El Acuerdo de Nueva York para la pesca en la Alta Mar

Contralmirante (r)
Jorge Villalobos Urquiaga

El 4 de agosto de 1995 se aprobó en las Naciones Unidas el ACUERDO SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, RELATIVAS A LA CONSERVACIÓN Y ORDENACIÓN DE LAS POBLACIONES DE PECES TRANSZONALES Y LAS POBLACIONES DE PECES ALTAMENTE MIGRATORIOS", llamado Acuerdo de Nueva York.

El antecedente de este Acuerdo está en el Plan de Acción o Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra), realizado en Río de Janeiro en junio de 1992. El Programa C del Capítulo 17 de dicha Agenda trata de la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos vivos en la Alta Mar.

La Convención de la NN.UU. sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), creó la institución de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) que da a los Estados ribereños derechos de soberanía sobre la exploración y explotación, conservación y administración de los recursos marinos vivos (y también de los no vivos) dentro de dicha Zona. Como consecuencia de las delimitaciones de las respectivas ZZ.EE.EE. decretadas por los Estados ribereños, muy extensas áreas de la, hasta entonces, Alta Mar pasaron a la jurisdicción de dichos Estados y quedaron vedados para las flotas pesqueras que realizaban sus actividades en tales áreas.

No obstante la reducción de las zonas de pesca en la Alta Mar, las flotas que operan en aguas distantes han incrementado su capacidad de captura y han estado presionando sobre los recursos en la Alta Mar en forma indiscriminada, poniendo en

peligro el aprovechamiento sostenible de algunas poblaciones de peces.

Los recursos marinos vivos presentan una distribución espacial muy variable que no corresponde con las jurisdicciones sobre proporciones del mar establecidas por el hombre. Se da el caso de poblaciones de peces cuyo hábitat se encuentra tanto en la ZEE cuanto en una zona adyacente y más allá de las 200 millas y que durante su ciclo vital cruzan esta línea jurisdiccional (especies transzonales); otras poblaciones recorren grandes distancias en la Alta Mar e ingresan y, asimismo, salen de varias ZZ.EE.EE. también durante su ciclo vital (especies altamente migratorias). Tratándose de poblaciones que conforman una unidad biológica, una pesca excesiva de estas especies en la Alta Mar o en la ZEE., afecta la conservación de dichas poblaciones con los consiguientes perjuicios para su aprovechamiento sostenible.

Han surgido así entre los Estados que pescan en la Alta Mar (EPAM) conflictos de intereses debido a la aplicación de malas prácticas pesqueras en la Alta Mar que afectan gravemente a los recursos marinos vivos de la misma unidad biológica en la ZEE, y terminan afectando también a todos los Estados involucrados. Aunque la CONVEMAR trata el tema de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (ESTRAMS), lo hace en forma muy general, de manera que los vacíos y las imprecisiones en que incurre han contribuido al desentendimiento entre los Estados. El Acuerdo de Nueva York, como se le denomina al documento que se comenta, tiene por finalidad subsanar estas deficiencias.

MARCO LEGAL

Antes de entrar a mencionar las partes relevantes del Acuerdo, haremos una somera revisión del marco legal contenido en la CONVEMAR relacionado con la pesca en la Alta Mar.[1] El Art. 87 de la CONVEMAR establece la libertad de pesca en la Alta Mar por todos los Estados, con sujeción a las condiciones establecidas en el Art. 116, esto es, entre otras, los derechos y los deberes, así como los intereses, de los Estados ribereños, y las previsiones de la misma CONVEMAR sobre la conservación y administración de los recursos vivos en la Alta Mar. En consecuencia, la libertad de los Estados de pescar en la Alta Mar no es absoluta sino que requiere que las condiciones en que se ejerza sean consecuentes con el derecho, obligaciones e intereses de los Estados ribereños para los fines indicados y en relación a las ESTRAMS.

1 Los artículos pertinentes de la CONVEMAR son: 56, 61, 64, 87, y 116 al 119.

Los Estados tienen el deber de adoptar las medidas que, en relación a sus respectivos nacionales, puedan ser necesarias para la conservación de los recursos vivos en la Alta Mar, y también el deber de cooperar con otros Estados en su adopción, tal como se establece el Art. 117 de la CONVEMAR. El Art. 119 complementa el tema de la conservación tratado en el Art. 117. Así, los Estados deberán tener en cuenta aspectos importantes al determinar la captura permisible y establecer otras medidas de conservación de los recursos vivos en la Alta Mar. Entre ellos, el de emplear los datos científicos más fidedignos de que disponga y de adaptarla e intercambiarla con la participación de todos los Estados interesados para asegurar la conservación y administración de las pesquerías de que se trate.

Estas obligaciones que asumen las Estados que pescan en la Alta Mar son similares a las que la CONVEMAR mediante el Art. 61 impone a cada Estado ribereño respecto de la conservación y administración de los recursos marinos vivos dentro de la ZEE.

La obligación general de los Estados de cooperar entre sí en la conservación y administración de los recursos vivos en zonas de la Alta Mar, detallada en el Art. 119, está explícita en el Art. 118. Este artículo establece una manera de llevar a cabo esta obligación de cooperar que es crucial en el Acuerdo. En efecto, dispone que los Estados cuyas pesqueras nacionales exploten los mismos recursos vivos o diferentes recursos vivos en la misma zona, "celebrarán negociaciones con miras a tomar las medidas necesarias para la conservación de tales recursos vivos". Con esta finalidad cooperarán, según proceda, para establecer organizaciones subregionales o regionales de pesca. Esta forma de cooperación está contenida también en los Arts. 63 y 64 que tratan específicamente de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratoriaos, respectivamente. Sin embargo, mientras que en el Art. 64 la cooperación entre el Estado ribereño y los Estados que pescan en la Alta Mar (EPAM) para llegar a un acuerdo, directamente o por conducto de una organización internacional apropiada, es obligatoria, en el Art. 63 tan sólo se invoca a los Estados a que procuren llegar a un acuerdo. No obstante, en ninguno de los casos se señala un espacio de tiempo dentro del cual deba necesariamente llegarse al acuerdo, por lo que no siempre era posible culminarlos. Esta circunstancia constituye una de las razones por la que era necesario precisar los artículos 63 y 64 mencionados.

Definido así el marco legal de la pesca en Alta Mar conforme a la CONVEMAR, dentro del cual se

redactó el Acuerdo en estudio, podemos resumir las disposiciones de éste que obligan a todos los Estados, sean Partes o no de dicha Convención:

a. Los Estados están obligados a establecer medidas de conservación y administración de los recursos vivos en la Alta Mar en relación a sus nacionales o a cooperar con otros Estados para su adopción.
b. Al establecerse las medidas de conservación y administración de los recursos vivos en la Alta Mar, se tendrá en cuenta los derechos, deberes e intereses de los Estados ribereños concernidos.
c. Los EPAM y los Estados ribereños llegarán a acuerdos directamente o mediante organizaciones internacionales de pesca para la conservación y administración de los recursos vivos de la Alta Mar.
d. Las medidas de conservación y administración de los recursos vivos en la Alta Mar estarán basadas en los datos científicos más fidedignos de que dispongan los Estados interesados.

EL ACUERDO

El objetivo del Acuerdo es "...asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y de las poblaciones de peces altamente migratorios mediante la aplicación efectiva de las disposiciones pertinentes de la Convención". En consecuencia, ninguna disposición del Acuerdo se entenderá en perjuicio de los derechos, la jurisdicción y las obligaciones de los Estados con arreglo a la CONVEMAR y se interpretará y aplicará en el contexto de la CONVEMAR y de manera acorde con ella. El hecho que el Perú no haya adherido a la CONVEMAR no lo imposibilita de ser Parte en el Acuerdo, si considera que éste favorece sus intereses.

CONSERVACIÓN Y ORDENACIÓN DE LAS ESTRAMS

El Acuerdo se aplicará a la conservación y ordenación de las ESTRAMS que se encuentren fuera de la ZEE, excepto en tres aspectos, que también serán aplicables en dicha zona:

a. Los Principios Generales, que siguen las pautas establecidas en los Arts. 61, 62 y 119 de la CONVEMAR y abarcan bastantes más aspectos que los relacionados solamente con las ESTRAMS.
b. El criterio de precaución, que surge de la ley internacional sobre la conservación del medio ambiente y consiste en que, ante una incertidumbre de índole científica, la decisión sobre qué pescar, dónde y cómo hacerlo y

en qué cantidad, debe favorecer la conservación del recurso. Según el Acuerdo, la falta de información científica adecuada no se aducirá como razón para aplazar medidas de conservación y ordenación[2].

c. Las medidas de conservación y ordenación para las ESTRAMS de que se trate, que son establecidas unilateral y soberanamente y son aplicadas por el Estado ribereño en su ZEE en virtud de los Arts. 56 y 61 de la CONVEMAR, y las medidas de conservación y ordenación establecidas por las organizaciones o arreglos regionales o subregionales y aplicadas en la Alta Mar, deben ser compatibles y asegurar la utilización sostenible de las poblaciones de peces transzonales en la Alta Mar adyacente y de las poblaciones de peces altamente migratorios, tanto dentro de la o de las ZZ.EE.EE. cuanto en la Alta Mar.

El Acuerdo tiene en cuenta los intereses del Estado ribereño consagrados en el Art. 116 (b) al disponer que en la determinación de las medidas de conservación y ordenación para la Alta Mar, las organizaciones o arreglos subregionales o regionales de pesca se asegurarán de que no menoscaben la eficacia de las medidas adoptadas y aplicadas en la ZEE, de conformidad con el Art. 61 de la CONVEMAR, dándole a las últimas medidas una preeminencia sobre las primeras. Sin embargo, tan obligados están los Estados ribereños a cooperar en la aplicación de medidas de conservación para la pesca de las ESTRAMS en la ZZE como los EPAM en la Alta Mar. La obligación emana de los mencionados artículos de la CONVEMAR, en favor del aprovechamiento sostenible de las mismas poblaciones de peces de que se trate.

No obstante, el Acuerdo dispone que los Estados ribereños y los EPAM tienen la obligación de cooperar para hacer efectivas tales medidas en la Alta Mar en un plazo razonable. Si no se llegase a un acuerdo en este lapso, cualquiera de los Estados interesados podrá recurrir a los procedimientos para la solución pacífica previstos en la Parte VIII. En espera de que esto ocurra, podrán concertar arreglos provisionales de orden práctico; pero si aún no se logra el acuerdo, cualquiera de los Estados podrá recurrir a una corte o tribunal para que decrete medidas provisionales de carácter obligatorio. Las medidas provisionales son obligatorias para los Estados Partes en la CONVE-

2 Por "medidas de conservación y ordenación" el Acuerdo entiende las medidas para conservar y ordenar una o más especies de recursos marinos vivos que se adopten y apliquen en forma compatible con las normas pertinentes del derecho internacional consignadas en la CONVEMAR y en el Acuerdo.

MAR. Los Estados no Partes tienen la facultad de aceptarlas o no aceptarlas, según el Acuerdo. Estas disposiciones son un avance importante en relación con las menores exigencias de la CONVEMAR en esta materia, que dieron lugar, entre otras consideraciones, a la elaboración del Acuerdo.

MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y EJECUCIÓN

Los Estados ribereños y los EPAM cooperarán directamente o por conducto de organizaciones o arreglos subregionales o regionales de pesca para la conservación o ordenación de las ETRAMS a ser aplicadas en las correspondientes zonas de Alta Mar. Únicamente los Estados que sean miembros de dicha organización o arreglo o que se comprometan a cumplir las medidas de conservación y ordenación establecidas tendrán acceso a los recursos a que sean aplicables dichas medidas. Pero si un Estado no miembro, ni participante en ninguna organización o arreglo, y que no acepte acatar las medidas de conservación y ordenación pertinentes, aún estará obligado a cooperar según la CONVEMAR y el Acuerdo, no autorizando a sus buques a que realicen operaciones de pesca de dichas ESTRAMS en las zonas en que tales medidas sean aplicables.

Las facultades extraordinarias que el Acuerdo otorga a las organizaciones o arreglos subregionales o regionales de pesca aplicables en dichos ámbitos y sobre las ESTRAMS de que se trate, significan que el Acuerdo es de cumplimiento obligatorio para las flotas pesqueras de todos los Estados, sean éstos Partes en el Acuerdo o no lo sean. El Acuerdo señala que los Estados ribereños y los EPAM que pescan en Alta Mar cooperarán haciéndose miembros de la organización o arreglo competente en la región o subregión o estableciéndolos donde no los haya. Las condiciones de participación no serán discriminatorias contra cualquier otro Estado que tenga un interés real en participar.

Entre las múltiples funciones de las organizaciones o arreglos destacan la de acordar, según proceda, los derechos de participación como la asignación de cuotas de captura permisibles o los niveles de esfuerzo de pesca, y convenir en medios para tener en cuenta los intereses pesqueros de los nuevos miembros de la organización o arreglo. Este es un tema especialmente conflictivo en vista de que una vez determinada la captura permisible total y asignadas las cuotas correspodientes, no habría un stock disponible para los nuevos miembros o participantes, aunque éstos mostraran un interés real en las pesquerías de que se trate. Tales previsiones deberán ser consideradas y definidas en el estatuto que regule el funcionamiento de las organizaciones o arreglos, y, dentro de ese contexto,cada

Estado deberá defender sus intereses.

DEBERES DEL ESTADO DEL PABELLON Y DEL ESTADO DEL PUERTO

El Acuerdo hace recaer sobre el Estado del pabellón la responsabilidad de dictar medidas y cumplir acciones indispensables para la aplicación correcta de las disposiciones del Acuerdo por parte de los buques pesqueros que enarbolen su pabellón, independientemente del lugar en que se produzcan las infracciones; sólo autorizará a sus buques para pescar si están en posibilidades de asumir eficazmente sus responsabilidades. Muchas de las medidas y acciones que se señalan son competencia de la Autoridad Marítima y de otros sectores, las que deberán ser concertadas. Entre ellas, destaca la puesta en práctica de mecanismos de inspección de un Estado Parte miembro de una organización o arreglo a buques de otro Estado Parte, aunque no sea miembro de dicha organización o arreglo, que supuestamente hayan cometido alguna infracción; o tomar medidas para disuadir a buques de otros Estados no miembros ni participantes que estén comprometidos en prácticas pesqueras que menoscaben la eficacia de las medidas de conservación y ordenación regionales o subregionales.

El Estado del Puerto tiene el derecho y el deber de adoptar medidas con arreglo al derecho internacional para fomentar la eficacia de las medidas de conservación y ordenación. Está facultado para, entre cosas, inspeccionar documentos, aparejos y la captura de los buques que se encuentren voluntariamente en sus puertos, así como prohibir desenbarcos o transbordos en casos de captura ilegal, no discriminado, al aplicar estas medidas, contra los buques de ningún Estado. No obstante, el Acuerdo hace la salvedad de que nada de lo dispuesto en este sentido se entenderá en perjuicio de la soberanía que ejercen los Estados sobre los puertos situados en su territorio con arreglo al derecho internacional. Se puede interpretar que un Estado Parte en el Acuerdo debería abrir el puerto de su conveniencia si es requerido para los fines del cumplimiento del Acuerdo, por ejemplo, cualquier buque que haya incurrido en infracción de éste y que por ese motivo deba ser conducido a puerto. El Estado del puerto no quedaría obligado a abrir sus instalaciones portuarias si el requerimiento por éste de un EPAM se fundamentara en razones de conveniencia puramente comercial para la realización de sus actividades pesqueras en la Alta Mar, por ejemplo el apoyo logístico o el trasbordo de la pesca extraída legalmente, pues estos aspectos no son materia del Acuerdo que comentamos.

NECESIDADES DE LOS ESTADOS EN DESARROLLO

En relación con las necesidades de los Estados en desarrollo para poner en práctica las exigencias del Acuerdo, éste dispone de que los Estados (se entiende que los más desarrollados), directamente o por conducto de las organizaciones o arreglos de pesca, así como las organizaciones internacionales, de las NN.UU. y otros fondos especializados, cooperarán a fin de que puedan aplicar, entre otras exigencias, las medidas de conservación y ordenación de las ESTRAMS de que se trate; la facilitación del acceso a la pesca de dichas especies; la evaluación e investigación científica de las poblaciones; el siguimiento, control y vigilancia, así como la aplicación de las medidas de ejecución, etc.; también crearse fondos especiales para la aplicación del Acuerdo en general.

SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS

El Acuerdo dedica una parte especial a la solución pacífica de controversias obligando a los Estados a que las resuelvan mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. Establece, asimismo, que las disposiciones relativas a la solución de controversias estipuladas en la Parte XV de la CONVEMAR se aplicarán, cambiando lo que sea necesario en las legislaciones pertinentes, a toda controversia entre los Estados Partes en el Acuerdo y al interior de las organizaciones o arreglos subregionales, regionales o mundiales, independientemente de que sean o no Partes en la CONVEMAR. Un Estado Parte en el Acuerdo que no sea Parte en la CONVEMAR podrá elegir uno o varios de los medios indicados para la solución pacífica de controversias; también será de aplicación elArt. 297 (3) de la CONVEMAR en el sentido que el Estado ribereño no estará obligado a aceptar que se someta a los procedimientos de solución de controversias ninguna relativa a sus derechos soberanos respecto de los recursos vivos en la ZEE o al ejercicio de esos derechos.

OTRAS DISPOSICIONES:

Buena fe y abuso de derecho.

Los Estados Partes cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con el Acuerdo y ejercerán los derechos reconocidos en él de manera que no constituyan un abuso de derecho.

Conferencias de revisión.

Cuatro años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, el Secretario General de las NN.UU. convocará una conferencia con miras a evaluar la eficacia de sus disposiciones.

Firma y entrada en vigor.

El Acuerdo está abierto a la firma de los Estados hasta el 4 de diciembre de 1996. Entrará en vigor 30 días después de la fecha en que se haya depositado el trigésimo instrumento de ratificación o adhesión.

Aplicación provisional.

El Acuerdo podrá ser aplicado provisionalmente por los Estados. Esta aplicación provisional terminará en la fecha en que entre en el vigor el Acuerdo.

Emienda.

Un Estado Parte podrá proponer enmiendas al Acuerdo y solicitar la convocatoria de una Conferencia para examinarla, la que tendrá lugar si la hubiesen acogido favorablemente la mitad de los Estados Partes dentro de los seis meses de comunicada.

ANEXOS:

Anexo 1.

Contiene las normas de detalle para obtener y compartir datos de orden científico, aspecto que tiene una importancia crucial en el Acuerdo.

Anexo 2.

Contiene las directrices para aplicar niveles de referencia preventivos en la conservación y ordenación de las ESTRAMS.

CONCLUSIONES:

a. El Acuerdo es un buen instrumento internacional que precisa convenientemente las disposiciones pertinentes de la parte V, Zona Económica Exclusiva y la parte VII, Alta Mar, y recoge disposiciones de la parte XV, Solución de Controversias, de la CONVEMAR, aplicadas a la pesca de las ESTRAMS en la Alta Mar. Sus disposiciones tienen en cuenta con razonable equidad los puntos de vista de los Estados ribereños y de los EPAM.
b. Requiere un manejo avanzado de la investigación científica y de la tecnología pesquera para negociar convenientemente al interior de las organizaciones o arreglos regionales o subregionales de conservación y ordenación pesquera.
c. El sector empresarial privado debe asumir la responsabilidad de ocupar el mar con embarcaciones capaces de pescar eficientemente las ESTRAMS en la ZEE y en la Alta Mar para que



el acuerdo beneficie al país y no solo a los EPAM.

d. La presencia eficaz de la Autoridad Competente en la zona de pesca es indispensable para hacer cumplir el Acuerdo.
e. Dada la importancia del Acuerdo para un país con una extraordinaria riqueza ictiológica como la del Perú, se considera conveniente y oportuno someterlo a un amplio debate que contaría con la participación de representantes de los sectores estatal y privado concernidos para determinar la conveniencia de firmar o adherir a dicho instrumento.


Fideos
Cogorno®
más economía,
más rendimiento...
siempre más!

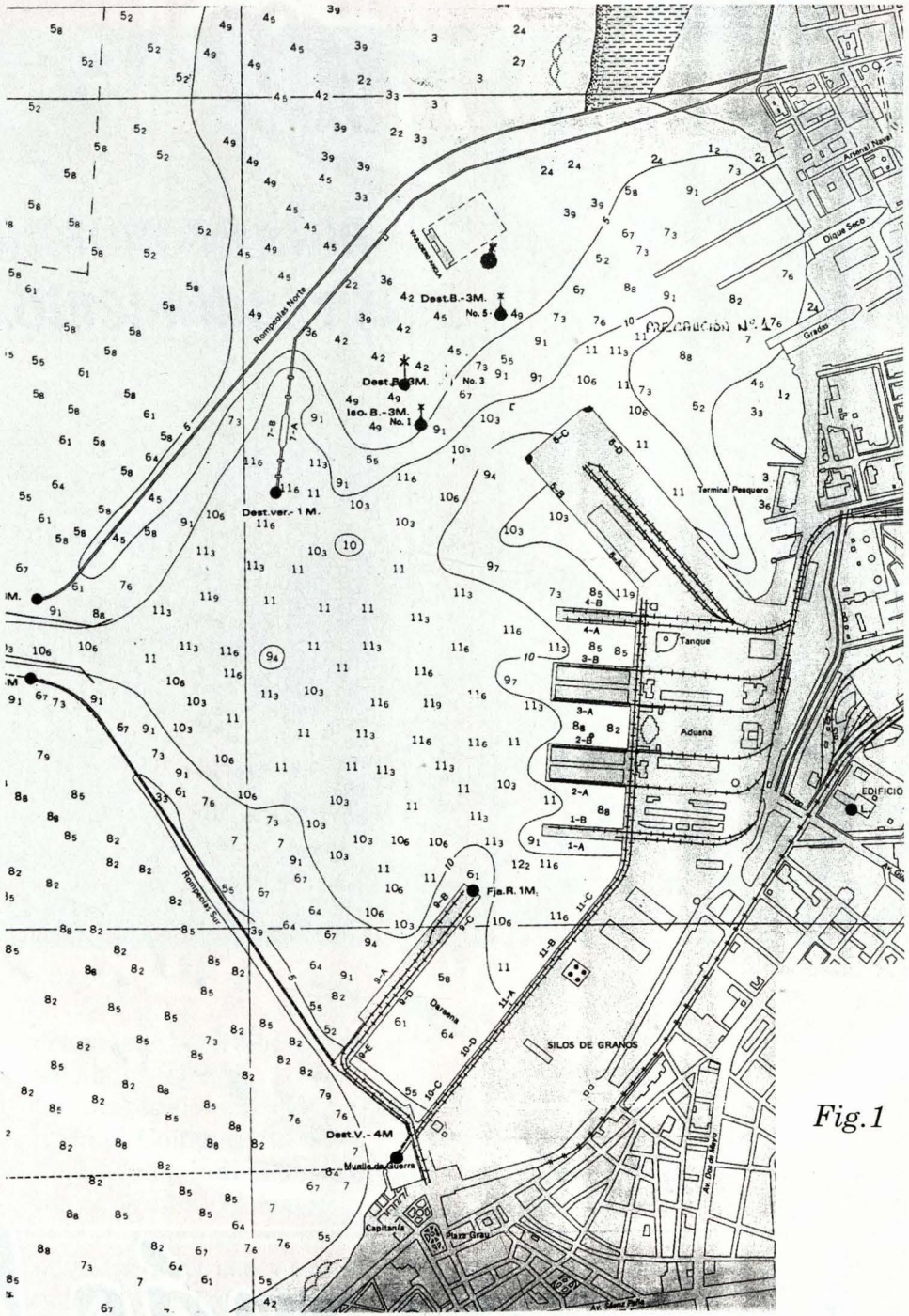
Rompeolas Norte
Rompeolas Sur
Dest.B.-3M.
No. 5
Dest.B.-3M.
No. 3
Iso. B.-3M.
No. 1
Dest.ver.- 1 M.
Fja.R.1M.
Dest.V.- 4M
Muelle de Guerra
Capitanía
Plaza Grau
Darsena
SILOS DE GRANOS
Tanque
Aduana
Terminal Pesquero
Dique Seco
Arsenal Naval
EDIFICIO
PRECAUCION No. 176

Fig.1