 y ss.

¹⁵¹ Publicado en *United States Treaty Series*, 504.

¹⁵² Publicado en *United Nations Treaty Series*, 314, págs. 105 y ss. Los Protocolos de enmienda de 8 de octubre de 1963, 3 de septiembre de 1969, 7 de mayo de 1976, 14 de octubre de 1980 y 1 de octubre de 1984 han prorrogado su vigencia hasta la actualidad.

¹⁵³ Según el Preámbulo de esta Convención, se pretende lograr la máxima productividad sostenible de los recursos foqueros del Océano Pacífico Norte, de forma que las poblaciones de focas peleteras puedan alcanzar y mantenerse en niveles que permitan las más grandes capturas año tras año, teniendo debidamente en cuenta su relación con la productividad de los restantes recursos marinos vivos de la zona.

pelágica de focas, a cambio de que las dos superpotencias compartieran con ellos las pieles de las focas cazadas en tierra firme. En consecuencia, de un lado, el artículo III prohíbe la caza pelágica de focas en el Océano Pacífico al norte del paralelo 30° de latitud norte, incluyendo los mares de Bering, Okhotsk y de Japón ¹⁵⁴. De otro lado, conforme al artículo IX, y sin superar los límites fijados por la Comisión, Estados Unidos y la Unión Soviética se comprometieron a entregar a Canadá y a Japón el 15 por 100 de las pieles de focas cazadas cada año en tierra firme. Parece que, sin embargo, este sistema no ha logrado impedir el decrecimiento continuo de las poblaciones de focas peleteras en el Pacífico Norte ¹⁵⁵.

La segunda región geográfica en la que las focas están protegidas internacionalmente es la Antártida y el Océano Austral. La industria foquera en estas latitudes comenzó a desarrollarse hacia 1820 y desapareció un siglo después, dejando en peligro grave de extinción a la foca peletera y al elefante marino ¹⁵⁶. Cuando se adoptó el Tratado de la Antártida (Washington, 1 de diciembre de 1959) ¹⁵⁷, no había ninguna expectativa comercial de explotación de la fauna antártica. Aún cuando la gestión de los recursos vivos no era uno de los objetivos del Tratado de la Antártida, el recuerdo de la caza abusiva de focas y ballenas durante los siglos XIX y XX llevó a las Partes Consultivas a afirmar su jurisdicción para adoptar en el futuro Recomendaciones relacionadas con la «protección y preservación de los recursos vivos de la Antártida» [art. IX.1.º f)]. Esta previsión se mostró sumamente acertada, pues a principios de los años sesenta varias empresas privadas noruegas estudiaron la posibilidad de reanudar la caza de focas antárticas, recordando las matanzas indiscriminadas del siglo XIX. Ante este temor, las Partes Consultivas reaccionaron adoptando la Recomendación III-VIII de 1964, que contiene las Medidas acordadas para la conservación de la fauna y flora antárticas. En su virtud, se prohibió matar, herir, capturar o molestar a los mamíferos autóctonos, comprometiéndose las Partes Consultivas a adoptar todas las medidas apropiadas para minimizar toda interferencia dañina con sus condiciones normales de vida. Además, se declararon especies especialmente protegidas a las focas peleteras (todas las especies del género *Arctocephalus*) y a la foca de Ross (*Ommatophoca rossii*), aparte de que varios de sus hábitat naturales han sido reconocidos como zonas especialmente protegidas ¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Esta prohibición tiene dos excepciones. En primer lugar, el artículo II.3 autoriza que, para la investigación científica, se pueden capturar anualmente hasta 2.500 especímenes en el Pacífico Oriental y hasta 2.200 en el Pacífico Occidental, aunque hace ya varios años que, por este motivo, se capturan muchas menos focas de las permitidas. En segundo lugar, el artículo VII permite, en condiciones muy estrictas, la caza de focas peleteras realizada para la subsistencia de pueblos aborígenes.

¹⁵⁵ Lyster, S., *International Wildlife Law*, 1985, *op. cit.*, pág. 47.

¹⁵⁶ Bermejo, R.; Bou, V., «El marco jurídico de la cooperación económica en la Antártida: realidades y perspectivas de futuro», *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 5, 1993, págs. 99 y ss.

¹⁵⁷ Publicado en el *BOE* de 26 de junio de 1982.

¹⁵⁸ La posterior adopción del Anexo II del Protocolo al Tratado de la Antártida sobre protección del medio ambiente (Madrid, 2 de octubre de 1991), titulado «Conservación de la fauna y flora antárticas», no ha supuesto ninguna innovación substantiva importante respecto de las Medidas acordadas. *Ver* Pineschi, L., *La protezione dell'ambiente in Antartide*, 1993, Cedam, págs. 168 y ss. Sobre este Protocolo, *vid.* Bermejo, R.; Bou, V., «La celebración del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente: orígenes y negociaciones», *Anuario de Derecho Internacional*, 9, 1993, págs. 155-211.

Sin embargo, la eficacia de las Medidas acordadas quedó mermada en parte por el hecho de que sus disposiciones sólo se pueden aplicar en la tierra firme y en las barreras de hielo existentes al sur de los 60° de latitud Sur. Es decir, la caza pelágica de focas en el Océano Austral seguía siendo considerada como una actividad permitida en virtud de la norma consuetudinaria que afirma la libertad de pesca del alta mar. Por ello, tras unos primeros intentos de aproximación ¹⁵⁹, las Partes Consultivas en el Tratado de la Antártida adoptaron la Convención para la conservación de las focas antárticas (Londres, 1 de junio de 1972) ¹⁶⁰, que se aplica a los mares existentes al sur de los 60° de latitud Sur ¹⁶¹. El mayor logro de la Convención de Londres es el hecho de que por primera vez se adoptara una normativa internacional antes de que comenzara la explotación comercial de estas especies, lo que sin duda ha facilitado la regeneración de las focas antárticas ¹⁶². Así, esta Convención prohíbe totalmente la captura o sacrificio de tres especies de focas ¹⁶³, estableciendo cuotas máximas de captura para las restantes tres especies de focas antárticas ¹⁶⁴. También designó tres reservas oceánicas, en las que está prohibida toda captura o sacrificio de focas e impuso otras medidas de conservación ¹⁶⁵.

La última región geográfica en la que se ha adoptado una normativa internacional específica de protección de las focas, es el Mar de Wadden ¹⁶⁶. Como en el caso del Pacífico Norte, también el hecho de que las poblaciones de focas de esta región se encontrasen en sus niveles más reducidos jamás registrados, debido principalmente a su captura masiva, está en el origen de la adopción del Acuerdo sobre la

¹⁵⁹ Vid. las Recomendaciones III-11 de 1964: Caza pelágica de focas y captura de fauna en los hielos flotantes a la deriva; IV-21 de 1966: Directrices provisionales para la regulación voluntaria de la caza pelágica de focas antárticas; V-7 de 1968: Sobre las propuestas del Comité de Investigaciones Científicas Antárticas para la revisión de las Directrices provisionales para la regulación voluntaria de la caza pelágica de focas antárticas; y V-8 de 1968: Examen del Proyecto de Convención para la regulación de la caza pelágica de focas antárticas.

¹⁶⁰ Su texto está publicado en OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PNUMA, *Derecho internacional ambiental regional*, 1993, Serie de legislación ambiental n.º 2, México, págs. 125-135. Vid. igualmente las Enmiendas al Anexo de la Convención para la conservación de las focas antárticas, adoptadas en Londres el 16 de septiembre de 1988. Su texto puede consultarse en *United Kingdom Treaty Series*, 1991/58.

¹⁶¹ Al norte de los 60° de latitud Sur, y hasta el límite de la convergencia antártica, las focas también están protegidas en virtud de la Convención para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos (Cambera, 20 de mayo de 1980).

¹⁶² Vid. el documento de Naciones Unidas A/46/590 (25 de octubre de 1991): *El estado del medio ambiente en la Antártida y sus efectos en el sistema mundial. Informe del Secretario general*, pág. 12, párr. 39.

¹⁶³ Se prohíbe sacrificar o capturar focas de Ross (*Ommatophoca rossii*), elefantes marinos (*Mirounga leonina*) y la foca peletera (*Arctocephalus sp.*).

¹⁶⁴ Las cuotas máximas de captura establecidas para la foca cangrejera (*Lobodon carcinophagus*), la foca de Weddell (*Leptonychotes weddellii*) y el leopardo marino (*Hydrurga leptonyx*) son 175.000, 5.000 y 12.000 ejemplares anuales, respectivamente.

¹⁶⁵ Esta Convención regula temporadas de veda y de caza de focas, las zonas de captura, el intercambio de información sobre las focas capturadas, así como los métodos de captura utilizables.

¹⁶⁶ El Mar de Wadden es la parte del Mar del Norte que está comprendida entre la Isla de Texel, las Islas Frisoni occidentales y la costa alemana hasta la península danesa de Skalingen.

conservación de las focas en el Mar de Wadden (Bonn, 16 de octubre de 1990) ¹⁶⁷. El Acuerdo de Bonn, que es uno de los acuerdos internacionales específicos adoptado en desarrollo del artículo IV de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 23 de junio de 1979), es, sin duda, el tratado internacional que contempla una protección jurídica más completa para las focas.

C) Los osos polares

Desde mediados de los años sesenta, los Estados de la región ártica en cuyos territorios habitan los osos polares (*Ursus maritimus*) celebraron distintas reuniones para tratar del futuro de esta especie, ante su constante y progresiva reducción numérica. Como resultado de estas reuniones, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (IUCN) preparó un proyecto de acuerdo internacional para la conservación de los osos polares. El Acuerdo para la conservación de los osos polares (Oslo, 15 de noviembre de 1973) fue firmado por Canadá, Dinamarca (incluyendo Groenlandia), Estados Unidos, Noruega y Unión Soviética ¹⁶⁸. En su Preámbulo, las Partes Contratantes reconocieron sus responsabilidades e intereses especiales relativos a la protección de la fauna y flora de la región ártica, así como que los osos polares constituyen un recurso significativo de esta región que requieren una protección adicional ¹⁶⁹.

Como tantos otros tratados internacionales sobre protección de especies silvestres, el Acuerdo de Oslo, además de fomentar la cooperación internacional en la gestión de los osos polares, contiene un catálogo de medidas destinadas a proteger ya sea a la especie en cuestión, ya sea a sus hábitat. Entre las medidas de protección de los osos polares, cabe destacar que el artículo I del Acuerdo de Oslo prohíbe la toma de osos polares, lo que incluye cazarlos, matarlos o capturarlos. No obstante, esta disposición no configura una prohibición de alcance absoluto, toda vez que, según su artículo III(1), cualquier Parte Contratante puede, conforme a las disposiciones del Acuerdo, autorizar la toma de osos polares cuando la misma se realiza:

- a) de buena fe para propósitos científicos; o
- b) por esta Parte para propósitos de conservación; o
- c) para prevenir una alteración seria de la gestión de otros recursos vivos, sujeta a la confiscación por la Parte de las pieles y otros artículos de valor resultantes de estas tomas; o

¹⁶⁷ Párrafo 3.º del Preámbulo. El texto del Acuerdo de Bonn, concluido entre Alemania, Dinamarca y Holanda, en su versión inglesa, puede consultarse en BURHENNE (ed.), *Beiträge zur Umweltgestaltung Internationales Umweltrecht - Multilaterale Verträge*, Berlín, 990:77. Sobre el mismo, vid. VAN DER ZWIEP, «The Wadden Sea: A Yardstick for a Clean North Sea». En: FREESTONE; IJLSTRA (eds.), *The North Sea: Perspectives on a Regional Environmental Co-operation*, 1990, págs. 201 y ss.

¹⁶⁸ El texto del Acuerdo de Oslo, en su versión inglesa, se puede consultar en *International Legal Materials*, 13, págs. 13 y ss. Véase igualmente *Consultative Meeting of the Contracting Parties to the Agreement on the Conservation of Polar Bears (1981), Report of the Meeting: Summary and Conclusions*; Oslo, 20-22 January 1981.

¹⁶⁹ Preámbulo, párrafos 2.º y 3.º

d) por los habitantes nativos que usen métodos tradicionales en el ejercicio de sus derechos tradicionales y conforme con las leyes de cada Parte: o

e) dondequiera que los osos polares han sido o puedan haber sido tomados utilizando métodos tradicionales por sus nacionales ¹⁷⁰.

Debe tenerse en cuenta, además, que se prohíbe tanto la exportación, la importación y la entrega de osos polares y de cualquier parte o producto proveniente de los mismos tomados en incumplimiento del Acuerdo de Oslo, así como su tráfico interno en el territorio de las Partes Contratantes ¹⁷¹. Pero si los osos polares se tomaron de acuerdo con las excepciones previstas en el artículo III(1), es lícito comercializar sus pieles y otros artículos de valor.

D) Las vicuñas

La vicuña (*Vicugna vicugna*) es un mamífero de la familia de los camélidos, que vive en los Andes centrales y que, a mediados de los años sesenta, se consideró en peligro grave de extinción, calculándose apenas una población de unos 6.000 especímenes, como consecuencia de su caza, principalmente para el aprovechamiento de su lana. Esta situación desencadenó una reacción de los Estados en cuyos territorios habitan las vicuñas, que ha llevado a que la vicuña sea una de las especies mejor protegidas internacionalmente ¹⁷². Así, en un primer momento, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú adoptaron la Convención para la conservación de la vicuña (La Paz, Octubre de 1969) ¹⁷³. La Convención de La Paz prohibió estrictamente la caza de vicuñas para el aprovechamiento de su carne, pieles o lana. No obstante, confiaba en que, en caso de producirse su recuperación, se podría proceder al aprovechamiento de su lana. El notable incremento de poblaciones de vicuñas que se produjo a mediados de los años setenta, llevó a Perú, ante el riesgo del agotamiento sistemático de los pastos, a iniciar un programa de matanza selectiva de vicuñas en 1977. Para no infringir la Convención de La Paz, que prohibía toda caza de vicuñas, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú concluyeron el Convenio para la conservación y manejo de la vicuña (Lima, 20 de diciembre de 1979) ¹⁷⁴. El Convenio de Lima sustituyó a la Convención de La Paz, permitiendo la matanza selectiva de vicuñas en circunstancias excepcionales. Argentina fue el único Estado Parte en la Convención de La Paz que,

¹⁷⁰ Esta última excepción está siendo interpretada de forma distinta por las Partes Contratantes. Canadá autoriza a todos sus nacionales a cazar osos polares por cualquier medio, con la única condición de que se cacen en zonas donde en el pasado se cazaron o pudieron cazarse con métodos tradicionales. Estados Unidos autoriza a sus nacionales a cazar osos polares, pero sólo si se emplean métodos tradicionales y si se hace en zonas en donde se cazó o se pudo haber cazado en el pasado. Cfr. Lyster, S., *International Wildlife Law*, 1985, *op. cit.*, pág. 57.

¹⁷¹ Artículo V del Acuerdo de Oslo.

¹⁷² Cfr. Lyster, S., *International Wildlife Law*, 1985, *op. cit.*, págs. 88 y ss.

¹⁷³ Su texto se puede consultar en *International Environmental Law Multilateral Treaties* (Eric Schmidt Verlag, Berlin), 969:61. Las vicuñas ya habían desaparecido del territorio de Ecuador, aunque en los años ochenta se comenzó a estudiar la viabilidad de su reintroducción en este Estado.

¹⁷⁴ Su texto puede consultarse en OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PNUMA, *Derecho internacional ambiental regional*, 1993, *op. cit.*, págs. 161 y ss.

prefiriendo una protección absoluta para las vicuñas, no firmó el Convenio de Lima ¹⁷⁵. A esta misma política se sumó posteriormente Bolivia, adoptándose el Acuerdo entre los Gobiernos de Bolivia y Argentina para la protección y conservación de la vicuña (Buenos Aires, 16 de febrero de 1981) ¹⁷⁶.

Las medidas para la protección de las vicuñas consisten, en primer lugar, en el compromiso de las Partes Contratantes en los tres convenios de establecer zonas especialmente protegidas (parques nacionales, reservas u otras zonas protegidas) que cubran los hábitat de las vicuñas. Así, por ejemplo, el artículo 5 del Convenio de Lima dispone que:

Los Gobiernos signatarios se comprometen a mantener y desarrollar los parques y reservas nacionales y otras áreas protegidas con poblaciones de vicuñas y a ampliar las áreas de repoblamiento bajo manejo en su forma silvestre prioritariamente y siempre bajo control del Estado ¹⁷⁷.

En segundo lugar, los tres convenios establecieron diferentes medidas de protección de la especie. Cabe recordar, por ejemplo, que la Convención de La Paz prohibió la caza de vicuñas y el comercio internacional de su lana, cuero, pieles y productos manufacturados de los mismos con carácter indefinido. También prohibió la exportación de animales vivos, salvo un número reducido de especímenes que no fueran «aptos para la reproducción» ¹⁷⁸. El Convenio de Lima prohíbe la caza y la comercialización ilegales de la vicuña, sus productos y derivados en el territorio de las Partes Contratantes. Prohíbe también la exportación de vicuñas fértiles, semen u otro material de reproducción, con excepción de aquéllos destinados a alguna de las Partes Contratantes para fines de investigación y/o repoblamiento ¹⁷⁹. Sin embargo, el Convenio de Lima permite un cierto aprovechamiento de las vicuñas ¹⁸⁰. En consecuencia, su artículo 1 afirma que:

Los Gobiernos signatarios convienen en que la conservación de la vicuña constituye una alternativa de producción económica en beneficio del poblador andino y se comprometen a su aprovechamiento gradual bajo estricto control del Estado, aplicando las técnicas para el manejo de la fauna silvestre que determinen sus organismos oficiales competentes.

Debe subrayarse que, conforme a su artículo 3, las condiciones en las que se puede proceder al aprovechamiento gradual de la vicuña son muy estrictas. En primer

¹⁷⁵ Según los artículos 12 y 13 del Convenio de Lima, este Convenio no está abierto a la adhesión de ningún Estado, salvo a la de la República Argentina por ser Parte en la Convención de La Paz.

¹⁷⁶ Según el artículo 7 del Acuerdo de Buenos Aires, Bolivia no ejercerá los derechos dimanantes del Convenio de Lima, que le habilitan a explotar las vicuñas.

¹⁷⁷ Es interesante destacar que el artículo 2 del Acuerdo de Buenos Aires prevé el establecimiento de una reserva conjunta entre Bolivia y Argentina.

¹⁷⁸ Artículos 1 y 3 de la Convención de La Paz.

¹⁷⁹ Artículos 2 y 4 del Convenio de Lima.

¹⁸⁰ Conforme a su artículo 9, «aprovechamiento» significa la «utilización de la fibra de la vicuña obtenida por esquila o de los animales sacrificados, así como la carne, cuero, vísceras y otros productos de éstos. Este concepto también incluye la utilización indirecta de la vicuña con fines turísticos, científicos y culturales».

lugar, la comercialización interna y externa de la vicuña, sus productos al estado natural y las manufacturas de éstos, estuvieron prohibidas hasta el 31 de diciembre de 1989. En segundo lugar, a partir de esta fecha podrá iniciarse su comercialización bajo estricto control del Estado, únicamente si alguna de las Partes Contratantes alcanza un nivel de poblaciones de vicuña cuyo manejo ¹⁸¹ permita la producción de carne, vísceras y huesos, así como la transformación de cueros y de fibra en telas. En tercer lugar, la comercialización de cueros transformados y de telas provenientes de las vicuñas se realizará con la colaboración previa de las demás Partes Contratantes y en coordinación con la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Washington, 3 de marzo de 1973). Este último inciso significa que, en la práctica, los mercados internacionales para los productos de la vicuña permanecen en buena medida cerrados, toda vez que se trata de una especie incluida en el Apéndice I de la Convención de Washington ¹⁸².

V. EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE 1992

El Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992) es un tratado internacional cuyo contenido resulta bastante complejo ¹⁸³. Este Convenio comienza afirmando que la conservación de la diversidad biológica constituye un interés común de toda la humanidad ¹⁸⁴. Pero aunque es cierto que el Convenio de Río de Janeiro pretende conseguir la conservación de la diversidad biológica ¹⁸⁵, sus disposiciones también responden a la necesidad de asegurar el desarrollo económico de

¹⁸¹ Por «manejo», el artículo 5 entiende la «aplicación de técnicas para incrementar la población de vicuñas hasta cubrir la capacidad de carga de los pastos de una determinada región, zona o área y, posteriormente, mantener el equilibrio entre ella y ésta, recurriendo a métodos técnicamente aceptados, como el traslado y/o la saca de vicuñas».

¹⁸² Una medida de protección adicional deviene de que las vicuñas, salvo las poblaciones existentes en el Perú, también se incluyen en el Apéndice I de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 23 de junio de 1979).

¹⁸³ Su texto está publicado en el *BOE* de 1 de febrero de 1994. Sobre este Convenio, *vid.* DE KLEMM, C., *Biological Diversity Conservation and the Law. Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, 1993, pág. 292; BOYLE, A. E., «The Convention on Biological Diversity». En: L. CAMPAGLIO, *et al.*, (eds.), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, 1994, págs. 111-130; GLOWKA, L.; BURHENNE-GUILMIN, F.; SYNGE, H., *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, 1994, pág. 150; SWANSON, T., *Global Action for Biodiversity*, 1997, pág. 188.

¹⁸⁴ Preámbulo, párrafo 3.

¹⁸⁵ Por ejemplo, las Partes Contratantes son «conscientes del valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes»; y ellas son «conscientes, asimismo, de la importancia de la diversidad biológica para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera» (Preámbulo, párrafos 1 y 2).

los Estados ¹⁸⁶. En consecuencia, los objetivos del Convenio de Río de Janeiro se describen en su artículo 1 de la siguiente forma:

Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

El primer objetivo recogido en esta disposición remarca el carácter interdependiente entre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Pese a que en el Preámbulo se reconozca el «valor intrínseco» de la diversidad biológica, no se puede considerar que el Convenio de Río de Janeiro sea un convenio «proteccionista» de las especies vivas, pues asume que el propósito fundamental de conservar la biodiversidad es la utilización y el beneficio humano, con los límites impuestos por el requisito de la sostenibilidad y la necesidad de beneficiar a las generaciones futuras. Por ello, las referencias a la conservación de la diversidad biológica deben interpretarse conjuntamente con la utilización sostenible de sus componentes.

Pero el Convenio de Río de Janeiro no es tampoco un mero convenio «conservacionista», sino que también es algo más. Así, su segundo objetivo persigue la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Para lograrlo, se prevé, entre otras cosas, un acceso «adecuado» a los recursos, una transferencia «apropiada» de las tecnologías pertinentes, así como una financiación «apropiada». Con estas disposiciones se pretende beneficiar a los países en vías de desarrollo proveedores de recursos genéticos, que carecen de los medios tecnológicos y financieros necesarios para beneficiarse de la explotación de los recursos que están obligados a conservar. En consecuencia, la necesidad de moderar la conservación de la diversidad biológica con la equidad económica es la idea base de este Convenio, que a su vez lo distingue de casi todos los demás tratados ambientales. Por ello, al desarrollar la obligación de conservar jurídicamente la diversidad biológica, el Convenio de Río de Janeiro ha introducido nuevas excepciones, tales como la toma en consideración de las diferentes capacidades de los Estados en desarrollo ¹⁸⁷ o el más famoso artículo 20.4, que afirma lo siguiente:

La medida en que las Partes que sean países en desarrollo cumplan efectivamente las obligaciones contraídas en virtud de este Convenio dependerá del cumplimiento

¹⁸⁶ Este planteamiento más economicista también se puede detectar en los párrafos 19 y 20 del Preámbulo, en los que las Partes Contratantes reconocen «que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en desarrollo» y se declaran conscientes «de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento, para lo que son esenciales el acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías, y la participación en esos recursos y tecnologías».

¹⁸⁷ La frase «de acuerdo con sus capacidades», que se contiene tanto en el artículo 6 como en el artículo 20.1 del Convenio de Río de Janeiro, cualifica las obligaciones asumidas por las Partes.

efectivo por las Partes que sean países desarrollados de sus obligaciones en virtud de este Convenio relativas a los recursos financieros y a la transferencia de tecnología, y se tendrá plenamente en cuenta a este respecto que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primordiales y supremas de las Partes que son países en desarrollo.

A) El concepto de diversidad biológica y el estatuto jurídico de los recursos genéticos

Conforme al artículo 2, párrafo 1 del Convenio de Río de Janeiro, la expresión «diversidad biológica» significa:

[...] 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 ecosistemas.

Una definición tan amplia y compleja de la expresión «diversidad biológica» plantea diversos problemas prácticos de comprensión que trataremos de exponer lo más simplemente posible¹⁸⁸. En general, la diversidad biológica o la biodiversidad es la totalidad de los genes, las especies y los ecosistemas del planeta Tierra. La riqueza actual de la vida de la Tierra es el producto de cientos de millones de años de evolución histórica. A lo largo del tiempo, surgieron culturas humanas que se adaptaron al entorno local, descubriendo, usando y modificando recursos bióticos locales. Muchos ámbitos que ahora parecen «naturales» llevan la marca de milenios de habitación humana, cultivo de plantas y recolección de recursos. La diversidad biológica ha sido modelada, además, por la domesticación e hibridación de variedades locales de cultivos y animales de cría¹⁸⁹.

La diversidad biológica puede dividirse en tres categorías jerarquizadas: los genes, las especies y los ecosistemas, que describen aspectos muy diferentes de los sistemas vivos y que los científicos miden de diferentes maneras.

Por diversidad genética se entiende la variación de los genes dentro de una misma especie¹⁹⁰. Esta diversidad abarca poblaciones determinadas de la misma espe-

¹⁸⁸ Para ello, seguiremos al documento titulado *Estrategia Global para la Biodiversidad. Guía para quienes toman decisiones*, elaborado en 1992 por el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

¹⁸⁹ Para el Convenio de Río de Janeiro, por «especie domesticada o cultivada» se entiende una especie en cuyo proceso de evolución han influido los seres humanos para satisfacer sus propias necesidades (art. 2).

¹⁹⁰ El Convenio de Río de Janeiro contiene en su artículo 2 una definición auténtica de recursos genéticos y de material genético. Por «recursos genéticos» se entiende el material genético de valor real o potencial. Por «material genético» se entiende todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo, que contenga unidades funcionales de la herencia.

cie (como los miles de variedades tradicionales de arroz de la India) o la variación genética de una población (que es muy elevada entre los rinocerontes de la India, por ejemplo, y muy escasa entre los chitas). Hasta hace relativamente poco tiempo, las mediciones de la diversidad genética se aplicaban principalmente a las especies y poblaciones domesticadas conservadas en zoológicos o jardines botánicos, pero las técnicas se aplican cada vez más a las especies silvestres.

Por diversidad de especies se entiende la variedad de especies existentes en una región. Esta diversidad puede medirse de muchas maneras, sin que los científicos se hayan puesto todavía de acuerdo sobre cuál es el mejor método para ello. El número de especies de una región, es decir, su «riqueza» en especies, es una medida que a menudo se utiliza. Otra medida mucho más precisa es la «diversidad taxonómica», que tiene en cuenta la estrecha relación existente entre unas especies y otras. Por ejemplo, una isla en la que hay dos especies de pájaros y una especie de lagartos tiene mayor diversidad taxonómica que una isla en la que haya tres especies de pájaros, pero ninguna de lagartos. Por tanto, aun cuando haya más especies de escarabajos terrestres que de todas las otras especies combinadas, el gran número de especies de escarabajos terrestres existente no tiene una gran influencia a la hora de medir la diversidad de las especies, dado que las especies de escarabajos terrestres están muy estrechamente vinculadas entre sí. Análogamente, es mucho mayor el número de las especies que viven en tierra que las que viven en el mar, pero las especies terrestres están más estrechamente vinculadas entre sí que las especies oceánicas, por lo que la diversidad de especies es mayor en los ecosistemas marítimos que en los terrestres, pese a lo que sugeriría una mera enumeración de las especies terrestres y marinas.

La diversidad de los ecosistemas ¹⁹¹ resulta todavía más difícil de medir que la diversidad genética o la de las especies, porque las «fronteras» de las comunidades (es decir, de las asociaciones de especies) y de los ecosistemas no están bien definidas. No obstante, en la medida que se utilice un conjunto de criterios coherente para definir las comunidades y los ecosistemas, podrá medirse su número y su distribución. Hasta ahora, existen diversos métodos que se han aplicado principalmente a nivel nacional y subnacional, pero todavía se dista mucho de haber elaborado criterios globales que sean universalmente válidos.

Además de la diversidad de los ecosistemas, puede ser también importante tener en cuenta otras expresiones de la diversidad biológica. Entre estas otras consideraciones figuran la abundancia relativa de especies, la estructura de edades de las poblaciones, la estructura de las comunidades en una región, la variación de la composición y la estructura de las comunidades a lo largo del tiempo y hasta procesos ecológicos tales como la depredación, el parasitismo y el mutualismo. En general, cabe señalar que para alcanzar objetivos concretos en la gestión de la diversidad biológica es importante examinar no sólo la diversidad de composición (genes, especies y ecosistemas), sino también la diversidad de la estructura y las funciones de los ecosistemas.

¹⁹¹ También el artículo 2 del Convenio de Río de Janeiro define los conceptos de ecosistema y de hábitat. Así, 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. Por «hábitat» se entiende el lugar o tipo de ambiente en el que existen naturalmente un organismo o una población.

Debe señalarse, además, que el estatuto jurídico de los recursos genéticos no es el mismo que el de los animales migratorios o el de los recursos marinos vivos del alta mar. En consecuencia, jurídicamente no se les considera ni como «recursos naturales compartidos», ni como una «propiedad común» disponible para cualquiera. La mayor parte de los recursos genéticos se encuentran en el territorio de los Estados y, en consecuencia, les es aplicable el principio de la soberanía permanente de los Estados sobre los recursos naturales y el derecho de cada Estado de poseerlos, utilizarlos y disponer de ellos libremente ¹⁹².

El Convenio de Río de Janeiro ha reafirmado la soberanía de los Estados sobre sus propios recursos biológicos y el derecho soberano de explotar sus recursos en aplicación de su propia política ambiental ¹⁹³. Además, aunque el artículo 15 establece que cada Parte Contratante «procurará crear condiciones para facilitar a otras Partes Contratantes el acceso a los recursos genéticos», esta disposición no crea ningún derecho de acceso para las demás Partes Contratantes. Por el contrario, se establece que «la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumbe a los Gobiernos nacionales y está sometida a la legislación nacional», afirmándose además que «el acceso a los recursos genéticos estará sometido al consentimiento fundamentado previo de la Parte Contratante que proporciona los recursos». Este derecho soberano no se configura, sin embargo, como un derecho absoluto o ilimitado, sino que es un derecho reglado que está sometido a los requisitos de la conservación y utilización sostenible fijados en los artículos 6 a 9 del Convenio de Río de Janeiro, así como a la obligación consuetudinaria, positivizada en su artículo 3, de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

En consecuencia, la afirmación del Preámbulo del Convenio de Río de Janeiro de que la conservación de la diversidad biológica es un «interés común de toda la Humanidad» no supone la internacionalización de su condición jurídica ¹⁹⁴. Esta expresión legitima el interés internacional en la conservación y utilización de los recursos biológicos, incluidos los existentes en el interior del territorio soberano de otros Estados. El concepto de interés común de la Humanidad supone el reconocimiento de que la Humanidad tiene el derecho y el deber de adoptar las iniciativas pertinentes para la prevención y reparación de los problemas que afecten a la con-

¹⁹² *Vid.*, a este respecto, las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU 1803 XVII (1966); 3201 (S-VI) (1974); 3281 XXIX (1974); la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, pág. 22.

¹⁹³ Preámbulo, pág. 4; artículos 3 y 15.

¹⁹⁴ De hecho, las referencias realizadas durante los trabajos preparatorios de este Convenio que afirmaron que los recursos genéticos constituían un «patrimonio común de la Humanidad», desaparecieron totalmente del texto definitivo del Convenio. *Vid. Ad Hoc Working Group of Experts on Biological Diversity*, 2nd. Session, Geneva, February 1990; y FAO Res. 8/83: *International Undertaking on Plant Genetic Resources*.

servación de la diversidad biológica¹⁹⁵. Al mismo tiempo, el interés común de la Humanidad supone algo más que el mero reconocimiento de un conjunto de deberes internacionales, pues implica la obligación de todos los individuos, todos los pueblos y todas las generaciones, presentes y futuras, de participar en la conservación del patrimonio genético, que constituye la más grande riqueza material de que disponemos¹⁹⁶.

B) La conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica

Los artículos 5 a 10 del Convenio de Río de Janeiro son los que intentan dar cumplimiento al primer objetivo de este tratado internacional. El artículo 5 trata de la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en las zonas no sujetas a jurisdicción nacional. En estos casos, se establece el deber de cooperación entre las Partes Contratantes, ya sea directamente o a través de las organizaciones internacionales competentes. Con esta última referencia, el Convenio sobre la diversidad biológica se está refiriendo a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y a las múltiples organizaciones regionales que tienen competencias en la gestión y conservación de los recursos marinos vivos en la alta mar. El artículo 6 trata de la elaboración de estrategias, planes o programas nacionales que reflejen los objetivos del Convenio de Río de Janeiro y que integren la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Por su parte, el artículo 7 exige a las Partes Contratantes que identifiquen los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible; que procedan a su seguimiento y control; y que identifiquen y controlen los procesos y actividades que tengan, o sea probable que tengan, efectos perjudiciales importantes en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Parece, sin embargo, poco probable que en la actualidad se tengan los conocimientos biológicos y la experiencia necesaria para cumplir adecuadamente estas disposiciones.

Una característica original del Convenio de Río de Janeiro consiste en la distinción que realiza entre conservación y utilización sostenible, aunque esta distinción no lleva a ningún resultado definitivo. Aunque generalmente se admite que la noción de conservación incluye la de utilización sostenible, este Convenio define el concep-

¹⁹⁵ Al igual que ocurre con el interés por el respeto de los derechos humanos, supone reconocer que la gestión por un Estado de su propio medio ambiente y de sus propios recursos genéticos es una materia en la que todos los Estados, o al menos todas las Partes Contratantes en el Convenio de Río de Janeiro, gozan de un *ius standi* ante las instancias internacionales de solución de controversias, incluso en el caso de que estos Estados no hayan sido directamente perjudicados por alguna utilización incorrecta de estos recursos. En consecuencia, el principio de la soberanía permanente sobre los recursos biológicos ya no puede seguir sirviendo de base para la exclusión de otros Estados, sino que implica un compromiso de cooperar para el beneficio de la comunidad internacional en su conjunto.

¹⁹⁶ Sobre este particular, *vid.* MUGABE, J., *et al.*, *Access to Genetic Resources. Strategies for Sharing Benefits*, 1997, pág. 377; PÉREZ SALOM, J. R., «El Derecho Internacional y el estatuto de los recursos genéticos», *Anuario de Derecho Internacional*, 13, 1997, págs. 371-406.

to de utilización sostenible ¹⁹⁷, pero no contiene ninguna definición de conservación. De hecho, el Convenio de Río de Janeiro trata de la conservación *in situ* (art. 8), de la conservación *ex situ* (art. 9) y de la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica (art. 10).

La conservación *in situ* ¹⁹⁸ incluye, «en la medida de lo posible y según proceda», medidas previamente reguladas en tratados internacionales anteriores ¹⁹⁹, tales como el establecimiento de áreas protegidas ²⁰⁰; la reglamentación de los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas; la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies de entornos naturales; la rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados y la recuperación de las especies amenazadas ²⁰¹; la prohibición de introducir, el control y la erradicación de las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitat o especies, etc. Pero también se refiere a medidas de conservación *in situ* que son en buena parte nuevas en el Derecho internacional, tales como el desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible de las zonas adyacentes a las áreas protegidas; la reglamentación, administración o control de los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología; el respeto, preservación y mantenimiento de los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como la promoción de su aplicación más amplia y el fomento de que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

La conservación *ex situ* ²⁰² incluye, también «en la medida de lo posible y según proceda», las medidas adoptadas predominantemente con el propósito de complementar las medidas de conservación *in situ* (tales como el establecimiento de insta-

¹⁹⁷ El artículo 2, párrafo 16 da una definición muy genérica de «utilización sostenible», que puede resultar poco operativa en la práctica. Conforme a esta disposición, la utilización sostenible significa «la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras».

¹⁹⁸ La conservación *in situ* significa «la conservación de los ecosistemas y los hábitat naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas» (art. 2, párrafo 13).

¹⁹⁹ Sobre este particular, *vid.* MAFFEI, M. C., «The relationship between the Convention on Biological Diversity and other international treaties on the protection of wildlife», *Anuario de Derecho Internacional*, 11, 1995, págs. 129-168.

²⁰⁰ Aunque el artículo 2, párrafo 1 defina muy vagamente el concepto de «área protegida» (significa «un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación»), este Convenio no contiene ningún listado de áreas protegidas.

²⁰¹ Vale la pena resaltar que el Convenio de Río de Janeiro ni define el concepto de «especies amenazadas», ni contiene una lista de las especies amenazadas de extinción, ya sea en el ámbito mundial, ya sea en ámbitos regionales.

²⁰² La conservación *ex situ* significa «la conservación de componentes de la diversidad biológica fuera de sus hábitat naturales» (art. 2, párrafo 8).

laciones para la conservación *ex situ* y la investigación de plantas, animales y microorganismos, preferiblemente en el país de origen de los recursos genéticos; la recuperación y rehabilitación de las especies amenazadas y la reintroducción de éstas en sus hábitat naturales en condiciones apropiadas; la reglamentación y gestión de la recolección de recursos biológicos de los hábitat naturales a efectos de conservación *ex situ*, con objeto de no amenazar los ecosistemas ni las poblaciones *in situ* de las especies).

Finalmente, para lograr la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, el artículo 10 establece que cada Parte Contratante, siempre «en la medida de lo posible y según proceda», deberá adoptar las cinco siguientes medidas:

- a) Integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones;
- b) Adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica;
- c) Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las pautas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible;
- d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido, y;
- e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.

C) La participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos

Debe recordarse que es precisamente en el territorio de los Estados en desarrollo donde se encuentran la gran mayoría de los recursos biológicos y de los ecosistemas más significativos del mundo. En consecuencia, un objetivo político esencial de las negociaciones del Convenio de Río de Janeiro consistió en asegurar la participación en el mismo y la cooperación de los Estados en desarrollo. Precisamente por ello, el segundo objetivo de este Convenio es «la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos» (art. 1). Para lograr el cumplimiento de este objetivo tan ambicioso, se introdujeron cuatro clases de medidas distintas.

En primer lugar, a lo largo de todo el articulado del Convenio de Río de Janeiro se ha concretado el principio de «la responsabilidad común pero diferenciada»²⁰³. Dado que los Estados desarrollados y los Estados en desarrollo no tienen los mismos medios ni obligaciones para conservar la diversidad biológica, la expresión «en la medida de lo posible y según proceda» aparece en diversos artículos del Convenio de Río de Janeiro, pues las condiciones varían según de qué Estado se trate. Un re-

²⁰³ Vid. el Principio 7 de la Declaración de principios de Río de Janeiro.

tigaciones, así como para promover e impulsar, en condiciones justas y equitativas, el acceso prioritario a los resultados y beneficios derivados de las biotecnologías basadas en recursos genéticos aportados por esas Partes Contratantes ²⁰⁷.

Para garantizar la aplicación práctica de estas disposiciones, se exige a las Partes Contratantes que adopten todas las medidas necesarias para que el sector privado facilite el acceso y la transferencia de tecnologías a las instituciones gubernamentales y al sector privado de los Estados en desarrollo (art. 16.4). En el caso de tecnología sujeta a patentes y otros derechos de propiedad intelectual, el acceso a esa tecnología y su transferencia se asegurarán en condiciones que tengan en cuenta la protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual y sean compatibles con ella (art. 16.2). Sin embargo, la protección de las patentes y demás derechos de propiedad intelectual no es absoluta, pues el alcance de esta última disposición se matiza con la obligación de las Partes Contratantes de cooperar para que las patentes y otros derechos de propiedad intelectual apoyen y no se opongan a los objetivos del Convenio de Río de Janeiro (art.16.5). Estas disposiciones han sido desigualmente aceptadas por los Estados desarrollados, pues mientras que los Estados Unidos prefirieron no firmar el Convenio de Río de Janeiro ante el riesgo de perder la protección de las patentes y demás derechos de propiedad intelectual relacionados con la ingeniería genética ²⁰⁸, esto no se consideró un obstáculo por los Estados miembros de la Comunidad Europea ²⁰⁹.

El cuarto y último grupo de medidas previstas para la consecución de este objetivo son las relativas a los recursos financieros. El Convenio de Río de Janeiro es el primer convenio internacional ambiental en el que se ha plasmado el principio de adicionalidad en la aportación de recursos financieros (que la ayuda financiera ambiental sea adicional a otras formas de ayuda al desarrollo). De esta forma, se ha establecido que los Estados desarrollados que sean Partes Contratantes proporcionarán «recursos financieros nuevos y adicionales» para que los Estados en desarrollo que sean Partes Contratantes puedan tanto «sufragar íntegramente» los costos incrementales convenidos que entrañe la aplicación de medidas en cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio de Río de Janeiro, como beneficiarse de las mismas (art. 20.2). Pero este Convenio no contiene una regulación detallada de esta obligación. Así, se deja a la Conferencia de las Partes el elaborar y actualizar una lista de Partes que son Estados en desarrollo. Los costos que se cubrirán con estos recursos financieros deberán ser acordados en cada caso entre el Estado en desarrollo de que se trate y el mecanismo financiero previsto en el artículo 21. Este mecanismo financiero deberá gestionar los recursos financieros que se aporten de conformidad con el artículo 20, así como las aportaciones voluntarias que se realicen. La Confe-

²⁰⁷ Art. 19.1 y 2.

²⁰⁸ Sobre la postura de los Estados Unidos ante el Convenio de Río de Janeiro, *vid.* GROSSE, W. J., *The Protection and Management of our Natural Resources, Wildlife and Habitat*, 1992, págs. 323-353; HAJOST, S. A., «The Role of the United States». En: L. CAMPIGLIO, *et al.* (eds.), *The Environment After Rio. International Law and Economics*, 1994, págs. 15-22.

²⁰⁹ *Vid.* BRUSASCO-MACKENZIE, M., «The Role of the European Communities». En: L. CAMPIGLIO, *et al.*, (eds.), *The Environment After Rio. International Law and Economics*, 1994, págs. 23-32; WOLFRUM, R., *Access to genetic resources under the Convention on biological diversity and the law of the Federal Republic of Germany*, 1996, pág. 125.

rencia de las Partes determinará la política, la estrategia, las prioridades programáticas y los criterios para el acceso a los recursos del mecanismo financiero y su utilización. Aunque expresamente se señala «la necesidad de conseguir que la corriente de fondos sea suficiente, previsible y oportuna»²¹⁰, la Conferencia de las Partes sólo puede fijar «el volumen de recursos necesarios» para el mecanismo financiero, no estando expresamente habilitada para concretar el volumen, naturaleza, frecuencia o tamaño de las contribuciones que deba realizar individualmente cada Parte Contratante. En consecuencia, dado que la medida en que los Estados en desarrollo cumplan las obligaciones del Convenio de Río de Janeiro «dependerá» del cumplimiento por los Estados desarrollados de sus obligaciones relativas a los recursos financieros, el tema de la financiación adicional es, sin duda, un tema central en las perspectivas de éxito de este Convenio.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AMOS, *Parks and IUCN: a report on issues related to national parks and protected areas at the 19th General Assembly of IUCN*, 1994.
- BADENES CASINO, M., «Las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias en el Derecho Internacional», *Anuario de Derecho Internacional*, 12, 1996, págs. 147-201.
«International Protection of Species in the Mediterranean Sea». In: *Proceedings of the 7th International Conference on Environmental Protection is a Must*, 1997, Alexandria, págs. 769-785.
La crisis de la libertad de pesca en alta mar, 1997, McGraw-Hill.
«Los planes de acción para la conservación de las especies mediterráneas en peligro de extinción», Comunicación presentada a las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Palma de Mallorca, 24-26 de septiembre de 1997.
- BERMEJO, R.; BOU, V., «El marco jurídico de la cooperación económica en la Antártida: realidades y perspectivas de futuro», *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 5, 1993, págs. 99 y ss.
«La celebración del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente: orígenes y negociaciones», *Anuario de Derecho Internacional*, 9, 1993, págs. 155-211.
- BIRNIE, P., *International Regulation of Whaling: From Conservation of Whaling to Conservation of Whales and Regulation of Whale-Watching*, 1985, Oceana Publications Inc.
«International Legal Issues in the Management and Protection of the Whale», *Natural Resources Journal*, 1989, 1989, págs. 903 y ss.
- BIRNIE, W. P.; BOYLE, A. E., *International Law and the Environment*, 1992, Oxford University Press.
- BLANC ALTEMIR, A., *El patrimonio común de la humanidad. Hacia un régimen jurídico internacional para su gestión*, 1992.
- BOU FRANCH, V., «La conservación de los recursos vivos marinos antárticos en la Convención de Cambera de 1980». En: *Estudios en recuerdo de la Profesora Sylvia Romeu Alfaro*, 1989, Universidad de Valencia, págs. 155-168.
La navegación por el mar territorial, incluidos los estrechos internacionales y las aguas archipelágicas, en tiempos de paz, 1994.

²¹⁰ Arts. 20.2 y 21.1.

- «Protected Areas and Species: The Mediterranean Basin». En: E. ÖZAN (ed.), *Proceedings of The Second International Conference on the Mediterranean Coastal Environment*, 1995, vol. 2, págs. 671-696.
- «Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea», *Anuario de Derecho Internacional*, 12, 1996, págs. 201-251.
- «La protección jurídica internacional de los mamíferos marinos en el Mar Mediterráneo». En: *Actas del II Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, 1998.
- «La protección de los mamíferos marinos en el Mar Mediterráneo», *Anuario de Derecho Internacional*, 14, 1998.
- BOU FRANCH, V.; BADENES CASINO, M., «La protección internacional de zonas y especies en la región mediterránea», *Anuario de Derecho Internacional*, 13, 1997, págs. 33-130.
- BOYLE, A. E., «The Convention on Biological Diversity». En: L. CAMPIGLIO *et al.* (eds.), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, 1994, págs. 111-130.
- BRUSASCO-MACKENZIE, M., «The Role of the European Communities». En: L. CAMPIGLIO *et al.* (eds.), *The Environment After Rio. International Law and Economics*, 1994, págs. 23-32.
- BURKE, W., «Highly Migratory Species in the New Law of the Sea», *Ocean Development and International Law*, 14/3, 1984, págs. 273-314.
- «The Law of the Sea Convention Provisions on Conditions of Access to Fisheries Subject to National Jurisdiction», *Oregon Law Review*, 63, 1984, págs. 107-108.
- «Anadromous Species and the New International Law of the Sea», *Ocean Development and International Law*, 22/2, 1991, págs. 95-131.
- CAMPIGLIO, L. *et al.*, *The Environment After Rio. International Law and Economics*, 1994, London.
- CATILLA, J. C.; ORREGO VICUÑA, F., «Migratory Species and the Coordination of Fisheries Policies within Certain Exclusive Economic Zones: The South Pacific», *Ocean Management*, 9, 1984, págs. 21-33.
- CHURCHILL, R. R.; LOWE, A. V., *The Law of the Sea*, 1985, Manchester, Manchester University Press.
- CLARK, B. M.; PERRY, K., «The protection of special areas in Antarctica». En: FRANCONI, F.; SCOVAZZI, T. (eds.), *International Law for Antarctica*, II, 1996, págs. 293-318.
- COPEL, The Law of the Sea and Management of Anadromous Fish Stocks, *Ocean Development and International Law*, 4/3, 1977, págs. 233 y ss.
- CORCELLE, G., «Vingt ans après Stockholm: la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement: point de départ ou aboutissement?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 365, 1993, págs. 107-135.
- DE KLEMM, C., «Migratory Species in International Law», *Natural Resources Journal*, 29, 1989, págs. 935-978.
- Biological Diversity Conservation and the Law. Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, 1993.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., «El incumplimiento de Derecho Comunitario en las Marismas de Santoña» (comentario a la sentencia del TJCE de 2 de agosto de 1993, Comisión c. España, C-355/90), *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, 1994, págs. 137-156.
- FORSTER, M. J.; OSTERWOLDT, R. U., «Nature Conservation and Terrestrial Living Resources». En: PETER H. SAND (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements*, 1992, Cambridge, págs. 59 y ss.
- GARCÍA-VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, R.; MURIEL PALOMINO, J. M., «El Medio ambiente: Conservación de los espacios protegidos en la legislación comunitaria», *Gaceta Jurídica de la CE*, D-19, 1993, págs. 69-117.

- GARTH, «Declaration on the Human Environment», *Stanford Journal of International Studies*, 8, 1973, págs. 37 y ss.
- GLOWKA, L.; BURHENNE-GUILMIN, F.; SYNGE, H., *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, 1994.
- GROSSE, W. J., *The Protection and Management of our Natural Resources, Wildlife and Habitat*, 1992, págs. 323-353.
- HAJOST, S. A., «The Role of the United States». En: L. CAMPIGLIO *et al.* (eds.), *The Environment After Rio. International Law and Economics*, 1994, págs. 15-22.
- HEY, E., *The Regime for the Exploitation of Transboundary Marine Fisheries Resources*, 1989, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- IMBERT, P. H., «La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe — Exception ou étape?», *Annuaire Français de Droit International*, 25, 1979, págs. 726 y ss.
- JOSEPH, J.; GREENOUGH, J. W., *International Management of Tuna, Porpoises and Billfish. Biological, Legal and Political Aspects*, 1979.
- JUSTE RUIZ, J., «La evolución del Derecho Internacional del medio ambiente». En: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, 1993, Madrid, Tecnos, págs. 397-413.
- «El Plan de Acción para el Mediterráneo 20 años después: la revisión del Convenio de Barcelona y de sus protocolos», *Meridiano Ceri*, 6, 1995, págs. 12-15.
- LYSTER, S., *International Wildlife Law*, 1985, Cambridge.
- MAFFEI, M. C., «New Trends in the Protection of Whales». En: F. FRANCONI; T. SCOVAZZI (eds.), *International Law for Antarctica*, 1987, págs. 395-420.
- La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, 1992, Padua.
- «Evolving Trends in the International Protection of Species», *German Yearbook of International Law*, 36, 1993, págs. 136-137.
- «The Protection of Endangered Species of Animals in the Mediterranean Sea». En: E. L. MILES; T. TREVES (eds.), *The Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries*, 1993, págs. 253-298.
- «The relationship between the Convention on Biological Diversity and other international treaties on the protection of wildlife», *Anuario de Derecho Internacional*, 11, 1995, págs. 129-168.
- «The Protection of Whales in Antarctica». En: F. FRANCONI; T. SCOVAZZI (eds.), *International Law for Antarctica*, II, 1997, págs. 171-224.
- MARCHISIO, «Gli atti di Rio nel diritto internazionale», *Rivista di diritto internazionale*, 1992/3, 1992, págs. 586 y ss.
- MUGABE, J. *et al.*, *Access to Genetic Resources. Strategies for Sharing Benefits*, 1997.
- PÉREZ SALOM, J. R., «El Derecho Internacional y el estatuto de los recursos genéticos», *Anuario de Derecho Internacional*, 13, 1997, págs. 371-406.
- PEYROUX, «Les réglementations internationales de protection des phoques», *RGDIP*, 1976, 1976, págs. 104 y ss.
- PINESCHI, L., *La protezione dell'ambiente in Antartide*, 1993, Cedam, págs. 168 y ss.
- RIECHENBERG, R., «La Directiva sobre la protección de las aves salvajes: un hito en la política comunitaria del medio ambiente», *Revista de Instituciones Europeas*, 1990-2, 1990, págs. 369-441.
- ROVIRA DAUDÍ, M. J., «Hacia la configuración jurídica de la política comunitaria del medio ambiente», *Anuario de Derecho Internacional*, 12, 1996, págs. 577-614.
- SADELEER, N., «La directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages: vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 364, 1993, págs. 24-32.

- SCOVAZZI, T., *Elementi di Diritto internazionale del mare*, 1994, 2.^a ed.
- SCOVAZZI, T.; RELINI, L. O., «The Declaration on a Sanctuary for the Protection of Marine Mammals in the Mediterranean», *ICCOPS Newsletter*, n.º 1, July 1993, 1993, págs. 9-11.
- SOHN, L., «The Stockholm Declaration on the Human Environment», *Harvard International Law Journal*, 14, 1973, págs. 423 y ss.
- SWANSON, T., *Global Action for Biodiversity*, 1997.
- UNEP (OCA)/MED WG.89/Inf.9 (3 March 1995): The presence of the tropical alga *Caulerpa taxifolia* in the Mediterranean, págs. 1-15.
- UNEP(OCA)/MED IG.10/4 (24 November 1996): *Final Act of the Meeting of Plenipotentiaries on the Annexes to the Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean*.
- UNESCO WHC/2 Revised (27 March 1992), *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.
- VAN DER ZWIEP, «The Wadden Sea: A Yardstick for a Clean North Sea». En: FREESTONE; IJLSTRA (eds.), *The North Sea: Perspectives on a Regional Environmental Co-operation*, 1990, págs. 201 y ss.
- WELLS, S. M.; PYLE, R. M.; COLLINS, N. M., *The IUCN invertebrate red data book*, 1983, IUCN publications.
- WOLFRUM, R., *Access to genetic resources under the Convention on biological diversity and the law of the Federal Republic of Germany*, 1996.