

EL ACUERDO DE NUEVA YORK EN LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS, UNA EVALUACIÓN INICIAL

Rodrigo Poblete Vio*

Resumen

El Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), de 10 de diciembre de 1982, relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Pesca Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, conocido también como Acuerdo de Nueva York, es un acuerdo marco que implementa algunas disposiciones importantes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El acuerdo establece principios básicos sobre los cuales deben administrarse los recursos pesqueros, así como establece los lineamientos y criterios generales para la creación y reforzamiento de las Organizaciones Regionales Pesqueras y sus mandatos para la conservación y manejo sustentable de los recursos en el largo plazo.

Palabras clave: Convemar; pesca; Estado ribereño; ZEE.

Si bien, el Acuerdo, entró en vigor en 2001, Chile lo ratificó recién el 11 de febrero de 2016 y mediante el decreto supremo de promulgación fue publicado en el Diario Oficial el 21 de septiembre de 2016 (D.S. Nº 31 de 2016, Ministerio de Relaciones Exteriores).

El acuerdo, según su título, es un instrumento de aplicación, por lo que, el Acuerdo y la Convención están íntimamente ligados, es así como el artículo 4 del Acuerdo dispone que sea interpretado y aplicado en el contexto de la CONVEMAR y de manera acorde con ella.

El Acuerdo implementó en términos detallados las obligaciones de cooperación establecidos en los artículos 63(2), 64 y 117 de la CONVEMAR, referente a aquellos recursos marinos que migran o viajan extensas zonas marinas y que, por lo tanto, se encuentran a veces dentro de zonas sujetas a la jurisdicción o soberanía del estado ribereño, pero otras veces en alta mar. Es por ello que los estados costeros deben cooperar con aquellos estados

cuyas naves operan en alta mar. De lo contrario, la regulación del recurso en cuestión no tendría sentido (por ejemplo: mientras esté en alta mar podría pescarse libremente, y las medidas que tome el estado costero no tendrían ninguna eficacia).

Se implementó también lo dispuesto en los artículos 116 a 120 de la CONVEMAR, donde se detalla el contenido de los respectivos derechos y deberes de los Estados ribereños y los Estados del pabellón, así como el de los intereses de los Estados ribereños, reconocidos (pero no claramente identificados en el artículo 116[b]).

La parte I contiene definiciones y disposiciones generales

Dentro de las más interesantes, la definición de pez incluyó los moluscos como el calamar, así como los crustáceos no sedentarios. No obstante, los términos “poblaciones” y “las poblaciones de peces altamente migratorias” no fueron definidos, siendo este último definido en el artículo 64 y en el

* Capitán de Corbeta JT. Diplomado en Asuntos Antárticos, Universidad de Magallanes. Diplomado en Derecho del Mar y Marítimo, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Colaborador de la Revista de Marina desde 2016. (rpoblete@dgtm.cl)

anexo I de la CONVEMAR, por lo que esta definición se debe aplicar también al acuerdo. El concepto de poblaciones en el contexto del acuerdo es el de poblaciones de peces transzonales en el límite exterior de la jurisdicción nacional sobre pesca (normalmente el límite de 200 millas náuticas). Las especies no transzonales o aquellas que no son especies altamente migratorias, como anádromas y las especies catádromas, son tratadas en los artículos 66 y 67 de la CONVEMAR.

En segundo lugar, al igual como en la CONVEMAR, el término “Estados Partes” fue definido como aquellos Estados que hayan consentido en obligarse por el presente Acuerdo y respecto de los cuales el Acuerdo esté en vigor.

En tercer lugar, el acuerdo podría ser aplicado en principio a una entidad pesquera, cuyos buques pesquen en alta mar.

El artículo 2 establece el objetivo del acuerdo, esto es, asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones mediante la aplicación efectiva de las disposiciones pertinentes de la Convención.

Según el artículo 3, el Acuerdo se aplica más allá de las zonas bajo jurisdicción nacional, sin embargo algunos artículos importantes sobre la conservación y ordenación de las poblaciones de peces, establecen que también se aplican dentro del límite de 200 millas. Esto puede mejorar la gestión de las poblaciones de peces en las zonas económicas exclusivas.

En la parte II se establecen los principios relativos a la conservación y gestión

Estas importantes disposiciones marcan un avance en las normas internacionales convencionales para la ordenación de la pesca.

Los artículos 5, 6 y 7 son las declaraciones más detalladas de los deberes de los Estados en este sentido.

El artículo 5 obliga a los Estados a adoptar medidas tendientes a garantizar la sustentabilidad a largo plazo de las poblaciones de peces. Los Estados están obligados a garantizar que las medidas se basen en la mejor evidencia científica disponible (como también en el caso del artículo 61 de la CONVEMAR).

Las medidas deben tener en cuenta el efecto sobre las especies pertenecientes al mismo ecosistema o dependientes de las poblaciones, reflejando el concepto de grandes ecosistemas marinos. La utilización de artes de pesca selectivos y seguros para el medio ambiente son necesarios, lo que debería ayudar a preservar y conservar la biodiversidad de especies de peces.

El artículo 6 abre un nuevo terreno mediante la aplicación del criterio de precaución a la pesca de las poblaciones transzonales y altamente migratorias. El enfoque de precautorio es especialmente relevante en el caso de nuevas pesquerías, donde las estadísticas o las evaluaciones científicas son insuficientes.

El párrafo 4 del artículo 6, obliga a los Estados a garantizar que no se rebasen los niveles de referencia cuando estén cerca de ser alcanzados. Las poblaciones de peces que se convierten en objeto de preocupaciones, tienen entonces que ser monitoreados en mayor profundidad. Si un fenómeno natural afecta negativamente la situación de las poblaciones, los Estados están obligados por el párrafo 7 del artículo 6, a adoptar medidas temporales de emergencia cuando la actividad pesquera plantee una serie de amenazas a la supervivencia de las poblaciones, tales medidas de emergencia se basarán en los datos científicos más fidedignos de que se dispongan.

Las medidas de conservación y ordenación de las pesquerías exploratorias, permanecerán vigentes hasta que se disponga de datos suficientes para hacer una evaluación de los efectos de la actividad pesquera sobre la supervivencia a largo plazo de las poblaciones.

El artículo 7 se diseñó para garantizar, en la medida de lo posible, la compatibilidad entre las medidas aplicadas dentro y fuera de las 200 millas para la conservación de las poblaciones y minimizar las diferencias entre las medidas del Estado ribereño, en su zona económica exclusiva, y las acordadas para una especie transzonal en aguas internacionales. El párrafo 3 exhorta a los Estados a que, al determinar las medidas compatibles, tengan en cuenta tanto las medidas del Estado ribereño aplicadas en virtud del artículo 61 de la CONVEMAR para la ZEE, como aquellas adoptadas previamente por la zona de

alta mar adyacente mediante acuerdo (ya sea en una organización pesquera o directamente por los Estados interesados).

También hay que tener en cuenta la unidad biológica y las características de las poblaciones que se extienden a lo largo del límite de las 200 millas y los respectivos grados de dependencia de las poblaciones de los estados costeros y pesqueros.

El hecho de no llegar a un acuerdo dentro de un plazo razonable sobre medidas compatibles, da derecho a que cualquier Estado interesado pueda invocar las disposiciones referente a los procedimientos de solución pacífica de controversias del Acuerdo.

Los Estados ribereños y los Estados pesqueros se mantendrán informados mutuamente de las medidas que hayan adoptado.

La parte III se refiere a los mecanismos para la cooperación internacional

Las disposiciones del artículo 8 alientan la creación de una organización subregional o regional de ordenación pesquera (ORP) en cualquier área donde no exista, y el fortalecimiento de las organizaciones existentes.

El párrafo 3 del artículo 8 establece el deber básico de cooperación, en este sentido, los Estados que pescan poblaciones transzonales deben cumplir con su obligación convirtiéndose en miembro de una ORP (o participar en un acuerdo regional) o aceptando aplicar las Medidas regionales de conservación y ordenación.

Los Estados que tengan “un interés real en las pesquerías podrán ser miembros... o participantes...”. El párrafo 3 subraya el punto: las “condiciones de participación... no impedirán que dichos Estados adquieran la condición de miembro o participante...”

La contrapartida es el párrafo 4, que limita significativamente el acceso a los recursos a los miembros de las ORP, los participantes en los acuerdos regionales y los Estados que acuerdan aplicar medidas regionales.

Además de especificar las funciones de dichas organizaciones en el artículo 10, el problema de los nuevos miembros que desean ingresar y recibir una cuota se aborda en el artículo 11

mediante una lista de factores que deben tenerse en cuenta en una negociación. El artículo 12 exige la transparencia de las actividades de las ORP.

El artículo 14, junto con el anexo I, tiene por objeto reforzar las disposiciones relativas a la reunión e intercambio de datos científicos, técnicos y estadísticos con respecto a las pesquerías.

Los artículos 15 y 16, tratan respectivamente de los mares cerrados y semi-cerrados de alta mar.

En la parte IV se tratan cuestiones relacionadas con los Estados no miembros de las ORP y los Estados no participantes en los acuerdos regionales

Dichos Estados no están eximidos de sus obligaciones de buscar un acuerdo y de cooperar (en virtud de los artículos 63 y 64 de la CONVEMAR y del Acuerdo) por el mero hecho de que no sea miembro de una ORP o no participe en un acuerdo regional.

Un Estado no autorizará a los buques que enarbolan su pabellón a pescar, respecto de poblaciones de peces transzonales o poblaciones de peces altamente migratorios que estén sujetas a las medidas de conservación y ordenación establecidas por tal organización, si el Estado interesado no se ha acogido al derecho a solicitar su adhesión, de conformidad con el artículo 8, apartado 3 del Acuerdo, según el cual las organizaciones deberían estar abiertas a los Estados interesados.

La parte V especifica las funciones del Estado del pabellón

El artículo 18 del Acuerdo enuncia los deberes del Estado del pabellón con respecto a los buques inscritos en su registro, que se dedican a pescar más allá de los límites de la jurisdicción nacional. Deberán garantizar que estos buques no menoscaben la eficacia de las medidas de conservación en alta mar. Los Estados están obligados a ejercer con eficacia sus responsabilidades sobre dichos buques. Se insta a los Estados respecto de los buques que enarbolan su pabellón a que introduzcan sistemas de concesión de licencias para dichos buques y cooperen con otros

Estados miembros en la aplicación de planes regionales de inspección.

El título VI, regula el cumplimiento y ejecución por el Estado del pabellón

El artículo 19 exige que un Estado del pabellón se asegure de que sus buques cumplan las medidas de conservación adoptadas por las ORPs. La responsabilidad principal en este sentido recae en el Estado del pabellón.

Al mismo tiempo, el artículo 20 alienta la cooperación internacional en la ejecución de la ley mediante la adopción de planes de inspección dentro de las ORP, como ya se ha hecho en Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA o CCAMLR, sigla en inglés).

El artículo 21 trata de los planes regionales de ejecución y establece que, al convertirse en partes en el Acuerdo, los Estados aceptan la posibilidad de que sus buques sean inspeccionados en alta mar por inspectores que operan bajo los auspicios de una ORP. Este derecho de inspección se aplica incluso si el Estado del pabellón no es miembro de la organización regional de que se trate, pero el Estado del pabellón debe ser parte en el Acuerdo de Nueva York. En otras palabras, el Acuerdo promueve la cooperación internacional en materia de control o aplicación en alta mar.

En las zonas de alta mar abarcadas por una ORP o arreglo subregional o regional de ordenación pesquera pertinente, los inspectores de un Estado parte del Acuerdo y de la ORP respectiva, podrán subir a bordo e inspeccionar a otra nave de Estado parte del Acuerdo para controlar medidas de dicha ORP o arreglo.

El párrafo 5, establece que luego de subir e inspeccionar, si hay motivos claros para creer que hay infracciones, el inspector reunirá pruebas y el Estado notificará al Estado del pabellón.

A su vez el párrafo 7, señala que el Estado del pabellón responderá en 3 días hábiles máximo, y tomará acciones o iniciará investigación. Alternativamente, autorizará al Estado que inspecciona a investigar y/o a tomar medidas de ejecución que el Estado del pabellón pueda especificar.

Si el inspector sospecha de una violación de las medidas de conservación convenidas

regionalmente, se le da al Estado del pabellón la opción de iniciar su propia investigación y enjuiciamiento o, alternativamente, autorizar la inspección Estado para procesar.

El inspector tiene derecho, en el caso de presuntas violaciones graves, a llevar el buque al puerto más cercano para una inspección en el muelle. El Estado del pabellón conserva el derecho de intervenir en cualquier fase y ejercer su jurisdicción. El artículo no autoriza al Estado inspector a enjuiciar sin el consentimiento del Estado del pabellón. La inspección por un funcionario debidamente autorizado, es una aplicación particular a las normas relativas al conocido derecho de visita y búsqueda por un buque de guerra o buque de guardacostas. El artículo 21 puede considerarse como una aplicación de la frase inicial del artículo 110 de la CONVEMAR sobre el derecho de visita y búsqueda en alta mar.

De conformidad con el artículo 110, el derecho de inspección no se extiende a los buques pesqueros extranjeros, salvo que el Estado del pabellón haya conferido el derecho al Estado inspector en un tratado.

El Acuerdo representa los efectos tanto del artículo 110 como del artículo 92 de la CONVEMAR. El artículo 21 sólo se aplica a los Estados partes, mientras que muchas otras disposiciones del Acuerdo se refieren generalmente a los Estados.

El artículo 21 contiene varias salvaguardias para los buques pesqueros contra Autoridades de Estados extranjeros. En particular, la inspección en el muelle se limita a una lista definida de violaciones graves, el Estado del pabellón puede hacerse cargo de la investigación en cualquier etapa y las medidas adoptadas deben ser proporcionadas a la gravedad de la infracción. Se debe pagar una indemnización si las sospechas iniciales resultan infundadas. En caso de infracción grave (ver párrafo 11 del art 21) y si el Estado del pabellón no ha respondido o tomado medidas, los inspectores podrán reunir pruebas y podrán incluso exigir al capitán de la nave que dirija el buque sin demora al puerto más cercano. El párrafo 12, dispone que, "No obstante las demás disposiciones del presente artículo, el Estado del pabellón podrá, en cualquier momento, tomar medidas para

cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 19 con respecto a una presunta infracción”, lo que significa que el Estado del pabellón siempre puede retomar la prioridad.

El artículo 22 establece otras garantías en una lista de procedimientos básicos para la visita y la inspección con arreglo al artículo 21. Estos incluyen evitar el uso de la fuerza, salvo cuando y en la medida que ello sea necesario, para garantizar la seguridad de los inspectores y cuando se obstaculiza a los inspectores en el cumplimiento de sus funciones. El grado de fuerza empleado no excederá el que razonablemente exijan las circunstancias. Estas restricciones reflejan las reglas del derecho consuetudinario sobre el ejercicio de los poderes policiales en el mar. ¿Y si el buque se niega a la inspección? El Art 22 numeral 4, dispone que es el Estado del pabellón el que debe ordenar al capitán someterse a ella o suspender la autorización y ordenar su regreso a puerto.

El artículo 23 se refiere a la jurisdicción del Estado rector del puerto. Como parte de su soberanía sobre el puerto, el Estado del puerto tiene jurisdicción sobre los buques que allí están voluntariamente presentes. Asimismo, afirma el derecho y el deber del Estado del puerto de tomar medidas de conformidad con el derecho internacional, para promover las medidas de conservación convenidas internacionalmente. El Estado rector del puerto podrá inspeccionar voluntariamente los buques dentro de su puerto y adoptar reglamentos que permitan a sus autoridades, prohibir los desembarques y los transbordos cuando se hayan capturado de una manera que menoscabe la eficacia de las medidas internacionalmente acordadas en alta mar.

La parte VII prevé las necesidades de los Estados en desarrollo

Se pide a los Estados que ayuden a los países en desarrollo a cumplir sus obligaciones en virtud del Acuerdo relativo a la conservación y ordenación de las poblaciones.

La parte VIII prevé la solución pacífica de las controversias

Aplica al Acuerdo la totalidad de las disposiciones de la Parte XV de la CONVEMAR. En otras palabras,

los Estados que ratifican el Acuerdo aceptan algunos de los procedimientos obligatorios de solución pacífica de controversias, en una amplia gama de cuestiones en las que son abarcadas por el Acuerdo, a reserva de excepciones específicas u opcionales. En particular, el artículo 7, párrafos 4 y 5, sobre la compatibilidad de las medidas dentro y fuera del límite de 200 millas, prevé la remisión de controversias a procedimientos de terceros que incluyen la conciliación, el arbitraje, la Corte Internacional de Justicia o el Tribunal Internacional del Derecho del Mar. Estas disposiciones del Acuerdo refuerzan la solución de controversias en la CONVEMAR al ampliar su aplicación a aspectos importantes de la pesca.

La parte IX consta de un artículo único relativo a los Estados que no son partes en el Acuerdo

Según el artículo 33, las partes en el Acuerdo deben alentar a las Partes que no lo son a que se conviertan en Partes y adoptar su legislación en consonancia con las disposiciones del Acuerdo. Al mismo tiempo, los Estados Partes deben adoptar medidas para disuadir las actividades de los buques que enarbolan pabellón de países que no lo son, lo que socava la aplicación del Acuerdo. Tales medidas, que deben ser compatibles con las normas generales del derecho internacional, incluirían la prohibición de desembarcar en sus puertos las capturas efectuadas en alta mar en contra de las medidas de conservación acordadas.

Las partes X y XI, acerca de buena fe y abuso de derecho y responsabilidad

El artículo 34 dispone que, los Estados Partes cumplan de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con el presente Acuerdo y ejercerán los derechos reconocidos en él de manera que no constituya un abuso de derecho. Norma muy similar a la del Artículo 300 de la CONVEMAR.

El artículo 35 dispone que los Estados Partes son responsables, de conformidad con el derecho internacional, por los daños o perjuicios que les son imputables en relación con el presente Acuerdo.

La parte XII prevé la celebración de una conferencia de revisión

El objetivo de la revisión (cada cuatro años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo) será evaluar la eficacia del Acuerdo para mejorar la conservación y gestión de las poblaciones afectadas.

Conclusión

El Acuerdo de Nueva York regula con propiedad la libertad de pesca en alta mar, la cual está representada por el criterio de pesca razonable. Entre sus características más importantes se pueden resumir las siguientes:

- Se aplica solo a recursos transzonales y altamente migratorios en alta mar.
- Le da contenido al deber de cooperación para el manejo y conservación de ciertas poblaciones de peces (art. 8 y siguientes).
- Es obligatorio aplicar el principio precautorio y enfoque ecosistémico incluso dentro de la ZEE (art. 5 y 6).
- Los Estados deben cooperar a través de las Organizaciones Regionales de Pesca (ORP). Estados que no son parte de una ORP no podrán pescar en el área regulada por dicha organización (arts. 8.3 y 17).
- Los Estados tiene la obligación de aplicar medidas compatibles en sus ZEE (art. 7).

El Acuerdo complementa y refuerza un elemento bastante débil de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, estableciendo normas detalladas sobre algunas cuestiones que sólo se abarcaron mediante principios generales en 1958 y 1982.

Estas reglas se inspiran en los conceptos modernos de gestión ambiental, basados en la ciencia de calidad y los datos completos, tal y como lo articula la CONVEMAR.

El Acuerdo ha influido en la práctica de los Estados (por ejemplo, en la legislación y el suministro de estadísticas sobre capturas a la FAO) y la labor de la FAO y de las ORP, incluso antes de su entrada en vigencia.

Con el devenir del tiempo, formará parte de las mejores prácticas y será considerado como un texto robusto en el marco del derecho moderno del mar basado en lo que se estableció en la Convención de 1982.

En esa perspectiva, ha ayudado a que el principio de la libertad de la pesca marina sea reconocido hoy en día por toda la comunidad internacional. Por lo tanto, el Acuerdo debe seguir contribuyendo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, algo particularmente apropiado en 1995, cuando el mundo conmemoró el 50º aniversario de la Organización de Naciones Unidas.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

1. Acuerdo de Nueva York (1995) 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.
2. CONVEMAR (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar.
3. Berguño, Jorge. (ene/mar 2008). Acuerdo de Nueva York : 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 migratorios. *Diplomacia*, 114, 33-44.
4. Iglesias, M. (2009). Aspectos jurídicos del acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratoria. *Revista Galega de Economía*. Vol. 18, Nº 1,