

# Hacia la gobernanza del Alta Mar en materia de conservación y manejo de las especies transzonales y altamente migratorias: Algunas Consideraciones sobre el Acuerdo de Nueva York de 1995

María del Carmen González Cabal\*

## El escenario

Las dos terceras partes del Planeta Tierra están formadas por mares y océanos y el 90% de los mismos conforman la parte denominada Alta Mar, regida por la Parte VII de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>1</sup> (Convenmar, adoptada en Jamaica en 1982), que establece la libertad de pesca y regula de manera muy amplia los derechos y obligaciones de los estados en el Alta Mar. Uno de las más importantes obligaciones de los estados es la de cooperar entre sí, para lograr la aplicación del principio de precaución y con ello propender a la sustentabilidad de los recursos vivos

y en particular de las especies transzonales y altamente migratorias, materia de este análisis.

Bien sabemos que la presión que los países están ejerciendo sobre las más importantes pesquerías ha llegado, en muchos casos, al límite de su máxima explotación. Según los informes de la FAO, más del 44 por ciento de las especies marinas han sido sobreexplotadas o están en proceso de extinción. Esto es lo que Garret Hardin define como “la tragedia de los comunes” y explica: “La ruina es el destino hacia el cual corren todos los hombres, cada uno buscando su mejor provecho en un mundo que cree en la libertad de los recursos comunes. La libertad de los recursos comu-

\* Embajadora del Servicio Exterior Ecuatoriano.

1 Es indudable la importancia que tiene el desarrollo del Derecho del Mar, recogido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convenmar-1982) y la íntima relación que tiene con la materia de este artículo, para su efectiva codificación y desarrollo del derecho internacional. Basta leer el Preámbulo de la Convenmar, en sus párrafos quinto, sexto y octavo, para entender su alcance, a saber: “Los Estados Partes en esta Convención, (...) Reconociendo la conveniencia de establecer por medio de esta Convención, con el debido respecto de la soberanía de todos los Estados, un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos (...). Teniendo presente que el logro de esos objetivos contribuirá a la realización de un orden económico internacional justo y equitativo que tenga en cuenta los intereses y necesidades de toda la humanidad y, en particular, los intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo, sean ribereños o sin litoral (...). Convencidos de que el desarrollo progresivo y la codificación del derecho del mar logrados en esta Convención contribuirá al fortalecimiento de la paz, la seguridad, la cooperación y las relaciones de amistad entre todas las naciones, de conformidad con los principios de la justicia y la igualdad de derechos y promoverán el progreso económico y social de todos los pueblos del mundo, de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, enunciados en esta Carta”.

nes resulta la ruina para todos”.<sup>2</sup> La tragedia de los comunes es aplicable a la sobreexplotación de las especies de los océanos, como de la selva, los bosques, el agua, etc. Será necesaria una administración racional para lograr la conservación y administración sustentable de esos recursos.

### El Acuerdo de Nueva York de 1995 frente a la Convemar

La implementación de la Constitución de los Mares requiere de acuerdos específicos en cada una de las materias de las que trata la Convemar. Por tal razón, en lo que se refiere a especies transzonales y altamente migratorias, la comunidad internacional se vio en la necesidad de negociar, firmar y buscar la aplicación del Acuerdo de Nueva York de 1995. Se trata de un importante instrumento internacional para la ordenación y conservación de la pesca de altura, que fuera suscrito en Nueva York en el año 1995 y entró en vigor el 11 de diciembre de 2001. Al momento forman parte de

este Acuerdo 82 estados y su proceso de universalización va avanzando de manera regular, dentro de los estándares de los Acuerdos globales, en el marco de las Naciones Unidas. Al momento solamente cuatro países latinoamericanos y tres del Caribe han ratificado este Acuerdo (Costa Rica, Brasil, Uruguay, Panamá, Santa Lucía, Bahamas y Barbados). Ecuador, al igual que los demás países del Pacífico Sudeste, ha presentado objeciones al Acuerdo de Nueva York de 1995.<sup>3</sup>

La conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios requiere de medidas cuyos estándares mínimos de ordenación procura:

- i) La sostenibilidad de los stocks a largo plazo. Para lograrlo se deberá promover y ordenar su aprovechamiento sostenible;
- ii) La adopción de las medidas de ordenamiento se deberán sustentar en información científica fidedigna;
- iii) Fomentar la aplicación del principio de precaución en los términos del artículo 6 del Acuerdo de Nueva York de 1995.

2 Garret Hardin. "The Tragedy of the Commons". En: *Science*, no. 162 (December 1968): 1243-1248.

3 "El Pacífico Sudeste tiene características geográficas, biológicas, oceanográficas y ecológicas que la convierten en una región marítima cuyas condiciones especiales la distinguen de las demás. Asimismo, los países de la región se encuentran localizados en una zona de masa de aguas bañadas por corrientes cálidas procedentes del Ecuador (Corriente de Panamá) y frías sistema de corrientes de Humboldt caracterizadas por aguas de alta productividad primaria, especies de alto valor ecológico y comercial. Esta región además, contiene sistemas de cañones submarinos, arrecifes de coral y otros ecosistemas frágiles, elementos que constituyen un activo de alta importancia global".

"La corriente de Humboldt alimenta uno de los grandes Ecosistemas Marinos(GEM) más productivos del mundo, que representa aproximadamente el 18-20% de la pesca mundial, albergando una biodiversidad de importancia global, lo que lo ha llevado a ser nominado como una de las 200 ecoregiones prioritarias de conservación a nivel global por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). La alta variabilidad ambiental del GEMCH (Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt) tiene importantes impactos sobre la productividad del ecosistema y su estructura trófica. En concordancia, la existencia de corredores y hábitats críticos de mamíferos marinos en el Pacífico Oriental Tropical, agregan valor al dominio de la Organización ante la necesidad de apoyar una gestión basada en el enfoque ecosistémico de las poblaciones de mamíferos marinos altamente migratorios (...). En este escenario al sentido de corresponsabilidad adquiere un significado mayor al internalizar los valores y atributos únicos de los ecosistemas sobre los cuales actuamos, lo que demanda respuestas coordinadas de la CPPS, en base al principio de cooperación de los Países Miembros y la inclusión sinérgica de los tres pilares del Desarrollo Sostenible. Economía, ambiental y sociedad". En: *Plan de Acción Estratégico para la CPPS del Siglo XXI, 2013-2023*. Cuarta Edición (Guayaquil: Comisión Permanente del Pacífico Sur, 2013): 286-287.

Si bien estas medidas de ordenación, en función de las características del espacio marino, están dirigidas al Alta Mar, se debe tener presente que los artículos 6 y 7 establecen que “también se aplicarán a la conservación y ordenación de las especies transzonales y altamente migratorias dentro de las zonas sometidas a la jurisdicción nacional”. Esta disposición está vinculada al principio de compatibilidad y representa un problema de fondo para los países ribereños, algunos de los cuales han presentado objeciones al considerar que las medidas aplicables al Alta Mar, incluyendo aquellas emanadas de las Organizaciones Regionales y Acuerdos Regionales de Ordenamiento Pesquero (OROP's-AROP's) no deben menoscabar la eficacia de las medidas aplicadas por los estados ribereños en sus aguas jurisdiccionales a las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios.

Las medidas de ordenamiento pesquero están relacionadas a la reducción de la capacidad y el esfuerzo de las flotas pesqueras del mundo, a la cooperación internacional, las vedas y demás medidas sustentadas en la información científica y en el marco del principio de precaución, al igual que la eliminación de los subsidios (por ejemplo a los combustibles) que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. La cooperación establecida en el artículo 7 del Acuerdo de Nueva

York, guarda concordancia con las disposiciones del artículo 118 de la Convemar. Mediante este mecanismo se pretende buscar la compatibilidad de las regulaciones para hacer un ordenamiento pesquero efectivo, sin que menoscabe los derechos de los estados ribereños, en particular los estados en desarrollo, de acuerdo con la Convemar.

Los artículos 21 y 22 del Acuerdo de Nueva York han sido materia de debate por parte de varios países no miembros, ya que se refieren a la inspección y abordaje en Alta Mar. Se teme que al no existir una autoridad internacional (o especie de policía marítima para el Alta Mar), el abordaje e inspección podría darse de forma no compatible con el derecho internacional.

### **El Acuerdo de NY de 1995 y las OROP's**

El mecanismo más importante de la cooperación internacional en esta materia está establecido a través de las Organizaciones Regionales de Ordenamiento Pesquero (OROP's) para la conservación y ordenación de las especies transzonales y altamente migratorias. Estas organizaciones de ordenamiento pesquero deberán dar incentivos a los países para lograr la transferencia de tecnología y conocimientos especializados, la asistencia en la planificación y desarrollo de marcos de referencia apropiados, basados en el conoci-

miento científico, para construir o reforzar las capacidades de los estados en el desarrollo de las pesquerías de poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios, así como mediante el apoyo al desarrollo de planes y programas para el desarrollo de la pesca legal, declarada y reglamentada, de conformidad con las disposiciones del Código de Conducta para la pesca Responsable y del Acuerdo de Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Acuerdo de la FAO del 2009).

Una de las organizaciones regionales que abarca el mayor espacio oceánico del planeta es la Organización de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur (OROP-PS), que tiene su sede en Auckland, Nueva Zelanda. La OROP del Pacífico Sur cuida de la conservación y ordenamiento pesquero de las especies transzonales y NO altamente migratorias y donde participan todos los estados vinculados con estas pesquerías, sean éstos estados ribereños o estados que tienen flotas a distancia, y que reciben cuotas de pesca, teniendo presente sus derechos históricos. Está conformada por: Australia, Belice, Chile, Colombia, China, Cook Islands, Cuba, Unión Europea, Islas Faroe (Dinamarca), Corea, Nueva

Zelanda, Rusia, China, Taipei, Perú, Estados Unidos y Vanuatu. Ecuador está avanzando en su proceso interno de ratificación de este instrumento internacional.<sup>4</sup>

El Acuerdo constitutivo de esta Organización (OROP-PS) fue negociado luego de verificarse las dificultades existentes para la entrada en vigor del “Acuerdo Marco para la Conservación de los Recursos Vivos en la Alta Mar del Pacífico Sudeste (Acuerdo de Galápagos, agosto de 2000) y su correspondiente adenda, de 29 de noviembre de 2001. El mencionado Acuerdo de Galápagos estaba abierto a la participación de terceros estados interesados en la conservación y ordenamiento de pesquerías del Alta Mar del Pacífico Sudeste, pero nunca entró en vigor.

La OROP del Pacífico Sur guarda concordancia con las disposiciones de la CONVEMAR y del Acuerdo de Nueva York de 1995, así como presenta algunas soluciones alternativas a algunas preocupaciones latinoamericanas relativas a los artículos 21 y 22 del Acuerdo de Nueva York de 1995, que se refieren al sistema de inspección para prevenir la pesca que no se ajusta a las medidas de conservación y ordenamiento de acuerdo con la legislación internacional. Esta Organización estableció un área marítima de competencia

4 Con el afán de lograr una coordinación integral de mares y océanos, el Ecuador creó el Comité Interinstitucional del Mar (CIMAR) y su órgano ejecutor, la Secretaría Técnica del Mar (SETEMAR) (Decreto Ejecutivo 990-R.O. 617, de 12 de enero de 2012). El Ecuador se adhirió a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar –Convemar– el 15 de julio de 2012. Al momento (2015) el Ecuador realiza los estudios para la medición de su plataforma continental extendida, de conformidad con las disposiciones de la Parte VI de la Convemar.

de la Organización que se refiere al límite exterior de las zonas económicas exclusivas de todos los países involucrados en esta Organización y ha establecido, entre otras, medidas provisionales para el manejo y conservación de pelágicos con redes galleras de aguas profundas en el área de la Convención.

### **La Conferencia de Revisión del Acuerdo de Nueva York de 1995 (22-26 de mayo de 2005)**

El artículo 36 del Acuerdo de Nueva York de 1995 estableció que cuatro años después de la fecha de su entrada en vigor del Acuerdo se debería realizar una Conferencia de Revisión para evaluar la eficacia del Acuerdo, con el fin de asegurar la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias, mediante el examen de la idoneidad de las disposiciones del Acuerdo. El Objetivo final de esta Conferencia de Revisión era proponer las medidas para reforzar el contenido y práctica de dichas disposiciones para encarar mejor los problemas persistentes.

La Conferencia trató sobre los siguientes temas: i) Conservación y ordenación de las poblaciones de pe-

ces: adopción de medidas; ii) Sobre-pesca y capacidad de pesca; iii) Efecto de la pesca en el medio marino; iv) La pesca no reglamentada por las OROP's; v) Mecanismos de cooperación y Estados No Miembros; y, vi) Funcionamiento de las OROP's. En esta Conferencia los países miembros del Comisión Permanente del Pacífico Sur –CPPS–<sup>5</sup> (Chile, Colombia, Ecuador y Perú) conjuntamente con los países miembros de OSPESCA,<sup>6</sup> OLDEPESCA<sup>7</sup> y Argentina presentaron una Declaración, cuyos principales elementos son:

- Cabal cumplimiento al Artículo 4 que establece que el “Acuerdo” se interpretará y aplicará en el contexto de la CONVEMAR y de manera acorde con ella.
- Los Artículos 5, 6 y 7 del “Acuerdo” (compatibilidad) no deben ser interpretados o aplicados en detrimento a los derechos que otorga la CONVEMAR al Estado ribereño.
- La pesca en alta mar debe realizarse en sujeción a los intereses, derechos y deberes de los Estados ribereños.
- Conforme al Artículo 11 de la CONVEMAR, el Estado Rector del Puerto tiene plena soberanía

5 Art. 1 del Estatuto sobre Competencias y Estructura de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) establece: “La Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) constituye un sistema marítimo regional y una alianza y opción estratégica, política y operativa en el Pacífico Sudeste, para consolidar la presencia de los países ribereños en dicha área geográfica y su proyección de manera efectiva y coordinada, tanto a las zonas aledañas, cuanto a la vinculación con la Cuenca del Pacífico. La CPPS, creada por acuerdo de Chile, Ecuador y Perú, el 18 de agosto de 1952, al que se adhirió posteriormente Colombia en 1979, es persona jurídica de derecho internacional, de conformidad con lo establecido en el Convenio de Paracas, Perú, el 14 de enero de 1966”.

6 Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana.

7 Belice, Bolivia, Cuba, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela.

sobre sus terminales marítimos equivalente a la que existe sobre sus aguas interiores.

- Las decisiones de los organismos regionales de pesca sobre medidas de conservación, deben ser tomadas por los Estados ribereños y los que pescan en alta mar, de acuerdo a lo establecido en la CONVEMAR.
- Se debe evaluar y revisar los temas de inspección y abordaje contenidos en los Artículos 21 y 22 del “Acuerdo”, con el propósito de que se consideren mecanismos alternativos de protección y vigilancia. Se deben contemplar mecanismos de indemnización.
- Las agencias regionales de pesca deben desarrollar criterios en la administración de los recursos que respeten los intereses y derechos de los Estados ribereños, en cuyas zonas de jurisdicción también están presentes dichas poblaciones.
- La Conferencia de Revisión debe reafirmar el fundamental principio de compatibilidad presente en la CONVEMAR y en el Artículo 7 del “Acuerdo”.
- Se debe asegurar que las medidas aplicables en la alta mar o la ausencia de ellas no menoscaben la eficacia de las medidas aplicables a las especies transzonales y altamente migratorias de los estados ribereños bajo su jurisdicción. Con el afán de lograr la pro-

fundización de los debates se decidió no cerrar la Conferencia sino suspenderla, para avanzar en el proceso de consultas a través de un mecanismo informal denominado “Consultas Oficiosas”, donde participan todos los estados partes y no partes del Acuerdo, así como las entidades y las organizaciones internacionales que consideren tener el derecho de ser parte del mencionado Acuerdo.

La Conferencia de Revisión del año 2006 dio como resultado un informe con una serie de recomendaciones, que de alguna manera aclara varias de las preocupaciones de los países latinoamericanos. En la parte relativa a conservación y manejo de las poblaciones de peces, recomendó, entre otros asuntos:

- i) “adoptar medidas para ampliar la cooperación entre los estados del pabellón cuyos buques pescan en alta mar y los estados ribereños, a efectos de velar por el logro de la compatibilidad entre las medidas aplicables en alta mar y las correspondientes a zonas bajo jurisdicción nacional con respecto a las poblaciones de peces transzonales y de peces altamente migratorios”;
- ii) establecer nuevas organizaciones o acuerdos regionales de ordenación pesquera y que se adopten medidas provisionales de buen manejo de las especies transzonales y altamente migra-

- torias, hasta que entren en vigor dichas organizaciones;
- iii) la comprensión de los criterios basados en el ecosistema incluyendo medidas dirigidas a conservar las especies asociadas o dependientes y a proteger los hábitats que estén especialmente amenazados tomando en consideración las directrices vigentes de la FAO.
- iv) La necesidad de reducir con carácter de urgente la capacidad de las flotas pesqueras del mundo, de acuerdo con la sostenibilidad de las poblaciones de peces; reconocer los legítimos derechos de los Estados en desarrollo a explotar sus recursos pesqueros transzonales y altamente migratorios con arreglo al artículo 25 del Acuerdo, al Art. 5 del Código de Conducta y al párrafo 10 del Plan de Acción Internacional para la ordenación de la capacidad pesquera; que se eliminen los subsidios que contribuyen a la pesca ilícita, no declarada y no reglamentada, a la sobrepesca y al exceso de capacidad.

El citado Informe en el ámbito de las organizaciones regionales de ordenación pesquera hace referencia a “la creación de incentivos para alentar a los estados no miembros a adherirse a las organizaciones regionales. Dichos incentivos serán la transferencia de tecnología y conoci-

mientos especializados, la asistencia en la elaboración de marcos de referencia apropiados y el reforzamiento de las capacidades coercitivas. Igualmente trata de las medidas concretas para reforzar la capacidad de los Estados en desarrollo de explotar sus pesquerías de poblaciones de peces transzonales y poblaciones altamente migratorias, incluso facilitando el acceso a dichas pesquerías”.

En cuanto a las medidas de reforzamiento, se aclara que las mismas se refieren a “planes para prevenir desembarco o trasbordo de peces capturados ilícitamente y a las medidas comerciales que se le debe aplicar a esa pesca; a los mecanismos alternativos de inspección y, entre otros, a la cooperación con la FAO para el registro mundial de buques”.

### **Reanudación de la Conferencia de Revisión del Acuerdo de Nueva York de 1995 (24 al 28 de mayo de 2010)**

Durante la reanudación de los trabajos de la Conferencia de Revisión, se hizo un análisis de los avances logrados a través de las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera, así como de las medidas de ordenamiento y conservación en las áreas bajo jurisdicción de los países ribereños. En igual sentido se pasó revista al estado de los acuerdos internacionales, cuya entrada en vigor y ejecución es fundamental para la aplicación de la corresponsabilidad de los estados en la con-

servación, ordenamiento y manejo pesquero.

Los países miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, conjuntamente con los países miembros de OSPESCA y OLDEPESCA previamente habían adoptado la denominada Declaración de Lima (mayo 2010), la cual ratificaba plenamente el contenido de su Declaración del año 2006, recogida en los siguientes puntos:

1. Reafirmación de la declaración del 2006, en el sentido de dar una gran importancia a la conservación y ordenamiento de los stocks de peces transzonales y altamente migratorios;
2. Respaldo y apoyo de las recomendaciones de la Novena Ronda de consultas informales de Nueva York, por medio de las cuales se declara que las OROP's son el mecanismo idóneo para la conservación y ordenamiento de las especies en el Alta Mar;
3. Confirmación de la existencia de una plena sobreexplotación de los peces transzonales, tal como está expresado en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, así como en el Informe (SOFIA-2010) de la FAO. Particular referencia se hizo al jurel chileno. El informe de la OROP-PS estableció que la mortalidad de este recurso ha excedido los niveles sostenibles

y que se deben aplicar medidas de conservación y ordenamiento;

4. La necesidad de lograr la pronta entrada en vigor estado del Acuerdo de Roma del 2009 sobre las medidas del estado receptor del puerto para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada;
5. La responsabilidad del estado del pabellón. Esto guarda concordancia con la necesidad de lograr el registro global de los buques, para lo cual, los países deberán colaborar con la FAO y con la Organización Marítima Internacional (OMI);
6. El principio de compatibilidad de las medidas adoptadas por las OROP's no deberán socavar las que están vigentes en las de las zonas económicas exclusivas. La compatibilidad será lograda mediante la cooperación internacional directa o a través de los organismos apropiados de coordinación de políticas marinas.

Dentro de los debates se trató el tema de la presunción de pesca ilegal para aquellas naves que pescan en alta mar y que no son parte de las OROP's; la importancia de la cooperación en cuanto a data e información, que es fundamental para la verificación científica y técnica y la adopción de medidas de conservación y administración. También se



consideró la necesidad de evaluar el desempeño de las OROP's mediante la creación de un sistema de evaluación de desempeño. Las delegaciones fueron enfáticas en la necesidad de lograr la universalidad del Acuerdo de la FAO de 2009 sobre las Medidas del Estado Rector del Puerto para asegurar la pesca legal, declarada y reglamentada (evitando inclusive que los productos de la misma ingresen a la cadena del comercio); la eliminación de los subsidios (directos e indirectos) a la pesca; la aplicación del principio de precaución. Se reiteró la necesidad de lograr la prohibición universal de la práctica del aleteo de los tiburones, así como la urgencia de negociar un acuerdo vinculante sobre el estado del pabellón.

La delegación del Ecuador, al igual que los demás países latinoamericanos, se pronunció a favor de la Declaración Conjunta (Lima, 2010) descrita anteriormente, enfatizando de manera especial

(...) la necesidad de eliminar de manera urgente los subsidios a la pesca no relacionados con la seguridad alimentaria de los países en desarrollo, el fortalecimiento del principio de precaución y el enfoque ecosistémico en la aplicación de medidas, sobre la base de una evaluación del impacto medioambiental de las pesquerías de especies transzonales y altamente migrato-

rias; la incorporación de un tratamiento especial diferenciado para los países en desarrollo; la promoción de la cooperación internacional y regional hacia los países en desarrollo, incluyendo la transferencia de tecnología y la creación de capacidades; la necesidad de avanzar en la adopción de un acuerdo vinculante sobre las normas del Estado del Pabellón, así como el llamado a un mayor intercambio de información y de buenas prácticas entre las OROP's. <sup>8</sup>

La reanudación de la Conferencia de revisión del Acuerdo de Nueva York de 1995 adoptó un documento final, dividido en cinco capítulos, donde se recomendó que los Estados y las organizaciones regionales de integración económica, por separado y colectivamente a través de las organizaciones y los arreglos regionales de ordenación pesquera adopten medidas, cuyo resumen es:

*I) Conservación y ordenación de las poblaciones de peces (Acuerdo de NY 1995):*

a) Mejorar la situación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios que se encuentren sobreexplotadas o agotadas, mediante medidas eficaces de conservación y ordenación;

b) Mejorar la cooperación entre los estados del pabellón cu-

yos buques faenen en alta mar, para garantizar la compatibilidad de las medidas para la alta mar y para las zonas bajo jurisdicción nacional respecto de los stocks mencionados, de conformidad con el Art. 7 del Acuerdo de Nueva York de 1995;

c) Reafirmar el compromiso de reducir con urgencia la capacidad de las flotas pesqueras del mundo a niveles acordes con la sostenibilidad de las poblaciones de peces, de acuerdo con las disposiciones del Código de Conducta de la FAO para la pesca responsable y el Plan Internacional de la FAO para la ordenación de la capacidad pesquera;

d) Reforzar la aplicación del enfoque ecosistémico, promoviendo y realizando investigación científica en apoyo a la ordenación pesquera:

e) Adoptar medidas para la conversación y ordenación a largo plazo a la pesca en aguas profundas, de conformidad con las Directrices de la FAO sobre la Pesca en Aguas Profundas en Alta Mar.

f) Asegurar el tratamiento para las capturas incidentales;

g) Propender a la eliminación de subsidios a la pesca (OMC.- Declaración de Doha y Declaración Ministerial de Hong Kong de 2005);

h) Intensificar estudios sobre ecosistemas marinos, consecuencias del cambio climático, la acidificación de los océanos y sus consecuencias en el establecimiento de medidas de conservación y ordenación de las

poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios.

## II) *Mecanismos de Cooperación Internacional y terceros que no son parte:*

Esta parte recoge en ocho puntos los principales asuntos relativos a la cooperación, evaluación, creación, modernización y trabajo conjunto de las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera, para lograr el intercambio de data, la investigación científica, la compatibilidad en los derechos de participación de los miembros de las organizaciones regionales de ordenación pesquera, los miembros nuevos y los colaboradores no miembros, teniendo en cuenta las aspiraciones de los estados en desarrollo, especialmente los menos adelantados y los pequeños estados insulares en desarrollo, así como la situación de las poblaciones de peces.

## III) *Seguimiento control y vigilancia, cumplimiento y ejecución;*

Trata de la necesidad de evaluar la cooperación entre los estados, mediante la adopción de los instrumentos internacionales que facilitan el control, vigilancia, cumplimiento y ejecución de las medidas de ordenación y mecanismos que facilitan a los estados tener el control real sobre de las naves, así como de los estados rectores del puerto.

IV) *Estados en desarrollo y estados que nos son parte:*

Exhorta a los países en desarrollo, incluidos los menos adelantados y los pequeños estados insulares en desarrollo a asociarse a las OROPs, a fomentar las capacidades para aplicar el Acuerdo de Nueva York de 1995, especialmente en cuanto a ciencia y tecnología, la recopilación de datos, la presentación de informes, el seguimiento, control y vigilancia, la aplicación de sus derechos y obligaciones como estados del puerto y estados del pabellón, la ordenación de medidas de conservación y ordenación pesquera. También observa la necesidad de evitar efectos perjudiciales y asegurar el acceso a esos recursos a los pescadores que se dedican a la pesca de subsistencia, a la pesca en pequeña escala y la pesca artesanal, así como a las mujeres pescadoras y a los pueblos indígenas de los estados en desarrollo.

V) *Difusión del Informe*

En la parte final del documento se establece que es necesario seguir evaluando el Acuerdo y su aplicación, lo que significa que deberán proseguir las consultas oficiosas y seguir examinando el Acuerdo hasta que se reanude la Conferencia en una fecha no anterior al 2015.

**Proyecciones nacionales para coadyuvar la gobernanza de las pesquerías en Alta Mar y sus consecuencias en el manejo pesquero del país**

En el análisis de la adopción de medidas de conservación y ordenamiento pesquero dentro y fuera de las Zonas Económicas Exclusivas, no se puede soslayar la realidad de la riqueza de stocks o de la pérdida o disminución de los mismos. Si bien el Pacífico Sudeste es una zona de altísima productividad pesquera y responsable de más del 18% de las pesquerías del mundo, no hay la menor duda que más allá de las negociaciones en el plano internacional, como es el Acuerdo de Nueva York de 1995, la Subregión requiere continuar trabajando internamente y haciendo coordinaciones en el plano regional y subregional, a través de los organismos regionales de ordenamiento pesquero e inclusive a través de su organismo apropiado de coordinación de políticas marítimas como es el caso de la Comisión Permanente del Pacífico Sur –CPPS, que tiene su sede en Guayaquil, Ecuador.<sup>9</sup>

Si bien el Ecuador no es parte del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias, no se pue-

9 "La región que abarca la Comisión Permanente del Pacífico Sur, se encuentra expuesta a grandes presiones antropogénicas ejercidas sobre el ecosistema, aspectos como la contaminación, la presión sobre el uso del borde costero, la sobreexplotación de algunas pesquerías, la alta variabilidad ambiental (ENSO), los efectos del cambio climático, la extensión de floraciones de algas nocivas, la pesca ilegal no reportada y no reglamentada y la falta de conocimiento pleno de los espacios marítimos fuera de las zonas de jurisdicción nacionales y sus recursos, acompañado de la creciente demanda de la viabilidad de explotación de recursos no vivos, producen efectos relevantes cuyos impactos deben ser comprendidos en su correcta dimensión y sus consecuencias deben ser abordadas con su visión sistemática, regional y común". En: *Plan de Acción Estratégico...*: 286-287.

de negar la relevancia de este tema, porque el país tiene un espacio marítimo cinco veces más grande que su territorio continental y porque las pesquerías de especies transzonales y especialmente altamente migratorias, como el atún, son de gran impacto en su producto interno bruto y están también vinculadas a la seguridad alimentaria de su población. Por tal razón es indudable que el Ecuador debe seguir con mucha atención estas negociaciones y participar en las mismas, sea directamente y también a través de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, para lograr posiciones consensuadas en el plano subregional, porque tal como lo explica Marta Iglesias Berlanga en su estudio “Aspectos jurídicos del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre Especies Transzonales y Altamente Migratorias”, “la regulación de las actividades de pesca dentro y fuera del límite de las 200 millas responde a un régimen jurídico dispar.

Así, mientras que en la zona económica exclusiva (ZEE) rigen normas de conservación y gestión dictadas por el estado ribereño en virtud de su jurisdicción, en la alta mar (incluidas las aguas adyacentes a la ZEE) impera el derecho internacional general (Convención del año 1982, Tratado sobre el Derecho del Mar), o particular (normas y TAC adoptadas en el seno de las organizaciones regionales, medidas unila-

terales impuestas por los estados a los buques de su pabellón, etc.).<sup>10</sup>

Debemos también considerar que las especies biológicas marinas no conocen de límites marítimos, ni de los espacios jurídicos establecidos en la CONVEMAR, por lo tanto su conservación y administración demandan de la correcta cooperación de los estados y de las organizaciones de administración pesquera para intentar armonizar, en la medida de lo posible, ambos regímenes jurídicos para lograr la conservación de las especies y evitar “la tragedia de los comunes”. Por otra parte, hay varios temas que deben ser observados con atención en el plano nacional de varios países latinoamericanos, en particular del Ecuador, para facilitar la gobernanza del espacio marítimo dentro y fuera de la jurisdicción nacional, de conformidad con el derecho internacional, entre otros:

- a) La ratificación del Acuerdo de Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada –INDNR-(Acuerdo de la FAO del 2009);
- b) La revisión y adopción del Plan Nacional para combatir la Pesca INDNR;
- c) La aplicación del principio de precaución y del enfoque ecosistémico, como fuera adoptado en el “Compromiso de Galápagos

10

Iglesias Berlanga Marta. En: *Revista Galega de Economía*, vol. 18, no.1 (junio 2009): 7

- para el Siglo XXI” por los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (Chile, Colombia, Ecuador y Perú), Puerto Ayora, agosto de 2012;
- d) Apoyar la negociación de un acuerdo vinculante para el estado del pabellón y de temas conexos;
  - e) Fortalecimiento de la cooperación técnico científico y la construcción de capacidades;
  - f) La necesidad de realizar el registro de buques, de acuerdo con las especificaciones de la FAO y de la OMI;
  - g) El ingreso a la Organización de ordenamiento pesquero del Pacífico Sur (OROP-PS), cuyo trámite está a punto de concluir;
  - h) Continuar apoyando los trabajos de la Comisión Interamericana del Atún Tropical –CIAT-, para avanzar en su modernización y debida aplicación de las medidas de conservación y ordenamiento pesquero;
  - i) Eliminar los subsidios a los combustibles que pudieren alentar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada;
  - j) Continuar con las labores de limpieza de redes abandonadas, con el manejo de desechos tóxicos y eliminación de la basura marina, en el plano nacional, subregional y birregional (con La Cuenca del Pacífico, como ha sido propuesto y se está negociando en el marco del FO-CALAE);
  - k) Participar activamente en el marco de la CPPS para que se hagan efectivas las actividades de construcción de capacidades, el intercambio de buenas prácticas, data e información, entre otras;
  - l) Continuar con las acciones de eliminación de la práctica del aleteo de tiburones, la cual está prohibida en el país, así como combatir el tráfico de las mismas a terceros países donde no está prohibido el aleteo de tiburones y es posible su comercialización;
  - m) Participar activamente en la FAO para la elaboración de las direcciones internacionales para la ordenación de las capturas incidentales y la reducción de los descartes;
  - n) Buscar la cooperación internacional para la compatibilidad de las medidas de ordenamiento pesquero en el plano nacional, con las medidas de ordenamiento de la CIAT y de la OROP-PS;
  - o) Elevar el nivel educativo en las universidades, que permita la realización de maestrías y doctorados para hacer investigación en el país sobre ecosistemas marinos, las consecuencias del cambio climático, la acidificación de los océanos y sus consecuencias en el establecimiento de medidas de conservación y

ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, entre otros temas relevantes que escapan a este estudio y que se refieren a riesgos marinos, contaminación, recursos genéticos y los minerales de los fondos marinos, entre otros.

### **A modo de conclusión**

La posición de los países del Pacífico Sudeste ha sido muy importante en la construcción del denominado nuevo derecho del mar y su aporte, como se ha explicado anteriormente, también se ha visto reflejado en la Conferencia de Revisión del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias.

Es oportuno resaltar la importancia de la codificación de la Convemar y el desarrollo de los nuevos derechos que de ahí se derivan, particularmente en lo relativo a las zonas más allá de las jurisdicciones nacionales. Ese es el caso de la Conferencia de revisión del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias y por lo tanto es relevante la participación activa y consensuada de los países del Pacífico Sudeste, así como su participación en los organismos de ordenamiento pesquero, en las coordinaciones y cooperación subregional, al igual que en el desarrollo y cumplimiento de su normativa in-

terna, para lograr la conservación y ordenamiento adecuado de las especies marinas.

Cabe reiterar que de todos los obstáculos verificados en el texto del Acuerdo de Nueva York de 1995, el punto más complicado radica en los artículos 6 y 7, que se refieren a la compatibilidad en materia de conservación y ordenamiento pesquero emanado por las organizaciones regionales de ordenamiento pesquero y de los países ribereños. Hay que procurar la compatibilidad, al tiempo de cuidar que no se erosione o menoscabe las medidas del estado ribereño, cumpliendo de esta manera con el principio básico de la cooperación internacional, que es el hilo conductor de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, muchas veces olvidado en las agendas internacionales de los países.

En lo que se refiere a la inspección y abordaje establecidas en los artículos 21 y 22 del Acuerdo de Nueva York de 1995, se debe tener presente la importancia de la administración de estos temas en el marco de las organizaciones regionales de manejo pesquero, como la CIAT y la OROP-PS, donde se utiliza el mecanismo de observadores en lugar de inspectores pesqueros, con lo cual en la práctica se flexibiliza el mandato del Acuerdo de Nueva York de 1995, lo que nos lleva a concluir que la labor cooperativa entre los usuarios de los países pesqueros, como se ha

dicho anteriormente, solamente será posible mediante el cumplimiento de las medidas establecidas por las organizaciones de conservación y ordenamiento pesquero, las cuales deben contar con información científica fidedigna para que se pueda aplicar el principio de precaución y el enfoque ecosistémico, para evitar la tragedia de los comunes.

Este orden de ideas es congruente con las soluciones planteadas por el biólogo Garret Hardin en la revista *Science*, en 1968, cuando decía que “para que la explotación sostenible de los bienes comunales sea posible hay que conseguir que las comunidades que la llevan a cabo mantengan su estructura social, para lo que se deben diseñar políticas que mantengan la cohesión entre las comunidades de usuarios. La palabra clave en el camino hacia la resolución de la tragedia de los comunes es la cooperación entre los usuarios de los mismos, pues cooperando se llegará a una situación que se pueda mantener en el tiempo y no conduzca a una espiral autodestructiva”.<sup>11</sup>

En cuanto a conservación y construcción de capacidades, es fundamental la cooperación en el plano regional del Pacífico Sudeste, a través de la Comisión Permanente del Pacífico Sur –CPPS–, que es el organismo apropiado para la aplicación de políticas marítimas comunes de sus estados miembros, con una proyección a las zonas aledañas, tal

como lo establece su Estatuto sobre Competencia y Estructura, así como el Plan de Acción Estratégico para una CPPS del Siglo XXI.

En tal sentido, la Conferencia de Revisión del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre conservación y ordenamiento de las especies Transzonales y altamente migratorias, que deberá retomar sus actividades en este año, no debe soslayar los puntos expuestos por los países miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, materia de este análisis. Para conseguir los cambios requeridos, será necesario que América Latina y el Caribe lleven una voz consensuada para, a través de la CELAC y del G77+China, promuevan la evolución del derecho internacional en esta materia y logren la conservación y el ordenamiento pesquero, en beneficio de nuestros pueblos y de las generaciones presentes y futuras.