

La convención NAFO 2007 ¿nueva convención o reforma de la de 1978? (1)

Jose Luis Meseguer Sánchez

Doctor en Derecho. Abogado.
Experto Jurista de las Naciones Unidas
en materia de pesca marítima.



NAFO CONVENTION 2007. NEW CONVENTION OR REFORM OF 1978 EDITION?

Jose Luis Meseguer Sanchez
Doctor in Law. Lawyer. Expert
jurist in the United Nations in
maritime fishing

At the start of the nineteen nineties, the idea of "responsible fishing" arose as a legal, biological, environmental, social and economic expression of the "soft-law" by the United Nations and its specialized Agencies, particularly the FAO and as an underlying part to the new International Maritime Law. One of the great objectives of this law was to achieve the conservation and administration of live marine resources by means of the Regional Organizations of Fisheries Management (ROFM); i.e., dissociating the management of the world's resources in the seas and oceans from the task of the States. This idea resulted in the "Conference on the Governance of High Seas Fisheries on the U.N. Fish Agreement: Moving from Words to Action", held in St. John's, Newfoundland and Labrador, Canada, from 1st to 5th May 2005. At this Conference, the four principles or basic elements on which the new International Law of Maritime Fishing were isolated: the precautionary approach; marine biodiversity; the fisheries ecosystem approach; and the regulation on isolated fish stocks on the high seas. Also at the Conference, the basic criterion were established for the future ROFM, be they recently set up or be they already existing ones that had been reformed: compatibility between the conservation and management measures established for the high seas and exclusive economic zones; implementing consensus as a procedure to adopt agreements, in order to avoid objections; and establishing a reinforced system for solving controversies. On this model,

1. Procedimiento de trabajo adoptado.
Para el reforzamiento de la Convención NAFO de 1978 podían seguirse dos procedimientos distintos, pero igualmente válidos para transformar la Convención: bien que uno de los Estados miembros de NAFO —normalmente, Canadá— convocase una Conferencia Diplomática para elaborar y aprobar una nueva Convención que sustituyera a la de 1978, incorporando los nuevos elementos y criterios que constituyen el nuevo Derecho Internacional de pesca en los mares y océanos del mundo; o bien, aplicando el procedimiento de presentación de enmiendas previsto en el artículo XXI de la Convención para modificarla, sin derogación. El Consejo General de NAFO eligió este último procedimiento como más sencillo y rápido para llevar a cabo la reforma de la Convención. La decisión fue adoptada en la 27 Reunión Anual de NAFO celebrada en Tallin, Estonia, del 19 al 23 de septiembre de 2005.

La organización de los trabajos fue aprobada en común por el Consejo General y la Comisión de Pesca sobre una propuesta conjunta de Canadá y la Unión Europea. La decisión adoptada creó, en primer lugar, un grupo de trabajo "ad hoc" (WG Reform) encargado de reformar el sistema de adopción de acuerdos y la estructura de la Organización de NAFO, así como deliberar sobre cualquier otra materia de la Con-

vencción que consideraran oportuno los miembros de NAFO. En segundo lugar, se encargó a STATIC (Standing Committee on International Control) que examinara la eficacia del régimen actual de NAFO en materia de seguimiento, control y vigilancia (SCV) para potenciar, en su caso necesario, su eficacia. En tercer lugar, la decisión asignó a la Comisión de Pesca que abordase en sus reuniones anuales los temas relativos a impedir o eliminar la pesca excesiva y el exceso de capacidad pesquera con el fin de asegurar que los niveles de esfuerzo pesquero no superen los que se ajusten al empleo sostenible de los recursos de pesca. El 28 de septiembre de 2007, al finalizar la 29 Reunión Anual de NAFO celebrada en Lisboa, Portugal, del 24 al 28 de septiembre, el Consejo General de la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste adoptó el texto definitivo que recoge todas las enmiendas realizadas a la Convención de 1978: será conocido con el nuevo título de "Convención sobre Cooperación en las Pesquerías del Atlántico Noroeste". Este texto definitivo, por su contenido, supone, en realidad más el resultado de una verdadera negociación ex novo, que la reforma de la Convención de 1978; sin embargo, desde el punto de vista formal, por el procedimiento seguido, se trata de una auténtica reforma, aunque de tal profundidad que prácticamente sólo se mantiene sin modificación la descripción de la zona geográfi-

ca de aplicación de la Convención. Para demostrar que sólo se trata de una reforma —aunque se cambie el nombre de la Convención— se mantiene la relación de los Estados participantes en la Conferencia Diplomática de octubre de 1977, incluida la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la fecha de aprobación de la "Convención Multilateral en las Pesquerías del Atlántico Noroeste", el día 24 de octubre de 1978.

2. Elementos fundamentales del nuevo Derecho Internacional de la pesca marítima.

Desde la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982 (en lo sucesivo Convención de 1982) se ha producido un desarrollo progresivo del Derecho Internacional de pesca por incorporación de nuevos elementos jurídicos, biológicos, ambientales, sociales y económicos que han supuesto una profunda transformación del Derecho Internacional en esta materia a partir, sobre todo, de 1992 por la influencia de los instrumentos internacionales de obligado cumplimiento para las partes ratificantes o adherentes (Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB), aprobada en Nairobi el 22 de mayo de 1992, Acuerdo para promover el cumplimiento de medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, de 1993

NAFO / OPINION

NAFO / OPINIÓN

designed at the St. John's Conference, the Council and Fisheries Commission of the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) – at the 27th Annual Meeting, held in Tallin, Estonia, from 19th to 23rd September 2005 – jointly agreed to commence work to reform its Convention, bringing it in line with the principles and criterion of the new International Maritime Fishing Law. The work Procedure adopted firstly established an ad hoc Work Group (WG Reform), responsible for reforming the system of adopting agreements and the structure of the NAFO; secondly, it commissioned STATIC (Standing Committee on International Control) to look into the efficacy of the current NAFO system on follow-up, monitoring and surveillance, in order to bolster, where necessary, its efficacy; and thirdly, the Fisheries Commission

(en lo sucesivo Acuerdo de Cumplimiento de 1993) y Acuerdo de Pesca de 1995) o por los instrumentos internacionales de “soft-law” voluntarios, no vinculantes derivados de las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas, en particular la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Este derecho blando o derecho débil está representado fundamentalmente por el Código de Conducta para la Pesca Responsable (en lo sucesivo el Código), los Planes de Acción Internacionales (PAI), de ellos, sin duda, el más importante es el relativo a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU, en inglés; IN-DNR en español y francés) y las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Pero, sobre todo el gran impulso dado a la formación del nuevo régimen internacional de la pesca y a su

incorporación a las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) se debe a la “Conferencia on the Governance of High Seas Fisheries on the UN Fish Agreement: Moving from Words to Action” celebrada los días 1 a 5 de mayo de 2005 en St. John's, Newfoundland and Labrador, Canadá (en lo sucesivo Conferencia de St. John's 2005). En efecto, esta Conferencia en su objetivo de convertir en obligatorio el “soft-law” de las Naciones Unidas, estableció que las OROP deben aplicar todos los compromisos actualmente contraindidos para proteger el medio ambiente marino aprobados por instrumentos internacionales como los Planes de Acción Internacionales de FAO sobre tiburones y aves marinas; la resolución 59/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y directrices técnicas de FAO sobre la

tortuga de mar como pesca incidental y las solicitudes del Comité de Pesca (COFI) de FAO en 2005 de compilar y compartir datos sobre las pesquerías de alta mar y sus repercusiones biológicas y ambientales. Entre los elementos que han contribuido a desarrollar el Derecho Internacional en materia de pesca marítima deben destacarse de manera esquemática, como fundamentales, los cuatro siguientes:

Pesca sostenible y responsable: criterio de precaución

Este elemento está ampliamente desarrollado en el Código que fue aprobado por consenso el 31 de octubre de 1995 en el 28 periodo de sesiones de la Conferencia de FAO. El Código es voluntario y de aplicación mundial. Pero, –como dice el artículo 1.1– algunas partes del mismo están basadas en normas

NV nuñez vigo

FABRICACIÓN E INSTALACIÓN DE EQUIPOS HIDRÁULICOS Y NEUMÁTICOS

SUMINISTROS NAVALES E INDUSTRIALES

- ✓ Hélices de maniobra
- ✓ Grúas
- ✓ Servotimones
- ✓ Cabresantes
- ✓ Molinetes
- ✓ Tambores de palangre

Av. Beiramar, 69 - 36202 VIGO (PONTEVEDRA)
 Tel: +34 986 21 15 00 - Fax: +34 986 21 15 17
 E-mail: nv@nunezvigo.com

pertinentes del Derecho Internacional, incluidas aquellas comprendidas en la Convención de 1982, en el Acuerdo de Cumplimiento de 1993 y en el Acuerdo de Pesca de 1995. Por ello, la FAO es consciente de la vocación vinculante de sus disposiciones de carácter voluntario, integradas en las normas de "soft-law" de general aceptación.

El criterio de precaución tal y como se desarrolla en el artículo 7.5 del Código ha pasado íntegramente al artículo 6 del Acuerdo de Pesca de 1995 con la diferencia de que en el Código las obligaciones son morales y se establecen de manera condicional "... debería...", "... no debería...", en el Acuerdo las obligaciones jurídicas se imponen de manera imperativa: "Los Estados aplicarán ampliamente el criterio de precaución..." (art. 6.1). "La falta de información científica adecuada no se aducirá..." (art. 6.2).

Este criterio de precaución ha sido adoptado también por varias organizaciones regionales de pesca (NAFO, NEAFC, CCAMLR, IC-CAT) como fórmula adecuada a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces que tienen su hábitat en las aguas sometidas a sus competencias funcionales.

La biodiversidad marina

La diversidad biológica marina o biodiversidad marina constituye un importantes elemento a tener en cuenta en la formación del nuevo régimen de pesca en alta mar y en las zonas económicas exclusivas. Su concepto viene determinado por la defensa integral del medio marino, tanto respecto a las especies sensibles como a las zonas particularmente vulnerables como los montes marinos, los respiraderos hidrotérmicos y los arrecifes de coral de aguas frías

de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.

La Convención de Nairobi sobre Biodiversidad Marina (CDB) —ya citada— señala como objetivos la conservación de la biodiversidad, el aprovechamiento sostenible de los elementos de la misma y el reparto equitativo de los beneficios que se derivan de los recursos genéticos.

El Código incluye entre los objetivos

ción dirigidas, por separado, a la reglamentación de especies únicas, sin tener en cuenta la asociación o interdependencia con otras especies del mismo hábitat.

No existe una definición oficial de esta expresión pero, en términos generales, implica una aproximación más completa a la gestión de las pesquerías que tienen en cuanto a todos los componentes del ecosistema marino. El nuevo enfoque multispecífico pretende superar el enfoque tradicional monoespecífico o de especies únicas.

Reglamentación de las poblaciones de peces aisladas en alta mar

Recientemente, debido a las presiones ecologistas, se ha ido abriendo paso la percepción de que el Acuerdo de Pesca de 1995 no cubre la ordenación de las poblaciones de peces aisladas en alta mar (the discrete high seas fish stock), poniendo en duda, además, los instrumentos internacionales y a las OROP que, en principio, salvaguardan la protección de estas poblaciones aisladas. Como posible solución a este pretendido problema

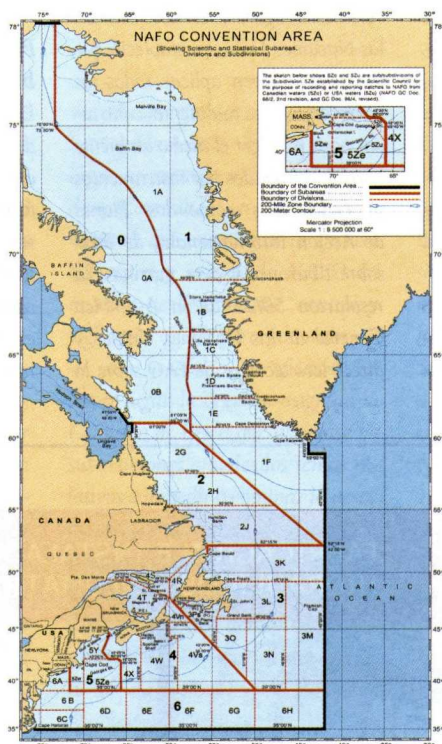
de ordenación que las medidas de conservación y ordenación adoptadas por los Estados y las OROP (art. 7.2.2) deberían propender, entre otras cosas, a que "d) se preserve la biodiversidad de los hábitat y ecosistemas acuáticos y se protejan las especies en peligro".

Enfoque multispecífico

El enfoque del ecosistema pesquero (EEP) (Ecosystem Approach to Fisheries (EAF)). El enfoque monoespecífico en la explotación de los recursos pesqueros ha sido el enfoque tradicional empleado tanto en las aguas nacionales como en alta mar. Los Estados y los OROP adoptaban medidas de conservación y ordena-

se han elevado peticiones para el establecimiento de zonas de protección marina en alta mar y la imposición de una moratoria mundial sobre el arrastre de fondo.

La moratoria mundial podría considerarse como una respuesta excesiva y desproporcionada a una falsa apreciación de insuficiente reglamentación jurídica. En mi opinión, los Estados que pescan poblaciones aisladas en alta mar están sujetos a una obligación general de cooperar en la conservación y administración de tales pesquerías en virtud de los artículos 117 a 119 de la Convención de 1982 y de las recomendaciones válidamente adoptadas por las OROP. ↴



was ordered to deal with issues regarding preventing or eradicating excess fishing and excess fishing capacity at its annual meetings. At the close of the 29th Annual NAFO Meeting — in Lisbon, Portugal, from 24th to 28th September, 2007 — the General Council of the Organization adopted the final text that includes all the amendments made at the 1978 Convention, headed "Convention on Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries. Judging by its content, this final text meant, in fact, more a real ex novo negotiation than the reform of the old Convention; although to highlight the reformed nature, the relation of the participating States in the Diplomatic Conference of 1977 is maintained, including the Union of Soviet Socialist Republics and the approval date of the "Convention on the Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries", dated 24th October 1978. This includes an Introduction, twenty-five articles with Roman numbering and two annexes. The text incorporates all the features drafted at the St. John's Conference of 2005, making the fisheries ecosystem approach the cornerstone of the reform, noting the adoption of the consensus as the procedure for making agreements and the meticulous, complete system of arranging disputes in Art. XV and Annex II. As far as the structure of the Organization is concerned, the text cuts down the main organs of the same down to three: the Commission (merged with the General Council and the Fisheries Commission), the Scientific Council and the Secretariat. The Commission Chairman, as Chairman of NAFO, has external representation of the Organization. By way of a conclusion, it can be stated that NAFO, once the final text comes into force, will have the most modern, developed Convention of all the ROFM, due to the inclusion of the principles, elements and criteria that constitute the new International Law on fishing on the seas and oceans of the world.