



Naciones Unidas

Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios

New York, 24 - 28 mayo 2010

Medidas para lograr la aplicación del Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces

A pesar de la gran extensión de los océanos, el régimen jurídico internacional que regula la pesca de altura es cada vez más estricto, y cada vez resulta más difícil que los buques pesqueros puedan incumplir las medidas de conservación y ordenación pesquera. Está aumentando lenta pero sostenidamente el número de buques de pesca de altura que cumplen las normas que establecen la obligación de contar a bordo con observadores o equipos de rastreo vía satélite para supervisar la posición del buque, el tiempo que pasa un buque en una determinada posición de pesca y su dirección y velocidad.

Si bien el sistema todavía dista de ser perfecto a los efectos de prevenir todos los casos de pesca ilegal, la regulación de esta esfera es parte de los crecientes esfuerzos mundiales por conservar y gestionar el tamaño de las poblaciones de peces de muchas especies y, en algunos casos, revertir la disminución de su número.

Un importante catalizador que permitiría lograr una mayor cooperación internacional en la conservación y ordenación de especies de peces —especialmente las que atraviesan grandes extensiones de mar, como el atún y el tiburón— es el Acuerdo de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, que entró en vigor en 2001. El Acuerdo establece los principios y los instrumentos y mecanismos jurídicos que se emplean actualmente para mantener niveles sostenibles de poblaciones de peces en alta mar.

El principal motor de esos esfuerzos es una red cada vez mayor de organizaciones regionales de ordenación pesquera, conocidas como OROP. Esas organizaciones se ocupan de la ordenación de poblaciones de peces en distintas zonas y constituyen un foro para que los países lleguen a acuerdos sobre medidas de conservación y ordenación, incluida la asignación de cuotas de pesca. También adoptan, aplican y hacen cumplir medidas para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

Las organizaciones regionales de ordenación pesquera llevan a cabo sus actividades en los océanos Atlántico, Antártico, Índico y Pacífico y a menudo están integradas por los Estados ribereños de una región, así como por otros países con intereses pesqueros en la zona, que actúan bajo la égida de la organización de ordenación pesquera regional. Las reuniones de esas organizaciones están generalmente abiertas a los representantes de la industria pesquera y a organizaciones no gubernamentales, incluidos grupos de protección del medio ambiente.

En el Atlántico nororiental, por ejemplo, que abarca las aguas comprendidas entre el sur de Groenlandia y el Polo Norte, funciona la Comisión de Pesquerías del Atlántico Norte, cuyos principales miembros son Dinamarca, la Federación de Rusia, Islandia, Noruega y la Unión Europea (que representa a 27 países). Belice, el Canadá, las Islas Cook, el Japón y Nueva Zelandia han solicitado derechos de pesca en la región y colaboran con la organización en calidad de no miembros.

Las organizaciones regionales de ordenación pesquera son organizaciones internacionales por derecho propio, creadas en virtud de tratados, que pueden constituirse para hacer frente a las necesidades que surjan. Por ejemplo, en el Pacífico meridional, Australia, Chile y Nueva Zelandia negociaron recientemente con otros 17 países la creación de la South Pacific Regional Fisheries Management Organization (SPRFMO). Una vez que se hayan completado las medidas necesarias para su constitución, la organización se ocupará de gestionar especies transzonales, como el jurel, y poblaciones de peces

diferenciadas de alta mar, como el emperador, en una zona que se extiende desde el extremo oriental del Océano Índico meridional a lo largo de todo el Océano Pacífico y hasta fuera de las zonas de jurisdicción nacional de Estados de América del Sur.

Varias organizaciones han incorporado disposiciones del Acuerdo en sus mandatos; por ejemplo, el criterio de precaución, uno de los postulados centrales del Acuerdo, según el cual la falta de certeza científica no es razón para postergar la adopción de medidas de conservación y ordenación respecto de las poblaciones de peces.

“El Acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios”, dice Vladimir Shibanov, Secretario Ejecutivo de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO), “introdujo el criterio de precaución y reforzó los componentes relativos a los ecosistemas originalmente establecidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Asimismo señaló que la organización había adoptado ese criterio en 2003.

Según Robin Allen, Secretario Ejecutivo interino de la SPRFMO, recientemente creada, el Tratado constitutivo de esa organización también se basa claramente en el Acuerdo de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, ya que en él se hacen 19 menciones puntuales a principios fundamentales del Acuerdo, entre ellos, la adopción del criterio de precaución, los derechos y las obligaciones de los miembros, los derechos y obligaciones de los Estados ribereños y prácticas en materia de ordenamiento.

Evaluación de la salud de las poblaciones de peces

La mayoría de las organizaciones de ordenación pesquera regional celebran una reunión anual en la que se adoptan decisiones fundamentales sobre la situación de las poblaciones de peces sobre la base de evaluaciones científicas. La realización de esas evaluaciones a veces está a cargo de científicos de las propias organizaciones, y otras veces a cargo de instituciones científicas o de científicos de los países.

Si bien es difícil medir con precisión el tamaño de las poblaciones de peces en los océanos, los científicos basan sus cálculos en una serie de indicadores, como las tasas de captura y la edad de los peces capturados, para crear modelos que den una indicación del estado de esas poblaciones. Las cuotas, o asignaciones, se basan en esos estudios científicos.

“La Comisión de Pesquerías del Atlántico Noreste (CPANE) gestiona una de las mayores poblaciones de arenque del mundo. Los científicos estiman que la biomasa de reproductores en 2009 fue de aproximadamente 13 millones de toneladas. La CPANE ha establecido que solo debe pescarse entre el 10% y el 11% de esa biomasa por año. Esta estrategia ha mantenido el tamaño de esa población de peces en un nivel elevado en los últimos años”, dice Kjartan Hoydal, Secretario de la CPANE. “Después estableceremos medidas para asegurar su cumplimiento y controlar su aplicación”.

Los estudios científicos también proporcionan información sobre la salud de distintos ecosistemas y pueden recomendar la adopción de diversas medidas, entre las que figura el establecimiento de moratorias sobre la pesca en ciertas zonas o épocas.

“En los debates sobre las medidas que deberían adoptarse, incluso en relación con la asignación de cuotas, a menudo intervienen cuestiones sociales y económicas”, explica Brian Hallman, Subdirector de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). “Cuando se abordan medidas de conservación y ordenación, los miembros estudian las recomendaciones de los científicos, determinan la cantidad de peces de cada especie que puede capturarse y luego deciden cuáles serían las mejores medidas para velar porque no se excedan los límites de captura establecidos. Pero, por supuesto, en esas deliberaciones también se tienen en cuenta factores económicos y sociales”.

Muchas organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente destacan que las organizaciones regionales de ordenación pesquera no tienen obligación de adherirse a las conclusiones de los estudios científicos. Algunos sostienen que esas organizaciones no están capacitadas para gestionar poblaciones de peces, que las asignaciones acordadas por los gobiernos a menudo exceden

con creces los límites de pesca que sería conveniente establecer para que la actividad fuera sostenible, y que no se hace lo suficiente por conservar los ecosistemas marinos.

Aplicación de medidas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones acordadas

Una de las cuestiones fundamentales que deben tenerse en cuenta para gestionar la pesca de altura es la necesidad de asegurar el cumplimiento de las disposiciones acordadas, algo que muchos países consideran que se relaciona con el ejercicio de la soberanía del Estado. Las organizaciones regionales de ordenación pesquera han elaborado mecanismos para asegurar el cumplimiento que son conformes con el Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces, pero el tema sigue debatiéndose.

La aplicación de medidas para asegurar el cumplimiento tiene por finalidad velar por que las flotas pesqueras de los miembros de una organización regional de ordenación pesquera cumplan las medidas de conservación y ordenación que se han adoptado. También se adoptan medidas para combatir la pesca ilegal, no declarada y no regulada.

En el Atlántico septentrional se permiten inspecciones a bordo de los buques, y la CPANE y la NAFO han establecido que todos los buques deben contar con un transpondedor que permita el rastreo del buque por satélite, lo que se conoce como “sistema de seguimiento de buques” (SSB). En el Pacífico oriental, los buques de pesca del atún están obligados a llevar un observador y un transpondedor.

“Se sigue procurando lograr el establecimiento de mecanismos eficaces que aseguren el cumplimiento”, dice el Sr. Hallman, de la CIAT. “Uno de los instrumentos de ordenación más importante con los que contamos es un programa de observadores, que permite a la CIAT controlar la totalidad de los buques de cierta envergadura que posean redes de cerco de jareta. La CIAT también ha prohibido la pesca durante determinadas estaciones del año o en ciertas zonas”. El Sr. Hallman agrega que se controla el cumplimiento por medio de los observadores para asegurar que no haya buques en una zona cerrada a la pesca.

El Sr. Hallman dice que no debería medirse la eficacia del cumplimiento por el número de infracciones cometidas ni por el número de medidas de coerción que se apliquen, sino que más bien debe tenerse en cuenta si se dan ciertos niveles de cumplimiento, y que “es importante que los pescadores de todos los países participantes confíen en que los demás acatarán las medidas. Al respecto, puede ser útil que el programa cuente con un componente internacional que asegure la transparencia”.

Según informaciones de la NAFO, el nivel de inspecciones en el Atlántico noroccidental se mantuvo constante a pesar de que la pesca disminuyó considerablemente. La tasa de citaciones se ha venido reduciendo desde 2005 y en 2009 solo el 3% de las inspecciones derivaron en citaciones.

La visita y la inspección, en los casos en que se ha recurrido a esas medidas, solo se han usado para inspeccionar buques de países miembros de la propia organización regional de ordenación pesquera. Sin embargo, también se han utilizado otros métodos para desalentar la pesca por buques de otros países que no tienen cuotas de pesca asignadas en la región. “Si bien las partes no contratantes no están obligadas a permitir la visita, a menudo llegan a un acuerdo con la organización regional de ordenación pesquera competente”, dice el Sr. Hoydal, de la CPANE.

Una medida eficaz para disuadir a los buques que no tienen derechos de pesca en una zona es incorporarlos a las “listas negras”. El Sr. Hoydal dice que “incluir a los buques en listas negras les impide entrar a los puertos de los países miembros, lo que ha reducido efectivamente el número de buques de pesca de los Estados no contratantes [en la zona del Atlántico nororiental regulada por la CPANE] de 26 a 2”.

Sin embargo, el Sr. Hallman afirma que combatir la pesca ilegal ha sido difícil y que el número de buques no ha disminuido considerablemente. Cuando se incorpora un buque a una lista negra, tiende a permanecer en ella, sostiene el Sr. Hallman, incluso una vez que ha dejado de pescar en la zona regulada por la CIAT.

Las medidas que adopta el Estado del puerto también sirven para aumentar los controles, al requerirse a los buques extranjeros que cumplan las normas del país a cuyo puerto se quiere acceder, que pueden incluir restricciones al desembarco y transbordo de peces. La presentación de la documentación necesaria, las inspecciones en el puerto, la inclusión de buques en las listas negras, las medidas relacionadas con el comercio y la aplicación de sanciones pueden ser instrumentos eficaces para asegurar el cumplimiento. Muchas de esas medidas han sido incorporadas en instrumentos internacionales en los últimos años.

Otra preocupación importante de las organizaciones regionales de ordenación pesquera es la labor de coordinación con los Estados ribereños y otras organizaciones. “Las distintas regiones y organizaciones creadas en virtud de tratados tienen que desarrollar relaciones que sean compatibles entre sí”, dice el Sr. Hallman. “Cuando migran, el atún de aleta azul y el atún blanco atraviesan todo el Océano Pacífico. El atún de aleta azul desova en el Japón y durante su vida migra al Pacífico oriental, pasando por California y México, para después volver nuevamente al Pacífico occidental. Para que las medidas de conservación y ordenación de este pez sean eficaces es necesario que las coordinen los países y las dos organizaciones regionales de ordenación pesquera involucrados”.

“La coordinación es fundamental en el caso de las pesquerías del jurel chileno, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva”, dice el Sr. Allen. “Las poblaciones de peces entran y salen de la zona, por lo que es importante que las medidas de ordenación que se apliquen fuera de la zona sean compatibles con las que se aplican dentro”.

Ordenación de ecosistemas

Si bien es clave para las pesquerías lograr un equilibrio entre la conservación de las poblaciones de peces y la economía, la industria también tiene interés en mantener ese equilibrio. “Las principales empresas pesqueras poseen buques caros y apoyan el criterio de precaución porque apuntan a una ordenación basada en derechos, a más largo plazo”, dice el Sr. Hoydal. Sin embargo a continuación agrega que “a las empresas más pequeñas les cuesta más ver las cosas de esa manera”.

La NAFO acaba de prohibir la pesca en 18 zonas, entre ellas zonas con montes submarinos y concentraciones de coral y esponjas, así como la pesca de fondo en el Atlántico noroccidental, y se han comenzado a aplicar protocolos para obligar a los buques pesqueros a informar de la existencia de corales y esponjas y a que pesquen lejos de esas zonas. La SPRFMO ha adoptado una serie de medidas provisionales para proteger los ecosistemas submarinos vulnerables en el Pacífico meridional; por ejemplo, ha prohibido ampliar las zonas de pesca hasta que se haya realizado una evaluación completa.

La NAFO gestiona actualmente 20 poblaciones de peces; de ellas se explotan 12, y ocho están sujetas a moratoria. El año pasado, la NAFO volvió a autorizar la pesca dirigida a dos poblaciones de peces _el bacalao y la gallineta nórdica_, que se encontraban sujetas a una moratoria de diez años.

¿Es necesario seguir reforzando el Acuerdo? Según el Sr. Hallman, “el Acuerdo es bastante bueno”. Sin embargo, señala que si bien las partes han debatido sobre la incorporación de nuevos miembros, algunos países no miembros podrían objetar algunas de sus disposiciones.

Los interesados en obtener más información pueden consultar la siguiente dirección en la Internet: www.un.org/Depts/los/index.htm, o comunicarse con la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, Oficina de Asuntos Jurídicos (teléfono 1 (212) 963 3946; dirección electrónica: doalos@un.org).

Las preguntas de los medios de información deben dirigirse a Dan Shepard, del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas (teléfono 1 (212) 963 9495; dirección electrónica: shepard@un.org), o a Elizabeth Scaffidi (teléfono 1 (212) 963 5834; dirección electrónica: scaffidi@un.org).