

EL PAPEL DE LOS ORGANOS PESQUEROS REGIONALES EN LA CONSERVACION Y LA ORDENACION DE LOS RECURSOS¹

1. NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS ORGANOS PESQUEROS REGIONALES

La Convención de 1982 no hace especial hincapié en el tema de la "cooperación regional" en el contexto de la ordenación pesquera. En cambio, en los instrumentos posteriores descritos anteriormente se trata cada vez con mas asiduidad el tema de los OPR y de la creciente importancia de su función en la conservación y ordenación de las poblaciones de peces. De hecho, actualmente los OPR deberían considerarse indispensables para conseguir un aprovechamiento sostenible de la pesca marítima mundial de captura.

Entre la terminología usada en los instrumentos posteriores a la Convención de 1982, es importante distinguir entre los OPR mismos y la responsabilidad de la conservación y la ordenación asignada a los Estados que los integran. Se debe tener presente que los OPR no son organismos supranacionales y que son tan fuertes y eficientes como sus miembros los hacen. A pesar de ello, se ha demostrado que muchos Gobiernos no actúan con celeridad a la hora de afrontar el tema de la reforma pesquera. Esto es debido principalmente a dos motivos:

- los beneficios no son inmediatos y se obtienen solamente después de hacer frente a unos costes considerables durante un período de tiempo; y
- las personas que hacen frente a los costes raramente están convencidas de conseguir algún beneficio, por ese motivo se resisten a que se lleve a cabo lo que perciben como una redistribución² de sus ingresos.

Un examen de la función actual y la eficiencia de los OPR basándose en la correspondencia recibida directamente por los órganos pesqueros regionales, sus informes anuales, publicaciones de la FAO y otras publicaciones relevantes, ha llevado a las siguientes conclusiones relativas a su función y naturaleza:

- **Cooperación:** Las relaciones internacionales actuales se caracterizan

por la división entre Estados ricos desarrollados y una mayoría de Estados menos ricos en desarrollo. Por este motivo es necesario que la cooperación internacional se ocupe de las desigualdades y cumpla las disposiciones de orden mundial tratadas en los acuerdos internacionales como la Carta de las Naciones Unidas, la Convención de 1982 y los subsiguientes instrumentos internacionales de pesca. Los OPR pueden desempeñar un papel muy importante en la consecución de la cooperación regional a estos propósitos, y concretamente en el campo de la cooperación para la conservación y la ordenación de la pesca marítima de captura.

- ***Intereses de pesca incompatibles de las Partes Contratantes:*** A pesar de la existencia de la idea de cooperación, en muchos OPR se dan conflictos de intereses entre las partes contratantes, los cuales a menudo se traducen en la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre los parámetros necesarios para la ordenación. Por ejemplo, muchos OPR tienen como miembros Estados desarrollados, Estados en desarrollo, Estados ribereños, Estados que pescan en aguas distantes y Estados ribereños interesados en llevar a cabo una pesca más activa en alta mar. Para algunas partes contratantes la pesca representa un interés económico vital, mientras que para otros Estados supone un interés económico de poca o relativa importancia. Esta diversidad se traduce en distintos compromisos, niveles de participación y expectativas relativas a los objetivos de los OPR.³ Potencialmente, todos los estados tienen la posibilidad de contribuir financieramente, intelectualmente, ideológicamente o políticamente a la labor de un OPR, teniéndose siempre en cuenta que la diversidad de las partes contratantes refuerza la idea de la necesidad de cooperación.
- ***Ordenación:*** Las dificultades económicas son la causa de una menor participación de las partes contratantes en muchos programas de los OPR. Estas limitaciones debilitan extremadamente la capacidad de algunas secretarías para funcionar eficazmente. Además, según el mandato pertinente de cada OPR, muchos de ellos, en materia de conservación y ordenación, tienen facultades solamente para formular recomendaciones. En consecuencia no pueden regular las actividades pesqueras de las partes contratantes.⁴
- ***Voluntad política:*** La imposibilidad por parte de los miembros de los OPR de aceptar y/o aplicar los instrumentos internacionales mencionados anteriormente, que son indispensables para una mejor conservación y ordenación de la pesca mundial, contribuye a menoscabar la eficacia de muchos de estos OPR. Hasta que no plantee seriamente el tema de la firmeza del compromiso político en la

aplicación del régimen jurídico y de las medidas de conservación y ordenación, es difícil que se cumplan las expectativas de reforzar la función de los OPR.

2. PRINCIPALES CUESTIONES ACTUALES EN LA PESCA MARÍTIMA MUNDIAL DE CAPTURA

Existen tres cuestiones críticas en cuanto a la conservación y ordenación de la pesca marítima mundial de captura:

- el problema de la sobrepesca, incluyendo el uso de artes insuficientemente selectivas que conlleva el desperdicio en la industria pesquera en forma de capturas incidentales y descartes.
- seguimiento, control y vigilancia (SCV) insuficientes de los buques, tanto en las zonas de jurisdicción nacional como en alta mar, incluido el problema del cambio de pabellón en los buques para eludir las medidas internacionales de conservación y ordenación y la necesidad de mejorar los controles de los Estados del pabellón y del puerto; y
- degradación medioambiental de los hábitats de los peces.

Teniendo en cuenta que el derecho, en oposición a la educación, la ciencia, la economía y la política, puede solucionar estos problemas, se ha avanzado significativamente en este aspecto gracias a la Convención de 1982 y a los instrumentos de pesca internacionales subsiguientes.

Desde el decenio de los noventa, la comunidad internacional ha intentado repetidamente ampliar y desarrollar un marco jurídico para la ordenación pesquera, tal y como se estableció en 1982 en la Convención sobre el derecho del mar (Convención de 1982). Entre estos intentos, se encuentran la Declaración de Río de 1992 y el Programa 21 adoptados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar (Acuerdo de Cumplimiento de 1993), el Código de conducta para la pesca responsable (Código de Conducta), el Consenso de Roma sobre Pesca Mundial de 1995, la Declaración y Plan de Acción de Kyoto sobre la Contribución Sostenible de la Pesca a la Seguridad Alimentaria (Declaración de Kyoto y Plan de Acción) de 1995, 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 altamente migratorios (Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces). Entre los temas actuales sobre la pesca mencionados en estos instrumentos, se

incluyen la capacidad excesiva de las flotas, las capturas incidentales y los descartes, el seguimiento, control y vigilancia (MCS) de los buques pesqueros, medidas para ampliar la obtención de datos y la aplicación del criterio de precaución. El objetivo de este documento es analizar hasta qué punto los órganos pesqueros regionales (OPR) no miembros de la FAO han aplicado e incorporado a sus actividades los instrumentos mencionados anteriormente.

Los OPR analizados son tanto organismos de la FAO como ajenos a ella en base a una amplia consideración geográfica.

Los órganos pesqueros regionales de la FAO mencionados en el documento son:

- Comité de Pesca para el Atlántico Centro-Oriental (CPACO)
- Comisión de Pesca para el Atlántico Centro-Occidental (COPACO)
- Comisión de Pesca para el Océano Indico (CPOI)
- Comisión de Pesca para Asia-Pacífico (CPAP)
- Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM)
- Comisión del Atún para el Océano Indico (IOTC)

Las organizaciones pesqueras regionales no miembros de la FAO mencionadas en el documento son:

- Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos del Antártico (CCAMLR)
- Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur (CCSBT)
- Organismo de Pesca del Foro (para el Pacífico Sur) (FFA)
- Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT)
- Comisión Internacional de Pesca del Mar Báltico (IBSFC)
- Consejo Internacional para la Explotación del Mar (CIEM)
- Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA)
- Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO)
- Comité Regional de la Pesca del Golfo de Guinea (COREP)

- Comisión Subregional de Pesca (CSRP)
- Comisión Técnica Conjunta para el Frente Marítimo (CTMFM)
- Comisión de Mamíferos Marinos del Atlántico Septentrional (NAMMCO)
- Organización para la Conservación del Salmón del Norte del Atlántico (NASCO)
- Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE)
- Comisión Internacional del Hipogloso en el Pacífico (IPHC)
- Comisión de Peces Anadromos del Pacífico Septentrional (NPAFC)
- Organización de Ciencias Marinas del Pacífico Norte (PICES)
- Comisión para el Salmón del Pacífico (PSC)
- Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS)
- Comunidad del Pacífico (SPC)
- Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA)
- Comisión Ballenera Internacional (IWC)

Los instrumentos imponen obligaciones o responsabilidades específicas a los OPR y a sus miembros. Dichos instrumentos tratan temas como la pesca no regulada, la capitalización y el tamaño excesivos de las flotas, el uso de artes insuficientemente selectivas, las capturas incidentales y descartes, la escasa fiabilidad de las estadísticas y datos, el uso del criterio de precaución, la conservación y ordenación de poblaciones de peces de altura, el SCV y la aplicación de las normas por parte de los Estados del pabellón y del puerto, la contaminación marítima, la protección del ecosistema, la obtención de datos y el consiguiente asesoramiento para la ordenación y el apoyo a los Estados en desarrollo.

Los OPR deberían considerar estos instrumentos posteriores a la Convención de 1982 como una lista de control que les permitirá cumplir eficientemente con una función de ordenación abordando los problemas arriba señalados. A este respecto, la función de los OPR y otras disposiciones pertinentes del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces y el Código de conducta son las siguientes:

Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces:

- El Artículo 8 dispone, entre otras cosas , que solamente los Estados miembros de un OPR competente o que acepten aplicar las medidas pertinentes de ordenación y conservación adoptadas por un OPR, podrán tener acceso a los recursos pesqueros a los que se aplican las medidas del OPR. En muchos casos, esto exige que los propios OPR tomen la iniciativa para estimular a los miembros.
- El Artículo 9 dispone la creación de OPR.
- El Artículo 10 describe detalladamente las funciones de las organizaciones regionales y subregionales de ordenación
- El Artículo 11 trata sobre los nuevos miembros y participantes de un OPR.
- El Artículo 12 solicita transparencia en las actividades de los OPR.
- Los artículos del 18 al 23 tratan el tema del SCV y el cumplimiento por parte de los Estados del pabellón o del puerto y estipular la cooperación regional para conseguir dicho cumplimiento.

Código de conducta para la pesca responsable:

- El Artículo 1.2 señala que el Código es de aplicación mundial y está dirigido a las entidades pesqueras, incluidos los OPR.
- El Artículo 4.1 dispone que dichas entidades deberían colaborar en el cumplimiento y aplicación de los objetivos y principios establecidos en el Código.
- El Artículo 6.5 establece que los OPR deberían aplicar el criterio de precaución en la conservación, ordenación y explotación de los recursos acuáticos vivos.
- Los Artículos del 7.1 al 7.7 describen el papel de los OPR en la ordenación pesquera. La subsección trata gran número de temas, como el logro de los objetivos de la ordenación, el establecimiento de procedimientos y un marco de ordenación, la obtención de datos y el consiguiente asesoramiento sobre la ordenación, la aplicación del criterio de precaución, la descripción de las medidas de ordenación y la aplicación del Código.
- El Artículo 8 exige que los Estados dentro del marco de los OPR establezcan sistemas de SCV y refuerzo para potenciar el

cumplimiento de las normas.

La aplicación de muchos de estos requisitos para los OPR puede exigir una enmienda del correspondiente acuerdo constitutivo. En muchos casos, los mandatos o funciones originales se elaboraron antes del establecimiento de los instrumentos posteriores a 1982. De cualquier modo, según la información a la que la FAO tiene acceso, solamente dos OPR están tomando medidas para determinar como deberían enmendar sus mandatos para poder aplicar los requisitos arriba mencionados.

Además, la correspondencia con los OPR especificadas en relación a su conocimiento de las medidas de conservación y ordenación y sus intentos de aplicación, ha llevado a la conclusión que muy pocos OPR han tomado medidas concretas para aplicar dichos instrumentos, a pesar de que muchos de ellos están examinando los instrumentos posteriores a 1982 y considerando, mediante grupos de trabajo adecuadamente constituidos, los pasos necesarios para la aplicación de los instrumentos y las consecuencias de la misma. Las conclusiones se encuentran resumidas en el Cuadro 1.

3. CONCLUSIÓN

La comunidad internacional ha optado, a través de los instrumentos de pesca posteriores a 1982, por otorgar un papel cada vez más importante a los OPR en cuanto a la ordenación y conservación de la pesca marítima mundial de captura. A pesar de trabajar a menudo en circunstancias adversas debido a términos de referencia a mandatos inadecuados, intereses de pesca incompatibles de los miembros, dificultades financieras y de personal y la falta de un compromiso político por parte de los miembros, los OPR desempeñan un papel fundamental en el aprovechamiento sostenible de la pesca facilitando la cooperación a nivel regional. De cualquier modo, debe prestarse más atención a la aplicación de los instrumentos de pesca posteriores a 1982 que prevén claramente un papel más activo para los OPR en la conservación y ordenación de las pesquerías.

Un examen de la información proporcionada por los OPR demuestra que muy pocos órganos han empezado a aplicar las medidas de conservación y ordenación estipuladas en los instrumentos de pesca posteriores a 1982. Puede que esta conclusión no sea sorprendente; los instrumentos presentan complejas consideraciones científicas, políticas y de ordenación que pueden resolverse rápidamente.

El resultado de esta situación es que, a pesar de las expectativas internacionales de que los OPR iban a tomar medidas efectivas para la conservación y ordenación de la pesca marítima de captura, no es fácil que esto suceda, a menos que se fortalezcan sus papeles y funciones tal y como se

menciona en estos instrumentos de pesca. Las deficiencias evidentes en la ordenación pesquera regional deben afrontarse de forma más amplia y racional para poder obtener un aprovechamiento sostenible. Este punto es importante porqué, bajo el derecho internacional existente y dentro del actual paradigma para la ordenación de las poblaciones de peces transzonales, altamente migratorias y de alta mar, los OPR son el único mecanismo real para fortalecer la cooperación internacional en su conservación y ordenación.

Cuadro 1: Aplicación de los instrumentos de pesca posteriores a la Convención de 1982 por parte de los órganos pesqueros regionales

Órganos pesqueros regionales ⁵	Acuerdo de cumplimiento	Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces	Código de Conducta
NASCO	3	N/A	3
IPHC	N/A	3	3
CGPM	X	X	3
NAFO	3	3	3
CIEN	N(A	N/A	3
PICES	N/A	N/A	N/A
CPACO	3	3	3
COREP	3	3	3
CSRP	3	3	3
COPACO	3	3	3 3
IWC	3	3 3	3
CTMFM	N/A	3	3

IBSFC	N/A	N/A	3 3
CPANE	3	3 3	3 3
CIAT	3	3 3	3
NPAFC	X	N/A	N/A
FFA	3	3	3
SPC	3	3	3
CPPS	X	3	3
APFIC	3	3	3
IOTC	3	3 3	3
CCAMLR	3 3	3 3	3
OLDEPESCA	3	3	3
CCSBT	3	3 3	3 3
ICCAT	3 3	3 3	3

Nota: √ = en examen; √√ = en aplicación; X = no examinado; N/A = no aplicable (Estas marcas se basan en las respuestas de los OPR implicados.)

-
- 1 Este documento fue preparado a partir de un documento presentado en el 23º período de sesiones del COFI (15-19 de Febrero de 1999), y se basa en un amplio estudio incluido en la Circular de Pesca de la FAO FIPL/C940 titulada "A review of measures taken by regional marine fishery bodies to address contemporary fishery issues".
 - 2 FAO (1997) El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura -1996 (FAO, Roma) p. 26.
 - 3 FAO Informe de pesca n° 484 (1992), *Suplemento, documentos presentados en la consulta técnica sobre la pesca en alta mar*, Roma, 7-15 de septiembre de 1992, pag. 45.

- 4 FAO Informe de pesca n° 484 (1992), *Suplemento, documentos presentados en la consulta técnica sobre la pesca en alta mar*, Roma, 7-15 de septiembre de 1992, pag. 45.
- 5 No se ha recibido información de NAMMCO y PSC. IOFC se encuentra actualmente en fase de reestructuración para permitir la eliminación del organismo matriz y, por lo tanto, no se ha obtenido información de esta Comisión.