

ESTUDIOS

Principios del nuevo Derecho Internacional de la Pesca Marítima. Su influencia en la reforma de la Convención de la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO)

JOSÉ LUIS MESEGUER (*)

1. INTRODUCCIÓN: PANORAMA GENERAL

En la formación del Derecho Internacional de la Pesca Marítima debemos distinguir tres etapas. La primera, larga y lenta evolución de siglos, concluye con las Conferencias de Ginebra sobre Derecho del Mar de 1958 y 1960 y se caracteriza por el predominio de la libertad de los mares y de su corolario la libertad de pesca en alta mar. La segunda etapa constituye una auténtica revolución jurídica con extensión desmesurada de la jurisdicción nacional y reducción del principio de libertad de pesca casi al papel testimonial de una reliquia jurídica histórica; comprende el corto período de 1960 a 1982. La etapa tercera en que nos encontramos supone, prácticamente, la desaparición de esa mítica libertad en aras de la pesca sostenible y responsable formulada por el «*soft-law*» de las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas, en particular la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre elementos biológicos, ambientales, sociales y económicos, más que jurídicos. Pese a su carácter voluntario, no vinculante, este *derecho débil* ha supuesto la adopción como dogmas de obligado acatamiento de los principios que, en defensa de los ecosistemas marinos, han eliminado de manera definitiva, aunque bajo la apariencia de permanencia, la libertad de pesca en los mares y océanos del mundo.

(*) *Doctor en Derecho. Experto jurista de Naciones Unidas en materia de pesca marítima, nombrado por el Gobierno español ante el Secretario General de las Naciones Unidas a los efectos del Anexo VIII de UNCLOS con fecha 6 de febrero de 2002.*

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 219, 2008 (13-38).

Estos nuevos principios, dispersos por distintos instrumentos internacionales no obligatorios, han dado lugar a un nuevo régimen jurídico de la pesca marítima que tiende a la conservación y ordenación integral de todos los recursos vivos del mar, sean peces, tortugas, aves marinas, y a la defensa de los ecosistemas marinos vulnerables, como los montes marinos, respiraderos hidrotérmicos y corales de agua fría. En mayo de 2005, la Conferencia de St. John's aisló los principales principios, elementos y criterios de este nuevo Derecho Internacional de la Pesca Marítima, refiriéndolos fundamentalmente a las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP), armazón jurídico de nueva creación y como base para la reforma de las existentes; entre otros elementos, la Conferencia resaltó el criterio de precaución, la biodiversidad marina, el enfoque del ecosistema pesquero, la reglamentación de las poblaciones de peces aislados en alta mar y la represión de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, conocida por las siglas IUU en inglés e INDNR en francés y español.

El protagonismo en el nuevo Derecho Internacional de la Pesca Marítima ha pasado, por tanto, de los Estados, titulares de la libertad de pesca, a las OROP, depositarias de la gestión de la pesca sostenible y responsable.

En este estudio se analizan con la amplitud que el formato permite los nuevos elementos constitutivos del actual régimen de pesca marítima y su influencia en general sobre las OROP de nueva creación y la reforma de las existentes, con especial referencia a la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO) por su trascendencia para la pesca española, dando en el Apartado IV por supuestos los elementos y criterios descritos en el Apartado III y que constituyen los elementos y criterios constituyentes de la reforma de NAFO.

2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE PESCA

Las organizaciones regionales de pesca son sujetos de Derecho Internacional, con personalidad jurídica propia independiente de los Estados que las constituyen. Su finalidad primordial, en sus orígenes, era la de formular *medidas de conservación* de las especies en las zonas de su competencia; de estas organizaciones, algunas son bilaterales, otras tienen como objetivo la conservación de una especie determinada (p.e. las especies altamente migratorias; los mamíferos marinos,...) y otras, por último, ofrecen especiales características en cuanto a la explotación de los recursos.

En la actualidad existen cuarenta organizaciones subregionales, regionales y mundiales (1) que dependen, unas directamente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) integradas sólo por Estados miembros de dicha Organización; y otras que no dependen de la FAO, pero se integran en el sistema jurídico de la Organización de las Naciones Unidas (2). En general, todas estas organizaciones regionales de pesca, cualquiera que sea el tipo en que se encuadren, han adquirido una gran importancia en el nuevo Derecho del Mar; así, en contraposición a las Convenciones de Ginebra de 1958, que no hacían mención alguna a estas organizaciones, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (en lo sucesivo Convención de 1982) fundamenta la adopción de las medidas de conservación en materia de recursos vivos en los datos científicos y estadísticos aportados por estas organizaciones, tanto en la zona económica exclusiva de un Estado ribereño como fuera de la misma en alta mar (3).

Con todo, pese al avance que supuso el ordenamiento jurídico elaborado en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y a la transformación posterior introducida por el Acuerdo de Pesca de las Naciones Unidas de 1995 (en lo sucesivo Acuerdo de Pesca de 1995) (4), ninguna de estas organizaciones regionales tiene autoridad supranacional: sus decisiones, salvo casos excepcionales, en

(1) Fuente: FAO website: <http://www.fao.org/fi/body>.

La Unión Europea participa, como Parte Contratante, en once de estas organizaciones regionales de pesca. Los Estados miembros participan, además, sólo en las Organizaciones de FAO.

(2) *Para un estudio completo y sistemático de las distintas organizaciones regionales de pesca existentes con anterioridad a la Convención de 1982, cfr., entre otros autores, Johnston, Douglas M. (1965): The International Law of Fisheries. A Framework for Policy-Oriental Inquiries, New Haven and London, Yale University Press; Koers, Albert W. (1973): International Regulation of Marine Fisheries. A Study of Regional Fisheries Organizations, Fishing News (Books) LTD. London; Kouroulis, Michel (1973): Les nouvelles tendances depuis 1962 dans le régime international des pêches maritimes, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris; Meseguer Sánchez, José Luis (Bermejo, V.) (1974): «Participación de España en las organizaciones internacionales de pesca», en la obra colectiva Poch, Antonio: La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española, Instituto de Estudios Políticos, I, Segunda Parte: 161-187.*

Confróntese también la doctrina más reciente de, entre otros, los siguientes autores: Marashi, S.H.a) (1996): Summary information on the role of international fishery and order bodies with regard to the conservation and management of living resources of the high seas, en FAO Fisheries Circular (FAO), n.º 908/FAO, Rome, 104 pp; b) (1996), The role of FAO regional fishery bodies in the conservation and management of fisheries, en FAO, Rome, 65 pp; Lugten, G. L. (1999), A review of measures taken by regional marine fishery bodies to address contemporary fishery issues, en FAO Fisheries Circular, n.º 940, Rome, FAO, 97 pp; Syðnes, A.K., (2001), «Regional Fishery organizations: how and why organizational diversity matters», en Ocean Developing of International Law, 32: 353-364; Vázquez Gómez, E. M. (2002): Las organizaciones internacionales de ordenación pesquera. La cooperación para la conservación y gestión de los recursos vivos del alta mar, Sevilla.

(3) *Cfr. a este respecto los artículos 61.2 y 5; 63.2; 64.1 y 65 de la Parte V: Zona Económica Exclusiva; y, artículos 118 y 119.2 de la Parte VII: Alta Mar.*

(4) *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, hecho en Nueva York el 4 de agosto de 1995.*

algunas organizaciones bilaterales, no vinculan a los nacionales de un Estado miembro sin una disposición legislativa o reglamentaria interna de dicho Estado. La característica común más trascendente de estas organizaciones consiste en que todas carecen de facultades coercitivas que hagan posible la ejecución de las recomendaciones adoptadas. No obstante, estas organizaciones –todavía no reformadas– no son inoperantes, permiten una verdadera cooperación internacional en salvaguarda de encontrados intereses nacionales en determinadas regiones de alta mar y ejercen una verdadera competencia funcional sobre la conservación de los recursos vivos. La mayoría de estas organizaciones conceden carácter vinculante a sus recomendaciones si los Estados parte no formulan objeciones a las mismas dentro de un plazo que suele oscilar, generalmente, entre los tres y seis meses, contados desde su notificación. Si se formula alguna objeción, la recomendación se aplaza por un período adicional, durante el cual los demás Estados parte puedan examinar de nuevo su actitud en virtud de la nueva situación planteada o el Estado objetante pueda retirar su objeción a la recomendación (5).

La participación en estas organizaciones regionales de pesca supone para los Estados parte, en definitiva, una limitación voluntaria al ejercicio de la libertad de pesca en alta mar en aras a la conservación de las especies; limitación que se convierte en obligatoria para los propios nacionales de los Estados parte de la organización.

3. DESARROLLO PROGRESIVO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LA PESCA MARÍTIMA Y SU INFLUENCIA EN LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE PESCA

Con posterioridad a 1982 y, sobre todo, en la década de los años noventa en el pasado siglo, las Naciones Unidas, sus Organismos especializados, y en particular la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desarrollaron una importante labor legislatora sobre los más variados aspectos relativos a la pesca en alta mar. En estos años se han consagrado conceptos y principios generales, como pesca responsable, criterio de precaución, biodiversidad marina y, entre otros, el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (6) que han

(5) Cfr. Meseguer, José Luis (1984): «Acuerdos bilaterales y multilaterales de pesca suscritos por España: naturaleza y problemas», *Revista Situación, Banco de Bilbao*: 77-91; Meseguer, J.L. (Bermejo) (1974), *op. cit.* en nota 2: 168 y ss.

(6) Vid. En FAO, Roma, 2001: 27 pp.

La acción de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, en terminología inglesa es conocida como IUU; en francés y español se emplean indistintamente las siglas INN y INDNR.

dado lugar a un ordenamiento internacional débil («*soft-law*»), de carácter voluntario, que no genera un derecho obligatorio, pero cuyas normas son generalmente aceptadas por la mayoría de los Estados.

Desde 1995, sin embargo, muchas de estas normas voluntarias han adquirido rango obligatorio por haberse incorporado a acuerdos internacionales o por haber adquirido carácter consuetudinario por la aceptación casi unánime e incorporación a sus ordenamientos jurídicos por los Estados y las organizaciones de integración económica, como la Unión Europea.

De esta época son también los nuevos criterios que, además de desarrollar progresivamente el Derecho Internacional de la pesca marítima, han condicionado la creación de nuevas organizaciones regionales de ordenación pesquera (en lo sucesivo OROP) y la reforma de las existentes (7) que estudiaremos en el epígrafe 5 de este Apartado.

3.1. Pesca sostenible y responsable: criterio de precaución

Tradicionalmente, en la salvaguardia del ejercicio de la pesca en alta mar se han venido utilizando criterios científicos que avalaban, primero, la obtención de un *rendimiento óptimo constante* (8) y, años después, *el máximo rendimiento sostenible* (9). Hoy estos criterios han sido englobados en el concepto de *pesca sostenible responsable* «teniendo en cuenta todos los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes» (10).

Este nuevo concepto aparece por primera vez en el Comité de Pesca de FAO (COFI) en el período 19 de sesiones celebrado en Roma en marzo de 1991. En su informe final, el COFI «pidió que se elaboraran nuevos criterios que llevaran a una pesca sostenible y responsable» (11). Por iniciativa de Méjico, durante los días 6 a 8 de mayo de 1992 tuvo lugar en Cancún la Conferencia Internacional sobre Pesca Responsable que invitó a FAO a elaborar un Código de Conducta para la Pesca Responsable (en lo sucesivo el Código). La preparación de este Código se inició en Roma durante los días 7 a 15 de septiembre de 1992 en el seno de la Consulta Técnica de la FAO sobre

(7) El art. 9 del Acuerdo de Pesca de 1995 se refiere sin distinción a las organizaciones subregionales o regionales de ordenación pesquera y a los arreglos subregionales o regionales de ordenación pesquera; con el empleo de las siglas OROP nos referimos por igual a ambas realidades.

(8) Art. 2 de la Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar; Ginebra 29 de abril de 1958.

(9) Art. 61.3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982.

(10) Art. 2.a) del Código de Conducta para la Pesca Responsable, FAO, Roma 1995: 46 pp.

(11) *Ibid.*, *Preámbulo*, pp. v y vi.

Pesca en Alta Mar (12); el Código fue aprobado por unanimidad el 31 de octubre de 1995 en el 28 período de sesiones de la Conferencia de FAO (13).

El Código es voluntario y de aplicación mundial. Sin embargo, –como dice su artículo 1.1– algunas partes del mismo están basadas en normas pertinentes del Derecho Internacional, incluidas aquellas reflejadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Como añade este mismo artículo, el Código también contiene disposiciones a las que pueden otorgarse o ya se han conferido efectos vinculantes por medio de otros instrumentos jurídicos obligatorios entre las partes, como el Acuerdo de 1993 para Promover el Cumplimiento de Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan el Alta Mar (14) y, aunque no lo cita el artículo, el Acuerdo de Pesca de 1995, que fue negociado simultáneamente con el Código.

Por tanto, como se desprende de la redacción de este artículo, la FAO es consciente de la vocación vinculante de sus disposiciones de carácter voluntario, integradas en las normas «*soft-law*» de general aceptación. Esta transformación se consigue, además de por la incorporación de sus disposiciones en normas de derecho internacional obligatorio, al menos entre las partes signatarias, a través de la asunción de las mismas por el ordenamiento interno de los Estados y las organizaciones de integración económica; son los casos, entre otros muchos, de España (15) y la Unión Europea (16), que han incorporado a su ordenamiento jurídico tanto el principio general consagrado en el Código de que «el derecho a pescar lleva consigo la obligación de hacerlo de forma responsable a fin de asegurar la conservación y la gestión efectiva de los recursos acuáticos vivos» (art. 6.1), como «el criterio de precaución en la conservación, la ordenación y la explotación de los recursos acuáticos vivos con el fin de protegerlos y de preservar el medio ambiente acuático» (art. 6.5 y art. 7.5.1). En ambos artículos se sienta categóricamente que «la falta de información científica adecuada no debería utilizarse como razón para

(12) FI/HSF/TC/92.

(13) Código..., *Preámbulo*, p. vi.

(14) FAO (1995) *Rome, Roma*, 13 pp en cada idioma de publicación (inglés, francés, español, chino y árabe).

(15) *La Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado*, de 26 de marzo (BOE, 75, de 28 de marzo) incluye entre sus fines «velar por la explotación equilibrada y responsable de los recursos pesqueros, favoreciendo un desarrollo sostenible y adoptar las medidas precisas para proteger, conservar y regenerar dichos recursos y sus ecosistemas» [Art. 3, a)].

(16) Entre otros, *Reglamento (CE) n.º 2371 del Consejo*, de 20 de diciembre de 2002 sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (DOCE L 358, de 31.12.2002, p. 59).

aplazar o dejar de tomar las medidas de conservación y gestión necesarias».

El criterio de precaución (17) tal y como se desarrolla en el art. 7.5 del Código ha pasado íntegramente al art. 6 del Acuerdo de Pesca de 1995 con la diferencia de que mientras 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 las organizaciones regionales de pesca –NAFO, Comisión de Pesca del Atlántico Noreste (NEAFC), Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos del Atlántico (CCAMLR)– 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.

En consecuencia, además de su incorporación con carácter general a determinados ordenamientos jurídicos internos, el criterio de precaución, como principio general de la pesca responsable, ha sido reconocido con carácter obligatorio entre las partes signatarias del Acuerdo de Pesca de 1995 para las poblaciones de peces transzonales y poblaciones de peces altamente migratorias.

A través de este Acuerdo y del Acuerdo 1993, antes citado, las disposiciones de «*soft-law*», «*derecho blando*» o «*derecho débil*» de FAO han cumplido su vocación de convertirse en verdadero Derecho Internacional.

3.2. La biodiversidad marina como elemento de formación del nuevo régimen de pesca

La diversidad biológica marina o biodiversidad marina constituye un importante 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 acuáticas sensibles, como a las zonas particularmente vulnerables.

(17) Cfr. García, S. M. (1994): a) *El enfoque precautorio para la pesca de poblaciones de peces que se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y poblaciones de peces altamente migratorias*, en FAO. *Circular de Pesca*, 871, Roma; b) «*The precautionary principle: its implications in capture fisheries management*», en *Ocean and Coastal Management*, vol. 22.

Una de las primeras medidas en defensa de la biodiversidad marina la adoptó la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 (18); esta Resolución aconsejó adoptar unas determinadas medidas dirigidas a la reducción de la actividad de pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva. En años sucesivos 1990 y 1991, la Asamblea General volvió sobre este asunto resaltando el grave perjuicio que el uso de estas artes de enmalle y deriva provocaba en el medio marino debido a la pesca indiscriminada de distintas especies marinas (19).

Con el objeto de dar un importante impulso al criterio de biodiversidad marina, la Conferencia de las Naciones Unidas de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río, puso a la firma la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) aprobada en Nairobi el 22 de mayo del mismo año. Como objetivos, la Convención señala 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; la Convención señala que las partes «deberán, en lo posible, y según proceda, establecer un sistema de zonas protegidas o zonas donde haya de tomarse medidas especiales para conservar la diversidad biológica». En 1995, las partes de la Convención aprobaron el llamado «Mandato de Yakarta» en el que se esboza un programa de actuación para aplicar la CDB en relación con la biodiversidad marina y ribereña (20).

En la Conferencia de Río de Janeiro se alcanzó también el consenso de convocar una Conferencia intergubernamental que promoviera el cumplimiento de las disposiciones de la Convención de 1982 relativas a las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y a las especies altamente migratorias. Se desarrolló en seis períodos de sesiones de 1993 a 1995 (21).

(18) Res. A/44/225, de 22 de diciembre de 1989, «Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo».

Sobre su alcance y contenido Cfr. Badenes Casino, M. (1997): *La crisis de la libertad de pesca en alta mar*, McGraw-Hill, Madrid: 228-230; Martínez Pérez, E. J. (2004): *El desarrollo sostenible como justificación de las acciones unilaterales para la conservación de los recursos marinos*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid: 169-172.

(19) Res. A/45/197, de 21 de diciembre de 1990 y Res. A/46/215, de 20 de diciembre de 1991.

Ver Badenes, M., *op. cit.* en nota 18: 230-232.

(20) Cfr. Fontaubert, Downes, Agardy (1996): *Biodiversity in the seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Areas*, IUCN.

(21) Cfr. Meseguer, J. L. (1999): *Los espacios marítimos en el nuevo Derecho del Mar*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona: 245 y ss.

También en 1995, la FAO incluyó en el Código, entre los Objetivos de Ordenación, que las medidas de conservación y ordenación adoptadas por los Estados y las OROP (art. 7.2.2) deberían propender, entre otros casos, a que «d) se preserve la biodiversidad de los hábitat y ecosistemas acuáticos y se protejan las especies en peligro». En el mismo año, aunque referido sólo a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales («*straddling stocks*») y de las poblaciones de peces altamente migratorias, el Acuerdo de Pesca sobre estas especies elevó a la categoría de principio general «g) proteger la biodiversidad del medio marino» (art. 5).

En 1997, en el seno de FAO, se iniciaron los trabajos de elaboración de tres Planes de Acción Internacionales (PAI) para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre; para la conservación y ordenación de los tiburones, y para la ordenación de la capacidad pesquera. Sus disposiciones tienen el carácter de aplicación voluntaria (22).

Por último, la Conference on the Governance of High Seas Fisheries and 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) (23), en su objetivo de convertir en obligatorio el «*soft-law*» de Naciones Unidas, estableció que las OROP deben aplicar todos los compromisos actualmente contraídos para proteger el medio ambiente marino aprobados por los instrumentos internacionales como los Planes de Acción Internacionales de la FAO sobre tiburones y aves marinas; la resolución 59/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (24) y directrices técnicas de la 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 (25).

(22) Ver los tres textos en FAO, Roma, 1999: 31 pp.

(23) Cfr. *Summary Report: The Way Forward*: 13 pp.

Para conocer el alcance global de la Conferencia, ver Meseguer Sánchez, J. L. (2007): «CONFERENCE ON THE GOVERNANCE OF HIGH SEAS FISHERIES AND THE UN FISH AGREEMENTS: MOVING FROM WORDS TO ACTION, ST. JOHN'S NEWFOUNDLAND AND LABRADOR, CANADA, MAY 1-5, 2005» en *Revista Española de Derecho Internacional*, I, vol. LIX: 399-405.

(24) Res. A/59/25, de 17 de enero de 2005, adoptada el 17 de noviembre de 2004.

Sobre su alcance y contenido ver Molenaar, E. J. (2005): *News Areas and Gaps. How to Address them*, Ponencia en la Conferencia de St. John's, 21 pp.: 2-6.

(25) *Summary Report ... cit. en nota 24*, V, 2) *Marine biodiversity, sensitive ecosystems and deep sea species*, c).

3.3. El enfoque del ecosistema pesquero (EEP)

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 las OROP adoptaban medidas de conservación y ordenación dirigidas, por separado, a la reglamentación de especies únicas, sin tener en cuenta la asociación o interdependencia con otras especies del mismo hábitat.

La Convención de 1982 intentó, aunque de manera tímida, cambiar el criterio monoespecífico con la introducción de factores ambientales y la interdependencia de las poblaciones (art. 119.1.a), así como la toma en consideración de los efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas (art. 119.1.b). Este nuevo enfoque se encuentra más desarrollado en el Acuerdo de Pesca de 1995 (art. 5, d, e y f), aunque su contenido ha alcanzado escasa aplicación práctica hasta el momento, salvo en la Convención para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos del Antártico (CCAMLR), la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO) y la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT).

No existe una definición oficial de la expresión «enfoque del ecosistema» (*Ecosystem Approach to Fisheries* (EAF)) pero, en términos generales, implica una aproximación más completa a la gestión de las pesquerías que tiene en cuenta todos los componentes del ecosistema marino (26). Su objetivo fundamental es garantizar que la flora y la fauna se mantengan a niveles viables en sus hábitats de origen y que la integridad de los ecosistemas se mantenga, tanto como sea posible, a la vez que soporta un uso humano sostenible.

Por último, debe señalarse que en el enfoque ecosistemático pesquero existe también la presunción implícita de que se deberá tener en cuenta el impacto sobre el entorno físico y que este enfoque se basará en el mejor conocimiento científico de la dinámica de poblaciones y en las interacciones entre especies. Es decir, el nuevo enfoque pretende superar el enfoque tradicional monoespecífico o de especies únicas.

(26) Cfr. Fontaubert, Ch. de – Lutchman, I., with Downes, D. – Deere, C. (2003): «Achieving Sustainable Fisheries. Implementing the New International Legal Regime». IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK; FAO (2003), *La ordenación pesquera. 2. El enfoque del ecosistema pesquero*, en FAO. *Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable*, vol. 4, suplemento 2: 112 pp.; Willock y Lack, M. (2006): *Follow the Reader: Learning from experience and best practice in regional fisheries management organizations*, WMF International and TRAFFIC International: 18-20.

En la Conferencia de St. John's de 2005 el Grupo de Trabajo primero (27) señaló, de manera esquemática, los elementos del enfoque de ecosistemas pesqueros: su identificación en términos espaciales y temporales; definición de necesidades; inclusión de efectos indirectos y directos de la pesca; base científica; operatividad declarada; inclusión de todas las partes interesadas/afectadas, y una base en las mejores prácticas.

El Grupo también señaló, sobre la base de las mejores prácticas actuales, las acciones claves para hacer avanzar la aplicación del enfoque del ecosistema. Estas consisten, entre otras, en: poner en funcionamiento *criterios prudentes* entre las pesquerías nuevas y en desarrollo; analizar y asegurar que los principios que afrontan la necesidad de un EEP esbozado en el Acuerdo de Pesca de 1995 tiene cabida en los mandatos de las OROP cuando así proceda; coordinar el EEP mediante el intercambio de información y una actuación coherente incluido un establecimiento eficaz de redes de comunicaciones entre OROP y una cooperación interregional; potenciar al máximo la cooperación entre todos los interesados en el EEP, especialmente en relación a asegurar una acertada adopción de decisiones en los asuntos importantes, y, por último, hacer una aplicación activa y precautoria del EEP sobre el mejor asesoramiento científico de que se disponga.

Con todo, la aplicación del EEP consistirá en un proceso escalonado que precisará modificación a medida que aumenten los conocimientos del sistema y de las pesquerías afectadas. Dada la importancia crucial de estos elementos y acciones clave para la mejora de la ordenación completa de los mares y océanos, los Estados directamente o través de las OROP deben aplicar en su integridad los principios establecidos en los artículos 5 y 6 del Acuerdo de Pesca de 1995.

3.4. Reglamentación de las poblaciones de peces aisladas en alta mar

Recientemente se ha ido abriendo paso en la doctrina la percepción de que el Acuerdo de Pesca de 1995 no cubre la ordenación de las poblaciones de peces aisladas o diferenciadas en alta mar (*the discrete high seas fish stock*); preocupación que se ha asentado tanto en los juristas como en los científicos, poniendo en duda los distintos instrumentos internacionales que, en principio, salvaguardan la pro-

(27) «Implementing Ecosystems-based Considerations in Fisheries Management», dirigido por Dezil MILLER, CCALMR. Ver en *Summary Report...* cit. en nota 23.

tección de estas poblaciones aisladas. Así, es opinión generalizada que la Convención de 1982, la Convención sobre la Biodiversidad y el propio Acuerdo de 1995 no son instrumentos suficientes para gestionar tales poblaciones y para proporcionar bases sólidas para una reglamentación efectiva y eficaz.

Como posible solución a este pretendido problema 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 en alta mar. La Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 59/25 exhortó a los Estados a que, directamente o a través de las OROP, adopten medidas urgentes para tratar, de conformidad con el Derecho Internacional, las prácticas destructivas con efectos adversos sobre los ecosistemas marinos vulnerables como los montes marinos, respiraderos hidrotérmicos y corales de agua fría (28).

En la 28ª Reunión Anual de la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO), celebrada en Dartmouth, Nova Scotia, Canadá, del 18 al 22 de septiembre de 2006, Canadá presentó una Propuesta sobre cierre precautorio para cuatro zonas de montes marinos basado en el enfoque por ecosistemas de las pesquerías (29). Una vez aprobada por la Comisión de pesca y cumplidos los trámites procedimentales de la Convención de NAFO fue adoptada por las Partes Contratantes; con esta recomendación se cierran todas las actividades pesqueras con artes demersales, desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2010, en los montes submarinos Orphan Knoll, Corner Seamount, Newfoundland Seamount y New England Seamount (30). Estados Unidos de América y Japón presentaron conjuntamente la Resolución para reducir la mortalidad de la tortuga marina en las operaciones de pesca en NAFO (31); cumplidos todos los trámites de procedimiento también fue adoptada (32).

Sin embargo, la moratoria mundial podría considerarse como una respuesta excesiva y desproporcionada a un problema concreto, consistente en una falsa apreciación de insuficiente reglamentación jurídica. En efecto, en mi opinión, los Estados que pescan poblaciones aisladas de peces en alta mar están sujetos a una obligación general

(28) Párrafo 66. Doc Res. A/59/25 citada en nota 24.

(29) «Proposal on precautionary closure to for seamount area based on the ecosystem approach to fisheries» (FC Working Paper 06/11, 3rd Revision).

(30) NAFO/FC Doc. 06/5; Serial n.º N5295.

(31) «Resolution to Deduce Sea Turtle Mortality in NAFO Fishing Operations» (FC Working Paper 06/14).

(32) NAFO/FC Doc. 06/7; Serial n.º N5295.

de cooperar en la conservación y administración de tales pesquerías en virtud de los artículos 117 a 119 de la Convención de 1982. Además, si se considera el Acuerdo de Pesca de 1995 como un instrumento jurídico que desarrolla y complementa la referida obligación general, debe concluirse que los principios contenidos en el Acuerdo –incluidas las obligaciones básicas para conservar la biodiversidad y aplicar el criterio preventivo– resultan de aplicación a las poblaciones aisladas o diferenciadas de peces en alta mar.

Por el contrario, en su exposición en la Conferencia de St. John's de 2005, el Embajador NANDAN (33) señaló que el establecimiento de medidas de ordenación donde no existen y ejecutarlas con eficacia podría lograrse mediante una resolución de la Asamblea General que otorgue un reconocimiento formal, a nivel político, a la aplicación de los principios del Acuerdo de Pesca de 1995 a todas las poblaciones de peces en alta mar, estén aisladas o sean transzonales o altamente migratorias. Esto, por supuesto, sin perjuicio de que las OROP existentes adopten medidas reguladoras de conservación y ordenación de las poblaciones aisladas conforme a sus respectivos mandatos de constitución.

3.5. Criterios para la creación de nuevas organizaciones regionales de ordenación pesquera y reforma de las existentes

Los cuatro elementos que, procedentes del «*soft-law*», se han señalado en el punto anterior como factores del desarrollo progresivo del Derecho Internacional de la Pesca Marítima, constituyen, a su vez, los criterios para la creación de nuevas OROP y el reforzamiento de las existentes.

Es cierto, que estos elementos no aparecen *ex novo* en la evolución iniciada a partir de 1992 con las reuniones del COFI, la Conferencia de Cancún o la Conferencia de Río, se encuentran más o menos de manera explícita en la propia Convención de 1982. Así, el elemento de la pesca sostenible se encuentra en el art. 61.3; a la biodiversidad marina se alude en el mismo artículo y apartado al destacar que el máximo rendimiento sostenible se deberá alcanzar «con arreglo a los factores medioambientales y económicos pertinentes ... y teniendo en cuenta las modalidades de pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera otros estándares mínimos internacionales generalmente recomendados, sean subregionales, regionales o mundiales».

(33) Cfr. Nandan, Satya N. (2005): «Current Fisheries Governance», *Papeles de la Conferencia*: 10 pp.

También referida a las zonas económicas exclusivas, el art. 61.4 esboza el nuevo elemento del *enfoque del ecosistema pesquero* al exigir a los Estados ribereños que al tomar medidas de conservación y ordenación tenga «en cuenta sus efectos sobre las *especies asociadas* con las especies capturadas». Iguales criterios que los señalados en el art. 61, 3 y 4 se reproducen en el artículo 119.1 a) y b) sobre la conservación de los recursos vivos en alta mar; en este artículo entra, asimismo, en unión con el art. 118 –cooperación de los Estados en la conservación y administración de los recursos vivos–, la reglamentación de las poblaciones de peces aisladas en alta mar (*the discrete high seas fish stock*).

En general, puede afirmarse que los cuatro elementos con los que se pretende potenciar el nuevo régimen pesquero forman parte del conjunto de normas o acervo internacional recogido en los distintos instrumentos jurídicos que en la actualidad reglamentan, de manera obligatoria o voluntaria, la pesca en mares y océanos. Lo que ocurre es que tanto los Estados ribereños animados por sus ansias expansionistas, como las organizaciones ecologistas guiadas por un equivocado afán conservacionista, pretenden el reforzamiento de estos elementos como fórmula idónea para limitar y restringir todavía más, si cabe, la secular libertad de pesca.

Con todo, el gran impulso a la consolidación de estos elementos en la creación de nuevas OROP y en la transformación de las existentes se debe al Acuerdo de Pesca de 1995. El Acuerdo dedica su Parte III a los «mecanismos de cooperación internacional con respecto a las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios» (arts. 8 a 16, ambos inclusive). El art. 8.5 establece que, en los casos en que no exista ninguna organización competente para adoptar medidas de conservación y ordenación para estas poblaciones, los Estados interesados en la pesca de las mismas cooperarán para establecerlas o concertarán otros arreglos regionales o subregionales. El art. 10 recoge hasta trece funciones propias de las OROP y los arreglos regionales o subregionales entre los que incluye los «j) ... procedimientos de toma de decisiones que faciliten la adopción oportuna y eficaz de medidas de conservación y ordenación», así como promover «k) ... la solución pacífica de controversias de conformidad con la Parte VIII». Sin embargo, desde 1995 sólo se ha creado una nueva organización regional (34) y se han modificado tres (35).

(34) *Southeast Atlantic Fisheries Organization (SEAFO)*.

Vid. en «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», n.º L 234, de 31.8.2002.

(35) *Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (NEAFC)*, *Convención para la Conservación de los Recursos Vivos del Antártico (CCAMLR)* y, en este mismo año de 2007, *la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO)*, objeto de este estudio.

Pero, sin duda, la labor más importante desarrollada en esta materia se debe a la Conferencia de St. John's de 2005. En primer lugar, como declaración programática que debería servir de guía y orientación a la Conferencia, debe destacarse la Declaración de los Ministros de Pesca de 19 países reunidos los dos primeros días de la Conferencia (36). En segundo lugar, deben tenerse en cuenta las conclusiones sentadas por el *Grupo de Trabajo Tercero* (37) que, además de preconizar la creación de nuevas OROP, para las organizaciones existentes planteó, como fórmula de potenciación, entre otros, tres criterios o cuestiones fundamentales imprescindibles para la correcta ejecución de sus funciones:

- a) En primer lugar, *favorecer la «compatibilidad» entre las medidas de conservación y ordenación establecidas para alta mar y las establecidas para zonas comprendidas en la jurisdicción nacional.*

El modelo de «compatibilidad» está desarrollado de manera exhaustiva en el art. 7 del Acuerdo de Pesca de 1995. No obstante, alcanzar esta compatibilidad es uno de los objetivos más controvertidos del Acuerdo, hasta el extremo de que diversos Estados ribereños no lo han firmado y otros que sí lo firmaron en su día no lo han ratificado por oposición a esta obligación de compatibilidad (38).

En todo caso, según las conclusiones finales de la Conferencia de St. John's de 2005, en la solución a los problemas de «compatibilidad» las OROP deben favorecer la adopción de las medidas de conservación y ordenación más rigurosas.

- b) En segundo lugar, *la implantación de un nuevo procedimiento de adopción de acuerdos.*

Como fórmula general, este procedimiento pretende establecer el *consenso* como sistema de alcanzar las decisiones para reducir la necesidad de objetar las recomendaciones adoptadas por votación, sea mediante mayoría simple o mayoría cualificada. No obstante, las OROP deben elaborar criterios para el empleo de obje-

(36) *Ministerial Declaration, May 2, 2005, Corrected version: 4 pp.*

Consta de un Preámbulo y 16 apartados; el apartado 4, dedicado a la creación de nuevas OROP y reforzamiento de las existentes, se divide a su vez en otros cuatro subapartados señalados con la letras A, B, C, y D.

Vid. en *Northwest Atlantic Fisheries Organization (2006): Meeting Proceeding of the General Council and Fisheries Comisión, September 2005-August 2006, Dartmouth, Nova Scotia, Canadá: 43 y 171.*

(37) *Decisión-Making Regional Fisheries Management Organization, dirigido por Don McRae. Ver sus conclusiones en Summary Report ... cit. en nota 23: 4-5.*

(38) *Entre los Estados ribereños que no han firmado el Acuerdo se encuentra China y los países iberoamericanos, salvo Belize, Costa Rica, Brasil y Uruguay; entre los Estados con flotas a distancia, Japón y Corea todavía no habían ratificado el Acuerdo en el momento de celebrarse la Conferencia de Revisión en mayo de 2006.*

ciones que incluyan la exigencia de explicaciones del Estado objeto, de manera que se definan medidas alternativas de conservación y ordenación que permitan la solución de controversias.

c) Por último, *establecer un refuerzo en la solución de controversias*.

La Conferencia destacó la necesidad de que las OROP analicen los mecanismos de solución de controversias y estudien modelos como los adoptados por la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (NEAFC) y la Comisión de Pesca del Pacífico Centro Occidental (WCPFC) y los mecanismos para la adopción de medidas provisionales. Las OROP deben también utilizar las disposiciones de solución de controversias de la Convención de 1982 (Parte XV y Anexos V, VI, VII y VIII) y del Acuerdo de Pesca de 1995 (Parte VIII).

Además de estos tres criterios fundamentales, la Conferencia aprobó los otros dos señalados por el Grupo de Trabajo: asegurar que las OROP se basen en la mejor información científica disponible y elaborar criterios para tomar decisiones sobre la asignación de recursos económicos.

Pasemos ahora a examinar el alcance y las consecuencias que en la reforma de la Convención NAFO han tenido los elementos y criterios forjadores del nuevo régimen jurídico internacional de la pesca en los mares y océanos del mundo.

4. LA ORGANIZACIÓN DE PESCA DEL ATLANTICO NOROESTE Y LA REFORMA DE SU CONVENCION CONSTITUYENTE

4.1. Convención sobre la Futura Cooperación Multilateral en las Pesquerías del Atlántico Noroeste

a) *Etapa negociadora*

En 1977, el Gobierno de Canadá convocó una Conferencia sobre el futuro de la Comisión Internacional de Pesca del Atlántico Noroeste (ICNAF) (39) que tuvo lugar en Ottawa en dos períodos de sesiones del 14 al 25 de marzo y los días 5 y 6 de junio (40). Esta Conferencia

(39) Sobre esta organización de pesca cfr. los autores y obras citadas en el primer párrafo de la nota 2.

(40) Participaron en las reuniones las Delegaciones de Bulgaria, Canadá, Cuba, España, Estados Unidos de América, Islandia, Japón, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, República Democrática Alemana, Unión Soviética y la Comunidad Económica Europea.

Alemania Federal, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña e Italia asistieron en cuanto miembros de ICNAF, aunque fue la CEE la que intervino como portavoz en virtud de la política de «acción concertada» establecida en la Resolución de La Haya de 3 de noviembre de 1976 (DOCE N° C 105, de 7.5.81).

tenía como objetivo inicial preparar la creación de una nueva organización de pesca que, sobre la base de los principios que se debatían en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (41), permitiera, a la vez, sustituir a la ICNAF y salvaguardar los intereses de Canadá por dentro de las 200 millas establecidas como límite de las zonas económicas exclusivas. Sin embargo, en el borrador del Proyecto de Convención se incluía, además, el carácter meramente consultivo de la futura organización (42) y una referencia explícita al «*interés especial*» de Canadá sobre las poblaciones de peces conjuntas (después llamadas «*transzonales*» o «*straddling stock*») situadas fuera de las 200 millas (43).

Esta noción del «*interés especial*» encontró dura oposición en la Conferencia Diplomática celebrada también en Ottawa durante los días 11 a 21 de octubre de 1977 que finalizó sin resultados positivos por la oposición directa de España, Japón, Polonia, Portugal, Estados Unidos de América, Unión Soviética y la Comunidad Económica Europea a la redacción del párrafo 4 del Art. XI que reconocía a Canadá un «*interés especial*» sobre los recursos pesqueros en Flemish Cap a 300 millas de las costas canadienses (44).

Los resultados se alcanzaron al año siguiente al aceptar Canadá que la expresión «*interés especial*» fuese sustituida en la Convención por la de «*consideración especial*» (45). Abierta a la firma entre el 24 de octubre y el 31 de diciembre de 1978; la Convención entró en vigor el día 31 de diciembre de 1979 (46).

(41) Los redactores del primer borrador de Convención tuvieron en cuenta el «*Texto Único Revisado para Fines de Negociación*» presentado al finalizar el Cuarto Período de la Conferencia (Doc. A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part II, de 6 de mayo de 1976, en *Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, vol. V: 163-186).

La redacción presentada en la Conferencia Diplomática tenía como base el «*Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación*» presentado al finalizar el Sexto Período de Sesiones (Doc. A/CONF.62/WP.10, de 15 de julio de 1977, en *Documentos Oficiales ... cit supra*, vol. VIII: 1-67).

(42) Hasta el extremo de que la organización a crear se denominaría *Organización Consultiva para la Pesca en el Atlántico Noroeste*, con las siglas NAFCO del nombre en inglés.

(43) Sobre el contenido y alcance jurídico de la noción de «*interés especial*» ver Meseguer, José Luis (1982): «*Le régime juridique de l'exploitation de stocks commune de poissons au-delà des 200 milles (Article 63, Paragraphe 2, de la Convención sur le Droit de la Mer)*», en *Annuaire Français de Droit international*, XXVIII, París: 885-899.

(44) *Ibid.*: 894.

(45) Sin embargo, las autoridades canadienses consideraron desde el principio que estas dos expresiones «*interés especial*» y «*consideración especial*» eran sinónimas. Ver el Comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores, 48, de 3 de mayo de 1978.

El texto oficial francés de la Convención complica aún más la cuestión al emplear la expresión «*attention particulière*».

(46) De los Estados que asistieron a la Conferencia Diplomática, sólo España y Estado Unidos de América, aunque por distintas razones, no firmaron la Convención. A España, Estado pesquero con flotas de larga distancia, el párrafo 4 del Artículo XI le impedía la firma por el riesgo de que otros Estados con plataformas continentales amplias (Argentina, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica, entre otros) pudieran también pretender en el futuro –por el precedente NAFO– consagrar un «*interés especial*» por fuera de las 200 millas. Las razones de Estados Unidos eran distintas: excluir sus aguas –antes integradas en ICNAF– de la reglamentación de NAFO.

b) *Ámbito funcional y estructura de NAFO*

La Convención de NAFO, según el mapa incluido, distingue dos zonas: una amplia, denominada **Zona de la Convención** (*Convention Area*), que comprende todas las áreas demarcadas por los límites geográficos de la Organización, incluidas las situadas por dentro de las 200 millas de los Estados ribereños (47); en esta zona, la Organización solo tiene competencia, configurada además como obligación, en materia de investigación científica que, cuando se efectúa por dentro de las 200 millas, redundará en exclusiva en beneficio del Estado ribereño.

La Convención establece otra zona restringida, conocida como **Zona de Reglamentación** (*Regulatory Area*), que comprende sólo las aguas de alta mar por fuera de las 200 millas; también en esta Zona, las actividades de la Organización están directamente mediatizadas por Canadá no sólo por lo que respecta a las poblaciones de peces transzonales del Grand Bank de Terranova por dentro y fuera de las 200 millas, sino también –como se ha dicho *supra*– sobre los recursos vivos no interdependientes del Flemish Cap.

Por otra parte, la Conferencia Diplomática dotó a la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste de una estructura compleja constituida por cuatro órganos independientes y separados entre sí: Consejo General, Consejo Científico, Comisión de Pesca y Secretaría. Todas las Partes Contratantes de la Convención son miembros del Consejo General y del Consejo Científico; de la Comisión de Pesca sólo son miembros las Partes que pescan en la zona autorizada o manifiestan su intención de participar en la pesquería.

La Organización tiene personalidad jurídica y disfruta en sus relaciones con otras organizaciones internacionales y en los territorios de las Partes Contratantes de la capacidad jurídica que sea necesaria para realizar sus funciones y llevar a cabo sus objetivos.

El **Consejo General** (Arts. III a V) tiene como principales funciones: coordinar las relaciones externas, y examinar y determinar la cualidad de miembro de la Comisión de Pesca. El presidente del Consejo General actúa como Presidente de la Organización y es el principal representante de la misma.

(47) *A los efectos de esta Convención y con el fin de dar cabida a la Comunidad Económica Europea en las competencias propias que la misma atribuye a los Estados ribereños, estos fueron definidos como «una Parte Contratante que ejerce jurisdicción pesquera en las aguas que forman parte de la Zona de la Convención». En aquel momento formaban parte de la CEE los territorios de St. Pierre et Miquelon y Groenlandia, que hoy figuran representados en NAFO por Francia y Dinamarca, respectivamente.*

El Consejo General adopta sus decisiones por mayoría de votos de todas las Partes Contratantes presentes que hayan emitido voto afirmativo o negativo, siempre que exista quórum por lo menos de dos tercios de las Partes Contratantes.

El **Consejo Científico** (Arts. VI a X) adopta sus asesoramientos científicos por consenso; si no se llega al mismo, el Consejo señala en su informe todas las posiciones expresadas sobre el tema tratado. Las demás decisiones de tipo administrativo o de elección de cargos se adoptan por mayoría de votos de todas las Partes Contratantes presentes que emitan voto positivo o negativo; se precisa, en todo caso, un quórum de dos tercios.

La **Comisión de Pesca** es, sin duda, el órgano más importante de la Organización como responsable de la gestión y conservación de los recursos pesqueros. En la adopción de sus decisiones la Comisión sigue el mismo procedimiento de voto que el establecido para el Consejo General; este procedimiento de adopción de acuerdos por mayoría de votos positivos o negativos emitidos ha facilitado que las Partes Contratantes hayan hecho un uso exagerado de la presentación de objeciones contra las propuestas aprobadas por la Comisión.

La **Secretaría** prestará servicios a la Organización en el ejercicio de sus deberes y funciones; el jefe de la Secretaría será el **Secretario Ejecutivo**, nombrado por el Consejo General. Corresponde al Secretario Ejecutivo la contratación del personal de la Secretaría conforme a las reglas y normas que determine el Consejo General.

c) *Adhesión de España*

Una vez finalizada la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sin que la Convención adoptada reconociera a los Estados ribereños ningún tipo de interés o consideración especiales por fuera de las 200 millas (48), el día 13 de agosto de 1983 España presentó el instrumento de adhesión a la Convención sobre la Futura Cooperación multilateral en las Pesquerías del Atlántico Noroeste que entró en vigor para nuestro país el 31 de agosto de 1983 (49).

(48) *En la misma noche del 30 de abril de 1982, antes de procederse a la votación que pondría fin a la Conferencia, Canadá intentó negociar con España y con la República Democrática Alemana una nueva fórmula de compromiso donde los términos del art. 63.2 de la Convención «... procurarán ... acordar...» fueran sustituidos por «... shall enter into negotiation with a view to adopting...».*

(49) «Boletín Oficial del Estado» n.º 237, de 27 de septiembre de 1983.

4.2. Procedimiento de trabajo adoptado para llevar a cabo la reforma

De los dos procedimientos que podían seguirse para la reforma de la Convención de NAFO, convocatoria de una Conferencia Diplomática o presentación de enmiendas conforme al art. XXI, el Consejo General ha elegido este último; la decisión fue adoptada en la 27 Reunión Anual de NAFO celebrada en Tallín, Estonia, del 19 al 23 de septiembre de 2005.

La organización de los trabajos fue aprobada conjuntamente por el Consejo General y la Comisión de Pesca (50) sobre una propuesta conjunta presentada por Canadá y la Unión Europea (51). La decisión adoptada consta de tres puntos: en el primero, se crea un Grupo de Trabajo «*ad hoc*» (WG Reform) con el mandato de: i) evaluar y recomendar los cambios de la Convención de NAFO a fin de reformar el proceso decisorio, según se indica en los párrafos 4A y 4B de la Declaración Ministerial de St. John's; ii) examinar la estructura actual de NAFO y recomendar cambios para simplificar la estructura y su funcionamiento con el fin de transformarla en una OROP más eficiente; iii) deliberar sobre cualquier otra materia de la Convención, según lo consideren oportuno los miembros de NAFO. En el segundo punto, la Comisión de Pesca encarga a STACTIC (*Standing Committee on International Control*) a examinar, de conformidad con los párrafos 4C y 4D de la Declaración de St. John's, la eficacia del régimen actual de NAFO en materia de seguimiento, control y vigilancia (SCV) a fin de determinar los cambios que hubieran de introducirse para potenciar esos instrumentos. En el tercer y último punto, se encomienda a la Comisión de Pesca abordar en sus Reuniones Anuales los temas indicados en el párrafo 5 de la Declaración de St. John's. En la reunión del Grupo de Trabajo *ad hoc* celebrada los días 25 a 28 de abril de 2006 en Montreal, Québec, Canadá, se estudiaron los temas incluidos en el mandato, sirviendo de base el documento preparado por el Presidente (Reform WG 06/1) (52).

Al finalizar la reunión, el Presidente del Grupo de Trabajo distribuyó un texto revisado de Convención reformada que no fue sometido

(50) GC Doc. 05/2, *vid en Northwest Atlantic Fisheries Organization (2006), Meeting Proceeding ...*, Citada en nota 36: 47 y 170.

En realidad los trabajos para la reforma de la Convención de NAFO se iniciaron con anterioridad con la creación de Grupos de Trabajo 1) «*on the Allocation of Fishing Rights to the Contracting Parties of NAFO*» (NAFO/FC Doc. 03/2, March 26-27, 2003, Miami, Florida, USA), 2) «*NAFO Dispute Settlement Procedures (DSP) Working Group*» (GC Working Paper 03/1, April 29-30, 2003).

(51) GC WP 05/8 Rev. 2, *Ibid.*: 170.

(52) Informe del Grupo de Trabajo, GC Doc. 06/1 *Ibid.*: 187-240.

a discusión del Grupo, pero que figura como Anexo 16 al Informe del Grupo de Trabajo (53).

Por su parte, STATIC cumplimentó su mandato en la reunión celebrada los días 12 a 15 de junio de 2006 en Copenhague, Dinamarca, reflejándose su labor en el Informe presentado a la Comisión de Pesca (54).

Por último, en la reunión de Bruselas (Bélgica) de 22 y 23 de mayo de 2007, *The Technical Editing Working Group* elaboró un Texto de Convención, revisado el 20 de junio, que en cuatro de sus artículos encerraba entre corchetes cinco cuestiones menores que el Grupo no daba por resueltas; las de mayor importancia eran las dos dudas planteadas sobre la participación de Estados asociados autónomos o de territorios que gocen de plena autonomía tal como se reconoce en el art. 305.1,c, d, e) de la Convención de 1982 (55). En la 29ª Reunión Anual, septiembre de 2007, la Comunidad Europea presentó su propuesta de enmienda al texto de la Convención elaborada por el Grupo de Trabajo en mayo y revisada el 20 de junio; en esta propuesta se acepta el texto en todo su contenido, incluso las frases encerradas entre corchetes (56).

4.3. Texto definitivo de la Convención reformada

Al finalizar la 29 Reunión Anual de NAFO, celebrada en Lisboa, Portugal, los días 24 a 28 de septiembre de 2007, el Consejo General adoptó el texto definitivo que recoge todas las enmiendas realizadas a la Convención de NAFO de 1978, que será conocida con el nuevo título de «**Convención sobre Cooperación en las Pesquerías del Atlántico Noroeste**» («*Convention on Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*»). Conforme al Art. XXI de la Convención actual, el texto, fruto de las enmiendas propuestas por las Partes Contratantes, ha sido notificado por Canadá, como Depositario de la Convención, a todas las Partes Contratantes y surtirá efecto a los ciento veinte días después de la fecha de notificación a menos que una Parte Contratante notifique al Depositario su objeción a alguna enmienda en el plazo de noventa días, en cuyo caso ésta no surtirá efecto para ninguna Parte Contratante.

El texto de la Convención reformada consta de un Preámbulo, veinticinco artículos con numeración romana y dos anexos: el I sobre

(53) *Reform WG WP 06/1, Rev. 2, Ibid.: 216-240.*

(54) *FC Doc. 06/2, Ibid.: 241-294.*

(55) *NAFO/GC Doc. 07/2 (Revised). Serial n° N5415.*

(56) *GC Working Paper 07/14. Proposal to amend the NAFO Convention.*

«Subzonas, divisiones y subdivisiones científicas y estadísticas»; y el II sobre «Reglas relativas al procedimiento del panel “*ad hoc*” conforme al Artículo XV» (57).

Del texto aprobado destacamos los siguientes contenidos: El **Artículo I** –*Empleo de términos*– incluye en el término «nacionales» a «las personas físicas y jurídicas» con olvido de la vigencia del art. 14 de la Convención de Ginebra de 1958 sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos en Alta Mar (58); por la Dirección General de Recursos Pesqueros de la Secretaría General de Pesca Marítima (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) con fecha 16 de mayo de 2006 se remitió a la Comunidad su posición respecto al término «nacionales», en el sentido de definirlo conforme a la Convención de Ginebra. El **Artículo III** –*Principios Generales*– incluye nueve principios generales de los que merecen ser destacados los que se refieren a los nuevos elementos del Derecho Internacional de Pesca Marítima: pesca sostenible y enfoque precautorio de acuerdo con el art. 6 del Acuerdo de Pesca de 1995; la introducción del enfoque de los ecosistemas pesqueros; la necesidad de preservar la diversidad biológica marina; y, la prevención o eliminación de la sobrepesca y el exceso de capacidad pesquera. El **Artículo V** –*La Organización*– reduce a tres los órganos integrantes de la Organización: la Comisión (creada por fusión del Consejo General y la Comisión de Pesca), el Consejo Científico y la Secretaría. Su presidente será el Presidente de la Organización y su principal representante. El **Artículo VI** –*La Comisión*– establece sus competencias en todas las materias que afectan a la conservación de los recursos vivos marinos y en sus relaciones con el Consejo Científico; el apartado 10 de este artículo mantiene la «*consideración especial*» a las poblaciones costeras de Canadá en el Grand Bank de Terranova y en Flemish Cap.

Siguiendo el modelo establecido por el Acuerdo de Pesca de 1995 y otros instrumentos de «*soft-law*» de FAO (59), el texto de la Convención de NAFO reformado incluye en los **Artículos X, XI y XII**, respectivamente, los deberes de las Partes Contratantes, los deberes del

(57) Para demostrar que no se trata de una nueva Convención, sino sólo de una reforma, aunque en profundidad, la Convención reformada mantiene a los Estados participantes en la Conferencia Diplomática de 1977, incluida la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la fecha de aprobación de la Convención de NAFO el día 24 de octubre de 1978.

(58) Art. 14: «... por 'nacionales' se entienden los buques y embarcaciones de pesca de todas las dimensiones que tengan nacionalidad del Estado interesado, según la ley de dicho Estado, independientemente de la nacionalidad de sus tripulantes».

(59) Así, en el Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, citado en nota 6.

Estado del pabellón y los deberes del Estado del puerto. El **Artículo XIII** –*Adopción de decisiones por la Comisión*– establece como regla general que las decisiones se adoptaron por «*consenso*», entendiéndose por tal «la ausencia de alguna objeción formal hecha en el momento en que la decisión sea tomada»; no se excluye, sin embargo, la posibilidad de votación cuando el Presidente considere que han sido agotados todos los esfuerzos para alcanzar el consenso, en este caso, se precisará la mayoría de dos tercios de votos emitidos positivos o negativos, previa la existencia de quórum. El **Artículo XIV** se refiere al modo de hacer efectivas las decisiones de la Comisión –*Implementation of Commission Decisions*– y establecer un procedimiento especial para el caso de que una Parte Contratante presente una objeción a la decisión adoptada por la Comisión con aplicación de las reglas del Anexo II. El **Artículo XV** –*Arreglo de controversias*– incorpora a la Convención reformada un complejo sistema de arreglo de las controversias que puedan surgir entre dos o más Partes Contratantes en el marco de la Convención, estableciendo, en primer lugar, un procedimiento variado a elegir entre las Partes Contratantes en litigio, con desarrollo del sistema no obligatorio de sometimiento al panel *ad hoc*. Las Partes, de no llegar a un acuerdo en el panel, deberán someterse a los procedimientos obligatorios de la Sección 2 de la Parte XV de la Convención de 1982 o de la Parte VIII del Acuerdo de Pesca de 1995, conforme a los acuerdos adoptados en la Conferencia de St. John's de 2005.

También de conformidad con las recomendaciones de la mencionada Conferencia de adoptar dentro de lo posible las disposiciones del Acuerdo de Pesca de 1995, los **Artículos XVI** y **XVII** se refieren a la –*Cooperación con no Partes Contratantes*– y –*Cooperación con otras organizaciones*–. El **Artículo XXII** –*Enmiendas a la Convención*– sigue, en esencia, el mismo procedimiento establecido en el actual Artículo XXI para presentar enmiendas a la Convención.

5. CONCLUSIONES

- a) El texto definitivo de la Convención NAFO, aprobado el 28 de septiembre de 2007 en Lisboa, supone, en realidad, más el resultado de una negociación *ex novo*, que la reforma de la Convención de 1978, aunque formalmente por el procedimiento seguido se trata de una auténtica reforma.
- b) En la Convención de 1978 se han introducido los cuatro elementos derivados del desarrollo progresivo del Derecho Internacional de la pesca marítima plasmados tanto en instrumentos obligato-

- rios como en textos voluntarios, no vinculantes que constituyen el «*soft-law*» derivado de las Naciones Unidas, de sus Organismos especializados y, en particular, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- c) Junto a los cuatro elementos constitutivos del nuevo régimen internacional de pesca en los mares y océanos del mundo, la Convención NAFO ha sido reforzada con un nuevo sistema de adopción de decisiones, el desarrollo de un procedimiento de arreglo de controversias y un fortalecimiento de las obligaciones y cargas de las Partes Contratantes de NAFO, de los Estados de pabellón y de los Estados del puerto, conforme a los criterios elaborados en la Conferencia de St. John's.
- d) Puede afirmarse, en definitiva, que la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste tendrá, cuando el texto definitivo entre en vigor, la Convención más moderna y desarrollada para el cumplimiento de los fines de conservación y ordenación de las poblaciones de peces en su ámbito marino funcional por la incorporación de los elementos y criterios que constituyen el nuevo Derecho Internacional de Pesca Marítima.

BIBLIOGRAFÍA

Libros:

- BADENES CASINO, M. (1997): *La crisis de la libertad de pesca en alta mar*, McGraw-Hill, Madrid.
- FONTAUBERT, Ch. de; LUTCHMAN, I.; DOWNES, D. y DEERE, C. (2003): *Achieving Sustainable Fisheries. Implementing the New International Legal Regime*, IUCN, Gland. Switzerland and Cambridge, UK.
- FONTAUBERT; DOWNES y AGARDY (1996): *Biodiversity in the seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Areas*, IUCN.
- GARCÍA, S. M. (1994): *El enfoque precautorio para la pesca de poblaciones de peces que se encuentren dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y poblaciones de peces altamente migratorias*, en FAO. Circular de Pesca, 871. Roma.
- JOHNSTON, D. M. (1965): *The International Law of Fisheries. A Framework for Policy-Oriented Inquiries*. New Haven and London, Yale University Press.
- KOERS, A. W. (1973): *International Regulation of Marine Fisheries. A Study of Regional Fisheries Organizations*. Fishing News (Books) LTD. London.
- KOUROULIS, M. (1973): *Les nouvelles tendances depuis 1962 dans le régime international des pêches maritimes*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París.
- LUGTEN, G. L. (1999): «A review of measures taken by regional marine fishery bodies to address contemporary fishery issues», en FAO *Fisheries Circular*, 940. Rome, FAO: 97 pp.

- MARASHI, S. H. (1996): «Summary information on the role of international fishery and order bodies with regard to the conservation and management of living resources of the high seas», en *FAO Fisheries Circular (FAO)*, 908/FAO, Rome: 104 pp.
- MARASHI (1996): *The role of FAO regional fishery bodies in the conservation and management of fisheries*, en FAO, Rome: 65 pp.
- MARTÍNEZ PÉREZ, E. J. (2004), *El desarrollo sostenible como justificación de las acciones unilaterales para la conservación de los recursos marinos*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- MESEGUER SÁNCHEZ, J. L. (BERMEJO, V.) (1974): «Participación de España en las organizaciones internacionales de pesca», en la obra colectiva Poch, Antonio: *La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española*, Instituto de Estudios Políticos, I. Segunda Parte.
- MESEGUER, J. L. (1999): *Los espacios marítimos en el nuevo Derecho del Mar*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M. (2002): *Las organizaciones internacionales de ordenación pesquera. La cooperación para la conservación y gestión de los recursos vivos del alta mar*. Sevilla.
- WILLOCK y LACK, M. (2006): *Follow the Reader: Learning from experience and best practice in regional fisheries management organizations*. WMF International and TRAFFIC International.

Revistas:

- GARCÍA, S. M. (1994): «The precautionary principle: its implications in capture fisheries management», en *Ocean and Coastal Management*, vol. 22.
- MESEGUER, J. L. (1984): «Acuerdos bilaterales y multilaterales de pesca suscritos por España: naturaleza y problemas». *Revista Situación*, Banco de Bilbao.
- MESEGUER, J. L. (1982): «Le régime juridique de l'exploitation de stocks commune de poissons au-delà des 200 milles (Article 63, Paragraphe 2, de la Convención sur le Droit de la Mer)», en *Annuaire Français de Droit international*. XXVIII. París.
- MESEGUER SÁNCHEZ, J. L. (2007): «Conference on the governance of high seas fisheries and the UN fish agreements: Moving from words to action, St. John's Newfoundland and Labrador, Canada. May 1-5, 2005», en *Revista Española de Derecho Internacional*, I, vol. LIX: 399-405.
- SYDNES, A. K. (2001): «Regional Fishery organizations: how and why organizational diversity matters», en *Ocean Developing & International Law*, 32: 353-364.

Ponencias:

- MOLENAAR, E. J. (2005): *News Areas and Gaps. How to Address them*, Ponencia en la Conferencia de St. John's: 21 pp.
- NANDAN, S. N. (2005): «*Current Fisheries Governance*». Papeles de la Conferencia: 10 pp.

RESUMEN

Principios del nuevo Derecho Internacional de la Pesca Marítima. Su influencia en la reforma de la Convención de la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO)

El estudio pretende dar a conocer, de manera esquemática, el desarrollo y formación de los elementos y criterios jurídicos, medioambientales, biológicos y económicos que, desde la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, han favorecido el nacimiento de un nuevo Derecho Internacional de Pesca en los mares y océanos del mundo, derivado de los instrumentos internacionales de obligado cumplimiento o de instrumentos de «*soft-law*» voluntarios, no vinculantes, originados por las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas, en particular la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Asimismo, el estudio persigue destacar la influencia del nuevo derecho en la creación de las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) y en el reforzamiento de las existentes, con especial incidencia en la reforma de la Convención NAFO de 1978 aprobada en Lisboa el 28 de septiembre de 2007, que la convierte en la más moderna y desarrollada Convención de las existentes.

El estudio parte de una visión general de los componentes del nuevo Derecho Internacional de la Pesca Marítima (Apartado III) y su aplicación concreta a la reforma de la Convención NAFO (Apartado IV), dando en este último Apartado por supuestos los elementos y criterios descritos en el Apartado anterior.

El texto definitivo de la Convención NAFO aprobado en Lisboa, por su contenido supone más el resultado de una negociación *ex novo* que una reforma, aunque por el procedimiento seguido debe considerarse una auténtica reforma de la Convención de 1978.

PALABRAS CLAVE: «*Soft-law*», principio de precaución, biodiversidad marina, enfoque del ecosistema pesquero (EEP), poblaciones de peces aisladas en alta mar, Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP), Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO), Reforma de NAFO.

SUMMARY

Principles of the New International Fishing Law. Its influence on the reform of the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) Convention

The paper aims to provide information, schematically, on the development and formation of the legal, environmental, biological and economic elements and criteria that, since the United Nations Convention on Law of the Sea in 1982, have favoured the birth of a new International Fishing Law in the seas and oceans around the world, arising from mandatory international instruments or voluntary, non-binding, “soft-law” instruments, stemming from the United Nations and its specialised Agencies, particularly the Food and Agriculture Organization (FAO). Similarly, the study aims to highlight the influence of the new law in the creation of the regional fisheries management organizations (RFMO) and in the reinforcement of existing ones, paying particular attention to the reform of the NAFO 1978 Convention approved in Lisbon on 28th September 2007, which makes it the most modern and developed Convention of all those in existence.

The study is based on a general view of the components of the new International Sea Fisheries Law (Section III) and its specific application to the reform of the NAFO Convention (Section IV), the latter Section including the elements and criteria described in the former.

Due to its contents, the definitive text of the NAFO Convention approved in Lisbon implies the result of an “*ex novo*” negotiation rather than a reform, although due to the procedure followed it must be deemed an authentic reform of the 1978 Convention.

KEY WORDS: “Soft-law”, precautionary principle, biodiversity in the seas, Ecosystem Approach to Fisheries (EAF), the discrete high seas fish stock, Regional Fisheries Management Organization (RFMO), Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO), NAFO Reform.