

UNA NUEVA ZONA JURISDICCIONAL EN EL MEDITERRÁNEO: LA ZONA DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA FRANCESA

Juan Manuel de Faramiñán Gilbert y Víctor Luis Gutiérrez Castillo*

Resulta interesante analizar la nueva zona de protección ecológica creada en enero del 2004 por el Gobierno francés en el mar Mediterráneo, por lo que abordaremos las siguientes cuestiones: las particularidades geopolíticas del Mediterráneo y cómo le afecta la contaminación marina; las razones jurídicas y políticas que le sirven de fundamento y la normativa interna e internacional que le es aplicable en materia de conservación. La importancia de esta zona francesa se justifica por ser la primera con esas características en el Mediterráneo y, como veremos, se yuxtapone a la establecida hace seis años por España en la región.

El Mar Mediterráneo, por sus características geomórficas, conectado con el Atlántico por el Estrecho de Gibraltar y rodeado por distintos Estados en más del 50% del perímetro de su superficie, se revela como un mar semicerrado a la luz del artículo 122 de la Convención de Naciones Unidas del Derecho del Mar de 1982 (CNUDM). Hasta la fecha, la mayoría de los Estados ribereños del Mediterráneo han fijado su mar territorial, de acuerdo con los criterios establecidos en el Convenio de Montego Bay con una extensión de 12 m.m. salvo algunas excepciones. Sin embargo, con respecto a las zonas económicas exclusivas (ZEE), pocos Estados han mostrado interés, hasta fechas recientes, en fijar este espacio marino u otro de naturaleza análoga en aguas mediterráneas, y aunque son varias las razones que han influido en dicha circunstancia, la conformación geográfica del Mediterráneo ha sido uno de los elementos determinantes, ya que dificulta el establecimiento en los límites de 200 millas de ZEE u análogas.

El 27 de febrero del 2002 Yves Coches, titular del Ministerio de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la República Francesa, presentó al Consejo de Ministros un proyecto de Ley relativo a la creación de una Zona de Protección Ecológica a lo largo de las costas francesas, incluyendo las Mediterráneas. Casi dos años más tarde, y tras un largo *iter* parlamentario, interrumpido por un cambio de ejecutivo, dicha propuesta ha logrado ver a la luz con la publicación de la Ley n.º 2002-346 de 15 de abril del 2003 relativa a la creación de una zona de protección ecológica (ZPE) a lo largo de las costas del territorio de la República francesa (*Journal Officiel de*

*Profesores de Derecho Internacional Público en la Universidad de Jaén. El presente artículo se publicará en un número próximo de la *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*.

la République 16/04/2004), que modifica la Ley n.º 76-655 de 16 de julio relativa a la zona económica exclusiva (ZEE), y el Decreto n.º 2004-33 de 8 de enero del 2004 que la desarrolla, estableciendo una zona protección ecológica en el Mediterráneo (*Journal Officiel de la République* 10/01/2004).

Según un informe, de dicho Ministerio, de 27 de febrero del 2002, las estadísticas del año 2000 realizadas por los Centros Regionales de Operación de Vigilancia y Salvamento (*Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage*) indican un alarmante aumento de la navegación de petroleros y de naves con productos peligrosos, tanto en las aguas atlánticas como mediterráneas. Según dicho informe, frente a las costas francesas, bañadas por el Atlántico, circulan aproximadamente 1.792 petroleros cargados de combustible (un total de 110 millones de toneladas de hidrocarburos) y 15.151 naves que transportan diversos productos peligrosos (20 millones de toneladas). En el Mediterráneo, la situación no es diferente. Las estadísticas muestran un aumento alarmante del tráfico marino. Aproximadamente el 30 % del volumen del tráfico marítimo internacional proviene de puertos mediterráneos, convirtiéndose dicho mar en un lugar de paso; de hecho, se estima que el 28 % del tráfico de petróleo mundial transita por el Mediterráneo.

Estas circunstancias, la mayor vulnerabilidad de los espacios marinos y el temor a catástrofes, como la recientemente producida frente a las costas gallegas (*Prestige*), han sido algunas de las razones por las que el gobierno francés ha extendido su jurisdicción más allá de los límites de su zona contigua, reforzando así los medios jurídicos de represión y prevención de contaminación marina. No debemos olvidar que el establecimiento de este tipo de medidas viene siendo objeto de constantes reivindicaciones, pues, desde el naufragio del petrolero *Erika*, hace cuatro años, se plantea, en el Comité interministerial del mar en su reunión de 28 de febrero del 2000, la creación de una Zona de Protección Ecológica.

Hasta la creación de la esta nueva zona de protección ecológica, Francia sólo había desarrollado la Ley n.º 76-655 de 16 julio de 1976 en sentido estricto y parcialmente. Es decir sólo había establecido ZEE -no zonas de naturaleza análoga-, y en parte de su litoral, exceptuando tradicionalmente el Mediterráneo. De este modo, estableció ZEE en el Mar Norte, en el Canal de la Mancha y en su territorio de ultramar por Decreto n.º 77-130 de 11 febrero de 1977 (*Journal Officiel de la République* 12/02/1977); en las costas de Saint Pierre y Miquelón por Decreto n.º 77-169 de 25 febrero de 1977; en las costas de Guayana por Decreto n.º 77-170 de 25 febrero de 1977 (*Journal Officiel de la République* 27/02/1977); y en las de Nueva Caledonia y sus Dependencias, por Decreto n.º 78-142 de 3 febrero de 1978 (*Journal Officiel de la République* 27/02/1977).

Asimismo, lo ha hecho en la Polinesia francesa y tierras australes en virtud del Decreto n.º 78-144, en las islas Wallis, Futuna, Tromelín, Gloriosas, Juan de Nova, Europa, Bassas de Indica por los por Decreto n.º 78-145 y n.º 78-146; en las costas de las islas Clipperton por Decreto n.º 78-147; en el Departamento de la Reunión por Decreto n.º 78-148 y en las costas de la colectividad de Mayotte por Decreto n.º 78-149, todos ellos de 3 de febrero de 1977 y publicados en *Journal Officiel de la République* 11/02/1978.

De esta forma también ha fijado una ZEE en Guadalupe y Martinica en virtud de los Decretos 78-246 y 78-277 de 6 de marzo de 1978, publicados en el *Journal Officiel de la Republique* de 11/03/1978.

El Decreto n.º 2004-33, por el que se crea la ZPE en aguas mediterráneas (que consta de tan solo dos artículos), tiene un doble fundamento jurídico: internacional e interno. El primero lo encontramos en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM), ratificada por Francia el 11 de abril de 1996, la cual reconoce a todo Estado ribereño el derecho a proclamar una zona económica exclusiva (ZEE) de hasta 200 m.m. en las aguas adyacentes a sus costas. En esta zona, según la CNUDM, el Estado ribereño podrá ejercer desde un derecho pleno de soberanía en materia de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales (de las aguas, del lecho y del subsuelo), hasta derechos jurisdiccionales en relación con el establecimiento y utilización de islas artificiales, investigación científica, protección y preservación del medio marino. Nos encontramos, pues, frente a un derecho reconocido en un texto internacional, que podrá ser ejercido de forma plena o limitada, tanto desde el punto de vista material como territorial. Esto significa que, en la práctica, el Estado puede optar entre fijar una ZEE o de naturaleza análoga, de 200 m.m. o menos, y reconocerse en ella todos o algunos de los derechos del artículo 56 de la CNUDM.

Esto último es, precisamente, lo que ha hecho Francia: crear una zona jurisdiccional sobre la base del artículo 56, aunque contemplando sólo las facultades contenidas en su párrafo 1.b (el cual reconoce a los Estados costeros jurisdicción en lo que concierne a la protección y la preservación del medio marino) y renunciando tácitamente al ejercicio de derechos soberanos a los fines de exploración, explotación, conservación y gestión de recursos naturales mencionados en el apartado 1.a del citado artículo. El establecimiento de este espacio no supone ninguna innovación, ya que no debemos olvidar que España creó en 1997 una zona de características similares frente a sus costas mediterráneas: la zona de protección pesquera (Real Decreto 1315/1997 de 26 de agosto de 1997), que, por cierto, fue protestada por Francia (véanse los comentarios de Lacleta Muñoz, J.M. “*Las fronteras de España en el mar*”, Documento Real Instituto Elcano, 14-2-04).

En cuanto al fundamento interno, el Decreto francés toma como base el artículo 5 de la Ley 76-655 de 16 de julio de 1976 relativa a la zona económica exclusiva a lo largo de las costas del territorio de la República, modificado por la Ley n.º 2003-346 de 15 de abril del 2003 (*Journal Officiel de la Republique* 16/04/2003), el cual afirma que “la zona de protección ecológica es igualmente creada por decreto en Consejo de Gobierno”, sin que al afirmar esto haga una exclusión de su aplicación en las costas bañadas por el *Mare Nostrum*.

Por lo que se refiere a su dimensión, conviene indicar que el Decreto 2004-33 no especifica qué extensión tiene la zona, razón por la que habrá que tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 76-655 (objeto de desarrollo del Decreto 2004-33), cuyo artículo 1 establece una extensión de hasta 188 m.m. desde el límite exterior de su mar territorial. Ahora bien, a pesar de esta circunstancia, la zona de protección ecológica no alcanza

esta extensión, ya que, como se sabe, la distancia entre las costas de los Estados que rodean el mar Mediterráneo es muy inferior a aquélla.

La cuestión de límites de la nueva zona francesa es mucho más compleja de lo que parece a primera vista, especialmente en lo que se refiere a su límite exterior. Y es que, como señala el profesor Tullio Scovazzi en el artículo publicado en el *Annuaire de Droit de la Mer* de 2002, no está tan claro que la determinación unilateral por Francia de los límites de dicha zona sea conforme al párrafo 3 del artículo 74 de la CNUDM, el cual podría aplicarse por analogía a la delimitación de zonas de protección ecológicas. Esta disposición prevé, a falta de acuerdo, la realización de acuerdos provisionales de carácter práctico entre los Estados interesados, “con espíritu de comprensión y cooperación, y con el compromiso de abstenerse de poner en peligro u obstaculizar la conclusión de cualquier acuerdo, sin que ello prejuzgue “una delimitación definitiva”.

Con independencia de la valoración jurídica que pueda merecer la fijación unilateral de la zona de protección ecológica, todo apunta a que el gobierno francés ha tenido muy en cuenta los límites de las zonas jurisdiccionales que han sido objeto de acuerdos con otros Estados del Mediterráneo. Este es el caso, entre otros, de los acuerdos realizados con el Principado de Mónaco en virtud de la Convención de 16 de febrero de 1984 y con Italia (en el Estrecho de Bonifacio) por acuerdo de 28 de noviembre de 1986. Situación completamente distinta es la que se plantea con España, con la que Francia nunca ha llegado a ningún acuerdo en el Mediterráneo, debido a las distintas posiciones que ambos países han defendido tradicionalmente en relación con el método de delimitación a aplicar en la zona.

El gobierno galo, a diferencia del español, nunca se ha manifestado a favor de la aplicación de la equidistancia en el Golfo de León. Así lo puso de manifiesto en las infructuosas negociaciones realizadas con España en los años setenta para la delimitación del mar territorial en el Mediterráneo y con ocasión de la protesta formulada por Francia contra la Zona de Protección Pesquera española, por Nota Verbal de 22 de febrero de 1998 (Boletín del Derecho del Mar n.º 38, Nueva York, 1999, p. 36). En esta ocasión, a propósito del establecimiento de la ZPP española el gobierno galo manifestó la inaponibilidad de la línea fijada por el gobierno español como límite externo de dicha zona, afirmando al respecto que “(...) en derecho internacional público, la delimitación de una frontera debe hacerse por vía de acuerdo. Además, en el caso particular de una frontera marina, esta delimitación debe dar lugar a una solución equitativa (...)”. De esta forma, Francia intenta soslayar la aplicación del principio de equidistancia argumentando la concavidad de su costa mediterránea como circunstancia especial.

En efecto, la concavidad del Golfo de León (en la costa francesa) y la forma puntiaguda e irregular del Cabo de Creus (en la costa española) hace que la aplicación de la equidistancia dé como resultado una frontera curvilínea que se introduce en aguas situadas frente a las costas vecinas. Esta circunstancia explica que el Decreto 2004-33 no haya mencionado en ningún momento este método para definir los límites

jurisdiccionales y que, en la práctica, se produzca un solapamiento entre la ZPP española y la ZPE francesa produciéndose una “zona gris” de difícil calificación.

Esta situación no debe, sin embargo, presentar inconvenientes en la práctica, ya que los derechos que se reconocen ambos países en sus respectivas zonas son de naturaleza distinta y, a nuestro juicio, perfectamente compatibles. Los derechos que ejerce el gobierno galo en materia de conservación del medio marino no impiden que España pueda adoptar medidas para la protección de recursos marinos. Además, en ninguno de los casos se trata de derechos que limiten la navegación, ya que, con independencia de sus características, ambas zonas participan del régimen jurídico del alta mar. El problema se plantearía si, en la práctica, Francia hubiera establecido una ZEE o una ZPP frente a sus costas mediterráneas, que colisionaría, inevitablemente, con la ZPP española.

En cuanto al perfil interno de la nueva zona francesa, conviene indicar que ha quedado definido en el propio Decreto n.º 2004-33 de 8 de enero del 2004 mediante un listado de coordenadas geográficas (expresadas en sistema geodésico WGS) que describen los puntos entre los que se trazarán los límites interiores. La unión de dichos puntos se realiza mediante líneas loxodrómicas (línea recta sobre cartas en Proyección Mercator) en la mayoría de los casos, aunque se recurre a las líneas de base rectas descritas por el Decreto de 9 de octubre de 1967 (*Journal Officiel de la Republique* 01/11/1967).

El objetivo que se persigue con la creación de la ZPE es la puesta en marcha de la Parte XII (Protección y preservación del medio marino) de la CNUDM, relativa al establecimiento de medidas dirigidas a la protección del medio marino contra la contaminación de naturaleza telúrica, la producida por naves y la de origen atmosférico. Asimismo, con la creación de esta zona, el gobierno francés, se dota de los medios suficientes para hacer efectivos los instrumentos nacionales adoptados en el marco del Convenio para la prevención de la contaminación de buques, realizado en Londres el 2 de noviembre de 1973 (Convenio MARPOL) y otros textos internacionales, en concreto los relativos a la persecución de infracciones contra los autores de desastres ecológicos.

En este sentido, cabe señalar que buena parte de la normativa internacional relativa a la protección y conservación del medio marino ha sido incorporada por el ejecutivo francés a su ordenamiento jurídico a través de leyes y decretos. Éste es el caso, entre otros, del Decreto 85-65 de 16 de enero de 1985, por el que se publica el Protocolo relativo a la protección del Mediterráneo contra la contaminación de origen telúrico, realizado en Atenas el 17 de mayo de 1985 (*Journal Officiel de la Republique* 22/01/1985); el Decreto 78-1000 de 29 de septiembre de 1978 por el que se publica la Convención para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación (dos protocolos), realizado en Barcelona el 16 de febrero de 1976 (*Journal Officiel de la Republique* 10/10/1978) o la Ley 81-742 de 5 de agosto de 1981, por la que se aprueba la Convención internacional de 1973 para la prevención de la contaminación producida por naves, realizada en Londres el 11 de noviembre de 1973, tal como queda modificada por el protocolo de 1978 de 2 de febrero de 1978 (*Journal Officiel de la Republique* de 6/08/1981).

Esta sensibilidad normativa por la protección del medio marino no sólo es predicable del ordenamiento jurídico francés, sino también del comunitario como muestran las Decisiones del Consejo n.º 77/585/CEE de 25 de julio de 1977 (DOCE L 240 de 19/09/1977), la n.º 81/420/CEE de 19 de mayo de 1981 (DOCE n.º L 162 de 19/06/1981) y la n.º 83/101/CEE de 28 de febrero (DOCE L 67 de 12/03/1983) por las que la Comunidad Europea se adhiere a Convenios internacionales sobre protección del Mediterráneo. Asimismo, destacan las Directivas n.º 2002/84/CE, de 5 de noviembre de 2002, por la que se modifican las Directivas relativas a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques (DOCE L 324/53, de 29/11/2002) y la Directiva n.º 2001/106/CE por la que se modifica la Directiva 95/21/CE sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (DOCE L19, de 22/01/2002).

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, parece evidente cuál ha sido la intención del gobierno galo en la creación de la zona de protección ecológica: la de hacer extensible las normas internacionales recibidas por su legislación a aquéllos que, siendo franceses o extranjeros, realicen, más allá de las 12 m.m., actividades que dañen el ecosistema del Mediterráneo. En efecto, a partir de ahora, Francia podrá aplicar más allá de los límites de su mar territorial normativa interna especializada, como la Ley de 5 de julio de 1983, por la que se reprime la contaminación marina, modificada por la Ley n.º 2001-380 de 3 de marzo del 2001 en relación con la represión de desechos contaminantes de naves (*Journal Officiel de la République* 4/05/2001) y su Código de Medio Ambiente, en concreto los artículos del L 218-10 al 218-31.

Debemos señalar, que el establecimiento de esta zona no afectará la actividad pesquera ni la explotación de recursos del suelo y subsuelo que se realicen en ella, ya que el régimen jurídico aplicable a las naves de pesca extranjeras que operen en la misma no cambiará. Por tanto, las naves que practiquen la pesca en dicha zona (régimen de alta mar) quedarán sometidas, conforme al derecho del mar, a la jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón con las excepciones establecidas en la Convención de Montego Bay.