

DIPLOMACIA

N° 114 • ENERO - MARZO 2008 • SANTIAGO DE CHILE

(ISSN 0716193X)

**LOS 25 AÑOS DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR:
EL FUTURO DE LA GOBERNANZA MARITIMA INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA EUROPEA**

Joe Borg

LA OMI Y LA ADOPCION DE NORMAS INTERNACIONALES PARA EL TRANSPORTE MARITIMO

Eftimios E. Mitropoulos

**ACUERDO DE NUEVA YORK. EL ACUERDO SOBRE LA APLICACION DE LAS DISPOSICIONES
DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR,
DE 10 DE DICIEMBRE DE 1982, RELATIVAS A LA CONSERVACION Y ORDENACION
DE LAS POBLACIONES DE PECES TRANSZONALES Y LAS POBLACIONES DE PECES MIGRATORIOS**

Jorge Berguño

**RELEVANCIA DE LA COMISION PERMANENTE DEL PACIFICO SUR EN LA CONSOLIDACION
Y PROMOCION DE LOS PRINCIPIOS DE CONVENCION DE NACIONES UNIDAS
SOBRE DERECHO DEL MAR DE 1982**

Gonzalo Pereira Puchy

LA CCRVMA Y EL KRIL: APLICACION DEL ENFOQUE ECOSISTEMICO EN AGUAS ANTARTICAS

Virginia Gascón González y Rodolfo Werner Kinkelín

ARTE Y CULTURA

PABLO NERUDA Y NÁZIM HIKMET: VIDAS PARALELAS Y UNIVERSALIDAD POETICA

Hale Toledo

DIRECTOR

Pedro Barros Urzúa

CONSEJO DE REDACCION

Gonzalo Arenas Valverde
Irene Bronfman Faivovich
Alicia Frohmann Steiberg
Alexis Guardia Basso
James Holger Blair
Ramón Huidobro Domínguez
Javier Illanes Fernández
María Teresa Infante Caffi
Francisco Orrego Vicuña
Carlos Portales Cifuentes
Francisco Rojas Aravena
Luciano Tomassini Olivares
Frank Tressler Zamorano

EDITOR

Luis Eugenio Cádiz Benavides

PRODUCCION Y DISTRIBUCION

Manuel Montecinos Mussiett

SECRETARIA

Maritza Bonifay Vidal

DISEÑO E IMPRESION

versión / producciones gráficas ltda.
teléfono: (56-2) 269 8489 / version@entelchile.net / Santiago de Chile

SECRETARIA Y REDACCION

Catedral 1183 / Teléfono (56-2) 696 8218 - 679 4734
Fax (56-2) 698 3120 / E-mail: mbonifay@minrel.gov.cl

Edición de 4.000 ejemplares

www.minrel.gov.cl (Academia Diplomática - Publicaciones)

INDICE

EDITORIAL	5
LOS 25 AÑOS DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR: EL FUTURO DE LA GOBERNANZA MARITIMA INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA EUROPEA <i>Joe Borg</i>	7
LA OMI Y LA ADOPCION DE NORMAS INTERNACIONALES PARA EL TRANSPORTE MARITIMO <i>Eftimios E. Mitropoulos</i>	25
ACUERDO DE NUEVA YORK. EL ACUERDO SOBRE LA APLICACION DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, DE 10 DE DICIEMBRE DE 1982, RELATIVAS A LA CONSERVACION Y ORDENACION DE LAS POBLACIONES DE PECES TRANSZONALES Y LAS POBLACIONES DE PECES MIGRATORIOS <i>Jorge Berguño</i>	33
RELEVANCIA DE LA COMISION PERMANENTE DEL PACIFICO SUR EN LA CONSOLIDACION Y PROMOCION DE LOS PRINCIPIOS DE CONVENCION DE NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHO DEL MAR DE 1982 <i>Gonzalo Pereira Puchy</i>	45
LA CCRVMA Y EL KRIL: APLICACION DEL ENFOQUE ECOSISTEMICO EN AGUAS ANTARTICAS <i>Virginia Gascón González y Rodolfo Werner Kinkelín</i>	66
ARTE Y CULTURA	
PABLO NERUDA Y NÁZIM HIKMET: VIDAS PARALELAS Y UNIVERSALIDAD POETICA <i>Hale Toledo</i>	83

Guía para colaboraciones

Contenidos

DIPLOMACIA es una revista de la Academia Diplomática Andrés Bello que procura ofrecer material para análisis y discusión en diversos aspectos de los estudios internacionales, relaciones exteriores, diplomacia, estudios sobre seguridad y estrategia, problemas del desarrollo, comercio internacional, asuntos económicos, historia y las comunicaciones. La revista publica artículos, comentario de libros y documentos de consulta cuyo contenido y enfoque son de interés para una amplia gama de estudiosos. Su material es examinado por un Consejo Editorial en cuanto a su interés académico, pero los contenidos son de responsabilidad de los respectivos autores.

Formato y estilo

Se invita la contribución de artículos sobre los temas mencionados. El título de un original deberá ser conciso, descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. La extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros. Todos los trabajos deben ser a doble espacio. **Las notas *deben* ser citas de fuentes más bien que comentarios de texto o de bibliografía. Los artículos *deben* incluir un resumen que describa sus aspectos principales en 100 palabras; en castellano y en lo posible en inglés.** La tipografía debe ser razonablemente legible, tal como *Times New Roman*, *Arial* o *Courier* y en tamaño 11 ó 12. No se aceptan ilustraciones, salvo gráficos o mapas, los que deben ser titulados. El margen izquierdo debe ser de 2,5 a 3 cm y **el margen derecho sin justificar.**

Procedimiento de entrega

Las contribuciones deben ser remitidas en papel (2 ejemplares) y en *diskette* de 3,5 pulgadas escrito en *Word*. DIPLOMACIA no acepta artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad y consistencia con el estilo y formato de la revista.

*Los artículos publicados en DIPLOMACIA,
se encuentran listados en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores:
minrel.gov.cl*

DIPLOMACIA. Publicación de la Academia Diplomática de Chile, inscrita en el Registro de Marcas del Ministerio de Economía. Todos los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Autorizada su reproducción, mencionando la revista y el autor.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén dentro de la línea editorial de la revista y no se compromete a la devolución de originales, ya sea en soporte de papel o magnético.

EDITORIAL

El presente número de *Diplomacia* nace como un proyecto colectivo del equipo de funcionarios que se desempeña en el Departamento de Asuntos Marítimos de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Nuestro país ha tenido un rol destacado en el desarrollo del derecho del mar, en particular la negociación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el establecimiento de las 200 millas de zona económica exclusiva.

Es un capítulo de nuestra historia diplomática que es bien conocido, aunque la bibliografía sobre el particular es menos amplia que lo que uno podría sospechar. El proceso normativo sigue desarrollándose hoy, en especial en lo que se refiere a la seguridad y transportes marítimos, pero las inquietudes internacionales son distintas de aquellas que preocupaban a las Cancillerías hace casi un cuarto de siglo, cuando entró en vigor la CONVEMAR.

En efecto, en la actualidad los esfuerzos de la comunidad internacional se concentran, esencialmente, en aspectos de la gobernabilidad de los océanos, en particular aquellos que guardan relación con el uso sostenible de los recursos marinos en general y con el funcionamiento de las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP) en particular. Esto último incluye, entre otros, temas como la lucha contra la pesca ilegal, el uso de medidas de mercado por parte de las OROP y, en general, la aplicación del enfoque ecosistémico y el enfoque precautorio por parte de estas organizaciones. También se está incursionando en nuevas áreas, como la protección y el uso sostenible de los recursos genéticos marinos y la inclusión del cambio climático en la agenda marítima internacional.

Esta revista es una primera aproximación a algunos temas de la agenda marítima internacional. Estamos orgullosos de la acogida que esta iniciativa ha tenido entre autoridades y expertos en la materia. El Comisario Europeo para Asuntos Marítimos, Joe Borg, ha contribuido con un artículo sobre el futuro de la gobernabilidad marítima internacional desde una

perspectiva europea, donde quedan planteados los principales desafíos que debe enfrentar la comunidad internacional en los próximos años.

El Secretario General de la Organización Marítima Internacional, Efthimos Mitropoulos, da a conocer la labor que esa organización efectúa en materia de normas internacionales para el transporte marítimo. Tenemos, además, el honor de contar con una contribución del Secretario General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), Gonzalo Pereira, quien nos proporciona un ensayo sobre la relevancia de la CPPS en la consolidación y la promoción de los principios de la CONVEMAR.

Por otra parte, el Embajador Jorge Berguño nos hace una reseña acerca del Acuerdo sobre la aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativa a la Conservación y Ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (UNFSA) que, al igual que la CONVEMAR, es un hito en la evolución del derecho internacional.

Hemos querido, además, dar un espacio a las organizaciones no gubernamentales que juegan un rol muy importante en la promoción de mejores prácticas internacionales en materia de administración y conservación de recursos marinos. En este contexto, hemos incluido un artículo de Virginia Gascón y de Rodolfo Werner, ambos integrantes de la *Antarctic and Southern Ocean Coalition* (ASOC), sobre una de las actuales preocupaciones de la Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Antárticos (CCRVMA), que es la regulación del kril antártico por parte de esa organización.

Agradecemos a los colaboradores de esta edición el tiempo y esfuerzo que han invertido en hacer realidad este proyecto. ■

LOS 25 AÑOS DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR: EL FUTURO DE LA GOBERNANZA MARITIMA INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA EUROPEA

JOE BORG*

Resumen

El Derecho del Mar va a enfrentar interesantes retos y cambios en los próximos años. Cuando se persiguen objetivos comunes a nivel internacional se hace necesario lograr un mejor equilibrio entre los derechos y deberes de los Estados, desarrollar un orden jurídico en nuevas áreas tales como la protección y el uso sostenible de los recursos genéticos marinos, incluir el cambio climático en la agenda de distintos organismos de gestión marítima, reforzar el sistema de gobernanza para establecer una red de interconexiones eficaz entre los organismos internacionales de gestión y consolidar las asignaciones espaciales en un contexto donde la planificación espacial parece cada vez más útil como herramienta de gestión marítima.

Abstract

Over the next years, the Law of the Sea is going to face new interesting challenges and changes. When pursuing common goals in an international level, it is necessary to achieve a better equilibrium between States' obligations and rights and to develop a legal framework in new areas such as marine genetic resource protection and its sustainable use. It is also necessary to include climate change in maritime organizations' agendas, to reinforce the governance system to establish an efficient network between organizations and to consolidate spacial assignations in a context where spacial planning is becoming a useful management tool.

Tengo a gala haber nacido en un país marinero. Allá, el mar es una presencia esencial en nuestras vidas que inunda de día los sentidos y de noche los sueños. Somos plenamente conscientes de lo mucho que dependemos de él, y lo amamos como a la cuna que es de nuestra cultura y tradiciones. En el mar se forjó nuestra historia y en él se declina nuestro presente. Como Maltés, me enorgullece que mi compatriota, el embajador Arvid

* Ministro de la Industria (1996-1998) y de Relaciones Exteriores (1999-2004) de la República de Malta, y desde el 2004 se desempeña como Comisario de Pesca y Asuntos Marítimos de la Unión Europea.

Pardo, jugase un papel tan crucial en el nacimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar cuando lanzó su alegato en favor de “un régimen internacional efectivo para los fondos marinos y el lecho oceánico más allá de una demarcación de la jurisdicción nacional claramente delimitada” en su famoso discurso ante la Asamblea General en el año 1967.

Cuando tomé posesión de mi cargo como Comisario europeo responsable de la pesca y de los asuntos marítimos pude observar que Europa estaba ansiosa por asumir su dimensión marítima, por encarar los desafíos y aprovechar las grandes posibilidades que en ella se dibujan. Europa se juega mucho en este ámbito. Sólo por citar algunos datos clave, el transporte marítimo canaliza el 90% del comercio exterior europeo y el 40% del interior. Con el 40% de su población localizada en áreas costeras que miran al Atlántico, Artico, Báltico, Mar del Norte, Mediterráneo y Mar Negro, la Unión Europea no puede sino ver en los océanos una fuente de riqueza y bienestar para sus ciudadanos. Al mismo tiempo, debemos asumir plenamente la responsabilidad que nos incumbe en tanto usuarios destacados de un patrimonio natural del que tienen derecho a disfrutar todas las naciones.

En los años 60, Arvid Pardo tenía fundadas razones para proclamar la imperiosa necesidad de un uso pacífico de los océanos. En aquellos momentos, las reclamaciones territoriales constituían una fuente importante de tensiones que las cinco Convenciones de Ginebra de 1958 entonces en vigor no llegaban a resolver. El mundo había sido testigo de episodios dramáticos de guerra naval durante siglos, pero la amenaza de conflicto a gran escala con los medios disponibles en el siglo xx hacía evidente la urgencia de sentar las bases de una paz duradera en los mares.

Las semillas de los conflictos armados suelen sembrarse en la competencia por los recursos estratégicos. Por eso, el objetivo básico que presidió el desarrollo de la Convención de 1982 fue, sin duda, el de establecer reglas claras para la asignación del espacio marítimo entre los Estados y la comunidad internacional a la cual se atribuye, en su conjunto, la responsabilidad sobre la alta mar. Pero es necesario también recalcar la importancia de los aspectos relativos al método y proceso: se trataba de componer un acuerdo de conjunto para evitar el riesgo de ratificación selectiva, la cual, parecía evidente, restaba efectividad al sistema de las cinco Convenciones de Ginebra. En última instancia, el principio de consenso global que presidió el proceso de negociación definió la vocación universal de la

Convención. Hoy puede afirmarse que la tercera Conferencia (UNCLOS III) alcanzó meritoriamente ese objetivo. Si bien quedan aún sin resolver algunas disputas sobre el espacio marítimo, la adopción de la Convención marca el inicio de una era en la que este tipo de controversias se resuelve por medios pacíficos. Por sí sola esta realidad representa hoy, en el 25 aniversario de la Convención, un logro más que extraordinario.

Se dice que la Convención es “la Constitución de los océanos” desde que el embajador Koh se refiriera a ella en tales términos durante la sesión final de UNCLOS III. Este concepto está lleno de significado. La gran fuerza de la Convención emana de su amplio ámbito normativo, de la consolidación que opera del derecho consuetudinario y, como ya se apuntó, de su vocación universal. No hay duda de que, con 155 partes contratantes incluida la Unión Europea y varios procesos en ciernes que aumentarán este número, la Convención representa un verdadero acervo global. A este respecto, cabe apuntar las discusiones en el seno del Congreso relativas a la adhesión de los Estados Unidos a la Convención pues, según todos los indicios, ésta tiene el apoyo de importantes circunscripciones norteamericanas. Esperemos que este proceso fructifique y podamos dar pronto a los Estados Unidos la bienvenida al colectivo de las partes.

Otra gran fuerza del régimen jurídico establecido por la Convención debiera buscarse en su capacidad de funcionar como un sistema dinámico y vivaz. Esto es particularmente pertinente en tiempos de cambio acelerado en nuestro medio ambiente y en nuestra propia capacidad científica y tecnológica para explorar y entender el mar.

En el ámbito nacional, la ley es una componente del sistema de gobernanza. Este constituye un ciclo que parte de la definición de políticas, se traduce a continuación en normas legales las cuales deben, a su vez, apoyarse en medidas destinadas a asegurar su cumplimiento, incluidos incentivos, desincentivos y mecanismos de control. Por último, es necesario establecer procedimientos para evaluar el sistema de gobernanza y revisarlo con regularidad a fin de mejorar su eficacia en lo que sea preciso.

Por muy obvios que parezcan a cualquier administración estatal, estos elementos no resultan nada fáciles de trasladar al contexto internacional. Y, sin embargo, esa dificultad debe afrontarse si se espera que los sistemas internacional y nacional sean eficaces y operen de conjunto. Sin duda, hay quien ve la Convención como un texto que se limita a establecer las reglas de la coexistencia pacífica de las naciones en el espacio marítimo.

Por mi parte, me atrevería a decir que hay que ir más allá. Sin cuestionar en modo alguno el sistema de derechos soberanos que de la Convención se derivan para los Estados, parece claro que se requiere una evolución en las percepciones: los Estados deberían aceptar la necesidad de definir y aplicar una política marítima a nivel internacional, incluso si eso afecta a la manera en que se administran o gestionan las aguas bajo su jurisdicción nacional.

De hecho, esto ya sucede hoy, pero de forma poco articulada y además bajo una percepción a menudo negativa, como si representara una pérdida de poderes para las naciones en cuestión. No es así. En realidad, la formulación de iniciativas políticas a nivel internacional no puede sino reforzar la eficacia de los esfuerzos de cada actor individual y asegurar mejores resultados. Años atrás, los Estados se reunían para informarse recíprocamente de las medidas e iniciativas emprendidas y para intercambiar experiencias y fórmulas de éxito. Ahora, deberían hacer más hincapié en la creación de sinergias e iniciativas conjuntas. Este es un avance cualitativo muy necesario.

Para que podamos conseguirlo, el elemento crucial será asegurar la base colectiva de conocimiento. Se dice a menudo que sabemos más sobre la luna que sobre las profundidades del mar. Queda tanto por aprender y explorar, a pesar de los adelantos realizados en los últimos años. Nuestra comprensión del papel esencial que juegan los océanos en los ciclos y demás procesos planetarios mejora rápidamente, pero representa tan solo una parte de lo mucho que nos resta por investigar. El marco de cooperación en ciencia y tecnología marítimas establecido en las Partes XIII y XIV de la Convención ha contribuido enormemente a facilitar las iniciativas individuales y colectivas en este ámbito, pero el conocimiento que éstas nos han permitido adquirir adolece, todavía, de un carácter fraccionario y disperso. Ahora bien, el asesoramiento científico responde a lo que solicitan los responsables políticos. Puede por tanto ofrecer las respuestas que hoy necesitamos sólo si la política misma se basa en sinergias y mecanismos de integración. Esta es la razón de que los dispositivos institucionales en los que se apoya la aplicación de la Convención tengan tanta importancia.

La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos es depositaria de un esclarecido principio que la Convención estableció por vez primera de manera expresa y vinculante: el del patrimonio común de la humanidad. En la Unión Europea tenemos una larga experiencia en lo que se refiere

a poner la gestión de recursos estratégicos bajo un régimen compartido como fórmula para la paz y el crecimiento económico. Es sabido que la base para una paz duradera en Europa se funda en este logro histórico. Muchos dicen que, en el caso de la Convención, el régimen de la Zona sobreestimó la importancia estratégica de los recursos minerales del fondo del mar. Aun si así fuere, ello no quita que la audaz decisión tomada por la comunidad internacional en relación con la Zona fue de gran valentía y progresismo. Quizá convenga reflexionar de nuevo sobre las razones profundas que permitieron tomarla. En cualquier caso, la lentitud con que la minería marina se está desarrollando en la Zona no ha impedido que la Autoridad desarrolle, conforme a su mandato, un sólido y riguroso trabajo. En estos años, la Autoridad ha acumulado una gran cantidad de datos técnicos y económicos y ha proporcionado un entorno importantísimo para la discusión de una de las cuestiones claves, a saber, la dinámica de la interacción entre Estados en desarrollo y Estados desarrollados en cuanto al acceso y disfrute de los recursos globales, cuestión ésta sobre la que volveré más adelante.

Por su parte, la Comisión sobre la determinación de los límites exteriores de la plataforma continental se enfrenta a un considerable desafío. Ante el plazo, que expira en 2009, para que numerosos Estados costeros presenten un expediente para el establecimiento de sus límites, la Comisión lleva varios años llamando la atención sobre las dificultades extremas que tiene para afrontar su carga de trabajo. Sin embargo, los Estados parte de la Convención no parecen poder ponerse de acuerdo sobre la manera de resolver lo que podría convertirse en una ficción legal si dicho plazo no consigue respetarse. Hasta hoy, la Comisión ha podido formular recomendaciones para dos expedientes presentados por Rusia y Brasil. Seis otros están pendientes, alguno de ellos parciales, y ninguno presentado por un Estado en desarrollo. En un momento en que la prensa refleja el alto interés que suscitan las reclamaciones espaciales en la región del Ártico, es necesario animar a las partes de la Convención a que hagan lo posible por alcanzar un acuerdo en este asunto.

El Tribunal Internacional del Derecho del Mar nos recuerda que el ordenamiento jurídico no está completo sin una aportación jurisprudencial sustantiva. La necesidad de este aporte parece tanto más evidente cuanto que se trata de un instrumento marco como la Convención. Sin perjuicio de la contribución crucial de la Corte Internacional de Justicia en este contexto el Tribunal dispone, por mandato, de una profunda experiencia en temas específicamente marítimos. Sin embargo, no cabe sino constatar lo

poco que hasta ahora se ha recurrido a sus buenos oficios y, por lo esencial, sólo para tratar casos de pronta liberación. No voy a intentar analizar el por qué de esta situación. Sin embargo, en algunos sectores existe un cierto grado de aprensión hacia el avance, por vía de jurisprudencia, sobre cuestiones claves tales como la definición del deber de cooperar o un examen en profundidad del principio del vínculo genuino. La naturaleza de estas reservas está estrechamente ligada a otras cuestiones que afectan la “vida” de la Convención, como el hecho de que la reunión de los Estados Parte tienda a evitar discusiones en temas sustantivos. Muchos países que apoyan esto sostienen que hay que proteger la Convención del riesgo de que se reabran temas sensibles y se ponga así en peligro el delicado equilibrio de intereses que permitió su adopción.

No obstante, es una pena que, 25 años más tarde, se siga pensando que tan alta precaución es necesaria, sobre todo si limita nuestra capacidad de dar una respuesta en derecho a problemas tan apremiantes como la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, o la necesidad de una gestión integrada y eficaz de la alta mar. El Tribunal tiene un claro papel que jugar en lo que se refiere a la interpretación dinámica de la Convención, ya que está en excelentes condiciones para enlazar el marco legal con las exigencias que plantea hoy día la administración y gestión de los asuntos marítimos. Por iniciativa propia, el Tribunal está ofreciendo sus servicios a nivel consultivo y técnico no sólo para resolver, sino también para prevenir conflictos, dirigiendo en particular sus esfuerzos a dar asistencia técnica a Estados en vía de desarrollo.

Este breve repaso a las instituciones y procesos más estrechamente ligados a la vida de la Convención quedaría incompleto sin un comentario sobre los mecanismos que permiten a la comunidad internacional cooperar en el “mantenimiento” regular de este instrumento. Se ha hecho ya una referencia a las reuniones anuales de los Estados Parte sobre las cuales me extenderé ahora. Contrariamente a lo que sucede en el marco de la mayoría de los acuerdos internacionales, la reunión de Estados Parte de la Convención no ha contemplado, en las 17 sesiones celebradas hasta ahora, discusión alguna sobre temas sustantivos, concentrándose, casi enteramente, en asuntos administrativos y presupuestarios. Los temas sustantivos se examinan en el marco de un proceso consistente en consultas oficiosas de todos los miembros de las Naciones Unidas, a saber, el Proceso abierto de consultas oficiosas de las Naciones Unidas sobre los océanos y el derecho del mar (UNICPOLOS en su sigla inglesa; en corto, ICP). El ICP delibera, efectivamente, sobre posibles recomendaciones a

elevanto a la Asamblea General en materia jurídica y de gobernanza, con vistas a las resoluciones que ésta adopta anualmente sobre el derecho del mar y pesquerías sostenibles. Este proceso ha logrado grandes avances gracias a su carácter abierto y participativo, haciendo aportaciones muy valiosas sobre los temas prioritarios y las orientaciones que deberían adoptar las partes a la hora de tomar medidas en relación con esos temas. Creo, sin embargo, que su continuidad no es incompatible con una reunión de Partes más exhaustiva, que sea capaz de tratar problemas sustantivos cuando sea necesario. Un argumento evidente a este respecto está en que la reunión de las Partes tiene la posibilidad de adoptar decisiones formales que pueden ser instrumentos eficaces para consolidar la aplicación de la Convención.

Esto de ningún modo menoscaba la importancia de las resoluciones de la Asamblea General. Tales resoluciones han permitido que se sustente el principio de que la responsabilidad de la buena marcha de la Convención y sus instrumentos derivados recae sobre la comunidad internacional en su conjunto, no sólo sobre las Partes. Además, han permitido definir orientaciones eficaces para afrontar muchos asuntos difíciles y continúan proporcionando cada año una evaluación excelente del funcionamiento del marco jurídico y del sistema de gobernanza marítimos. Cabe resaltar, igualmente, la importancia de los debates que se desarrollan en la Asamblea General a efectos de la sensibilización ciudadana a los problemas del mar. Es este ámbito, la Asamblea ha logrado más avances que ningún otro foro, como lo demuestran claramente las recientes discusiones sobre las prácticas pesqueras destructivas y la gobernanza en alta mar. Personalmente, sin embargo, estimo que el formato de estas resoluciones podría mejorarse. Podrían, sin duda, ser más breves y evitar la reiteración innecesaria de textos acordados en sesiones previas. Podrían, en particular, estructurarse mejor para identificar claramente los problemas sobre los que se recaba la atención de la comunidad internacional cada año y las recomendaciones que se formulan para poder hacerles frente.

Estas instituciones y procesos existen en un contexto donde múltiples foros y organizaciones internacionales se ocupan de actividades relacionadas con el océano. Entre las organizaciones pertenecientes al sistema de Naciones Unidas se han identificado al menos 23 con tal mandato a través de la red UN-OCEANS. Paralelamente, se aprecia una importante proliferación de procesos de naturaleza más mixta. Un ejemplo concreto, entre muchos otros, es el Foro Global sobre Océanos, Costas e Islas.

Esta multitud de foros refleja el peso cada vez mayor de los temas marítimos en el ámbito de la cooperación internacional. Se trata, sin embargo, de no perder el impulso o capital político a base de dispersar el esfuerzo. La red UN-OCEANS tiene por objetivo conectar las secretarías de las organizaciones que a ella pertenecen. Sin embargo, en la primera sesión de trabajo de la red, celebrada en 2005, sólo estaban representados 12 entes de los 23 potencialmente interesados. Tanto las organizaciones como los países, en especial los Estados en desarrollo, encuentran cada vez más difícil encontrar recursos para cubrir una agenda internacional extremadamente cargada. Este no es un problema menor. Afecta la capacidad, incluso de las grandes potencias marítimas, de promover decisiones oportunas y efectivas y, sobre todo, de promover la cohesión y sinergia intersectoriales necesaria para abordar los problemas actuales.

¿Cuáles son, pues, estos desafíos?

Ante todo, hay que sentar una premisa básica, y creo que hay que hacerlo de manera lapidaria: necesitamos un cambio radical de actitud en lo que se refiere a nuestra relación con los océanos. Puede al lector ser obvio que la ciencia ha desmontado, de manera concluyente, aquella visión tradicional del mar como fuente inagotable de bienes y servicios y como medio ambiente imperturbable ante la irrupción humana. Todo el mundo sabe que los océanos deben gestionarse y conservarse, no simplemente explotarse. La cuestión está en saber si esta sensibilización de la sociedad ha calado lo suficiente, no sólo para que los comportamientos cambien a nivel individual, sino para que se empiece a exigir a los responsables políticos que demuestren una voluntad real de tomar medidas para asegurar esa gestión y conservación responsable. Para poner este tema en perspectiva basta un dato histórico. En el Atlántico noroccidental, la adopción de medidas relativas a tamaños de malla y a la recopilación de datos y la investigación para gestionar pesquerías remonta a los años 40. Pero la primera medida de limitación de capturas (que, curiosamente, se aplicó a la platija) no se introdujo hasta 1971. De hecho, sólo se han establecido sistemas completos de gestión pesquera tras la entrada en vigor de la Convención, ya que ello consolidó las normas del espacio marítimo y especialmente la delimitación de zonas económicas exclusivas. Estas disposiciones definieron el alta mar y, por lo tanto, la competencia espacial de las organizaciones regionales de gestión de la pesca. Este momento crítico, como puede verse, es relativamente reciente. Hasta tal momento, no se aprecia en la historia una real toma de conciencia de los Estados sobre la necesidad de limitar sus ambiciones pesqueras. Más de 25 años de

malos resultados y de declive de especies comerciales importantísimas, como el bacalao entre otras, parecen constituir un período demasiado corto como para que los Estados aprendan a ser más flexibles en su planteamiento. Las negociaciones de la pesca continúan siendo, en gran parte, un ejercicio en defensa de intereses nacionales a corto plazo en vez de un esfuerzo genuinamente colectivo para lograr una pesca sostenible.

El que tales naciones acepten cargas que afecten al sector pesquero, añadidas a las que ya le pesan por la sobreexplotación de muchos recursos, parece una expectativa demasiado optimista en los tiempos que corren. Y sin embargo esto es, precisamente, lo que sucedería si viniera a aplicarse seriamente el enfoque ecosistema en la gestión pesquera. No me extenderé sobre la cuestión de lo que sea o deba ser este enfoque pero, como mínimo, cabe preguntarse si resulta apropiado establecer un tal enfoque para la pesca, otro para la gestión de la minería, otro para la gestión de la bioprospección, aun otro para la captura y el almacenamiento de carbono bajo el fondo y, en fin, para cada uno de los muchos y diversos usos que pueden hacerse de los recursos o del espacio marítimo.

El preámbulo de la Convención afirma que los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto. Esta frase simple y directa se ha convertido últimamente en uno de los textos más citados de la Convención. En 1982, este texto reflejó plenamente el objetivo de los autores de componer un cuerpo legal único donde se recogiese el conjunto de principios y normas de base del derecho internacional del mar. Pero es dudoso que dichos autores manejaran entonces un concepto realmente operativo, es decir, la idea de que debe aplicarse un enfoque integrado e intersectorial de la gestión y de la conservación marina. Ese concepto se está desarrollando hoy ya que las potencias marítimas, incluida la Unión Europea, están desarrollando políticas integradas. Dichas políticas se definen sobre la base de identificar prioridades y estrategias en función de las interrelaciones que existen entre los diversos procesos naturales, y los efectos del uso y disfrute que hacemos los humanos del mar y sus recursos. Nada impide ver en este importante fragmento del preámbulo una base, casi un compromiso, para que las Partes desarrollen tales políticas marítimas integradas. Sin embargo, las disposiciones de la Convención aún reflejan, claramente, un planteamiento fragmentario y sectorial.

Por ejemplo, el artículo 192 introdujo, por primera vez en un instrumento jurídico internacional, el deber de los Estados de proteger y de preservar

el medio marino. Cada uno de los artículos contenidos en esta Parte XII de la Convención hace referencia, sin embargo, a la prevención, la reducción y el control de la polución. Claramente, los efectos reglamentarios de esta Parte se dejan sentir bastante más en relación con determinadas actividades marítimas – los transportes – que con otras. Ahora bien, la gama de amenazas que se ciernen sobre el medio ambiente marino, según lo que hoy sabemos, va mucho más allá de la contaminación y de la sobreexplotación de los recursos biológicos. Es en este contexto que el concepto de un enfoque ecosistémico de la gestión se revela especialmente válido. El mar es un sistema viviente que no reconoce fronteras o administraciones sectoriales. Está irremediabilmente ligado a procesos atmosféricos y geológicos, y sufre tanto los impactos humanos como los que se derivan de fenómenos naturales en forma acumulativa. Conviene apreciar estos procesos en su conjunto, simplemente porque el uso que vayamos a poder seguir haciendo de sus recursos y servicios dependerá de la respuesta del sistema marino a tal cúmulo de factores e impactos.

Además, la biodiversidad marina se ha convertido en un activo para la humanidad cuyo valor va más allá de los simples beneficios económicos que resultan del aprovechamiento de los recursos biológicos. Para decirlo en palabras simples, el océano es parte de nuestro hogar, y tener un hogar que respire salud es una aspiración legítima de cualquier ser humano. Los pueblos isleños han sabido que esto es así desde el nacimiento de sus civilizaciones. Hoy todos los pueblos del mundo comparten esta visión.

Estas diversas consideraciones deben informar la manera en que entendemos y aplicamos los derechos y deberes de los Estados establecidos en la Convención. Para empezar, es necesario que los Estados ribereños y los Estados que operan en alta mar se esfuercen por evitar que las demarcaciones espaciales se conviertan en trabas al funcionamiento de un sistema efectivo de gestión. Esto requiere dos cosas: por parte de los Estados ribereños, debe haber una concienciación plena en cuanto al deber de diligencia que tienen cuando gestionan sus aguas y fondos jurisdiccionales en la medida en que tales decisiones afectan al ecosistema marino a escala global. En cuanto a los Estados que operan en alta mar, es necesario evolucionar desde el principio actual de acceso abierto hacia un mayor énfasis en la parte de responsabilidad que cada Estado comparte con el resto de usuarios en relación con la buena gestión de los recursos.

Sin duda, del dicho al hecho hay mucho trecho. Tales cambios acarrearán un aumento de las cargas que la tarea de conservación y gestión conlleva

para los Estados, especialmente en términos de medios de control del cumplimiento, la inversión en investigación marina y, generalmente, la administración de políticas marítimas cada vez más complejas. Eso es un desafío importante en los tiempos que corren, marcados por las restricciones presupuestarias y la consiguiente limitación de medios que sufren muchas administraciones. Por ello, todo proceso hacia la integración política tiene que hacer el mejor uso posible de los medios y recursos existentes, empezando por asegurarse de que las instituciones y foros de que disponemos funcionen eficientemente. Necesitamos organizaciones dinámicas que den prioridad a la acción concreta. Esto vale para cada organismo con competencias reglamentarias sobre asuntos marítimos, desde la Organización Marítima Internacional a las organizaciones regionales de gestión de pesca; de la Convención sobre la diversidad biológica a la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO, y muchas otras. Necesitamos apoyar dichos organismos al tiempo que promovemos su interconexión en red. Como ya se mencionó, UN-OCEANS ha establecido una red entre las secretarías de las organizaciones “marítimas” de la familia ONLY, pero esto no parece bastante. Son las agendas de estas instituciones las que conviene mejorar. Deberían, por lo menos, incluir un punto que permita a sus miembros examinar asuntos en relación con los cuales el trabajo que desarrollan otras organizaciones afecta al suyo propio. Ello permitiría interconectar el sistema, coordinar esfuerzos y prevenir medidas incoherentes o conflictivas. Los Estados deberían también esforzarse en recurrir a técnicas de organización y gestión para estos entes que permitan la participación de sistemas de financiación privados y la contribución de organizaciones representativas de la sociedad civil.

Hechas las anteriores consideraciones generales, vale la pena revisar brevemente algunos problemas específicos que afectan al funcionamiento del orden jurídico y que constituyen temas de candente actualidad en cuanto a la gobernanza marítima.

El primer tema se refiere al papel fundamental de la jurisdicción del Estado del pabellón. A este respecto, hay que referirse a la decisión de Tribunal en el caso Saiga II, de 1º de julio de 1999, en la que declara que “la finalidad de las disposiciones de la Convención sobre la necesidad de un vínculo genuino entre una nave y su Estado del pabellón es asegurar una aplicación más efectiva de los deberes del Estado del pabellón, y no establecer criterios en referencia a los cuales la validez del registro de naves en un Estado del pabellón pueda ser objetada por otros Estados”. El Tri-

bunal estimó, además, que no existen disposiciones en derecho internacional que traten sobre las condiciones que deban satisfacerse para el registro de barcos pesqueros. Según el tribunal, por lo tanto, la Convención no ha dejado resuelto este asunto puesto que, en caso de que cualquier país pudiera aportar pruebas concluyentes de que no existe un vínculo genuino en un caso dado, ello no bastaría para que dicho Estado desconozca el abanderamiento o considere apátrida al buque en cuestión. En la práctica, esto limita seriamente la posibilidad de los Estados ribereños o portuarios de tomar medidas respecto a los buques dedicados a actividades ilegales de cualquier tipo que penetren los límites de su jurisdicción espacial, o del ámbito espacial de aplicación de un sistema de control internacional recíproco en alta mar, como el previsto en el Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995.

Es importante resaltar que esta situación se debe a que la Convención guarda silencio sobre las consecuencias de la falta de vínculo genuino. Dada la gravedad de problemas actuales como la pesca INDNR, los pabellones de incumplimiento, la piratería y demás actividades ilegales en alta mar, ¿podría éste ser un tema en el que los Estados debieran esforzarse en avanzar? Ciertamente, la Convención estipula que debe existir este vínculo genuino. Los Estados pueden, por lo tanto, cooperar para establecer los criterios que pueden ayudar a evaluar si tal vínculo existe o no, si así lo desean. Así pues, cabe preguntarse cuáles son los impedimentos para que se establezca dicha cooperación.

Por lo menos en el campo de la pesca, hay signos de que muchos Estados están a favor del desarrollo del marco jurídico en relación con el tema del vínculo genuino. El Comité de pesquerías de la FAO identificó como prioritaria la tarea de establecer criterios para evaluar el cumplimiento, por parte de los Estados del pabellón, de sus deberes en relación con los buques pesqueros. La Organización Marítima Internacional también está trabajando sobre este tema a través de un sistema de auditorías del Estado del pabellón. No dudo de que si se promoviese un debate en profundidad, se alcanzaría una mejor comprensión de lo mucho que aquí está en juego en lo que se refiere a la integridad del orden jurídico marítimo. Espero que las diferencias de planteamiento que puedan existir entre los sectores del transporte marítimo y de la pesca sean superadas y no impidan que se siga avanzando hacia una solución. Al fin y al cabo, el sistema jurídico que constituye el derecho del mar no puede funcionar adecuadamente si los Estados de pabellón no ejercen plenamente sus deberes.

Paralelamente, se están desarrollando nuevas ideas en cuanto al papel que el Estado del puerto y el Estado del mercado han de tener en la sustentación del orden jurídico marítimo. Hay una evolución clara desde el principio de acceso libre al puerto hacia el uso de los derechos del estado del puerto a condicionar dicho acceso al cumplimiento de las normas aplicables por parte de los buques. En la resolución 61/105 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la pesca sostenible se anima a los Estados a que elaboren, en el marco de la FAO, un instrumento jurídicamente vinculante sobre normas mínimas para las medidas a tomar por el Estado del puerto para combatir la pesca INDNR. Varios Estados han desarrollado ya la legislación que permite denegar el acceso a puerto a los buques INDNR y varias organizaciones regionales de gestión de la pesca han desarrollado medidas de control en puerto que prevén disposiciones similares. La Unión Europea también está considerando la adopción de este tipo de medidas y la Comisión acaba de presentar propuestas concretas en este sentido.

En cuanto al Estado del mercado, éste es un concepto que la Convención no contempla. Sin embargo, está resultando ser sumamente importante para desalentar actividades marítimas cuyo objeto final es la producción de mercancías incluidos, aunque no solamente, los productos de la pesca. Este caso ejemplifica cómo el ordenamiento jurídico debe responder y adaptarse a medida que las actividades se globalizan lo cual conlleva, entre otras cosas, que los medios tradicionales de asegurar el cumplimiento necesiten refuerzos y coherencia en cada área de la responsabilidad estatal. ¿Se puede afirmar que los Estados deben apoyar la aplicación de las normas que rigen la explotación del mar denegando acceso a sus mercados a productos obtenidos en violación de las mismas? Seguramente sí, siempre que las medidas que se apliquen a tal efecto sean conforme a las normas dictadas por la OMC para garantizar la ausencia de discriminación a favor de los productos nacionales u otros obstáculos injustificados al comercio. Cuando se adoptan multilateralmente estas medidas son, sin duda, más fuertes pero la ausencia de medidas multilaterales no debe ser excusa para la inacción por parte de uno u otro Estado que lo estime necesario en casos justificados.

Otro tema de sustancia que merece atención es el de los recursos genéticos marinos. Ello es especialmente interesante porque el debate que tiene lugar actualmente, especialmente en las Naciones Unidas y en la Convención sobre la diversidad biológica, trata esencialmente de la integridad del ordenamiento jurídico. La Convención y el Acuerdo relativo

a la aplicación de la Parte XI otorgan a los recursos minerales de la Zona el estatuto de patrimonio común de la humanidad. La situación de los recursos biológicos de la Zona es diferente, y esto es así de manera deliberada. Los recursos vivos que ocupan la columna de agua constituyen una *res nullius* y, por lo tanto, cualquier Estado puede apropiarse de ellos sin perjuicio del deber que le incumbe de cooperar en su conservación y gestión. No es enteramente correcto sostener que el problema de los recursos vivos de la Zona propiamente dicha era completamente desconocido en 1982. La resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General (citada en el sexto considerando del preámbulo de la Convención, como fuente de principios que los Estados Parte desean desarrollar) había declarado, ya en 1970, que los recursos naturales de la Zona (entonces definida por vez primera) son patrimonio común de la humanidad. No se puede razonablemente dudar de que el término “recursos naturales” abarcó tanto recursos vivos como no vivos. La Convención, en cambio, cambió las cosas cuando los Estados sintieron la necesidad de limitar el concepto a los recursos minerales, únicamente.

Muchos dicen que tal cambio se debió a que, por aquel entonces, nadie podía prever más utilización de recursos en la Zona que la minería. Los negociadores debieron, pues, de estimar que podían ahorrarse el esfuerzo de acordar un régimen legal complejo para recursos vivos dadas las dificultades que, de por sí, presentaba el acuerdo sobre los minerales. Puede también imaginarse un deseo, por parte de aquellos juristas, de evitar la complejidad técnica que supone delimitar los recursos de la columna de agua de aquéllos asignados al régimen del fondo. En todo caso, hoy, a 25 años vista, el potencial de la biotecnología marina choca contra el silencio que guarda la Convención sobre esta materia. Los informes de los expertos, en especial los presentados a los participantes en el ICP, concluyen que la inseguridad jurídica que afecta al régimen de los recursos genéticos marinos localizados más allá de las jurisdicciones nacionales, está restringiendo la investigación y la utilización de tales recursos. A pesar de que se reconoce la necesidad de un marco de gestión que promueva el desarrollo de la bioprospección en aguas profundas, la discusión sigue siendo sumamente difícil.

Este debate no es nuevo y, de hecho, recuerda a los que tuvieron lugar durante las negociaciones que originaron la Convención. Por una parte, hay Estados que niegan la existencia de cualquier laguna en el ordenamiento jurídico establecido por la Convención, recordando a este respecto que la exclusión de estos recursos del régimen de la Zona fue deliberada. Por

otra parte, hay Estados que reivindican el valor de la resolución de 1970 como fuente de principios, recalcando que en ella el concepto de patrimonio común de la humanidad abarca todos los recursos, sin distinción. Estos últimos también sacan a colación el principio que informa la Convención según el cual los Estados en desarrollo deben poder beneficiarse del uso que se haga de los recursos de las zonas comunes, incluso si carecen de capacidad tecnológica para explotar dichos recursos.

Como siempre, la respuesta a una situación de desigualdad percibida puede buscarse en una vía de equilibrio y mediación. Hay, sin duda, aspectos jurídicos que deben resolverse y esperaríamos que esto pueda hacerse lo antes posible, de modo que todas las naciones puedan aspirar a un acceso justo a los beneficios enormes que pueden derivarse de la biotecnología marina. La UE ha intentado buscar un terreno de encuentro entre los bandos que se enfrentan en este debate y tender un puente entre ellos. Debe haber, al menos, un compromiso real de maximizar los beneficios que, para todos, resultan de la investigación y cooperación científicas en el desarrollo y uso de nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, se necesita una actitud más flexible para poder discutir honestamente sobre los problemas legales en juego. Todo esto será necesario para poder realmente fomentar el desarrollo de este sector tan prometedor. Esperemos que el grupo de trabajo *ad hoc* establecido por Naciones Unidas para examinar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina más allá de áreas bajo jurisdicción nacional, podrá favorecer este acercamiento de posiciones cuando celebre su segunda reunión en abril del año próximo.

No podemos terminar este repaso a los temas más candentes del derecho y de la gobernanza marítimos a nivel internacional sin hacer una breve referencia al cambio climático. Es bien conocido el papel del océano como amortiguador planetario en la regulación de los procesos atmosféricos. Pero, quizás precisamente a causa de dicho papel, hay cierto retraso en abordar los efectos del cambio climático en el océano, salvo en temas como la subida del nivel de las aguas y la amenaza que representa para las naciones isleñas y las comunidades ribereñas. No es muy seguro que los organismos reguladores internacionales que se ocupan de los distintos sectores económicos e industriales marítimos estén equipados para evaluar el impacto del cambio climático sobre las actividades que regulan. La reflexión está en curso, pero la base científica aún se está desarrollando, en áreas tales como impactos en los patrones de distribución de las poblaciones de peces y la dinámica interna de tales poblaciones, la

respuesta de depósitos marinos profundos de hidrocarburos, incluido el riesgo de erupciones de los hidratos de metano, la acidificación del mar y sus impactos en corales y organismos planctónicos y muchos otros. Se está escribiendo mucho sobre la fertilización con hierro para promover la captura de dióxido de carbono por el fitoplancton. Al mismo tiempo, el cambio climático pone al Artico en primerísimo plano, ya que la retirada de la capa de hielo ha activado las reclamaciones de los países ribereños relativas a la plataforma continental, como bien refleja estos días la prensa. Esto supone que los sistemas marítimos legales y de gobernanza internacional deben también ser activados para adaptarse a este panorama cambiante. Tal respuesta pasa, como ya apunté, por desarrollar una política marítima completa, integrada y pragmática tanto a nivel nacional como regional y global.

* * *

Declaré al comienzo de este ensayo que Europa está ansiosa por asumir su dimensión marítima. No son simplemente factores económicos, sociales o culturales los que aconsejan acometer este proyecto; se trata también de una asunción plena de responsabilidad, que nos lleva a profundizar en nuestros conocimientos del espacio marino y a establecer el principio de sostenibilidad como la piedra angular sobre la que se funda nuestra interacción con los océanos.

El 10 de octubre pasado, la Comisión Europea presentó su comunicación sobre una política marítima integrada para la Unión Europea, acabando un proceso de reflexión y amplias consultas que lancé hace dos años. Este “Libro azul” de la Comisión describe, claramente, las medidas concretas que la Unión debería adoptar sobre la base de cada una de las diversas políticas sectoriales que afectan a los océanos y mares como parte de una estrategia integrada y, por tanto, intersectorial. Este enfoque integrado no debería limitarse a la elaboración de políticas únicamente en el seno de la Unión. Nos proponemos promover nuestro planteamiento a nivel internacional y, muy especialmente, con nuestros vecinos más cercanos, con los cuales compartimos tantos intereses y desafíos comunes. Con ellos deseamos profundizar en la cooperación relativa a los mares que rodean nuestro continente. Además, ésta será una política inclusiva, en que los operadores económicos interesados y la sociedad civil jugarán una parte importante.

Otras potencias marítimas han estudiado, y en algunos casos lanzado, iniciativas similares a la de la Unión Europea. Es algo que cada país debería animarse a hacer, en función de la capacidad y de los medios de que dis-

ponga, pero está claro que todos debiéramos apoyarnos mutuamente en estos esfuerzos, con especial atención a las legítimas aspiraciones de los Estados en desarrollo de contribuir plenamente a la empresa común.

* * *

Para resumir, aventuraría que los avances en el derecho del mar en los próximos años se van probablemente a centrar en lograr un mejor equilibrio entre los derechos y deberes de los Estados cuando se persiguen objetivos comunes a nivel internacional, el desarrollo del orden jurídico en nuevas áreas, tales como la protección y el uso sostenible de los recursos genéticos marinos, la inclusión del cambio climático en la agenda y programas de trabajo de las administraciones y organismos de gestión marítima nacionales, regionales y globales, el refuerzo del sistema de gobernanza para establecer una red de interconexiones eficaz entre los organismos internacionales de gestión y la consolidación de las asignaciones espaciales en un contexto donde la planificación espacial parece cada vez más útil como herramienta de gestión marítima. Todos estos problemas indican que se avecinan tiempos interesantes para la comunidad del derecho marítimo en los próximos años.

Hace 25 años, negociar la Convención no fue tarea fácil, pero la comunidad internacional consiguió, al final, un fantástico acuerdo global. La necesidad de preservar su integridad es innegable. Pero esto no debería utilizarse como argumento contra la necesidad de velar por que el ordenamiento jurídico, en su conjunto, pueda acomodar los cambios que se nos presentan en la concienciación de la sociedad y en sus expectativas. La Convención es un texto tan notable que no hay argumentos que justifiquen su enmienda. Sin embargo, hay amplio margen para discutir el desarrollo del sistema a través de aportaciones jurisprudenciales, por medio del *soft law* u otros instrumentos secundarios. Se dice que el Acuerdo de aplicación sobre poblaciones de peces de 1995 ha permitido mejoras radicales en los regímenes internacionales y nacionales de gestión de la pesca. La posibilidad, pues, de utilizar acuerdos de aplicación para consolidar la eficacia de las disposiciones contenidas en la Convención es tangible y no debe ignorarse sólo porque se tema una renegociación del acuerdo de conjunto alcanzado en 1982. El potencial para que los instrumentos secundarios articulen y organicen un enfoque global e integrado en relación con los océanos y aseguren un alto nivel de protección en las normas relativas a la biodiversidad marina, los convierte en una opción muy relevante.

Muchos de los apremiantes problemas a que nos enfrentamos hoy no hubieran podido preverse en aquel entonces ni por el más prudente *paterfamilias*, y sin embargo la Convención sigue siendo el reflejo vibrante de una visión colectiva de la comunidad en busca de una paz duradera en los mares y de una relación armoniosa y fructífera entre la humanidad y su tan amado hogar marino. Con la Convención, el mundo ha sido un lugar mucho mejor del que hubiera sido sin ella. Las prioridades cambian, se revelan realidades nuevas, que traen consigo nuevos problemas pero, también, nuevas oportunidades. Aun así; la Convención sigue siendo el marco esencial de referencia para asegurar la paz, la seguridad, la cooperación y las relaciones amistosas entre todas las naciones que fundan su interacción en el espacio marítimo sobre los principios del estado de derecho. Es aún joven, pero las buenas leyes suelen morir muy viejas. ■

LA OMI Y LA ADOPCION DE NORMAS INTERNACIONALES PARA EL TRANSPORTE MARITIMO

EFTHIMIOS E. MITROPOULOS*

Resumen

La Organización Marítima Internacional (OMI) es un organismo especializado de las Naciones Unidas cuya función principal es elaborar y mantener actualizado un marco normativo amplio para el transporte marítimo internacional. La importancia de este organismo es vital si se considera que más del 90% del comercio mundial se mueve a través del mar. Actualmente, la OMI debe ser capaz de enfrentar retos y actualizar normativas internacionales en materia de seguridad, medio ambiente y sustentabilidad, las cuales serán exitosas sólo en la medida en que éstas sean aceptadas e implantadas por todos los países interesados.

Abstract

The International Maritime Organization (IMO) is a specialized United Nations body whose main function is to develop and update the broad legal framework that regulates international sea transport. Considering that more than 90% of global commerce travels through the sea, this Organization is vital. Nowadays, IMO should be able to face new challenges and update international regulations mainly regarding safety, environmental issues and sustainability, which will be successful only if they are accepted and adopted by all the interested countries.

De todos los sectores que conforman la infraestructura mundial del transporte, posiblemente el marítimo sea el de un perfil público más bajo. En el mundo desarrollado la mayoría de la gente nunca tiene ocasión de estar cerca de un buque, a excepción del ocasional viaje en un transbordador. Esto ocurre incluso en las ciudades costeras donde a medida que los buques han ido aumentando exponencialmente de tamaño, sobre todo a partir de la segunda parte del siglo xx, el tráfico marítimo se ha trasladado desde las zonas portuarias tradicionales a instalaciones especializadas construidas *ex profeso*, alejadas de los centros principales de población.

No obstante el transporte marítimo afecta la vida de todos nosotros. Las materias primas, los componentes, los artículos manufacturados, el com-

* Almirante retirado de la Armada de Grecia, desde el 2003 se desempeña como Secretario General de la Organización Marítima Internacional.

bustible y los alimentos, todo se transporta alrededor del mundo a bordo de buques. El transporte marítimo mueve más del 90% del comercio mundial debido fundamentalmente a la superioridad sin parangón de los buques con respecto a todos los demás medios cuando se trata de transportar cantidades ingentes de manera eficaz en función de los costos, respetando el medio ambiente y en condiciones de seguridad.

El transporte marítimo posiblemente sea el más internacional de todos los grandes sectores económicos mundiales. El entramado de gestión y propiedad de un buque puede estar basado en varios países. No es extraño que los propietarios, gestores, expedidores, arrendadores, aseguradores y sociedades de clasificación, por no hacer referencia a los oficiales y tripulantes, sean todos de nacionalidades diferentes y que ninguno sea del país cuyo pabellón ondea en la popa del buque. Los buques pasan toda su vida útil moviéndose de un ámbito jurisdiccional a otro, muy frecuentemente alejados de los límites territoriales del país donde están registrados, transportando las materias primas, mercancías y productos que constituyen la base de la economía mundial.

Por tanto es totalmente lógico contar con un marco de normas internacionales para reglamentar el transporte marítimo – siendo estas normas que puedan ser adoptadas y aceptadas por todos –. De no contarse con normas reconocidas y aceptadas internacionalmente podríamos encontrarnos con la absurda situación de que un buque que zarpa del país A con carga destinada al país B, que se ajuste totalmente a las disposiciones impuestas por el país A con respecto al proyecto, construcción, equipo, tripulación y gestión, encuentre que el país B tiene sus exigencias propias, diferentes de las del país A. Está claro que debe haber un enfoque común que haga posible que los buques puedan navegar alrededor del mundo y que los países que abren sus puertos a buques extranjeros puedan estar seguros de que con ello no se exponen a riesgos inaceptables por lo que respecta a la seguridad y la protección marítimas y la preservación de su medio ambiente.

El primer intento al respecto se remonta a mucho antes de la constitución de la Organización Marítima Internacional (OMI). A mediados del siglo XIX se empezaron a adoptar diversos acuerdos marítimos internacionales. Por ejemplo, en 1863 por medio de un tratado se adoptaron ciertos procedimientos náuticos comunes que debían seguir los buques cuando se avistaran, con miras a evitar los abordajes, el cual fue rubricado por cerca de 30 países. Fue el tristemente famoso hundimiento del Titanic,

en 1912, lo que dio lugar a la primera versión del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS), el cual si bien totalmente modificado y actualizado, y hoy en día bajo la responsabilidad de la OMI, sigue siendo el instrumento internacional más importante en materia de seguridad marítima.

No obstante fue necesario esperar a que se constituyera la OMI para contar con un organismo internacional con competencia reconocida para abordar estas cuestiones. Desde su fundación, el cometido principal de la Organización ha sido elaborar y mantener actualizado un marco normativo amplio para el transporte marítimo internacional. Si bien en sus comienzos su mandato estaba limitado a cuestiones relativas a la seguridad, posteriormente éste se ha ido ampliando hasta englobar ahora temas pertinentes al medio ambiente, de índole jurídica, relativos a la cooperación técnica y otros referidos a cuestiones tales como qué se ha de hacer con los polizones o cómo se han de transmitir a las autoridades en tierra los manifiestos de carga, los actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques y, más recientemente, la cuestión de la protección marítima.

La OMI es un organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene su sede en el Reino Unido. El Convenio constitutivo de la OMI se adoptó en Ginebra en 1948 y la Organización vio la luz 10 años después, una vez que el número de ratificaciones del Convenio constitutivo alcanzó la cifra prescrita para su entrada en vigor. En la actualidad son 167 los Estados Miembros de la OMI además de tres Miembros Asociados y participan también en su labor una diversidad de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

La declaración de misión de la OMI es “Una navegación segura, protegida y eficiente en mares limpios”, y detrás de un enunciado tan sencillo subyace una estructura minuciosa, multifacética y algunas veces compleja, proyectada con el solo objetivo de alcanzar esta meta.

Los Gobiernos Miembros junto con las organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales envían a sus expertos marítimos a las altamente especializadas reuniones de los Comités y Subcomités de la OMI, cada uno de los cuales tiene un programa bien definido. Las reuniones, en las que participan todos, se prolongan como mínimo una semana, si bien algunas duran más, y en las mismas se trata de llegar a acuerdos sobre cuestiones que normalmente son de naturaleza jurídica o técnica que afectan al transporte marítimo internacional. La actualización o revisión de las

normas existentes o la adopción de nuevas reglas puede venir dada por un siniestro marítimo que ha planteado cuestiones específicas o porque se han adquirido nuevas experiencias o se han desarrollado nuevas tecnologías que han de ser reglamentadas o, tal como ocurre cada día más, porque se decide adoptar un enfoque anticipador que recomienda que las normas existentes se revisen a la luz de nuevos datos o de resultados de investigaciones que indican que las reglas han de ser más rigurosas o que han de revisarse.

La adopción de reglas nuevas o la enmienda de las existentes puede tener repercusiones importantes para el sector del transporte marítimo, ya sea porque haya que instalarse nuevo equipo en los buques o porque se han de adoptar nuevos procedimientos a fin de dar cumplimiento a las mismas. Los Estados de abanderamiento, ribereños y rectores de puertos también tienen que adoptar medidas para dar cumplimiento a las nuevas prescripciones las cuales, en esencia, tienen como objetivos primarios proteger la vida humana en el mar y la preservación del medio ambiente marino.

El resultado directo de la labor reglamentaria de la OMI es un conjunto amplio de convenios internacionales, complementado literalmente por cientos de directrices y recomendaciones que, en conjunto, rigen cada una de las facetas del sector del transporte marítimo.

De manera amplia las medidas adoptadas por la OMI se podrían dividir en tres categorías. En primer lugar estarían aquéllas destinadas fundamentalmente a la prevención de accidentes, siniestros y daños al medio ambiente que puedan ser causados por los buques. En esta categoría podrían incluirse los convenios destinados a establecer criterios para el proyecto y la construcción de buques, los equipos de a bordo, su funcionamiento y dotación, siendo el más importante de éstos el Convenio SOLAS, si bien también había que incluir el Convenio MARPOL, para prevenir la contaminación causada por los buques, y el Convenio sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar.

Seguidamente hay que hablar del conjunto de medidas que, partiendo de que a pesar de los esfuerzos de todas las partes interesadas sigue habiendo accidentes, tienen como objetivo mitigar sus efectos negativos. Estamos hablando de las reglas relativas a las comunicaciones de socorro y seguridad, la provisión de medios de búsqueda y salvamento y de mecanismos para operaciones de respuesta y limpieza en casos de derrames de hidrocarburos. En este grupo estarían el Convenio internacional de

búsqueda y salvamento y el Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos.

En el último grupo estarían englobadas las reglas relativas a qué es lo que pasa inmediatamente después de que ocurran accidentes, en especial, a establecer un mecanismo para velar por que quienes sufren las consecuencias de accidentes sean debidamente indemnizados. En este grupo está el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, el Convenio sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos y el recientemente revisado Convenio de Atenas, que reglamenta la responsabilidad e indemnización con respecto al transporte de pasajeros y sus equipajes por mar.

La mayor parte de los convenios de la OMI se adoptaron décadas atrás y desde entonces la mayoría se han actualizado y mejorado. No obstante, los primeros años de este nuevo milenio han sido testigos de la adopción de tres nuevos convenios: un convenio que regula la responsabilidad civil nacida de daños debidos a la contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques (Convenio sobre el Combustible de los Buques), un convenio que regula la utilización de sustancias perjudiciales en los sistemas antiincrustantes utilizados para revestir los cascos de los buques a fin de evitar que se adhieran organismos marinos, que entrará en vigor el 17 de septiembre de 2008, y un convenio para evitar los efectos perjudiciales de las especies acuáticas que se transportan de un lugar a otro en el agua de lastre, que tienen potenciales consecuencias ecológicas devastadoras para el medio ambiente donde son liberadas estas nuevas especies.

También ha sido importante en años recientes la importancia asignada a las medidas para la protección marítima, habiéndose adoptado en 2002 un nuevo capítulo del Convenio SOLAS dedicado a la protección marítima, mediante el que se da carácter obligatorio a un nuevo Código para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias además de la adopción de dos nuevos protocolos en 2005, mediante los que se enmendaron los denominados instrumentos para la represión de actos ilícitos, ampliando en gran medida la lista de actos ilícitos contra los buques (y las plataformas fijas) y mediante los que, por vez primera, se faculta a realizar visitas y registrar buques de pabellón extranjero en alta mar, de los que se sospecha que participan en actividades terroristas.

Asimismo, la OMI en mayo de 2007, adoptó un nuevo Convenio sobre remoción de restos de naufragio el cual, una vez que entre en vigor, constituirá la base jurídica en la que se disponen los derechos y obligaciones de los Estados y de los propietarios de buques en relación con todo resto de naufragio y carga hundida o a la deriva que pueda constituir un riesgo para la navegación o una amenaza para el medio marino de los Estados ribereños. También se tiene previsto adoptar en 2009 un nuevo instrumento para reglamentar el reciclaje de buques, que contendrá reglas relativas al proyecto y la construcción de los buques nuevos así como otras destinadas al sector del reciclaje de buques, a fin de velar por la retirada sin problemas de los buques que hayan alcanzado el final de su vida útil.

La lista de los temas propios del transporte marítimo que están dentro del ámbito de competencias de la OMI es inmensa, si bien no todo lo relativo al transporte marítimo está dentro de su mandato. La OMI no es competente para ejercer funciones de vigilancia ni tiene el mandato ni tampoco la capacidad para colocar equipos de inspectores a bordo de los buques y comprobar que cumplen las normas internacionales. La OMI no es “operativa” en el sentido de que no aborda de forma directa los sucesos y accidentes marítimos tales como varadas, abordajes, explosiones, estando disponible las 24 horas del día. La OMI tampoco es un tribunal y, al contrario que la Corte Internacional de Justicia, de La Haya, o el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, de Hamburgo, no tiene potestad para resolver disputas. Asimismo las cuestiones relativas a las aguas territoriales, zonas económicas exclusivas o derechos de pesca son reglamentadas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y son propias del ámbito de competencias de las Naciones Unidas o de otras organizaciones internacionales.

No obstante, la OMI insiste en la necesidad de implantar sus convenios. La Organización no está muy representada en el terreno, es uno de los organismos especializados más pequeños del sistema de Naciones Unidas, con una plantilla de 300 funcionarios en su sede londinense, procedentes de alrededor de 50 países, y con pequeñas oficinas regionales en Kenya, Ghana, Côte d’Ivoire y Filipinas.

Se parte de la base de que no todos sus Miembros tienen la misma capacidad para implantar las medidas acordadas en la OMI. Si bien unos carecen de recursos y otros de los conocimientos necesarios, algunos se ven afectados por ambos problemas. A estos efectos la OMI puso en marcha un programa amplio de cooperación técnica con el objetivo de determinar

las necesidades particulares de los países Miembros con escasos recursos y emparejarlas con los ofrecimientos de ayuda y asistencia de quienes se encuentran en mejor situación. Por lo general esto supone impartir formación y llevar a cabo cursillos y seminarios sobre cuestiones específicas a nivel nacional o regional. La OMI también ha fundado tres centros educativos, en Malmö, Malta y Trieste, especializados en cuestiones marítimas que tienen como finalidad principal ofrecer educación avanzada en cuestiones marítimas a estudiantes de países menos desarrollados.

La adopción del Plan voluntario de auditorías de los Estados Miembros de la OMI también contribuirá en gran medida a mejorar la implantación. Las primeras auditorías se realizaron a finales de 2006 y hasta ahora han sido 15 los países auditados. El objetivo es poner a disposición del Estado Miembro en cuestión los resultados de una evaluación amplia y objetiva de cómo implanta los instrumentos técnicos clave de la OMI comprendidos dentro del Plan. La idea subyacente es incrementar la seguridad en el mar y la protección del medio ambiente a través de medidas positivas, que no negativas, con miras a eliminar el transporte marítimo deficiente. El Plan permitirá a la OMI enfocar su asistencia técnica hacia las necesidades de los países en cuestión más prioritarias y para las que sea más beneficiosas.

Además del papel de la OMI por lo que respecta a adoptar reglas relativas al transporte marítimo y prestar ayuda en la implantación de las mismas a través de su programa de asistencia técnica, se ha de tener presente que, independientemente de la función primordial que desarrollan los buques como medio de transporte del comercio mundial, las actividades marítimas también constituyen una fuente importante de ingresos para muchos países en desarrollo. De hecho estos países ahora mismo a la cabeza, a nivel mundial, en algunos de los sectores auxiliares más importantes, incluida la matriculación de buques, la provisión de tripulantes y el reciclaje de buques. También tienen un papel importante como propietarios y gestores de buques, en el ámbito de la construcción y reparación de buques y en el de los servicios portuarios, entre otros – y su peso en la OMI está ajustado a esta nueva realidad –.

No hay duda de que los transportes y las comunicaciones son vitales para un desarrollo sostenible a nivel global. Y si las ventajas resultantes de la globalización han de beneficiar a cada uno de los países, todos han de poder estar en condiciones de desarrollar una función activa y plena en el sistema de distribución y dotarse de sólidas infraestructuras de transporte

y a estos fines han de trabajar al unísono con un espíritu de cooperación internacional. Su activa participación en la OMI es uno de los mejores métodos para llevar a cabo este cometido.

Podría decirse que, en muchos aspectos, las cuestiones más importantes que actualmente afectan al transporte marítimo mundial son similares a las que actualmente se enfrenta la sociedad en su conjunto y, al igual que en cualquier otro sector, las cuestiones de la seguridad y del respeto al medio ambiente se examinan actualmente con una intensidad sin precedentes en tanto la humanidad se va convenciendo de que este planeta que habitamos no nos pertenece y no podemos hacer con sus recursos lo que nos plazca. Se debe garantizar que las actividades propias del transporte marítimo son respetuosas con el medio ambiente y tienen carácter sostenible – incluido todo el ciclo –, desde el proyecto del buque, su construcción y equipamiento pasando por su explotación, hasta su destino final una vez que ha terminado su vida útil.

En la OMI estamos comprometidos a hacer todo lo que nos corresponde a este respecto. Cada año celebramos el Día Marítimo Mundial que constituye una oportunidad para poner de relieve un aspecto particular de este sector y la labor de la OMI. El Consejo de la OMI acordó que el lema para 2007 sería: “La respuesta de la OMI a los retos ambientales actuales”. Este lema ha constituido la base de una serie de actividades mediante las que se ha llamado la atención sobre los problemas en este contexto y la labor realizada por la Organización y por la comunidad marítima para darles respuesta y solventarlos.

La protección del medio ambiente es una cuestión que todos debemos tomar con la mayor seriedad. La labor de la OMI y la que desarrollan otras partes solamente será eficaz si las medidas adoptadas son aceptadas e implantadas en general por todos los interesados.

Es un hecho que, hoy en día, vivimos en una sociedad globalizada que se apoya en una economía igualmente globalizada y que esa economía no podría funcionar de no ser por los buques y el transporte marítimo. En la actualidad los buques constituyen unas unidades modernas y técnicamente avanzadas y la OMI ha desarrollado y desarrolla una función importante por lo que respecta a moldear ese medio laboral. ■

ACUERDO DE NUEVA YORK.

El Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la Conservación y Ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces migratorios

JORGE BERGUÑO*

Resumen

Respondiendo al esfuerzo considerable desplegado por un grupo de Estados costeros, después de la CNUMAD, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a una conferencia sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias en 1993 a fin de identificar y evaluar los problemas existentes, y considerar los medios para mejorar la cooperación pesquera en esas especies. El Acuerdo sobre la Aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar Relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y de las poblaciones de Peces Altamente Migratorias adoptado por la Conferencia el 10 de agosto de 1995 es examinado en su secuencia con la Convención de Ginebra de 1958 sobre Pesca en Alta Mar y Conservación Biológica, y con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR). Este ensayo sostiene que tanto la CONVEMAR como el Acuerdo de Aplicación de 1995 son actualmente derecho internacional consuetudinario. No obstante, el autor también sostiene que el foro privilegiado para examinar en profundidad los nuevos desafíos interdisciplinarios al orden público de los océanos es la Reunión de las Partes de la CONVEMAR.

Abstract

Pursuant to considerable efforts deployed by a group of coastal States, following UNCED, the UN General Assembly convened a conference on straddling and highly migratory stocks in 1993 to identify and assess existing problems, and consider means of improving fisheries cooperation on the above mentioned stocks. The UN Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea relating to the Conservation and Management of Straddling Stocks and Highly Migratory Fish Stocks adopted by the Conference on 4 August 1995 is examined in the sequence of the 1958 Geneva High Seas Fishing and Biological Conservation, and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). This essay maintains that both the UN Convention on the Law of the Sea, and the 1995 Agreement for its Implementation are currently customary international law. Notwithstanding, the author also maintains that present challenges, including new uses of the oceans, require that the Parties to UNCLOS act as the privileged forum for the in-depth examination of new interdisciplinary challenges to the public order of the oceans.

* Abogado, Master en Asuntos Públicos y Ph.D. en Asuntos Internacionales. Actualmente se desempeña como Jefe de la Unidad de Coordinación Ministerio de RR.EE./Instituto Antártico Chileno, y como Agente de Chile ante el Tribunal del Mar y Coordinador Nacional del caso Pez Espada.

Este fundamental Acuerdo tiene su origen en la inquietud de un grupo de países costeros que enfrentaban el desafío creciente de actividades no reguladas de flotas pesqueras a distancia en áreas adyacentes a sus Zonas Económicas Exclusivas. La pesca no regulada determinaba que, en numerosas zonas de alta mar colindantes con las ZEE, el impacto de las actividades depredadoras socavaba la eficacia de las medidas que esos países costeros pudiesen adoptar al interior de sus espacios jurisdiccionales. El marco legal representado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 estaba severamente limitado en su aplicación por interpretaciones y prácticas de Estados que concebían la alta mar como el último bastión de las “libertades del mar”, ignorando el alcance normativo del artículo 87 que proclama: “La libertad de la alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por otras normas de derecho internacional”.

Las opciones para revertir esta situación eran inciertas. La lógica jurídica formal prescribía la reapertura de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, para clarificar su normativa y fortalecer las normas de conservación de los recursos vivos en la alta mar. Esta iniciativa tropezaba con la oposición de muchos países y no era practicable mientras persistiesen desacuerdos fundamentales sobre la aplicación de la Parte XI de dicha Convención. Tendencias hacia la generación, mediante la práctica de los Estados, de nuevas normas consuetudinarias comenzaron a emerger, siendo la más visible y pronunciada, la noción de un “Mar Presencial” adyacente a la ZEE, estrategia interesante a largo plazo que podía comprometer la unidad del derecho del mar.

Un grupo de países, liderados por Canadá, propiciaron la adopción de ciertos principios fundamentales para la conservación de los “stocks compartidos” o transzonales y de las especies altamente migratorias en la Conferencia Internacional de Expertos Legales celebrada en Saint John’s, Terranova, en septiembre de 1990. Esta reunión demostró que, si bien Canadá y Chile tenían un interés primordial en la conservación de las poblaciones de peces transzonales, un grupo mayoritario de países costeros deseaba la regulación de los recursos pesqueros altamente migratorios.

En mayo de 1991, con ocasión de un seminario propiciado por la Secretaría de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), en una reunión paralela, Chile, Canadá y Nueva Zelanda suscribieron la “Declaración de Santiago” que ampliaba y precisaba los principios de Saint John’s en tér-

minos que ya anticipaban algunos contenidos del futuro “Acuerdo de Nueva York”¹.

Los principios enunciados por el documento de Santiago fueron elaborados por una reunión de expertos legales convocada por el Departamento de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar de Naciones Unidas realizada poco después en Nueva York y reflejada posteriormente en la publicación sobre el régimen de pesca en la alta mar. En esta ocasión, Argentina se integró al grupo del documento de Santiago².

Durante el proceso de preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas y el Desarrollo, se presentó en Ginebra el documento revisado L.16, patrocinado por Argentina, Barbados, Canadá, Chile, Guinea, Guinea-Bissau, Islandia, Kiribati, Nueva Zelanda, Perú, Samoa, Islas Salomón y Vanuatu. Obtuvo finalmente la adhesión de 60 países, pero la oposición de la Unión Europea dejó el texto del Programa 21 entre corchetes. El desenlace, en la Conferencia de Rio de Janeiro, tras un debate inicial en el Plenario presidido por Tommy Koh, Singapur, el Mediador Tucker Scully (Estados Unidos) obtuvo el consenso necesario para solicitar a la Asamblea de las Naciones Unidas la convocatoria de una conferencia especial que completara, clarificara y fortaleciera las obligaciones de los Estados que pescan en la alta mar estipuladas en la CONVEMAR. En la Asamblea General, la Unión Europea intentó ampliar el debate a la pesca excesiva en las ZEE y la resolución convocatoria de la conferencia no mencionó que su objetivo era exclusivamente la alta mar, pero este tropiezo no tuvo repercusión en la Conferencia de Nueva York.

El Programa 21 de la Conferencia de Rio, una vez aprobado, reflejaba las posiciones de los ribereños. La Declaración de Cancún sobre Pesca Responsable planteaba una plataforma latinoamericana sobre estos temas, construida i.a. sobre numerosas declaraciones y pronunciamientos de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) incluyendo la Declaración Ministerial de Quito de 1987.

¹ Fauteux, Paul. “L’initiative juridique canadienne sur la pêche en haute mer”. *Canadian Yearbook of International Law* 1993; 31:33-86.

Orrego Vicuña, Francisco. “The United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks”. *The changing international law of high seas fisheries*. Cambridge (UK), 1999; 119-144.

Berguño, Jorge. “La pesca en los mares del sur”. *Los cincuenta años de la tesis chilena de las 200 millas marinas (1947-1997)*. Santiago: Universidad Central de Chile, 1998; 121-141.

² Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, United Nations. *The Law of the Sea. The Regime for High-Seas Fisheries. Status and Prospects*. New York, 1992.

Un importante aporte provino de la Consulta Técnica sobre Pesca en Alta Mar, convocada por la FAO en Roma, en septiembre de 1992. Se organizó en cooperación estrecha con la División de las Naciones Unidas de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar. Uno de los acuerdos importantes adoptados por la Consulta Técnica fue la decisión de proceder a la elaboración de un Código de Conducta sobre Pesca Responsable, haciéndose eco de una aspiración expresada en la Declaración de Cancún aprobada por los países latinoamericanos. La FAO reconoció que alrededor del 70% de la población de peces había sido objeto del impacto de una pesca excesiva, que el exceso de capacidad, las técnicas depredadoras y la falta absoluta de control requerían una urgente rectificación de las tendencias y prácticas de la pesca mundial. La FAO inició un programa paralelo y complementario de trabajo que condujo a la elaboración del Código Internacional de Conducta de la Pesca Responsable adoptado por consenso en la Conferencia de la FAO por Resolución 4/95 de 31 de octubre de 1995 y del Acuerdo para el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que pescan en Alta Mar, adoptado asimismo por consenso mediante resolución 15/93 de 24 de noviembre de 1993.

Durante la preparación de las negociaciones del Acuerdo de Nueva York, los Subsecretarios de Relaciones Exteriores, Pesca y Economía de Chile concordaron en la necesidad de elaborar una estrategia nacional e internacional para hacer frente a estos desafíos, considerando en particular el fuerte impacto de la pesca no regulada en la alta mar del Pacífico Sur-oriental. La Subsecretaría de Pesca de Chile convocó a una Conferencia de los Ministros de Pesca del Hemisferio Americano³. Los objetivos que se perseguían mediante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias fueron aprobados como Metas Ministeriales por el Presidente Patricio Aylwin.

Durante la negociación de la Conferencia, que se desarrolló en 6 sesiones, desde julio de 1993 a agosto de 1995 con dos reuniones intersesionesales, en Buenos Aires y en Ginebra, el papel más activo fue jugado por el Grupo Central o de Iniciativa (*Core Group*) constituido por los signatarios iniciales de la Declaración de Santiago (Chile, Canadá y Nueva Zelanda) a

³ Primera Reunión de Ministros de Pesca de las Américas (*First Meeting of Fisheries Ministers of American Countries*), Santiago, 1 de diciembre 1992. Declaración de Andrés Couve, Chile, 21-31.

los cuales se incorporaron desde el comienzo Argentina e Islandia, y posteriormente Noruega y Perú. Un círculo más amplio de apoyo se extendía a los países afines (*Like Minded*) que constituían la gran mayoría de la conferencia. La comunidad nacional e internacional apoyó resueltamente este esfuerzo de regulación de los espacios de alta mar. Las delegaciones gubernamentales chilenas estuvieron permanentemente acompañadas por representantes de los sectores pesqueros industriales y artesanales. La Comisión Permanente del Pacífico Sur, la Agencia Pesquera del Foro del Pacífico Sur y otros organismos con *status* de observadores jugaron un papel activo y relevante⁴.

El Presidente de la Delegación de Chile fue uno de los Vicepresidente de la Conferencia. El Grupo de Iniciativa logró el principal objetivo de la Conferencia: un instrumento internacional vinculante bajo la forma de un Acuerdo de Aplicación de la CONVEMAR.

La forma adoptada por el Instrumento sobrepasó ampliamente la posición de países que deseaban únicamente una “Declaración Interpretativa” de la CONVEMAR, entre ellos los principales países pesqueros a distancia y, por otra, algunos Estados que, como ocurría con Canadá y los Estados Unidos, no eran Partes de la Convención de 1982 y preferían un instrumento independiente. El Acuerdo de Nueva York comienza refiriéndose a la Convención de 1982 en su preámbulo y dispone en su artículo 4:

“Ninguna disposición en el presente Acuerdo se entenderá en perjuicio de los derechos, la jurisdicción y las obligaciones de los Estados con arreglo a la Convención. El presente Acuerdo se interpretará y aplicará en el contexto de la Convención y de manera acorde con ella”. La intencionalidad de esta norma imperativa ha sido confirmada y subrayada por una posterior Conferencia de Revisión del Acuerdo de Nueva York. La finalidad del Acuerdo de Aplicación no era, ni podía ser, sustituir la CONVEMAR sino asegurar, mediante la aplicación efectiva de sus disposiciones la “conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias”.

Para abordar en su marco histórico, político y jurídico la proyección del Acuerdo de Aplicación (1995) o Acuerdo de Nueva York, conviene colocar su gestación en la perspectiva de las tres etapas sucesivas representadas

⁴ Llanos Mansilla, Hugo. “Las 200 millas y sus consecuencias en el Derecho del Mar”. *Los cincuenta años de la tesis chilena de las 200 millas marinas (1947-1997)*. Santiago: Universidad Central de Chile, 1998; 11-20.

por las Convención de Ginebra de 1958, la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 y el Acuerdo de Aplicación de esta última Convención de 1995.

La Convención de 29 de abril de 1958 sobre Pesca y la Conservación de los Recursos Biológicos de la Alta Mar también estuvo precedida por una Conferencia Técnica Internacional de la FAO (1955) y fue igualmente adoptada por la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Marcó un avance del derecho internacional del mar: incorporó la libertad de pesca en la alta mar a un esquema conceptual que incluía derechos y obligaciones, si bien los derechos del Estado del pabellón se vieron realzados. Reconoció un “interés especial” del Estado costero limitado a la “conservación de los recursos” pero no aceptó el concepto propuesto por Islandia de un “derecho preferente” del Estado costero a los recursos adyacentes a su mar territorial. No prosperó la recomendación de “abstención de pesca” como forma de restablecer la productividad marina apoyada por Canadá y los Estados Unidos. Este precario avance resultaba inoperante por la falta de acuerdo sobre la extensión y límites de los espacios marítimos jurisdiccionales, materia que fue abordada por la II Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, reunida en Ginebra del 17 de marzo al 26 de abril 1960. Por escaso margen, no se obtuvo un consenso: la opción de 6 millas de mar territorial y 6 adicionales de pesca preferente, presentada conjuntamente por los Estados Unidos y Canadá, con enmiendas de Brasil, Cuba y Uruguay que contemplaban ciertas prioridades del costero más allá de las 12 millas, obtuvo 54 votos a favor y 28 en contra (incluyendo los tres signatarios de la Declaración de Santiago de 1952: Chile, Ecuador y Perú)⁵.

La Convención de 1982 dio un paso decisivo en la protección del medio marino y de sus recursos vivos. Definió los espacios marinos, su respectivo estatuto jurídico y los ámbitos de competencia estatal con bastante especificidad. Paralelamente desarrolló un enfoque por especies, considerando la unidad de las poblaciones, que estableció derechos e impuso obligaciones al Estado costero. A su vez, definió en forma más general y abarcadora las obligaciones de todos los Estados respecto a los recursos vivos marinos situados en la alta mar. La Convención de 1982 también consagraba la libertad de pesca que quedaba, no obstante, sujeta a las dis-

5 Gutiérrez Olivos, Sergio. *Mar territorial y derecho moderno*. Santiago, 1955.
Llanos, Hugo. *La creación del nuevo Derecho del Mar. El aporte de Chile*. Santiago, 1991.

posiciones de dicha Convención y endosaba el objetivo de máximo rendimiento sostenible aunque calificado “con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, incluidas las necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas y las necesidades especiales de los Estados en desarrollo y teniendo en cuenta las modalidades de la pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera otros estándares mínimos internacionales generalmente reconocidos”. La gran diferencia con la Convención de 1958, que mantenía la *summa divisio* entre el mar territorial y la alta mar (Lucchini/Voelckel: 1996), está en el enfoque global: “Conscientes de que los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto” proclama el Preámbulo de la CONVEMAR⁶.

Durante la negociación del Acuerdo de 1995, el Presidente de la Delegación de Chile propició la revisión del concepto de “máximo rendimiento sostenible”, herencia en la CONVEMAR de la Convención de 1958, generando un amplio debate sobre el tema y el establecimiento de un grupo de trabajo que avanzó en forma interesante en el desarrollo de la aplicación del concepto precautorio. En su declaración política inicial, la Delegación de Chile manifestó que el centro de gravedad del ejercicio de un acuerdo complementario o de aplicación de la CONVEMAR consistía en aplicar la obligatoriedad y disciplina de los artículos 61 y 62 de la Convención a las normas de la Parte VII. Sección 2 concerniente a la administración de los recursos vivos marinos de la alta mar. Los países pesqueros a distancia sostuvieron, invocando la unidad biológica de las poblaciones como *ratio* para una gestión multilateral de los recursos que, aún reconociendo que los términos de referencia de la negociación la orientaban hacia la alta mar, un enfoque funcional requería que se analizara también la idoneidad de la administración de los recursos en las ZEE por los Estados ribereños. Reconociendo el mérito de la unidad biológica, esa postura fue rechazada por abrumadora mayoría en una etapa temprana de la negociación⁷.

En la secuencia marcada por la Convención de 1958, la Convención de 1982 y el Acuerdo de Aplicación de 1995 se manifiesta una evolución peculiar del derecho internacional del mar. Distinguidos autores han interpretado el encadenamiento de estos acuerdos como una lectura di-

⁶ Lucchini, Laurent/Voelckel, Michel. *Droit de la Mer; Tome 2. Délimitation, Navigation et Pêche*. Paris, 1996; 428.

⁷ Couve, Andrés. “Negociaciones sobre la pesca en alta mar”. Conferencia: *Los intereses pesqueros de Chile en alta mar*. Santiago, 27 mayo 1996; 6-7.

ferente en cada tiempo de las normas internacionales, en que la nueva sensibilidad va modelando la *opinio juris*, según pautas trazadas por la propia CONVEMAR en su Preámbulo que menciona sucesivamente las Conferencias de Naciones Unidas de 1958 y 1960, la interdependencia de los problemas de los espacios marinos, los principios incorporados en la resolución 2749 (XXV) y las normas y principios de derecho internacional general aplicables a materias no reguladas por la Convención; y lo dispuesto en el artículo 311 sobre la relación con otras convenciones y acuerdos internacionales⁸.

El Presidente de la Conferencia del Acuerdo de Nueva York, Satja Nandan, formuló algunas declaraciones interpretativas que son indudablemente muy valiosas para velar por la correcta aplicación del Acuerdo de 1995. El 15 de julio 1993 hizo presente la necesidad de que los regímenes de conservación se aplicasen en forma coherente en todo el ámbito de distribución de la especie regulada. El 31 de marzo de 1994 reafirmó las responsabilidades del Estado ribereño bajo la CONVEMAR que debían ser fortalecidas y reforzadas por el Acuerdo de Aplicación. En su declaración final, durante la adopción del Acuerdo, descarta que el instrumento pudiese afectar el equilibrio de derechos y obligaciones de los Estados y mucho menos debilitar los derechos soberanos de los Estados costeros en sus Zonas Económicas Exclusivas⁹.

En este contexto deben interpretarse como malentendidos críticas formuladas al Acuerdo de Nueva York en algunos medios de comunicación, círculos empresariales y académicos¹⁰. El compromiso alcanzado en Río de Janeiro, bajo la mediación de los Estados Unidos, estipulaba que la totalidad del ejercicio negociador operaría bajo la égida de la CONVEMAR garantizaba ese resultado. El Acuerdo de 1995 era un instrumento separado, no era un protocolo ni requería la previa ratificación de la CONVEMAR. Sin embargo, sus lazos eran tan potentes, específicos y compulsivos como para asegurar que ningún aspecto, dominio o materia del Acuerdo de Aplicación escapa a la autoridad dominante de la CONVEMAR.

⁸ Freestone, David. "Principles Applicable to Modern Oceans Governance". *Workshop on High Seas Governance for the 21st Century*. New York City, 17-19 de octubre 2007; 15-17.

⁹ Orrego Vicuña, Francisco. *Op. cit.*, 172 notas pie de página.

¹⁰ Intervenciones de Rodrigo Sarquis, Luis Felipe Moncada y con matices Andrés Couve en la mencionada Conferencia: *Los intereses pesqueros de Chile en alta mar: Acuerdos Marítimos*. Artículo de Fernando Zegers, *El Mercurio*, Santiago, 1 de diciembre 1996.

Las primeras pautas y las sucesivas declaraciones interpretativas del Presidente Nandan, los primeros documentos introducidos por la Delegación de Chile aisladamente o en conjunto con las delegaciones del Grupo de Iniciativa (Proyecto de Convención) y las delegaciones de la CPPS (Modelo de Acuerdo Regional de Conservación y Pesca) formaron la médula de las propuestas del Presidente, que recibió asimismo documentación de las delegaciones ribereñas sobre los contenidos de los artículos 4, 5, 6 y 7 del Acuerdo de 1995. La actuación de delegaciones chilenas en los foros del derecho del mar y, muy particularmente, en las negociaciones en curso para la formación de una Organización Regional de Pesca en el Pacífico Sur se inspiran en los objetivos que tuvo Chile al impulsar la negociación del Acuerdo de Aplicación de 1955¹¹.

Algunos críticos han invocado principios de soberanía y considerado impropio, por ejemplo, que el principio precautorio se aplicase *mutatis mutandis* en las aguas jurisdiccionales. Leyendo la CONVEMAR, ¿puede sostenerse que las 200 millas son dominio reservado y que el cumplimiento de la obligación de conservar los recursos vivos es totalmente discrecional? Las delegaciones de los países ribereños impusieron la aplicación universal de los principios de precaución, enfoque ecosistémico, preservación de la biodiversidad, uso sostenible. La soberanía y las competencias jurisdiccionales que de ella emanan no pueden ser nunca contradictorias con el derecho internacional en el cual arraigan su fundamento y razón de ser. Para mayor claridad sobre el respeto irrestricto de las competencias del ribereño, entre las limitaciones a la aplicabilidad de los procedimientos de solución de controversias, el artículo 32 del Acuerdo de Nueva York señala tersamente: “El párrafo 3 del artículo 297 de la Convención será también aplicable al presente Acuerdo”.

La gran cuestión en juego en Nueva York, no suficientemente dirimida por la letra pero inmersa en el espíritu de la CONVEMAR, era si el peso las obligaciones de conservación recaía únicamente en los países costeros y las libertades de alta mar eran patrimonio exclusivo de los países pesqueros a distancia, pudiendo las Zonas Económicas Exclusivas ser socavadas bajo esa interpretación y las poblaciones de peces devastadas al cruzar la

¹¹ Argentina, Canadá, Chile, Iceland and New Zealand. *Draft Convention on the conservation and management of straddling fish stocks on the high seas and highly migratory fish stocks on the high seas*. Doc. A/CONF. 164 L. 11/Rev. 1, 28 de julio 1993.
Chile, Colombia, Ecuador and Perú. *Elements of an international agreement on the conservation and management of straddling fishstocks and highly migratory fish stocks on the high seas*. Doc. A/CONF. 164 L. 13, 16 de julio 1993.

línea de demarcación entre la ZEE y la alta mar. El Acuerdo de Aplicación desarrollaba equitativamente las obligaciones de las Partes de la CONVEMAR y sepultaba definitivamente la *summa divisio* de la Convención de 1958. Este efecto está bien identificado en otra publicación de la División del Derecho del Mar y Asuntos Oceánicos de las Naciones Unidas¹².

En la etapa final de la negociación, propuestas separadas de Rusia, Ucrania y Chile conjuntamente con Perú, propiciando el derecho preferente del Estado costero a establecer medidas provisionales de conservación en la alta mar no encontraron apoyo. Dos proyectos en el mismo sentido habían fracasado en las sesiones finales de la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y ninguno de ellos contó con el patrocinio de Chile. Es posible explicar esta iniciativa, que no obtuvo apoyo del “Core Group”, por una falta de comprensión del régimen que instituye el artículo 165 de la Ley de Pesca de Chile, cuya mecánica contempla, bajo condiciones estrictas, medidas provisionales por los eventuales daños producidos en áreas adyacentes a la biomasa de especies reguladas en la Zona Económica Exclusiva, excluyendo absolutamente toda aplicación fuera de dicha Zona.

Es importante tener presente que la aplicación provisional de medidas de conservación, respetando los espacios jurisdiccionales de la CONVEMAR, es también el fundamento del Decreto Supremo 123 que regula el acceso a los puertos chilenos. Los artículos 5 y 6 del Acuerdo de Aplicación de 1995 que establecen el principio precautorio y su aplicación contienen los elementos para que el Estado costero actúe, respondiendo a su interés especial en la conservación de las poblaciones de peces compartidas y transzonales, particularmente en el caso de medidas de conservación y ordenación precautoria aplicables a las nuevas pesquerías y pesquerías exploratorias, y a fenómenos naturales que tengan importantes efectos perjudiciales y no permitan mantener niveles de actividad pesquera que puedan amenazar la supervivencia de las poblaciones. Es evidente que en tales casos, el Estado ribereño tiene, no un derecho preferencial o especial, sino un interés y un deber de introducir medidas precautorias, con la salvedad establecida por el Acuerdo de 1995: “Las medidas de emergencia serán de carácter temporal y se basarán en los datos científicos más fidedignos de que se disponga”¹³.

¹² Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Office of Legal Affairs, United Nations. *The Law of the Sea. Obligations of States Parties under the United Nations Convention on the Law of the Sea and Complementary Instruments*. New York, 2004.

Las principales contribuciones del Acuerdo de Aplicación de 1995 al desarrollo progresivo del derecho internacional del mar son:

- a. El deber de cooperar como norma imperativa de conducta para los Estados costeros y los Estados pesqueros a distancia. Importa retener los parámetros de los artículos 7.3 (“hagan todo lo posible por convenir en medidas de conservación y ordenación compatibles en un plazo razonable” y celebren consultas “de buena fe y sin demoras”);
- b. La aplicación del criterio de precaución dentro de las ZEE y la Alta Mar, salvaguardando la especificidad de cada espacio marino;
- c. La compatibilidad de las medidas de conservación y ordenación.
- d. La tipificación de los deberes del Estado de pabellón respecto a sus barcos que pescan en alta mar y la facultad de Estados que no son del pabellón para cumplir también funciones en este dominio, incluyendo las que corresponden a los Estados del puerto.
- e. La definición de las funciones y atribuciones de las Organizaciones Regionales de Pesca (ORP).
- f. El reforzamiento de los mecanismos de solución de controversias.

La Conferencia de Revisión del Acuerdo de Nueva York arrojó un balance positivo del funcionamiento del Acuerdo y formuló un llamado a sus Estados Partes a mejorar el cumplimiento de sus disposiciones, y a los Estados costeros y pesqueros a distancia que no lo han ratificado aún a hacerlo, contribuyendo así a la aplicación homogénea y universal del derecho del mar. Existe una relación profunda entre la operatividad del Acuerdo y su representatividad, que ha mejorado indiscutiblemente desde el período en que celebró su Conferencia de Revisión. El Gobierno de Chile debiera comunicar oficialmente la aplicación provisional que efectivamente hace de los principios y normas del Acuerdo de 1995 y adelantar el proceso de aprobación legislativa.

Una nota final de advertencia. El Acuerdo de Nueva York es un hito en la evolución del derecho internacional y al igual que la CONVEMAR, puede considerarse “costumbre internacional”. Hay áreas del Acuerdo, compe-

¹³ 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. Artículo 6. Aplicación del criterio de precaución. Párrafos 6 y 7.

tencias del Estado del puerto, enfoque precautorio, que avanzan independientemente. No es eficaz en varios dominios: exceso de capacidad de flotas subsidiadas, pesca ilegal y no regulada; falta de rigor de los Estados y las ORP en la aplicación compatible de medidas de conservación; y no utilización de procedimientos de solución de controversias tales como el Tribunal Internacional del Mar. Salvo referencias a la biodiversidad y enfoque precautorio, no posee competencias relevantes para especies discretas y la fauna y flora de los fondos marinos. Los nuevos usos del mar, apenas mencionados o no previstos por la CONVEMAR, pertenecen a la Convención de 1982 y bien pudiera ser que la respuesta futura a muchos de esos problemas sea un nuevo Acuerdo de Aplicación, esta vez, del artículo 192 de la CONVEMAR: “Los Estados tienen la obligación de proteger y preservar el medio marino”. Sin disminuir la función coordinadora de la Asamblea General, o la ampliación de horizontes que significó el Acuerdo de Nueva York, todo hace aconsejable que sean los Estados Partes de la Convención de 1982 los que vuelvan a ocuparse de los problemas de los espacios marinos con una mirada de conjunto¹⁴. ■

¹⁴ *Workshop on High Seas Governance for the 21st Century*. 5.3 Mechanisms for addressing governance and regulatory gaps; 12-14.

RELEVANCIA DE LA COMISION PERMANENTE DEL PACIFICO SUR EN LA CONSOLIDACION Y PROMOCION DE LOS PRINCIPIOS DE CONVENCION DE NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHO DEL MAR DE 1982

GONZALO PEREIRA PUCHY*

Resumen

En el presente trabajo se hace un breve examen de los antecedentes de la Declaración de Santiago de 1952, de sus consecuencias posteriores hasta la adopción de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR) y de la contribución de la CPPS a la consolidación y promoción de los principios de la CONVEMAR.

Abstract

This paper examines the background of the Declaration of Santiago of 1952, from its consequences, up to the adoption of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) of 1982, and the contribution of the CPPS to the consolidation and promotion of the principles of the UNCLOS.

Introducción

La adopción de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 1982 (CONVEMAR) fue la culminación de un proceso de más de 30 años, en el cual se produjeron profundas transformaciones en el Derecho Internacional del Mar. En el curso de este proceso se crearon y desarrollaron nuevos principios y conceptos que revolucionaron esta rama del Derecho.

Un destacado rol en esta radical transformación cumplieron Chile, Ecuador y Perú, al adoptar osadas y pioneras medidas en relación al aprovechamiento y conservación de las riquezas existentes en el mar que baña sus costas, medidas que se tradujeron en instrumentos jurídicos que causaron un gran impacto a nivel internacional.

* Gonzalo Pereira Puchy, Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Valparaíso, Diplomado en Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y Magister en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso de Chile. Secretario General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

Estas medidas se expresaron tanto a nivel unilateral como multilateral. A nivel multilateral se emitió la Declaración sobre Zona Marítima, el 18 de agosto de 1952, conocida como la “Declaración de Santiago”. En la misma Conferencia en que se suscribió la “Declaración de Santiago”, se creó una Organización destinada a promover y defender los principios de dicha Declaración. Esta Organización, posteriormente adoptaría el nombre de Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS)¹.

En el presente trabajo se hace un breve examen de los antecedentes de la Declaración de Santiago de 1952, de sus consecuencias posteriores hasta la adopción de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR) y de la contribución de la CPPS a la consolidación y promoción de los principios de la CONVEMAR.

Antecedentes de la Declaración de Santiago de 1952

En cuanto a los espacios marítimos, tanto en Chile como en los demás países latinoamericanos, después de la independencia se aplicaron los criterios de carácter defensivo, aceptados comúnmente en el Derecho Internacional, es decir, la extensión de 3 millas² marinas para el mar territorial.

En el caso de Chile, el Código Civil de 1857, en su artículo 593, estableció expresamente la extensión del mar territorial. Conforme a dicho artículo, el mar adyacente hasta la distancia de una legua marina (tres millas), medida desde la más baja marea, era mar territorial y de dominio nacional. A su vez, en 1914 con motivo de la Primera Guerra Mundial, en Chile se dictaron dos Decretos (5 de noviembre y 15 de diciembre de 1914) que señalaban las 3 millas como mar territorial para efectos de neutralidad.

En el caso de Ecuador también se promulgó el Código Civil en 1857, con una disposición igual a la de Chile en lo referido al mar territorial (artículo 626 del Código Civil Ecuatoriano) y durante la Primera Guerra Mundial se estableció una zona de neutralidad de 12 millas marinas.

En Perú, el Decreto 1157 del 5 de agosto de 1840, en su artículo 3° estableció que “a todo buque no peruano le es prohibido pescar en las costas e islas pertenecientes al Estado, y que el se encontrare pescando a distancia de una legua fuera de puntas de los lugares prohibidos, incurriría en

¹ A la CPPS, integrada por Chile, Ecuador y Perú, se incorporó Colombia en el año 1979.

² Considerando que dicha distancia correspondía al alcance de un tiro de cañón.

la pena...” ... El Código Civil peruano de 1852, no hizo referencia al mar territorial. En el Código Civil de 1936, se señala que son del Estado el mar territorial, sus playas y la zona anexa, pero no fija su extensión, por lo que se mantenía la vigencia del Decreto 1157 de 1840.

Un interesante antecedente, respecto de la necesidad de romper con el concepto vigente del mar territorial de 3 millas, lo constituye lo expresado en 1918, en la Conferencia sobre “El Mar Territorial y las Industrias Marítimas”, de la Orden del Abogado de San Pablo, Brasil, por el tratadista argentino José León Suárez, quien señaló “es un clamor universal la necesidad de extender el mar territorial para toda clase de efectos; lo exige imperiosamente la seguridad de los países...; lo exige el comercio y lo exigen, sobre todo y ante todo la pesca y la caza, cuyos más valiosos ejemplares evolucionan el ciclo de su vida entre la extensión del mar territorial y el mar libre, solo separado de él por una división artificial e imaginaria del hombre pero constituyendo por su naturaleza y por su forma un conjunto único y sin solución de continuidad”³.

Por otra parte, en la Primera Reunión de Consulta de los Cancilleres Americanos, en 1939 en Panamá, se estableció una zona marítima de neutralidad alrededor del continente que alcanzaba hasta las 300 millas marinas. A esta Declaración se la considera un antecedente de la creación de zonas marítimas con competencias específicas, sin que necesariamente sean consideradas mar territorial.

En 1942, el Comité Jurídico Interamericano emitió un informe que recomienda la ampliación del mar territorial a 12 millas, eliminando la zona contigua. Este informe expresaba además que la doctrina de las 3 millas estaba obsoleta.

El año 1945 marca el inicio de una serie de reivindicaciones a nivel americano respecto de las plataformas continentales y las aguas que las cubren. El 28 de septiembre de 1945, se emiten las proclamaciones del Presidente Harry Truman de los Estados Unidos. La primera de ellas, proclamó la jurisdicción y control sobre los recursos naturales, subsuelo y el fondo del mar contiguo a sus costas. Se señaló, en la misma proclamación, que ésta no afecta el carácter de alta mar que tienen las aguas que cubren la planicie, ni el derecho de libre navegación. La segunda proclamación se refiere a los recursos vivos del mar.

³ Citado en Rivera Marfan, Jaime. *La Declaración sobre Zona Marítima de 1952 (Chile-Perú-Ecuador)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1968.

La Proclamación del Presidente Truman es un antecedente de la Declaración de Santiago de 1952, en cuanto a considerar la necesidad de conservar los recursos pesqueros en beneficio de las comunidades costeras, que las tienen como fuente de vida y como recurso alimenticio. La proclamación señaló, que ante la urgente necesidad de conservar los recursos pesqueros, “los Estados Unidos consideran propio establecer zonas de conservación explícitamente demarcadas en las cuales las actividades pesqueras serán sujetas a reglamento y control de los Estados Unidos”⁴.

Basándose en las proclamaciones norteamericanas, México y Argentina, reivindicaron sus plataformas continentales e insulares como territorio nacional (Declaración de 29 de octubre de 1945 y Decreto N° 14708/46 de 11 de octubre de 1946, respectivamente).

El 23 de junio de 1947, el Gobierno de Chile emitió una Declaración Oficial que, en sus “Considerandos”, hace mención expresa de los actos de los Gobiernos de los Estados Unidos, México y Argentina y proclama la soberanía nacional sobre los mares adyacentes a sus costas, cualquiera que sea su profundidad, en toda la extensión necesaria para reservar, proteger, conservar y aprovechar los recursos y riquezas naturales de cualquier naturaleza que sobre dichos mares, en ellos y bajo ellos se encuentren, estableciendo un límite de 200 millas marinas de distancia de las costas continentales chilenas. Esta Declaración marca un nuevo hito, por cuanto es la primera que fija expresamente un límite claro y preciso de las zonas que se reivindican.

A esta Declaración le siguió la emisión del Decreto N° 781 de 1° de agosto de 1947, por parte del Gobierno de Perú, mediante el cual extendió su soberanía hasta las 200 millas marinas, al igual que la proclamación chilena.

Los Decretos de Argentina, la Declaración chilena y el Decreto peruano, fueron objeto de Nota del Gobierno de los Estados Unidos. El 2 de julio de 1948, el Gobierno de los Estados Unidos expresó que, no obstante su simpatía por las consideraciones referidas a las proclamaciones del Presidente Truman, estima que los actos de estos tres países desconocen principios generalmente reconocidos por el Derecho Internacional a ésa fecha, por lo que se reserva sus derechos a los efectos de cada Decreto o Declaración.

⁴ Si bien los fundamentos de esta proclamación son los mismos de la Declaración de Santiago de 1952, esta última Declaración habla no sólo de la reglamentación y control de la pesca, sino que también de soberanía.

La tendencia continuó con las proclamaciones de los países centroamericanos de Costa Rica, Honduras y el Salvador⁵.

Con estos antecedentes, se efectúa la Primera Conferencia para la Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, en Santiago de Chile, desde el 11 al 19 de agosto de 1952, con las delegaciones de Chile, Perú y Ecuador y un observador de Colombia.

La Declaración de Santiago de 1952 sobre Soberanía Marítima

La realización de la Primera Conferencia para la Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur estuvo motivada por los problemas relacionados con la caza de la ballena. Tanto Chile como Perú consideraron que la Convención para la Caza de la Ballena⁶, aprobada en 1946, era discriminatoria en perjuicio de los países menos desarrollados, por lo que no ratificaron dicha Convención. Sumado a lo anterior, frente a las costas del Pacífico Sudeste se estaba desarrollando una creciente e indiscriminada actividad sobre la ballena por buques fábrica.

La preocupación por la preservación de las riquezas existentes en el mar se extendió a todos los recursos, aún cuando en esos años la situación no revestía la misma gravedad que en nuestros días. Esta motivación llevó a la firma de la Declaración sobre Zona Marítima de 1952, conocida como Declaración de Santiago, mediante la cual los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú “proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas⁷ desde las referidas costas”.

⁵ El Decreto N° 116 del 27 de julio de 1948 de Costa Rica proclamó la soberanía sobre el mar adyacente hasta las 200 millas marinas. El Decreto N° 96 de 28 de enero de 1950 de Honduras proclamó la soberanía sobre la plataforma y las aguas que la cubren y estableció la protección y control hasta 200 millas en el atlántico. El artículo 7 de la Constitución del 14 de septiembre de 1950 del Salvador dispuso que el territorio nacional incluye los mares adyacentes hasta las 200 millas marinas desde sus costas.

⁶ Con fecha 2 de diciembre de 1946 se aprobó la Convención para la Caza de la Ballena y un Reglamento, en la Conferencia Ballenera Mundial efectuada en Washington, Estados Unidos.

⁷ Se ha señalado como una de las razones por las cuales se utilizó la extensión de 200 millas, el hecho de que la caza de las ballenas, por parte de las empresas costeras se efectuaba mediante barcos que realizaban travesías de hasta 200 millas como máximo, debido a que tenían que regresar a puerto remolcando los cuerpos de los cetáceos y que dicho recorrido no podría durar más de 36 horas para evitar su descomposición. También se ha señalado la tesis de que a esa fecha se estimaba que la anchura de la Corriente de Humboldt se calculaba entre las 180 y 200 millas marinas (Chiriboga, Héctor. *Las ballenas en el Pacífico Sur Oriental*. Ecuador: Instituto Oceanográfico de la Armada del

Además de ser un instrumento jurídico, pionero en cuanto a romper con las tesis existentes hasta la fecha sobre los espacios marítimos, se ha destacado lo visionaria que fue para la época su justificación en cuanto a la necesidad de incorporar el concepto de conservación, a fin de que la explotación de las riquezas del mar se efectuara de manera sostenible⁸.

Con la Declaración de Santiago se abandona el fundamento meramente defensivo, para adoptar uno de carácter económico y de conservación, con miras a mejorar el bienestar de la población. Lo expuesto está claramente expresado en su Número I, al señalar que “los factores biológicos y geológicos que condicionan la existencia, conservación y desarrollo de la fauna y flora marítimas en las aguas que bañan las costas de los países declarantes, hacen que la antigua extensión del mar territorial sea insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de esas riquezas a que tienen derecho los países costeros”.

Es destacable el carácter *sui generis* de la soberanía que se pretende ejercer hasta la distancia mínima de 200 millas marinas. Este carácter está, en primer lugar, determinado por el fundamento de la Declaración, tanto en su parte Considerativa como su Número I. La misma Declaración señala que ella no significa el desconocimiento de las necesidades, limitaciones al ejercicio de la soberanía y jurisdicción establecidas por el derecho internacional, a favor del paso inocente e inofensivo a través de la zona señalada para las naves de todas las naciones.

La ambigüedad en cuanto a este aspecto llevó, incluso, a algunas diferencias entre los Estados suscriptores. Sin embargo, la naturaleza de esta soberanía distinta a la del mar territorial quedó definida como Zona Económica Exclusiva, en la posterior Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

Ecuador, 1972). Otro antecedente es que, al declararse la Segunda Guerra Mundial, el Presidente de los Estados Unidos, en septiembre de 1939, ordenó patrullar el mar hasta 200 millas de la costa norteamericana. En cuanto a esta decisión expresó que “las aguas territoriales se extienden hacia la distancia exigida por los intereses de los Estados Unidos, lo que no significa necesariamente las 200 millas patrulladas por los buques de guerra para vigilar las actividades de los barcos beligerantes”.

⁸ Al respecto, en la Sesión inaugural de la Conferencia, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Sr. Fernando García O., expresó “la experiencia dolorosa de una explotación no racional del mar en otras zonas nos lleva a preocuparnos de evitar que algo semejante puede ocurrir en el Pacífico Sur, a asociar nuestros esfuerzos para estudiar todas las medidas que tiendan a la preservación de nuestra riqueza marítima”. Citado en Rivera Marfan, Jaime. *La Declaración sobre Zona Marítima de 1952 (Chile-Perú-Ecuador)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1968.

En la misma Conferencia se tomó la decisión de crear La Organización de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur.

La Declaración de Santiago generó un gran impacto a nivel internacional y fue objeto de numerosas críticas, tanto de países como de juristas extranjeros. Se criticaba su desconocimiento al derecho internacional del mar vigente, al principio de libertad de los mares y, principalmente, la realización con carácter de exclusividad de la pesca en un área en que hasta ese momento existía absoluta libertad⁹.

Además del impacto internacional, la Declaración de Santiago tuvo consecuencias a nivel interno, al dar un gran impulso a la toma de conciencia en cada uno de los países suscriptores respecto a la importancia de ser ribereños del Océano Pacífico. Tanto en la industria privada como en los respectivos Estados se impulsó un mayor desarrollo del estudio científico y fomento de la explotación de los recursos del mar. En Perú se creó el Instituto del Mar del Perú, en Ecuador se creó el Instituto Nacional de Pesca y en Chile el Instituto de Fomento Pesquero. En las posteriores Conferencias sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur y Reuniones Ordinarias de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, se fue dando forma a un marco jurídico e institucional destinado tanto a la regulación de la actividad de caza y pesca en las zonas marítimas de los países firmantes de la Declaración, como a la estructuración de la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

Consecuencias posteriores a la Declaración de Santiago de 1952

Con posterioridad a 1952, el tema de la extensión de la soberanía hasta las 200 millas marinas fue tratado en diversos foros internacionales. Entre éstos, destacamos los resultados de la Tercera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos en el marco de la Organización de Esta-

⁹ Al respecto el jurista peruano Alberto Ulloa señaló “no se trata en el caso de Chile, Perú y Ecuador y de los países que han proclamado derechos sobre la plataforma de desconocer el derecho internacional, sino de continuar el proceso histórico del derecho en todas sus manifestaciones y el de todas las instituciones humanas, en el sentido de que el cambio de las condiciones de cada época impone variar las normas dentro de las cuales esas condiciones se manifiestan. Es un derecho nuevo que tiene como objetivos, fundamentos, realidades y concepciones que no existían antes. Son otras concepciones: los derechos humanos, el aprovechamiento de las riquezas de la naturaleza en beneficio del hombre. Son concepciones nuevas en derecho internacional”. Citado en Rivera Marfan, Jaime. *La Declaración sobre Zona Marítima de 1952 (Chile-Perú-Ecuador)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1968.

dos Americanos (OEA), en la cual se adoptó la Resolución XIII, conocida como “Principios de México sobre el Régimen Jurídico del Mar”, en la cual se señala que las tres millas de mar territorial son insuficientes, por lo que se justifica su ampliación, y que cada Estado tiene competencia para fijar su mar territorial hasta límites razonables atendiendo a factores geográficos, geológicos e ideológicos, así como a las necesidades de su población y a su seguridad y su defensa.

En el ámbito mundial, en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1958, en Ginebra, los tres países miembros de la CPPS decidieron seguir actuado conjuntamente, conforme a principios básicos comunes. La posición común se refirió a la extensión de la soberanía en el mar y al reconocimiento de la finalidad perseguida con esa tesis, esto es, el mejor derecho del Estado costero a adoptar medidas de conservación de los recursos vivos marinos. Este tema marcó una nueva tendencia y el inicio de un amplio debate, que se prolonga hasta nuestros días a nivel internacional.

La posición de Chile, Perú y Ecuador fue duramente atacada en el marco de la Conferencia, en la cual los debates se centraron, fundamentalmente, en dos aspectos, la anchura del mar territorial y la conservación de los recursos del mar. En la Conferencia se reflejó la opción mayoritaria de ampliar el mar territorial a 12 millas, aún cuando dicho criterio no haya logrado consenso. No obstante lo anterior, quedó claro que la regla de las tres millas estaba obsoleta. En cuanto a la conservación de los recursos del mar, la posición de los países miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur fue que el problema debía vincularse a la solución del tema del mar territorial. En la Conferencia se reconocieron los derechos de las naciones ribereñas, en cuanto a la adopción de medidas conjuntas con otros Estados para la conservación de la alta mar vecina a sus costas¹⁰.

¹⁰ Al término de la Conferencia las Delegaciones de Chile, Perú y Ecuador emitieron la siguiente Declaración conjunta:

“Los debates habidos y los diferentes acuerdos aprobados por esta Conferencia que directa o indirectamente se relacionan con la conservación y el aprovechamiento de los recursos vivos del mar, demuestran el reconocimiento creciente del derecho especial del Estado ribereño inherente a su posición geográfica.

Por esto, aunque se haya podido apreciar un cierto avance en favor de nuestras reivindicaciones marítimas, declaramos nuestra resolución de aprovechar cualquier oportunidad, sea en negociaciones con otros países, sea en futuras conferencias internacionales, a fin de que se establezca y se extienda un régimen del mar más justiciero, que salvaguarde de modo efectivo el reconocido derecho especial de los Estados ribereños para defender su economía y la subsistencia de sus poblaciones.

Subsisten las razones que han determinado, en los últimos tiempos, los actos legislativos y los acuerdos suscritos por Chile, Ecuador y Perú, a los que se ha adherido Costa Rica.

En la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1960, los países miembros de la CPPS (Ecuador, Perú y Chile, hasta esa fecha) nuevamente trabajaron una posición común para su participación. Sin embargo, no se logró mantener un criterio unánime entre los tres países en cuanto al carácter de la soberanía ejercida en las 200 millas. En el transcurso de la negociación los tres países miembros de la CPPS concordaron en fundamentar la soberanía de las 200 millas desde una perspectiva meramente económica.

La Conferencia no logró arribar a un consenso en cuanto a los conceptos de mar territorial, zona exclusiva de pesca y sus extensiones, por lo que se considera que dicha Conferencia terminó en un fracaso.

La Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR)

En la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1973-1982), se efectuó un profundo y amplio debate sobre todos los aspectos relativos al mar y se culminó con la adopción de uno de los instrumentos jurídicos internacionales más ambiciosos de la historia y considerado uno de los más importantes del siglo xx, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR)¹¹.

Uno de los principales temas debatidos¹² fue el nuevo régimen internacional de los espacios marítimos. Se definió y estableció el marco jurídico de

La falta de un consenso internacional lo bastante comprensivo, y justo, que reconozca y equilibre razonablemente todos los derechos e intereses, así como los resultados aquí obtenidos, dejan en plena vigencia el sistema regional del Pacífico Sur, que representa la protección de situaciones vitales para los países de esa región, mientras no se encuentren soluciones justas y humanas”.

¹¹ La CONVEMAR fue aprobada en la 182ª sesión plenaria, el 30 de abril de 1982, por 130 votos, 4 en contra y 17 abstenciones. El 10 de diciembre de 1982, en Montego Bay, Jamaica, se efectuó la ceremonia de firma. Estuvo abierta a la firma hasta el 9 de diciembre de 1984. En ese período fue firmada por 159 Estados. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, esto es un año después de haber recibido las 60 ratificaciones o adhesiones necesarias conforme a lo dispuesto en la misma Convención.

¹² La CONVEMAR aborda los siguientes grandes temas:

- Los espacios marítimos (mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, alta mar y plataforma continental).
- Los derechos de navegación, inclusive por los estrechos utilizados para la navegación internacional.
- La paz y la seguridad en los océanos y mares.
- La conservación y gestión de los recursos vivos marinos.
- La protección y preservación del medio marino.

mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, alta mar y plataforma continental. Desde la perspectiva de los países de la CPPS lo más destacado fue la consagración de la tesis de las 200 millas marinas de soberanía marítima¹³ con el establecimiento de la institución de la Zona Económica Exclusiva (ZEE)¹⁴. De la relevancia del establecimiento de esta institución se dejó constancia mediante una comunicación de los representantes de Colombia, Chile, Ecuador y Perú dirigida al Presidente de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el 28 de abril 1982:

“Las delegaciones de Colombia, Chile, Ecuador y Perú ante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se complacen en destacar que el reconocimiento universal de los derechos de soberanía y jurisdicción del Estado costero dentro del límite de 200 millas, consagrado por el proyecto de convención, constituye un logro fundamental de los países que integran la Comisión Permanente del Pacífico Sur, en concordancia con los objetivos básicos previstos en la Declaración de Santiago de 1952 emitida por la Conferencia diplomática sobre explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Sur celebrada por Chile, Ecuador y Perú en Santiago de Chile.

Dichos objetivos han sido recogidos y desarrollados por la Convención sobre el Derecho del Mar, la que incorpora al Derecho Internacional principios e instituciones esenciales para un más adecuado y justo aprovechamiento de los recursos contenidos en sus mares ribereños, en beneficio del desarrollo integral de sus pueblos, inspirados en el deber y el derecho de protegerlos y de conservar y asegurar para ellos esas riquezas naturales”¹⁵.

-
- La investigación científica marina.
 - Los fondos marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional.
 - Solución de controversias entre los Estados.

¹³ Aún antes de la entrada en vigencia de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, numerosos Estados ribereños promulgaron una nueva legislación referente al mar territorial y zona económica exclusiva, estableciendo límites de 12 y 200 millas respectivamente. Al 16 de noviembre de 1993 (fecha de la ratificación número 60 a la CONVEMAR), 129 Estados ribereños ya habían fijado su mar territorial de 12 millas, 91 habían proclamado zonas económicas exclusivas de 200 millas y 19 reivindicaron zonas de pesca hasta las 200 millas.

¹⁴ Artículo 55 de CONVEMAR: La zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido en esta Parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención.

Artículo 57 de CONVEMAR: La zona económica exclusiva no se extenderá más allá de doscientas millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

¹⁵ Documento A/CONF.62/L.143.

El tema de los espacios marítimos, a su vez, está directamente relacionado con la conservación y gestión de los recursos vivos marinos y el desarrollo sustentable de la actividad pesquera. La CONVEMAR contempla un conjunto de normas¹⁶ destinadas a asegurar la conservación y el desarrollo sostenible de la actividad pesquera tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva, estableciéndose la cooperación entre los Estados ribereños y los Estados que pesquen las mismas poblaciones de peces en el área adyacente, como la herramienta para lograr dicho objetivo. Estas normas confieren especial importancia a los organismos internacionales, regionales o subregionales apropiados, a través de los cuales se puede hacer efectiva la cooperación. Respecto a protección y preservación del medio marino, si bien existe un capítulo especial (Parte XII) referido a este importante tema, los principios y reglas de protección del medio ambiente y conservación de los recursos vivos marinos se encuentran a lo largo de todo el texto de CONVEMAR. En la Parte XII de CONVEMAR se establece una obligación general para los Estados de proteger y preservar el medio marino. Se contemplan medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina, además de reglas sobre cooperación mundial y regional; asistencia técnica y científica; vigilancia y evaluación ambiental;

¹⁶ Artículo 116: “Todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en la alta mar con sujeción a:

- a. Sus obligaciones convencionales;
- b. Los derechos y deberes así como los intereses de los Estados ribereños que se estipulan, entre otras disposiciones, en el párrafo 2 del artículo 63 y en los artículos 64 a 67; y,
- c. Las disposiciones de esta sección”.

Artículo 63 párrafo segundo. 2: “Cuando tanto en la zona económica exclusiva como en una área más allá de ésta y adyacente a ella se encuentren la misma población o poblaciones de especies asociadas, el Estado ribereño y los Estados que pesquen esas poblaciones en el área adyacente procurarán, directamente o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales apropiadas, acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en el área adyacente”.

Artículo 64 párrafo primero: “El Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región las especies altamente migratorias enumeradas en el Anexo I cooperarán, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva. En las regiones en que no exista una organización internacional apropiada, el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales capturen esas especies en la región cooperarán para establecer una organización de este tipo y participar en sus trabajos”.

Artículo 117: “Todos los Estados tienen el deber de adoptar las medidas que, en relación con sus respectivos nacionales, puedan ser necesarias para la conservación de los recursos vivos de la alta mar, o de cooperar con otros Estados en su adopción”.

Artículo 118: “Los Estados cooperarán entre sí en la conservación y administración de los recursos vivos en las zonas de la alta mar. Los Estados cuyos nacionales exploten idénticos recursos vivos, o diferentes recursos vivos situados en la misma zona, celebrarán negociaciones con miras a tomar medidas necesarias para la conservación de tales recursos vivos. Con esta finalidad cooperarán, según proceda, para establecer organizaciones subregionales o regionales de pesca”.

y normas sobre ejecución y cumplimiento. Un importante aspecto que contempla la Parte XII se refiere a las Reglas Internacionales y Legislación Nacional para Prevenir, Reducir y Controlar la Contaminación del Medio Marino, en las cuales se establecen normas sobre contaminación procedente de fuentes terrestres, por vertimientos y causada por buques¹⁷.

La CONVEMAR consagra el derecho de todo Estado de realizar investigaciones científicas marinas independientes de su situación geográfica y establece la obligación de fomentar y facilitar el desarrollo de las referidas investigaciones, con fines pacíficos y sin que éstas puedan constituirse en fundamentos jurídicos para cualquier tipo de reivindicaciones.

Especial mención merece el artículo 242, que señala que los Estados y las organizaciones internacionales competentes fomentarán la cooperación internacional para la investigación científica marina con fines pacíficos, de conformidad con el principio de respeto de la soberanía y de la jurisdicción y sobre la base del respeto mutuo.

En cada uno de los temas a los que nos hemos referido precedentemente la Comisión Permanente del Pacífico Sur, como organismo marítimo regional, ha cumplido un destacado rol en la promoción y difusión de los principios implícitos en las normas de CONVEMAR, como se podrá constatar a continuación.

Contribución de la CPPS a la consolidación y promoción de los principios de la CONVEMAR

La actividad de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, además de la labor de coordinación de políticas y de la participación de sus países miembros en los foros internacionales a fin de promover, defender y difundir la tesis de las 200 millas marinas, se focalizó en la promoción, el desarrollo y la coordinación de programas científicos en distintos ámbitos vinculados al mar; en el establecimiento de un ordenamiento jurídico e institucional; y en el seguimiento y difusión del derecho internacional del mar. En una primera etapa (hasta el año 1965 aproximadamente) los esfuerzos se centraron en la regulación de la actividad de la caza de la ballena e investigaciones balleneras. Con posterioridad, el ámbito de acción se fue ampliando a otras áreas tales como:

¹⁷ Artículo 207: Contaminación procedente de fuentes terrestres. Artículo 210: Contaminación por vertimientos. Artículo 211: Contaminación causada por buques.

- La conservación y gestión de los recursos vivos marinos y pesquerías;
- El estudio de la relación océano-atmósfera y variabilidad climática (Fenómenos del Niño y la Niña);
- La protección y preservación del medio marino;
- Investigación científica marina e intercambio de tecnología; y
- Fondos Marinos fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

Cada una de estas áreas ha sido objeto de una permanente e ininterrumpida preocupación hasta nuestros días lo que, a su vez, se ha traducido en compromisos de carácter político y jurídico por parte de sus países miembros.

A su vez, el desarrollo del trabajo de la CPPS en las referidas áreas ha significado poner en práctica tanto los principios de la Declaración de Santiago de 1952 como los que posteriormente quedaron incorporados en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982.

Respecto a la conservación de los recursos vivos marinos y pesquerías, en los primeros años de existencia de la CPPS (1952-1955) se adoptaron instrumentos jurídicos destinados a: normar la caza de la ballena; establecer un sistema de otorgamiento de permisos; establecer medidas de control y vigilancia; e implementar un sistema de sanciones¹⁸. Asimismo, se dio inicio a una estrecha relación (que perdura hasta la actualidad), con la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), a través de su Departamento de Pesca, a fin de ejecutar a nivel regional las iniciativas de carácter global y de fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones de los países miembros de la CPPS. Actualmente, se desarrolla una serie de actividades en relación a la actividad pesquera, que permiten a los países miembros cooperar entre ellos y mantenerse actualizados respecto de los avances a nivel internacional, desde las

¹⁸ Reglamento para las Faenas de Caza Marítima en las aguas del Pacífico Sur (Reglamento para Caza de Ballenas).
 Convenio sobre Sistema de Sanciones (Lima, 4 de diciembre de 1954).
 Convenio sobre Medidas de Vigilancia y Control de las Zonas Marítimas de los Países Signatarios (Lima, 4 de diciembre de 1954).
 Convenio sobre la Reunión Ordinaria Anual de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (Para actividades de caza de Ballenas) (Lima, 4 de diciembre de 1954).
 Reglamento de Permisos para la Explotación de las Riquezas del Pacífico Sur (Quito, 16 de septiembre de 1955).

perspectivas jurídica, científica y económica¹⁹. La CPPS es considerada un Organismo Regional de Pesca (ORP) y con este carácter cumple labores de coordinación de políticas, promoción de la cooperación y asesoría a sus países miembros²⁰. Por otra parte, la CPPS ha cumplido un importante rol en la coordinación y adopción de posiciones comunes de los países miembros, en los foros internacionales, en cuanto la conservación de los recursos vivos marinos existentes en la alta mar adyacente a sus aguas jurisdiccionales. La CPPS ha tenido un histórico y protagónico rol en la promoción y coordinación de iniciativas regionales destinadas al ordenamiento, conservación y mejor aprovechamiento de los recursos marinos.

Habiéndose consolidado la tesis de las 200 millas marinas, la actividad pesquera se trasladó a las áreas de alta mar adyacente a las aguas jurisdiccionales de los países costeros. Los países miembros de la CPPS expresaron su preocupación por la actividad pesquera efectuada de manera indiscriminada y sin regulación sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios²¹, por cuanto dicha actividad tendría un impacto directo en las poblaciones de peces al interior de las aguas jurisdiccionales.

¹⁹ En la VI Asamblea de la CPPS efectuada del 27 al 29 de febrero de 2007 se aprobaron las siguientes Resoluciones sobre recursos vivos marinos y pesquerías:

- Resolución 5: Estadísticas Pesqueras.
- Resolución 6: Ecoetiquetado de Productos Pesqueros.
- Resolución 7: Derechos de Participación en OROP
- Resolución 8: Protección de Tiburones en el Pacífico Sudeste.
- Resolución 11: Grupo de Trabajo CPPS/FAO sobre Evaluación de Recursos y Pesquerías Artesanales en el Pacífico Sudeste.
- Resolución 15: Proceso de Cooperación Multilateral para el Ordenamiento del Pez Espada en el Pacífico Sur.
- Resolución 17: Seguimiento del proceso de creación de una Organización Regional para la Administración Pesquera en la Alta Mar del Pacífico Sur.
- Resolución 20: Aplicación Regional de los compromisos científicos en el contexto de las negociaciones para el establecimiento de la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur.
- Resolución 21: Seguimiento al desarrollo del proceso de investigación y manejo del recurso del jurel en el Pacífico Sudeste.

²⁰ En esta área asimismo, la CPPS se ha mantenido plenamente vigente en cada uno de los nuevos temas relativos a la actividad pesquera, tales como ecoetiquetado de los productos de la pesca, subsidios pesqueros, derechos de participación en organismos regionales de ordenamiento pesquero, cuotas individuales transferibles como medida de administración pesquera e implementación de los Planes de Acción Internacional de Conservación de Tiburones y de combate a la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, entre otras.

²¹ Especies altamente migratorias son aquellas que se desplazan a lo largo de grandes distancias, recorriendo en consecuencia aguas que pueden encontrarse bajo la jurisdicción de un Estado o ser de alta mar. Especies transzonales son aquellas que su hábitat se puede encontrar tanto dentro como fuera de las Zonas Económicas Exclusivas.

Las normas que establece CONVEMAR²² respecto a la conservación de los recursos vivos marinos fueron insuficientes para superar los problemas derivados de la actividad pesquera en alta mar y para concretar, por la vía de la cooperación, medidas de conservación. Los Estados ribereños y los Estados pesqueros de alta mar daban a dichas normas la interpretación más conveniente a sus intereses, encontrándose en el centro de la discusión los artículos 116 y 63. De esta realidad es que surgió la necesidad de desarrollar y perfeccionar en este aspecto la CONVEMAR.

El 22 de diciembre de 1992 la Asamblea General de Naciones Unidas, en cumplimiento de lo acordado en la Cumbre de Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Rio de Janeiro, Brasil, convocó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces que se encuentran dentro y fuera de las Zonas Económicas Exclusivas (poblaciones de peces transzonales) y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios²³. La Conferencia terminó con la adopción, por consenso, del Acuerdo sobre la Aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 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 Nueva York)²⁴.

Los países miembros de la CPPS fueron promotores y participaron activamente en la Conferencia. Sin embargo, optaron por darle prioridad a un instrumento jurídico de carácter regional, en el cual se recogieron los principios de CONVEMAR y del Acuerdo de Nueva York, respecto a la conservación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. Bajo el alero de la CPPS se negoció y adoptó, en 2000, “El Acuerdo Marco para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos en la Alta Mar del Pacífico Sudeste” (Acuerdo Galápagos), el que posteriormente, sin embargo, no entró en vigor.

Actualmente, los países miembros de la CPPS participan del proceso de negociación para la creación de una nueva organización regional de ordenamiento pesquero para la alta mar del Pacífico Sur, el cual fue iniciativa

²² Ver Nota pie de página N° 15.

²³ La Conferencia se desarrolló en seis sesiones, desde julio de 1993 al 4 de agosto de 1995.

²⁴ El Acuerdo consta de 50 artículos, 2 anexos y un preámbulo. Fue abierto a la firma el 4 de diciembre de 1995 y contaba con 36 ratificaciones al 22 de agosto de 2003. El Acuerdo comenzó a regir el 11 de diciembre de 2001, treinta días después del depósito de la trigésima ratificación que correspondió a Malta.

de los gobiernos de Australia, Nueva Zelanda y Chile. La nueva organización cubriría el área comprendida entre el océano Indico Sur y las aguas jurisdiccionales de los países ribereños del Pacífico sur oriental, respecto de las especies transzonales discretas²⁵ y otras especies altamente migratorias no reguladas por otra organización regional de pesca. En este proceso, iniciado en febrero de 2006, ya se han realizado cuatro rondas de negociación²⁶, previo a las cuales se han efectuado reuniones de coordinación entre los países miembros de la CPPS.

En la VI Asamblea de la CPPS, efectuada en Guayaquil, Ecuador, desde el 27 al 29 de noviembre de 2007, se adoptó una Resolución (Resolución N° 17) en la que se fija la posición de los países miembros ante la Quinta Ronda de negociaciones (a efectuarse en marzo de 2008) de dicho proceso. La Resolución promueve la adopción de una Convención que tenga por objetivo “asegurar la conservación a largo plazo y el uso sustentable de los recursos pesqueros, mediante la aplicación del enfoque ecosistémico y el criterio de precaución”. Asimismo, se señala que se debe “respetar el régimen que aplican los Estados costeros a sus zonas bajo jurisdicción nacional y que, en este sentido, la organización no podrá adoptar medidas que menoscaben aquellas establecidas dentro de estas zonas”.

En cuanto a la protección y preservación del medio marino, la CPPS ha desarrollado una fructífera actividad que ha sido reconocida como una de las más eficientes desarrolladas a nivel mundial por un organismo regional. En este ámbito se estableció un completo marco jurídico e institucional que es plenamente coincidente con las normas y principios de la CONVEMAR y de otros instrumentos internacionales.

La CPPS, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), estableció en el año 1981 un Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y las Areas Costeras del Pacífico Sudeste, al cual, además de los países miembros de la CPPS, se integró Panamá. Este Plan, a su vez, se reforzó jurídicamente con la suscripción del Convenio

²⁵ El término ha sido traducido erróneamente de manera literal desde el inglés. Una definición más precisa y adecuada en español es: Especies no clasificadas, diferenciadas y de distribución restringida.

²⁶ Reuniones Intergubernamentales para el Establecimiento de una Organización Regional de Ordenamiento Pesquero en el Alta Mar del Pacífico Sur:

- Primera Ronda, Wellington, Nueva Zelanda, 14-17 de febrero de 2006
- Segunda Ronda, Hobart, Australia, 6 al 10 de noviembre de 2007.
- Tercera Ronda, Reñaca, Chile, 30 de abril - 4 de mayo de 2007.
- Cuarta Ronda, Noumea, Nueva Caledonia, 10 al 14 de septiembre de 2007.

para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste de 1981. El Plan de Acción del Pacífico Sudeste integra el Programa de Mares Regionales de PNUMA²⁷.

En desarrollo del Plan del Acción y teniendo presente las normas pertinentes de la CONVEMAR y el marco de la CPPS Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Panamá suscribieron, en 1983, el Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Proveniente de Fuentes Terrestres cuyo ámbito de aplicación comprende la zona marítima de soberanía y jurisdicción (200 millas marinas) y las aguas interiores hasta el límite de las aguas dulces. Por otra parte, en lo que se refiere a la contaminación causada por buques, se adoptaron dos tratados internacionales, de los cuales son partes Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Panamá: El Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en Casos de Emergencia (1981) y el Protocolo Complementario del Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas (1983).

En 1989, los países miembros de la CPPS y Panamá suscribieron el Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste sobre la Contaminación Radiactiva, el cual determina medidas para evitar y prevenir la contaminación por sustancias consideradas radiactivas por la Organización Internacional de Energía Atómica, estableciéndose un compromiso de cooperación en materias científicas y tecnológicas, así como en la vigilancia en casos de emergencia. Este Convenio fue el primer Convenio mundial que prohibió el vertimiento y entierro de sustancias radiactivas en el mar y en el lecho y subsuelo de éste. Así mismo, en la misma fecha (21 de septiembre de 1989) se suscribió el Protocolo para la Conservación y Administración de las Areas Costeras Marinas Protegidas del Pacífico Sudeste, en el cual las partes se comprometen a proteger y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor único y la fauna y flora amenazadas por agotamiento y extinción.

El Plan de Acción del Pacífico Sudeste, además de contar con el apoyo de PNUMA, se ha vinculado con otras instancias internacionales, tales como la Secretaría del Convenio de Basilea, la Secretaría del Convenio Marco de

²⁷ En el año 1974, en el marco de PNUMA, se creó el Programa de Mares Regionales sobre la base de Planes de Acción de carácter regional, basado en un enfoque globalista, integrador y transectorial para actuar sobre los ecosistemas marinos y costeros, concentrándose tanto en las consecuencias como en los orígenes de la degradación ambiental en los mares.

Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la Secretaría sobre el Convenio de Diversidad Biológica.

En el campo de la investigación científica, en la CPPS se creó el primer Comité Científico Asesor en el año 1958, al cual sucedió posteriormente (1968), la Comisión Coordinadora de Investigaciones Científicas. Ambas instancias cumplieron un rol fundamental en el asesoramiento y apoyo a la CPPS en el desarrollo y coordinación de actividades científicas en los distintos ámbitos vinculados al mar. Posteriormente se creó, al interior de la Secretaría General de la CPPS, una unidad de asuntos científicos, actualmente la Dirección de Asuntos Científicos.

En esta área en la CPPS se ha dado especial desarrollo a la investigación y estudio de los fenómenos de variabilidad climática (El Niño²⁸ y la Niña), en sus aspectos oceanográficos, meteorológicos y consecuencias biológicas pesqueras. El año 1974 se creó el Programa de Estudio Regional del Fenómeno de El Niño (ERFEN), en el cual participan activamente las instituciones científicas de los países miembros de la CPPS. Posteriormente, se le dio un respaldo político y jurídico mediante la adopción del Protocolo sobre el Programa para el Estudio Regional del Fenómeno El Niño en el Pacífico Sudeste, en 1992.

En el marco del Programa ERFEN se desarrollan, regularmente, actividades de su comité científico²⁹, cruceros oceanográficos anuales y la emisión de un Boletín de Alerta Climático mensual. Así mismo, el desarrollo de este programa suscitó un gran interés por parte de organismos internacionales que se sumaron a la investigación marina respecto de los fenómenos de variabilidad climática. Esto permitió que la CPPS estableciera una estrecha relación de cooperación con los organismos internacionales Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM)³⁰. Estos vínculos de cooperación

²⁸ El nombre de corriente de El Niño se refiere al flujo intenso de aguas más cálidas procedentes del norte, que fluye hacia el sur a lo largo de la costa de Ecuador y Perú, extendiéndose a Chile con importantes efectos económicos y ecológicos, en ciclos no periódicos que fluctúan entre los 3 y los 6 años. El nombre fue adoptado por pescadores peruanos y ecuatorianos, debido a que su manifestación se efectuaba alrededor del 25 de diciembre, fecha de Navidad. De allí que alude al Niño Dios (Bahamonde, Nivaldo. La CPPS y su Labor en el Desarrollo del Conocimiento Científico del Pacífico Sudeste. Los 50 años de la tesis chilena de las 200 millas marinas (1947-1997). 1997).

²⁹ El Comité Científico Regional del Programa ERFEN está conformado por especialistas de los 4 países miembros, en oceanografía, meteorología, biología marina e ingeniería pesquera. En el mes de diciembre del año 2007, celebró su XX reunión anual.

³⁰ Los fenómenos El Niño de los años 1982, 1983, 1997 y 1998 que se hicieron presentes principalmente en las costas de Ecuador y Perú, con consecuencias muy graves en la infraestructura costera, el

se mantienen plenamente vigentes y se han mejorado y fortalecido en los últimos años.

La CPPS se caracterizó por mantenerse vigente en la evolución y desarrollo de las distintas disciplinas vinculadas al mar, así como en los nuevos temas que surgen con el transcurso de los años y que son de preocupación global y regional. Teniendo presente lo expuesto, en la VI Asamblea de la CPPS³¹, efectuada del 27 al 29 de noviembre de 2007, se incorporaron dos nuevas áreas de trabajo: Tsunamis y Cambio Climático. Asimismo, la CPPS implementó, a nivel regional, el Programa Mundial de Observación de los Océanos (GOOS) de la COI, creando una instancia regional que coordina a más de 30 instituciones públicas, de investigación y académicas en las distintas disciplinas científicas vinculadas al mar.

Si bien es cierto que sólo uno de los países miembros de CPPS (Chile) es parte de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, esta Organización ha cumplido una fructífera e intensa labor, como organismo marítimo regional, en la coordinación de políticas marinas entre sus Estados miembros, en la promoción y facilitación de la cooperación y en el desarrollo de una serie de programas y actividades jurídicas y científicas, que han permitido hacer efectivos, en la región del Pacífico Sudeste, los principios implícitos en las normas de CONVEMAR.

Bibliografía

Arias-Schreiber Pezet, Alfonso. “La Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar y la Participación del Perú. Derecho del Mar”. Análisis de la *Convención de 1982*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.

aparato productivo, comunicaciones y consecuencias sociales, confirmaron la necesidad de mantener y mejorar el Programa ERFEN como una efectiva instancia de cooperación entre los países miembros y con los organismos internacionales pertinentes.

³¹ En la VI Asamblea se aprobaron las siguientes Resoluciones sobre investigación científica:

Resolución 9: Nuevos Términos de Referencia del Grupo Mixto COI/OMM/CPPS sobre las Investigaciones Relativas a El Niño Oscilación del Sur y sus impactos.

Resolución 10: Implementación de las acciones de la Alianza Regional del Sistema Mundial de Observación de los Océanos (GOOS) para el Pacífico Sudeste (GRASP).

Resolución 12: Incorporación del tema Alerta Temprana por Tsunamis en la región del Pacífico Sudeste de la CPPS.

Resolución 18: Incorporación de la CPPS al tema Cambio Climático Global.

Resolución 19: Fortalecimiento de la aplicación del Protocolo sobre el Programa para el Estudio Regional del Fenómeno El Niño del Pacífico Sudeste y su Plan de Acción Estratégico.

- Arriaga, Luis. “Protección del medioambiente marino en el Pacífico Sudeste”. *Los cincuenta años de la tesis chilena de las doscientas millas marinas (1947-1997)*. Santiago, Chile: Universidad Central de Chile, 1998.
- Bahamonde, Nivaldo. “La CPPS y su labor en el desarrollo del conocimiento científico del Pacífico Sudeste”. *Los cincuenta años de la tesis chilena de las doscientas millas marinas (1947-1997)*. Santiago, Chile: Universidad Central de Chile, 1998.
- Berguño, Jorge. “La pesca en los mares del sur, una contribución a la evolución del Derecho del Mar”. *Los cincuenta años de la tesis chilena de las doscientas millas marinas (1947-1997)*. Santiago, Chile: Universidad Central de Chile, 1998.
- Chiriboga, Héctor. *Las ballenas en el Pacífico Sur Oriental*. Ecuador: Instituto Oceanográfico de la Armada del Ecuador, 1972.
- Ferrero Costa, Eduardo. “Reflexiones en torno al nuevo Derecho del Mar”. *Los cincuenta años de la tesis chilena de las doscientas millas marinas (1947-1997)*. Santiago, Chile: Universidad Central de Chile, 1998.
- Llanos Mansilla, Hugo. *La creación del nuevo Derecho del Mar: El aporte de Chile*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1990.
- Llanos Mansilla, Hugo. “Las 200 millas y sus consecuencias en el Derecho del Mar”. *Los cincuenta años de la tesis chilena de las doscientas millas marinas (1947-1997)*. Santiago, Chile: Universidad Central de Chile, 1998.
- Orrego Vicuña, Francisco. *La zona económica exclusiva: Régimen y naturaleza jurídica en el Derecho Internacional*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1991.
- Orrego Vicuña, Francisco. “El régimen de la pesca en alta mar y los derechos e intereses del Estado ribereño”. *Los cincuenta años de la tesis chilena de las doscientas millas marinas (1947-1997)*. Santiago, Chile: Universidad Central de Chile, 1998.
- Orrego Vicuña, Francisco. *Chile y el Derecho del Mar*. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello, 1972.
- Pardo Segovia, Fernando. “La protección y preservación del medio marino”. *Revista Pacífico Sur* 1996; 22.
- Pinzón, Martín Alonso. *Doctrinas Internacionales Americanas*. Santiago, Chile: Ediciones RIL, 1998.
- Rivera Marfan, Jaime. *La Declaración sobre Zona Marítima de 1952*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1968.
- Roncagliolo Higuera, Nicolás. “La Comisión Permanente del Pacífico Sur y el componente jurídico de sus principales actividades”. *Los cincuenta años de la tesis chilena de las doscientas millas marinas (1947-1997)*. Santiago, Chile: Universidad Central de Chile, 1998.

Roncagliolo Higuera, Nicolás. “La Comisión Permanente del Pacífico Sur y el Nuevo Derecho del Mar”. *Revista Pacífico Sur* 1996; 22.

Scovazzi, Tullio. *Elementos de Derecho Internacional del Mar*. Madrid, España: Editorial Tecnos SA, 1995.

Valencia Rodríguez, Luis. *Ecuador y las 200 millas. Presidencia de la República del Ecuador*. Ecuador: Comisión Nacional sobre el Derecho del Mar, 2006.

Vásquez Bermúdez, Marcelo. *Los océanos y el Derecho del Mar. Consideraciones para la Agenda del Ecuador*. Quito, Ecuador: Academia Diplomática Antonio Quevedo, 2002.

Villalobos Urquiaga, Jorge. “El Régimen de Pesca en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Derecho del Mar”. *Análisis de Convención de 1982*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.

Convenios, Acuerdos, Protocolos, Declaraciones, Estatuto y Reglamento de la CPPS. Secretaría General. Guayaquil, Ecuador, agosto 2007. ■

LA CCRVMA Y EL KRIL: APLICACION DEL ENFOQUE ECOSISTEMICO EN AGUAS ANTARTICAS

VIRGINIA GASCÓN GONZÁLEZ Y RODOLFO WERNER KINKELIN*

Resumen

Considerada como modelo de cooperación regional en el área de pesquerías, la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) fue creada por las Partes Consultivas del Tratado Antártico para la conservación y el uso racional de la mayoría de las especies marinas del Océano Austral. Una de las tareas centrales y continuas de la CCRVMA es la ordenación de la pesquería del kril antártico.

Este artículo pretende presentar la importancia del kril antártico y de los requisitos del enfoque ecosistémico formulado por la CCRVMA. También subraya la importancia de avanzar en la ordenación de la pesca de kril antártico por parte de la CCRVMA para una correcta implementación del enfoque ecosistémico en la Antártida, especialmente en vista del continuo aumento en las capturas de kril.

Abstract

Generally regarded as a model for regional cooperation in the area of fisheries, the Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources ("CCAMLR") was negotiated by Consultative Parties of the Antarctic Treaty for the conservation and rational use of most marine species in the Southern Ocean. One of the central and continuing tasks of CCAMLR is the management of the Antarctic krill fishery.

This article introduces the reader to the importance of Antarctic krill and the requirements of the ecosystem approach as formulated by CCAMLR. It also underlines the significance of CCAMLR's management of Antarctic krill fisheries for the implementation of the ecosystem approach in Antarctica, especially in view of a steady increase in krill harvesting.

* Virginia Gascón González, abogada ambiental internacional. Consultora en temas de conservación marina y asesora de políticas del Proyecto para la Conservación del Kril Antártico (www.krillcount.org).

Rodolfo Werner Kinkelin, biólogo, consultor en temas de conservación marina y asesor científico del Proyecto para la Conservación del Kril Antártico.

Ambos colaboran activamente con la Coalición Antártica y del Océano Austral, organización observadora de las reuniones de la Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos.

La CCRVMA y el enfoque ecosistémico

El “enfoque ecosistémico” en la gestión¹ de las pesquerías – y expresiones análogas como “gestión con base ecosistémica” – es un tema cada vez más popular en la literatura², los programas y las conferencias sobre el uso de recursos vivos marinos³. A pesar de la general aceptación internacional de la necesidad de adoptar un enfoque ecosistémico para el manejo de las pesquerías, no existe aún un patrón común que inspire su implementación en la práctica⁴.

La negociación y firma de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA)^{5, 6} en 1980 respondió al mandato encomendado por el Tratado Antártico a sus partes contratantes para tomar medidas “relacionadas con la protección y conservación de los recursos vivos de la Antártida”⁷. De acuerdo con este mandato, la CCRVMA estableció como su objetivo central “la conservación de los recursos vivos marinos antárticos”. No obstante, y en parte debido a las circunstancias que rodearon su adopción, concretamente el creciente interés en explotar las pesquerías de las regiones antártica y subantártica, la Convención permitió al mismo tiempo el “uso racional” de dichos recursos⁸. Este aparente conflicto de intereses (conservación y uso) da forma a todo el régimen de la CCRVMA. Por lo tanto, a pesar de permitir la utilización de los recursos vivos marinos antárticos, el régimen de la CCRVMA prioriza la necesidad de mantener las relaciones ecológicas entre las especies que componen en el ecosistema, por lo cual es necesario adoptar estrategias especialmente prudentes en la intervención.

¹ En el presente artículo se utilizan los términos “gestión”, “manejo” y “ordenación” con el mismo significado, equivalente al término inglés management.

² Ver, por ejemplo: Browman, Howard; Stergiou, Konstantinos. “Perspectives on ecosystem-based approaches to the management of marine resources”. *Marine Ecology Progress Series* 2004; 24:269-303. Browman, Howard; Stergiou, Konstantinos. “Politics and socio-economics of ecosystem-based management of marine resources”. *Marine Ecology Progress Series* 2005; 16:241-296.

³ Arve Misund, Ole; Rune Skjoldal, Hein. “Implementing the ecosystem approach: experiences from the North Sea, ICES, and the Institute of Marine Research”. *Norway Marine Ecology Progress Series* 2005; 260. “Report of the twenty-fifth session of the Committee on Fisheries”. *FAO Fisheries Report* 2003; 72.

⁴ Tudela, Sergi; Short, Katherine. “Paradigm shifts, gaps, inertia, and political agendas in ecosystem-based fisheries management”. *Marine Ecology Progress Series* 2005; 16:282.

⁵ Convención sobre la *Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos*, 1982, disponible en <http://www.ccamlr.org/pu/s/pubs/bd/pt1.pdf>

⁶ En el presente artículo se utiliza este acrónimo para referirse tanto a la *Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos*, como a la Comisión encargada de implementar dicha Convención.

⁷ Art. IX.1.f) del Tratado Antártico, citado en el Preámbulo de la CCRVMA.

⁸ Art. II.1 y II.2.

En cumplimiento de este mandato de conservación, la CCRVMA es el primer acuerdo internacional en incorporar enfoques ecosistémicos y preventivos como principios básicos para el manejo de los recursos vivos marinos. Otros tratados posteriores han seguido el ejemplo de CCRVMA. Un notable ejemplo es el Acuerdo de Nueva York sobre Poblaciones de Peces Transzonales y Altamente Migratorias (“UNFSA”, por sus siglas en inglés) que requiere una evaluación del impacto de la pesca sobre especies afines, dependientes, especies no objetivo y su medioambiente⁹, elementos esenciales del enfoque ecosistémico. UNFSA también dispone la aplicación del enfoque preventivo, el cual ha sido identificado como elemento integral del enfoque ecosistémico¹⁰.

La delimitación del área de competencia de la CCRVMA también se realizó teniendo en cuenta el conjunto del ecosistema que se pretendía conservar. El límite Norte del Área de la CCRVMA coincide en consecuencia con lo que se considera el linde natural del ecosistema marino Antártico, la llamada Convergencia Antártica, extendiéndose más allá de los límites del Tratado Antártico, que se encuentran en la latitud 60° Sur¹¹.

El rol clave del kril en el ecosistema antártico fue inspirador de los principios de conservación contenidos en el artículo II de la CCRVMA. Específicamente, el enfoque ecosistémico contenido en el artículo II. 3 (b) de la Convención establece la necesidad de mantener las relaciones ecológicas entre las poblaciones de recursos vivos marinos recolectadas, dependientes y afines, y de rehabilitar las poblaciones agotadas.

Si bien el principio de prevención no se halla explícitamente formulado en el texto de la CCRVMA, el artículo II. 3 (c) describe claramente la necesidad de la aplicación de enfoques preventivos en las decisiones de intervención y control. Esta previsión requiere que la captura de especies se desarrolle de manera que minimice el riesgo de cambios en el ecosistema marino que potencialmente no sean reversibles en dos o tres décadas, “teniendo en cuenta el estado de los conocimientos existentes acerca de las repercusiones directas e indirectas de la recolección, el efecto de la introducción de especies exóticas, los efectos de actividades conexas

⁹ Art. 5 del 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, 1995.

¹⁰ Willock, Anna; Lack, Mary. “Follow the leader; Learning from experience and best practice in regional fisheries management organizations”. *WWF International and TRAFFIC International* 2006; 11 (disponible en <http://assets.panda.org/downloads/rfmoreport06.pdf>).

¹¹ Art. I. 1 de la CCRVMA.

sobre el ecosistema marino y los efectos de los cambios ambientales, a fin de permitir la conservación sostenida de los recursos vivos marinos antárticos”.

Los objetivos de la CCRVMA se llevan a la práctica a través de una Comisión, que toma decisiones para la implementación de los objetivos de la Convención a través de medidas de conservación, siguiendo la regla del consenso¹², un Comité Científico¹³, órgano de consulta que desarrolla recomendaciones sobre el manejo y la conservación de los recursos vivos antárticos, y una Secretaría¹⁴ que realiza labores de apoyo para el buen funcionamiento de la Comisión, el Comité Científico y sus subcomités, además de llevar a cabo el seguimiento de la ejecución de las medidas de conservación adoptadas por la Comisión.

En la práctica, la CCRVMA en cuanto a organización ha sido reconocida como la única entidad regional con competencia pesquera que sistemáticamente lleva a cabo una aplicación detallada del enfoque ecosistémico en su gestión¹⁵. En resumen, los logros específicos del enfoque ecosistémico de la CCRVMA son: (1) el desarrollo de un enfoque preventivo para el manejo de especies objetivo; (2) la recolección de datos sobre captura incidental e impactos ecosistémicos a través del Sistema de Observación Internacional de la CCRVMA; (3) la adopción de medidas efectivas de mitigación para reducir la captura incidental de aves marinas y demás restricciones sobre artes de pesca para minimizar los impactos ecosistémicos de la pesca; (4) el desarrollo de normas específicas para la gestión de pesquerías nuevas y exploratorias; (5) el establecimiento de un programa de seguimiento del ecosistema; y (6) el desarrollo de un régimen de manejo de la pesca de kril antártico que toma en consideración el impacto de la pesca sobre las especies dependientes de esta especie¹⁶.

El kril antártico y las pesquerías de kril

Sobre el kril antártico

“Kril” es un término con el que se describe a más de 80 especies de crustáceos marinos pelágicos conocidos como Eufáusidos. *Euphausia super-*

¹² Arts. IX-XIII de la CCRVMA

¹³ Arts. XIV-XVI de la CCRVMA.

¹⁴ Art. XVII de la CCRVMA.

¹⁵ Willock. *Ibid*, página 18.

¹⁶ Willock. *Ibid*, página 16.

ba, especie comúnmente conocida como “Krill Antártico”, es un pequeño crustáceo parecido al camarón que es objeto de una importante pesca industrial. El krill se encuentra concentrado en densos enjambres o bancos que llegan a extenderse por kilómetros, llegando a contener miles de organismos por metro cúbico. Esta característica hace que el krill resulte especialmente atractivo para las pesquerías comerciales¹⁷.

El krill antártico ocupa un lugar central en la red alimenticia del ecosistema marino antártico, ya que la mayoría de las especies animales de la Antártida son predadores directos o indirectos del krill. Para muchos mamíferos y aves marinas, incluyendo ballenas, focas y pingüinos, el krill constituye su fuente alimenticia más importante. Las áreas de mayor concentración de krill están a menudo cerca de las colonias terrestres de reproducción de sus predadores, como aves y lobos marinos. Estos animales dependen de la abundancia de krill en la cercanía de sus colonias para poder alimentar a sus crías durante el verano antártico¹⁸.

La biomasa estimada de krill antártico ronda entre los 60 y 155 millones de toneladas¹⁹. La distribución del krill antártico es circumpolar, y coincide casi enteramente con los límites ecológicos del comúnmente llamado “Océano Austral”, extendiéndose desde la alta plataforma continental antártica, hasta la Convergencia Antártica²⁰. Esta extensa distribución de la especie (aproximadamente 36 millones de kilómetros cuadrados) se tomó en consideración para designar el área de aplicación de la CCRV-MA.

La pesquería de krill antártico

El interés en la pesca del krill e industrias derivadas surgió en los años sesenta²¹. Las capturas más cuantiosas se produjeron al principio de los años ochenta, alcanzando más de medio millón de toneladas. A principios de los noventa las capturas bajaron dramáticamente debido a la caída de la Unión Soviética que produjo el cese de operaciones de las flotas so-

¹⁷ Everson, Inigo. “Introducing Krill”. *Krill: Biology, ecology and fisheries*. Inigo Everson, 2000; 1.

¹⁸ Alonzo, Suzanne; Switzer, Paul; Mangel, Marc. “An ecosystem-based approach to management: Using individual behaviour to predict the indirect effects of Antarctic krill fisheries on penguin foraging”. *Journal of Applied Ecology* 2003; 40:693.

¹⁹ Nicol, Stephen; Constable, Andrew; Pauly, Timothy. “Estimates of circum-polar Antarctic krill abundance based on recent acoustic density measurements”. *CCAMLR Science* 2000; 7.

²⁰ Everson, Inigo. “Distribution and Standing Stock. The Southern Ocean”. *Krill: Biology, ecology and fisheries*. Inigo Everson, 2000.

²¹ Ichii, Taro. “Krill Harvesting”. *Krill: Biology, ecology and fisheries*. Inigo Everson, 2000; 228.

viéticas, hasta entonces generosamente subvencionadas²². La pesquería de kril antártico ha permanecido relativamente estable durante la última década con capturas de alrededor de unas 120.000 toneladas, pero se observa una marcada tendencia al alza²³.

El factor principal que impulsa esta expansión es la creciente demanda de productos derivados del kril, particularmente para su uso como alimento en la acuicultura²⁴. A medida que las reservas mundiales de aceite y harina de pescado van menguando como resultado de una sobreexplotación de los *stocks* tradicionales, se hace necesario encontrar fuentes alternativas. La demanda de kril como alimento acuícola, especialmente para el salmón de criadero, probablemente irá en aumento dado su excelente valor como fuente nutritiva. El kril posee propiedades alimenticias excepcionales tales como un valioso contenido energético y proteico, aminoácidos esenciales y pigmentos naturales. Estas propiedades han provocado un interés en el desarrollo de productos farmacéuticos y nutricionales derivados del kril, que sin duda también contribuirá a la rentabilidad de la pesquería²⁵.

El uso de nuevas tecnologías también anticipa un aumento en la captura de kril, liderado por la industria pesquera noruega. La estrategia comercial de los operadores noruegos se basa en el uso de nuevas tecnologías de captura que permiten la captura y procesamiento simultáneo del kril a bordo. Esto evita el deterioro del kril, uno de los factores clave que ha limitado la viabilidad económica de estas operaciones de pesca en el pasado. Con el uso de esta nueva tecnología, las proyecciones de captura aumentan hasta las 120.000 toneladas anuales por cada buque²⁶.

De acuerdo con estos desarrollos, las notificaciones de pesca del kril para la temporada 2007/08 presentadas previamente a la última reunión de la CCRVMA se incrementaron desde las 368.000 toneladas notificadas para la temporada pasada, a las 764.000 toneladas notificadas para esta tempo-

²² Nicol, Stephen; Endo, Yoshinari. "Krill fisheries: Development, management and ecosystem implications". *Aquatic Living Resources* 1999; 107.

²³ Nicol, Stephen; Foster, J. "Recent trends in the fishery for Antarctic krill". *Aquatic Living Resources* 2003; 43.

²⁴ New, Michael; Wijkström, Ulf. "Use of fishmeal and fish oil in aquafeeds: further thoughts on the fishmeal trap". *FAO Fisheries Circular N° 975* 2003; Section 6 (disponible en <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3781E/y3781e08.htm>).

²⁵ Nicol, Stephen; Foster, J. *Ibid*, página 42.

²⁶ Engoe, Terje. "Little krill to make big profits for fishery tycoon". *FIS Worldnews* 2006 (disponible en http://www.asoc.org/info_news.htm).

rada. Aunque de las capturas notificadas, 255.000 toneladas se retiraron como respuesta a la preocupación expresada por algunos miembros de la CCRVMA sobre la capacidad de los países de pabellón de controlar adecuadamente a sus buques, estas notificaciones ponen de manifiesto las inversiones crecientes que atrae esta pesquería.

En relación con lo anterior, es de subrayar que la pesquería de kril antártico puede llegar a convertirse en la pesquería más grande del mundo. Dada la posición central que ocupa el kril en el ecosistema, esta expansión tiene una gran capacidad potencial de impacto sobre la estructura del ecosistema marino antártico²⁷. La pesca de kril se lleva a cabo actualmente en el llamado Mar de Scotia²⁸ dentro de los límites del área de la CCRVMA, la cual tiene en sus manos el desafío de lograr una ordenación de estas actividades pesqueras que evite daños irreversibles en el frágil ecosistema antártico.

La ordenación de la pesquería de kril antártico por parte de la CCRVMA

Poco después de su entrada en vigor en 1982, la CCRVMA emprendió la difícil tarea de traducir sus principios de conservación en normas específicas que pudieran ser puestas en práctica de manera eficaz. Particularmente, el enfoque ecosistémico acarrea consecuencias cruciales para el manejo de la pesca de kril, ya que es necesario considerar como especie objetivo no sólo al kril, sino también a las especies que dependen de este recurso. El Grupo de Trabajo para el Seguimiento y Ordenación del Ecosistema ("WG-EMM", por sus siglas en inglés), cuerpo dependiente del Comité Científico, aborda todo tipo de trabajo técnico atinente al kril y sus predadores, y está a cargo del desarrollo de recomendaciones para la aplicación del enfoque ecosistémico a la ordenación de esta pesquería²⁹.

Frente al desafío de desarrollar modelos de manejo pesquero para estimar los niveles apropiados de captura de kril, la CCRVMA reconoció

²⁷ Constable, Andrew; de la Mare, William; Agnew, David; Everson, Inigo; Miller, Denzil. "Managing fisheries to conserve the Antarctic marine ecosystem: Practical implementation of the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR)". *Ices Journal of Marine Science* 2000; 57:789.

²⁸ Area marítima ubicada alrededor de la Península Antártica que se extiende hacia el este por el Atlántico Sur. La pesquería del kril se desarrolla alrededor de la Península Antártica, las islas Georgias del Sur y las Orcadas del Sur.

²⁹ Constable, Andrew. "CCAMLR Ecosystem Monitoring and Management: Future Work". *CCAMLR Science* 2002; 235.

enseguida que el modelo de Rendimiento Máximo Sostenible (“RMS”), comúnmente aplicado a la ordenación de pesquerías tradicionales, claramente no era el apropiado para determinar límites de captura para el kril. Esto se debe a que el RMS no incorpora las relaciones entre las poblaciones objetivo y otras poblaciones de especies, elemento crucial para cumplir los principios del artículo II. De ahí que, para tomar en cuenta las necesidades de las especies dependientes, la CCRVMA adoptó puntos de referencia más conservadores que los comúnmente utilizados en el manejo de demás pesquerías monoespecíficas (que consideran una sola especie). Estos fueron incorporados en un modelo nuevo, el llamado Modelo de Rendimiento de Kril (“KYM”, por sus siglas en inglés)³⁰.

Límites de captura para la pesca de kril

Desde 1991, la CCRVMA ha adoptado límites de captura de kril en el Mar de Scotia y en el Indico Sur, cubriendo poco más del 51% del área de la CCRVMA. En el presente artículo nos centraremos en la regulación de esta pesquería en el Mar de Scotia (Area 48 de FAO), donde actualmente opera la pesquería, aunque es necesario aclarar que las cuestiones fundamentales que afectan a la gestión de la pesquería en esta área se aplicarían también al caso de que la pesquería se expandiera a otras áreas del Océano Austral.

Hoy en día, el límite de captura de kril en el Mar de Scotia, donde actualmente opera la pesquería, está establecido en los cuatro millones de toneladas, divididas entre varias subáreas³¹.

A pesar de su carácter preventivo, si se las compara con las cuotas comúnmente establecidas para casos de ordenación monoespecíficas (donde no se tienen en cuenta las necesidades de especies dependientes de la especie objetivo), los límites de captura para el kril antártico no pueden asegurar que la pesca de kril no afecte negativamente a la red trófica marina antártica. Ello es así porque estos límites están dispuestos para extensas áreas del océano y no toman en consideración las relaciones ecológicas entre el kril, las especies dependientes (predadores), y las actividades de pesca, las cuales ocurren a escalas mucho menores³².

³⁰ Miller, Denzil. “Antarctic krill and ecosystem management: From Seattle to Siena”. *CCAMLR Science* 2002; 175-212.

³¹ CCRVMA. Medida de Conservación 51-01, 2007.

³² Constable, Andrew; Nicol, Stephen. “Defining smaller-scale management units to further develop the ecosystem approach in managing large-scale pelagic krill fisheries in Antarctica”. *CCAMLR Science* 2002; 117-131.

Es importante considerar que las áreas de pesca de kril coinciden, casi en su totalidad, con las áreas de alimentación de los predadores de kril con base en tierra (lobos marinos y pingüinos sobre todo), lo que ocasiona una competencia entre éstos y los buques pesqueros. Existe por tanto un riesgo de que la pesquería de kril cause un impacto localizado sobre los predadores a menos que se establezcan controles de captura para áreas más pequeñas, y no solamente para grandes áreas de manejo, como es el caso actualmente³³.

Otros factores que inciden en la ordenación de la pesca del kril se relacionan con fenómenos medioambientales a largo plazo tales como el calentamiento global, que se estima tiene un efecto especialmente agudo sobre las poblaciones de kril y sobre sus predadores³⁴. Un desafío importante con consecuencias para la gestión radica en la dificultad, reconocida por el Comité Científico de la CCRVMA, de determinar si los cambios observados en el ecosistema están causados por las actividades pesqueras o por factores ambientales³⁵.

Para intentar solventar el problema de la competencia que se produce a nivel local entre los buques krileros y los predadores de kril, la CCRVMA introdujo una norma complementaria a los vigentes límites de captura, que establece que si la captura total en el Mar de Scotia superase el “nivel crítico” de 620.000 toneladas en una misma temporada de pesca, los actuales límites de captura se subdividirían en unidades de ordenación más pequeñas, según las recomendaciones del Comité Científico. Este “nivel crítico” está diseñado para permitir un ordenamiento adecuado de las poblaciones de kril en previsión de una rápida expansión de la pesquería³⁶, y coincide con la suma de la mayor captura histórica en cada una de las grandes zonas de pesca (subáreas) existentes en la región³⁷.

En 2002, siguiendo las recomendaciones del Comité Científico, la Comisión subdividió las áreas de pesca de kril del Mar de Scotia en quince unidades pequeñas para la ordenación de la pesquería de kril conocidas como Unidades de Ordenación en Pequeña Escala o SSMUs (por sus si-

³³ Constable & Nicol. *Ibid*, página 122.

³⁴ Atkinson, Angus; Siegel, Volker; Pakhomov, Evgeny; Rothery, Peter. “Long-term decline in krill stock and increase in salps within the Southern Ocean”. *Nature* 2004; 100-103.

³⁵ CCRVMA. *Informe de la Vigésimo Segunda Reunión del Comité Científico para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos*, 2003, párrafo 3.12.

³⁶ CCRVMA. *Prospección Sinóptica de Kril* (disponible en <http://www.ccamlr.org/pu/s/sc/kril-surv-intro.htm>).

³⁷ Subáreas 48.1, 48.2 y 48.3.

glas en inglés). Por otra parte, la Comisión encargó al Comité Científico considerar cómo podría dividirse el límite de captura de kril entre estas unidades más pequeñas³⁸.

Desde el establecimiento de las SSMU en 2002, el Grupo de Trabajo de Seguimiento y Gestión Ecosistémica (WG-EMM) ha estado considerando cómo subdividir el límite de captura total para esta región entre las SSMU. Las opciones a considerar toman en cuenta diferentes factores, como capturas históricas, estimación de biomasa, demanda estimada de kril por parte de los predadores, y las relaciones entre la distribución espacial del kril y la demanda de los predadores en las diferentes áreas³⁹. El WG-EMM está desarrollando modelos de simulación para determinar en qué medida cada una de estas opciones satisface los objetivos de la CCRVMA⁴⁰.

Es importante considerar que todos los procedimientos propuestos para establecer límites de captura a nivel de SSMU (pequeña escala) se hallan sujetos a incertidumbre. Esta incertidumbre debe ser considerada adecuadamente de acuerdo con el enfoque preventivo adoptado por la CCRVMA, para evitar cambios irreversibles en dos o tres décadas. Además, es necesario considerar que estas decisiones de manejo tendrán poco impacto sobre las operaciones de pesca mientras los niveles de captura permanezcan constantes. Sin embargo, a medida que aumenten los esfuerzos de pesca, deberá encontrarse un compromiso entre las opciones más prudentes, capaces de desplazar la pesquería, y otras que no desplacen la pesquería pero que impliquen mayores probabilidades de causar alteraciones en el ecosistema⁴¹.

En cuanto a las incertidumbres científicas, la labor de determinar límites de captura a nivel de SSMUs se ve dificultada por la falta de datos empíricos a nivel de SSMUs en factores como abundancia y dinámica poblacional del kril, abundancia y demanda de kril de los predadores, o el efecto del cambio climático u otros fenómenos ambientales. A pesar de los progre-

³⁸ CCRVMA. *Informe de la Vigésimo Primera Reunión de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos*, 2002, párrafo 4.27.

³⁹ CCRVMA. *Informe de la Vigésimo Tercera Reunión del Comité Científico para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos*, 2004, párrafo 3.86.

⁴⁰ CCRVMA. *Informe de la Vigésimo Cuarta Reunión del Comité Científico para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos*, 2005, párrafos 3.16 - 3.22.

⁴¹ Hewitt, Roger; Watters, George; Trathan, Phil; Croxall, John; Goebel, Mike; Ramm, David; Reid, Keith; Trivelpiece, Wayne. "Options for allocating the precautionary catch limit of krill among small-scale management units in the Scotia Sea". *CCAMLR Science* 2004; 94.

tos realizados en el desarrollo de modelos ecosistémicos que incorporen al kril, sus predadores, variaciones ambientales y la pesquería, el alto grado de incertidumbre científica exige el desarrollo de enfoques aún más innovadores y sofisticados. En este contexto, resulta fundamental la incorporación de estrategias de manejo adaptativas, que utilicen los datos obtenidos del Programa de Seguimiento del Ecosistema (CEMP) para poder ajustar constantemente los límites de pesca u otras normas de ordenación de la pesquería a la información que se vaya obteniendo sobre los posibles impactos de la pesca en los distintos elementos del ecosistema.

La CCRVMA ha reconocido la importancia de adoptar un manejo adaptativo para el kril, pero para poder ponerlo en práctica de manera efectiva es necesario alcanzar una mayor cobertura del CEMP. El CEMP centraliza la información obtenida sobre el estado de determinadas colonias de predadores de kril preseleccionadas, que se utilizan como especies indicadoras. La CCRVMA revisa periódicamente los análisis de los datos del CEMP, que son puestos a disposición voluntariamente por los Miembros que participan en el programa, y lleva a cabo evaluaciones anuales con el fin de establecer en qué estado se encuentra el ecosistema. La contribución del CEMP para el manejo de pesquerías parte de la hipótesis de que los cambios observados al controlar los parámetros clave del ciclo de vida de las especies indicadores posiblemente responden a cambios en la disponibilidad de las especies explotadas. De esa manera, se espera poder inferir conclusiones acerca de los efectos de la extracción de determinadas cantidades de la especie explotada (kril) sobre las especies indicadores (predadores)⁴².

Es necesario mejorar el diseño y la cobertura del CEMP para lograr un manejo verdaderamente adaptativo a nivel de SSMUs. Actualmente, la selección de las localidades donde se recogen datos del CEMP responde a criterios y prioridades de los miembros de la CCRVMA, y no siempre satisfacen la necesidad de obtener datos que respondan a las cuestiones relevantes para esta modalidad de manejo. La CCRVMA aún no ha logrado establecer a través del CEMP un sistema que permita identificar los impactos de la pesca en el ecosistema, para poder ajustar las medidas de ordenación consiguientemente. Para que esto sea posible, será necesario realizar una inversión significativa que permita expandir y mejorar los proyectos de investigación de los cuales se nutre el CEMP.

⁴² Introducción al *Programa de CCAMLR para el Seguimiento del Ecosistema*. Disponible en <http://www.ccamlr.org/pu/s/sc/cemp/intro.htm>

El desarrollo de un sistema de manejo verdaderamente adaptativo para el kril representa uno de los mayores desafíos a los que enfrenta la CCRVMA. Para ello, y para lograr que este manejo resulte verdaderamente efectivo, la CCRVMA debe enfrentar también la necesidad de introducir otras reformas en la ordenación de esta pesquería.

Otras medidas de la aplicables a la pesca del kril: Ultimos progresos

Tradicionalmente, la pesca de kril se ha encontrado exenta de la mayoría de medidas de seguimiento, control y vigilancia que se aplican a las demás pesquerías de la CCRVMA, a pesar del rol fundamental del kril en el ecosistema. Por ejemplo, se requiere la presencia de observadores científicos internacionales (de acuerdo con el Sistema de Observación Internacional de la CCRVMA) a bordo de todos los barcos pesqueros que operan en el área de la Convención, salvo de aquéllos involucrados en la pesca de kril. A pesar de las reiteradas declaraciones por parte del Comité Científico de la CCRVMA respecto de la necesidad imperiosa de recopilar datos de observadores científicos para poder desarrollar recomendaciones de manejo para esta pesquería, la CCRVMA aún no ha logrado consenso sobre la aplicación de esta medida⁴³. En la XXVI reunión de la CCRVMA celebrada entre el 22 de octubre y el 2 de noviembre de 2007 se lograron algunos progresos, como el requerimiento de la presencia de observadores científicos para la pesca de kril en el Indico Sur (donde actualmente no se están llevando a cabo operaciones pesqueras). Por otro lado, se logró un compromiso entre los Miembros de la CCRVMA para avanzar hacia la obtención de los datos de observadores científicos en el Mar de Scotia, en ausencia de una normativa que exija la presencia obligatoria en el 100% de la flota.

Otros progresos realizados en la última reunión de la CCRVMA se relacionan con la obligación de monitorear las operaciones pesqueras de kril a través de un sistema de seguimiento satelital de buques (“VMS” por sus siglas en inglés)⁴⁴, una medida básica de control que hasta ahora no se aplicaba a esta pesquería, o con la mejora de los requisitos de notificación

⁴³ Ver por ejemplo: CCRVMA. *Informe de la Vigésimo Quinta Reunión del Comité Científico para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos*, 2006, párrafos 2.5 - 2.8; 2.12 - 2.22; 3.4; 4.5; 4.8; 4.13; 4.20; 11.13 - 11.15; 15.16.

⁴⁴ Medida de Conservación 10-04 (2007), Sistemas de Seguimiento de Barcos por Satélite (VMS).

de datos de captura de kril para facilitar la implementación de los límites de captura durante la temporada de pesca⁴⁵.

Durante la XXVI reunión de la CCRVMA se puso de manifiesto el interés en la pesquería del kril por parte de Estados que no son Miembros de la Comisión (Vanuatu e Islas Cook), y la posible utilización de artes de pesca de alto impacto como el arrastre en pareja, conocido por sus impactos especialmente nocivos sobre los cetáceos. El creciente interés internacional en esta pesquería y la dificultad de controlar operaciones pesqueras en aguas tan remotas como las antárticas presentan nuevos desafíos para la CCRVMA, que aún no ha logrado controlar el azote de la pesca ilegal, No Documentada y No Reglamentada (pesca INDNR) de bacalao de profundidad (*Dissostichus spp.*) en el Área de la Convención. Es importante que la Comisión esté preparada para aplicar medidas contundentes que logren evitar que el kril corra la misma suerte que el bacalao de profundidad.

Conclusiones

La CCRVMA ha realizado importantes avances en la aplicación del enfoque ecosistémico a la gestión de recursos pesqueros. El kril antártico es probablemente la especie más importante del ecosistema antártico, ya que de ella dependen la mayoría de los animales que habitan la Antártida. A pesar de los progresos realizados en materia de límites de captura, la CCRVMA necesita profundizar en un manejo espacial a pequeña escala que minimice la competencia entre predadores y pesquería por este valioso recurso.

En su última reunión, la CCRVMA tomó conciencia de la importancia de tomar medidas urgentes y subsanó importantes deficiencias de ordenación que afectaban a esta pesquería. Pese a ello, aún es necesario asegurar la presencia de observadores científicos a bordo y adaptar estrategias de manejo adaptativo que incorporen adecuadamente la información obtenida sobre el estado del ecosistema a través del Programa de Seguimiento del Ecosistema de la CCRVMA (CEMP). Ello requerirá incrementar las inversiones en programas de investigación de predadores en la Antártida. De lograr este objetivo, la CCRVMA se convertiría en un modelo mundial

⁴⁵ Medida de Conservación 23-06 (2007), Sistema de Notificación de Datos para las Pesquerías de *Euphausia superba*.

para la gestión a nivel regional de especies que se encuentran en la base de la cadena alimenticia, como el kril.

Es de especial importancia para la CCRVMA poner en marcha medidas adecuadas de manejo para el kril antes de que esta pesquería se expanda. La experiencia de la CCRVMA ha demostrado la dificultad de lograr el consenso para tomar medidas difíciles una vez que la necesidad ya resulta manifiesta⁴⁶. Dicho de otro modo, la CCRVMA debe asegurarse que la pesquería no crezca más rápido que su capacidad para manejarla⁴⁷. De ello depende que esta Convención sea capaz de satisfacer el mandato que se le encomendó en el contexto del espíritu de protección ambiental del Tratado Antártico: el de lograr la conservación de los recursos y el ecosistema a la vez que se permite su uso racional. ■

⁴⁶ Constable *et al*, 2000; *Ibíd*, página 789.

⁴⁷ Constable, Andrew. "Managing fisheries effects on marine food webs in Antarctica: Trade-offs among harvest strategies, monitoring, and assessment in achieving conservation objectives". *Bulletin of Marine Science* 2004; 603.

ARTE Y CULTURA

PABLO NERUDA Y NÂZİM HIKMET: VIDAS PARALELAS Y UNIVERSALIDAD POÉTICA

HALE TOLEDO*

Resumen

En este trabajo me propongo esbozar algunas ideas sobre el paralelismo existente entre la vida y obra de dos poetas universales del siglo xx, como lo son el chileno Pablo Neruda y el turco Nâzım Hikmet. Así como Pablo Neruda es reconocido como uno de los más grandes poetas chilenos y de la lengua española, Nâzım Hikmet lo es como uno de los grandes poetas de la Turquía moderna y contemporánea y de la lengua turca. La amistad que los unió desde que se conocieron en 1951, tendrá como soporte central el hecho de compartir los mismos valores (mayor igualdad social), ideales (paz mundial), la visión del mundo (socialismo) y hasta la ideología política (comunismo). Nâzım y Neruda fueron, sin lugar a dudas, dos revolucionarios de la poesía del siglo xx, eliminando barreras y popularizando el trabajo poético que se reservaba a las elites.

Abstract

This paper aims at exhibiting the parallelism between the lives and the works of two world famous poets of the 20th century: Pablo Neruda from Chile and Nâzım Hikmet from Turkey. While Pablo Neruda is one of the greatest poets of the Spanish language and Chile, Nâzım Hikmet wrote some of the best pieces in the Turkish language. They became very good friends since the day they met in 1951, no doubt because they shared the same moral values (social equality), ideals (peace in the world), world outlook (socialism), and political ideology (communism). Both Neruda and Hikmet are two revolutionary poets of the 20th century who fought against the idea that poetry is for the elite, and conceived it as within the reach of the common man.

El marcado paralelismo existente entre la vida y obra de dos poetas universales del siglo xx, como lo son el chileno Pablo Neruda y el turco Nâzım Hikmet, es el objetivo de este trabajo. Así como Pablo Neruda es reconocido como uno de los más grandes poetas chilenos y de la lengua española, Nâzım Hikmet lo es como uno de los grandes poetas de la Turquía moderna y contemporánea y de la lengua turca. Como se podrá apreciar, la amistad que los unió desde que se conocieron en 1951, tendrá como soporte central el hecho de compartir los mismos valores (mayor igualdad social), ideales (paz mundial), la visión del mundo (socialismo) y hasta la ideología política (comunismo). En sus escritos ambos poetas

* Académica del Departamento de Español de la Universidad de Ankara.

estamparon algunas impresiones sobre este vínculo suprarregional que desbordará las fronteras políticas de la época, y que daremos a conocer más adelante.

Nâzım fue un claro ejemplo de quienes fueron capaces de enfrentarse a la ideología del Estado dominante criticando la aplicación de sus políticas y las extremas diferencias sociales de la sociedad turca de los años 30¹. Su armas fueron sus revolucionarias ideas y su poesía. Al igual que Neruda el interlocutor de Nâzım era el pueblo turco, las masas populares. Algo inaudito en una joven República que, gracias a las visionarias reformas puestas en práctica por Mustafá Kemal Atatürk a partir de 1923, recién comenzaba a distanciarse y desligarse de las centenarias tradiciones otomanas.

Una antología publicada por el gobierno turco en 1935 presenta a Nâzım como el renovador de la poesía nacional: “Ha aportado a la poesía turca una nueva expresión, un nuevo sentir. Sin abandonar las posibilidades artísticas de las que es capaz y las cualidades maestras que le caracterizan, se ha expresado asimismo, en los poemas que escribió, en un idioma comprensible para las grandes masas populares”². El mismo sentimiento embarga a Neruda cuando se autocalifica de “poeta de mi pueblo”, siendo sus armas el peso de la palabra y la poesía³. En sus Memorias resalta el valor y poder de su poesía como la base sustentadora de sus luchas sociales, en una sociedad casi completamente dominada por los grupos aristocráticos tradicionales. Neruda, a través de su poesía, se convertirá en un nexo social, en un canalizador de los sentimientos populares y un renovador de los esquemas imperantes. Por estas razones, al igual que en el caso de Nâzım, es que Neruda puede expresar “mi poesía se abrió paso entre los corazones del pueblo”, simbolizando el vínculo poeta-pueblo que renació con su obra.

Nâzım y Neruda fueron, sin lugar a dudas, dos revolucionarios de la poesía del siglo xx, eliminando barreras y popularizando el trabajo poético que se reservaba a las elites. El primero logró introducir en las masas populares el sabor de la poesía, desplazando los vetustos esquemas de la poesía otomana (poesía del Diván), encuadrada en matrices y reglas árabes y persas que resultaban incomprensibles, no sólo para el pueblo

¹ Kurdakul, Ş.; Sezer, S. *Nâzım, Dünya ve Biz* [Nâzım, el mundo y nosotros]. Istanbul: Evrensel Basım Yayın, 2002; 82-83.

² Hikmet, Nâzım. *Nâzım Hikmet. Antología*. Selección, traducción y prólogo de Solimán Salom. Madrid: Ediciones Alberto Corazón, 1974; 16.

³ Neruda, Pablo. *Confieso que he vivido. Memorias*. Santiago de Chile: Editorial Planeta, 1992; 242.

turco, sino que también para una gran parte de la sociedad. Su revolución poética fue trasladar la poesía desde los salones de la Corte otomana a las calles, plazas, pueblos y aldeas. En el caso de Neruda, ya en su fase más avanzada, se esforzó por introducir en la poesía el sentir de los sectores sociales más desplazados, asumiendo una especie de rol representativo del señalado segmento social. Tal como lo acota José Ibáñez “las materias políticas han cobrado fuerza poética cuando han tomado en Neruda la forma del sentimiento inmediato, y entonces ha escrito penetrante poesía social”⁴ que transporta una fuerte carga abstracta de ideología, apología y consigna.

Es por ello que en el caso de ambos poetas, sus personas y poesía fueron considerados por largos años como un símbolo ideológico. Influyó notablemente en este hecho la activa participación que los poetas tuvieron en la lucha por la paz mundial en congresos internacionales auspiciados bajo el alero de la Unión Soviética en la década de los años 50. De ahí que fueran nombrados como los cantores de la paz y la libertad. Al igual que Neruda, la paz mundial conformó también el norte de la existencia de Nâzim: “¡Qué hermosa cosa es la amistad! ¡Cómo deseo que mi nación sea amiga de todas las naciones, cómo deseo que a mi nación no la alcance la maldad de ningún país, cómo deseo todo esto! Hoy en día este es el único objetivo de mi vida...”⁵. El mismo sentimiento impregna el sentir de Neruda: “Yo he salido a buscar por todas partes un monumento extraño: el hombre nuevo, el hombre que sale de las ruinas de la guerra y del odio, para reconstruir sus ciudades y proyectar el porvenir”⁶.

Otra de las facetas que muestra un paralelismo en la vida de los poetas es su militancia ideológica y el hecho de pertenecer a las filas del Partido Comunista. Nâzim desde su juventud fue un admirador de la Revolución de octubre y, por ende, simpatizante del Partido Comunista turco desde su fundación en el mes de septiembre de 1920. Esta admiración y fervor juvenil fomentaron su viaje a Rusia a la temprana edad de 19 años. Como lo explica Vâlâ Nureddin, uno de los más cercanos e íntimos amigos de Nâzim, la decisión de ir a Rusia en septiembre de 1921, obedeció más que nada a razones de perfeccionamiento personal, para conocer *in situ* el

⁴ Ibáñez, José M. *Neruda. Sus mejores poemas*. Santiago de Chile: Aguilar Chilena de Ediciones, 2004; 19.

⁵ Aydemir, Aydın. “Nâzim Hikmet güdümlü sanatın karşısındayım” [“Frente al arte dirigido de Nâzim Hikmet”]. *Broy Dergisi* 1986; 8:29.

⁶ Neruda, Pablo. *Obras Completas IV*. Edición de Hernán Loyola. Barcelona: Círculo de Lectores, 2001; 870.

desarrollo de la revolución bolchevique: “Ya no era posible encontrarse en el seno de la Revolución francesa. Ese siglo había pasado. Sin embargo, en un país vecino tenían lugar grandes sucesos bastante semejantes a los de la Revolución francesa. Queríamos observar dichos acontecimientos y perfeccionar nuestra educación”⁷. Después de unos meses de estadía en Batum y Tiflis, Nâzim y Vâlâ iniciarán sus estudios en la Universidad Comunista Obrera (KUTV) de Moscú, que se extenderán hasta 1924.

La militancia de Nâzim en el Partido Comunista, en su primera etapa, se extendió hasta 1934, cuando por insistencia de la policía Troskista es expulsado del partido. Posteriormente, ya a finales de su estadía en la cárcel y como un resultado de los esfuerzos que se realizaban a nivel internacional para su liberación, fue reincorporado a las filas del Partido. En tiempos de su muerte era uno de los 5 miembros del Buró Exterior del Comité Central.

Neruda estuvo también directamente relacionado con el Partido Comunista. Como el mismo lo señala en sus Memorias, ingresó al Partido Comunista de Chile el 15 de julio de 1945, casi 20 años después de Nâzim. Ese mismo año había sido elegido Senador de la República, fruto de su ingreso a la política dos años antes. Su famoso discurso “Yo acuso”, que pronunció en el Congreso el 6 de enero de 1948, producirá las iras del gobierno de González Videla y será la antesala del exilio que tendrá que vivir. El exilio es otro de los puntos que entrelaza la vida de los poetas.

El discurso antedicho llevará a Neruda a los Tribunales. Con una velocidad poco común, en menos de un mes el juicio llegaba a la Corte Suprema, la que el 3 de febrero de 1948 aprobaba el desafuero de Neruda y ordenaba su detención inmediata. Asimismo, Nâzim, desde 1925 debió enfrentar juicios a causa de sus escritos publicados en las revistas “Orak-Çelik” [La hoz y el martillo] y “Aydinlik” [Claridad]. Para evitar ser encarcelado, en junio de este año, decide regresar nuevamente a Moscú. En 1927 se le abrió un juicio por su implicancia en una acción propagandística (distribución de panfletos) en Estambul y por pertenecer al partido comunista que operaba en la clandestinidad. En marzo de 1933 fue detenido, encarcelado y condenado a 5 años, bajo la acusación de hacer propaganda comunista mediante su libro “El telegrama que llegó de noche”. La Amnistía promulgada con motivo del primer decenio de la República le permitió

⁷ Nureddin, Vâlâ. *Bu Dînyadan Nâzim Geçti* [Nâzim pasó por este mundo]. Istanbul: Remzi Kitabevi, 1965; 151-152.

recuperar su libertad en agosto de 1934. En enero de 1938 varios de sus libros aparecieron entre las pertenencias de un grupo de cadetes de la Escuela Militar en Estambul. Inmediatamente fue detenido y enviado a una cárcel militar en Ankara. El Tribunal Militar que lo juzgó por sedición lo condenó (29 marzo) a 15 años de cárcel por intentar sublevar al ejército. Otro de sus libros encontrado entre los efectos de un marinero del buque “Yavuz” de la escuadra, originó un segundo juicio en un tribunal de la Armada, que lo condenó a 20 años por incitar a sublevación a la Marina (29 agosto). En razón que ambas condenas sobrepasaban el máximo impuesto por la ley, la condena fue fijada en 28 años y 4 meses de cárcel. En cumplimiento de esta pena debió soportar 13 años y 5 meses de prisión en las cárceles de Sultanahmet (Estambul), Ankara, Çankiri y Bursa. En el intermedio, tanto en el plano nacional como internacional, se desarrollaban diversas campañas para obtener su liberación; sin embargo, el gobierno no dio paso alguno en esta dirección hasta la Amnistía general promovida por los demócratas de Celal Bayar y Adnan Menderes, que le devolvió la libertad en julio de 1950.

Como expresé anteriormente, el exilio es otro punto común en la vida de los poetas. Los continuos seguimientos y acoso de la policía a que quedó sometido Nâzim después de su liberación, un inexplicable llamado perentorio para cumplir con el servicio militar a los 48 años – a pesar de haber sido excluido de dichas obligaciones – y el temor de que en caso de alistarse sería asesinado, aceleraron la toma de su decisión de abandonar Turquía. Según un informe que Nâzim entregó a las autoridades soviéticas sobre su situación, que fue sacado a la luz recientemente por el Profesor Mete Tuncay⁸ desde el Archivo Estatal de Historia Social y Política de Rusia, el poeta narra los pormenores que dieron origen a su huida de Estambul el 17 de junio de 1951:

“En la prensa turca reaccionaria se inició una campaña en mi contra. En el marco de esta campaña, se decía que yo había sido elegido Vicepresidente del Comité para la Paz Mundial en Varsovia, que era un agente pagado por los rusos y que todas mis poesías eran impresas por los rusos. Todo esto aparecía en las primeras páginas de la prensa turca. En esta época la policía intensificó sus seguimientos y mi casa estaba rodeada por 4 ó 5 policías desde las 8 de la mañana hasta las 12 de la noche”⁹. La huida de

⁸ Tuncay, Mete. “Nâzim Hikmet kaçısını anlatıyor” [“Nâzim cuenta su huida”]. *Toplumsal Tarib [Historia Social]* 2007; 157:18-21.

⁹ Tuncay, Mete, *op. cit.*, página 19.

Estambul la relata como sigue: “Decidí escapar el 17 de junio. Llegué al Estrecho (Bósforo) después de cambiar varias veces de taxi. Mi cuñado¹⁰ llegó con el bote a motor a ese lugar en que no había gente y después de ocultarme hechó a andar la embarcación. El mar estaba en calma. Al salir del Estrecho nos topamos con el Plehanov... Les grité mi nombre a los marineros de la cubierta. Algunos de ellos que conocían mi nombre le explicaron al capitán quien era yo. Este telegrafió a Kostence y posiblemente de aquí se envió otro telegrama a Bucarest, porque después de aproximadamente una hora y media de espera me subieron al barco y mi cuñado regresó”¹¹.

El 19 de junio de 1951 Názim arriba a Bucarest. El 29 llega a Moscú donde es recibido por el Presidente de la Unión de Escritores Soviéticos Constantin Simonov y otros escritores e intelectuales rusos. Se le otorgaron todos los privilegios concedidos a los grandes escritores y fue elegido miembro del Consejo para la Paz Mundial.

Neruda sufrió igualmente la persecución y represión anticomunista del gobierno de González Videla, “el Judas chileno y aprendiz de tirano” como lo describe en sus Memorias. Desde la sentencia de la Corte Suprema y hasta su huida a Argentina, la vida de Neruda transcurrirá en la clandestinidad y casi absoluto misterio. El titular del diario “El Imperial” del 5 de febrero de 1948, que rezaba “Neruda es buscado en todo el país”, anunciaba que los policías que descubrieran una pista que conduzca a la detención de Neruda serían premiados por el gobierno¹². Neruda debía cambiar de casa diariamente mientras los miembros del Partido se encargaban de su seguridad y traslados.

Como se puede apreciar del siguiente testimonio, hasta agosto de 1948 el paradero de Neruda era prácticamente desconocido. El pintor Pablo Picasso, en su discurso leído el 25 de agosto de dicho año, en el Congreso de Intelectuales por la Paz llevado a cabo en Wroclaw, Polonia, expresaba su honda preocupación por la larga ausencia de Neruda y el desconocimiento de su paradero: “Pablo Neruda, mi amigo, es no sólo un gran poeta, sino también un hombre que, como todos aquí, se ha dedicado a presentar el bien bajo la forma de lo bello. Ha tomado siempre el partido de los hombres desgraciados, de los que piden justicia y combaten

¹⁰ Refik Erduran.

¹¹ Tuncay, Mete, *Ibid*, página 21.

¹² Teitelboim, Volodia. *Pablo Neruda*. Traducción de Aytekin Karaçoban. Estambul: Kavram Yayınları, 1999; 325.

por ella. Mi amigo Neruda está actualmente acorralado como un perro y nadie sabe siquiera dónde se encuentra...”¹³. Por ese tiempo Neruda ya ponía en práctica el plan de alcanzar Buenos Aires cruzando la Cordillera de los Andes. He aquí su testimonio:

“Escogí el camino del frío. Partí hacia el extremo sur de Chile, que es el extremo sur de América, y me dispuse a atravesar la cordillera... Se trataba de trasladarme a mil kilómetros de distancia de la capital y cruzar la cordillera a caballo. Los camaradas argentinos me esperarían en alguna parte. Salimos cuando caía la tarde protegidos por un automóvil providencial. Mi amigo el doctor Raúl Bulnes era entonces médico de la policía montada. El me condujo en su invulnerable automóvil hasta las afueras de Santiago en donde me tomó a su cargo la organización del partido. En otro automóvil, me esperaba un viejo compañero del partido, el chofer Escobar. Seguimos día y noche por los caminos... Pasé por Temuco a mediodía. No me detuve en ningún sitio, nadie me reconoció. Sin mayores peripecias llegamos al punto de destino. Era una hacienda maderera... Primero se atravesaba el vasto lago Ranco y desde allí se seguía a caballo un trecho, hasta embarcarse esta vez en las aguas del lago Maihue. La casa patronal apenas se divisaba... Yo conocía muy poco al amigo que me esperaba, Jorge Ballet. El dirigía la empresa maderera...”¹⁴. Continúa su relato: “Mi compañero Jorge Ballet era el jefe de la expedición. A nuestra escolta de cinco hombres, buenos jinetes y baqueanos, se agregó mi viejo amigo Víctor Bianchi, que había llegado a esos parajes como agrimensor en unos litigios de tierras. No me reconoció. Yo llevaba la barba crecida tras año y medio de vida oculta. Apenas supo mi proyecto de cruzar la selva, nos ofreció sus inestimables servicios de avezado explorador”¹⁵.

Después de cruzar el macizo andino Neruda arriba al pueblito cordillera- no argentino San Martín de los Andes, desde donde se dirige a Buenos Aires. Saldrá de Argentina utilizando el pasaporte de su amigo el novelista Miguel Angel Asturias: “Entre ‘señor Asturias por acá’ y ‘señor Asturias por allá’, crucé el ancho río que separa la Argentina del Uruguay, entré a Montevideo, atravesé aeropuertos y vigilancias policiales y llegué finalmente a París disfrazado de gran novelista guatemalteco”¹⁶. Era el mes de marzo de 1949.

¹³ Neruda, Centenario 1904-2004. *Imagen y testimonio*. Santiago de Chile: Comisión Centenario Pablo Neruda, p. 2; Teitelboim, *op. cit.*, página 326.

¹⁴ Neruda, Pablo, *op. cit.*, páginas 248-252.

¹⁵ Neruda, Pablo, *Ibid*, página 254.

¹⁶ Neruda, Pablo, *Ibid*, página 261.

Neruda debió vivir en el destierro hasta 1952. Este lapso de casi cuatro años será un período de viajes intensos, en que recorrerá, entre otros, Francia, Suiza, Rusia, México, Guatemala, India, China, Mongolia, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Portugal e Italia. En 1949, a raíz de las celebraciones del 150 aniversario del nacimiento de Aleksandr Pushkin, tendrá la oportunidad de visitar por primera vez la Unión Soviética y conocer *in situ* el desarrollo de la revolución rusa. Ello influirá en una más nítida demarcación del realismo socialista de su poesía, presente también en la obra de Nâzim.

El 22 de noviembre de 1950, el Consejo Mundial para la Paz decide otorgar el Premio Internacional por la Paz a cinco intelectuales y artistas, ya mundialmente consagrados: Pablo Picasso de España, Paul Roberson de los EE.UU., Wanda Jakubowskaya de Polonia, Pablo Neruda de Chile y Nâzim Hikmet de Turquía. En razón que las autoridades turcas no le otorgaron el respectivo pasaporte, Nâzim no pudo asistir a la ceremonia de premiación y el galardón fue recibido en su nombre por Neruda. Este será el primer vínculo entre ambos poetas antes de conocerse personalmente en Viena, el año siguiente, con motivo de la realización del Congreso de Partidarios de la Paz. Un testimonio de este primer encuentro entre los poetas lo debemos a su amigo y biógrafo Zekeriya Sertel, quien registra este acontecimiento en su libro “Los últimos años de Nâzim”, en donde nos presenta su vida desde 1951 hasta su muerte en 1963: “El Consejo para la Paz Mundial efectuaba casi todos los años un congreso internacional. A estos congresos participaban miles de pacifistas de todas partes del mundo. Después que Nâzim se estableció en Moscú pasó a ser miembro del ala para Moscú de esta organización y, posteriormente, del Congreso Mundial para la Paz. Nâzim participaba en el Congreso en esta calidad. Al ingresar al edificio del Congreso me encontré con mucha gente. Se observaba una gran actividad. Al entrar al salón vi que en un costado estaban sentados algunas importantes personalidades que participaban en el Congreso. Entre ellos se encontraban el escritor soviético Ilya Ehrenburg, de los sudamericanos el poeta Pablo Neruda, el famoso escritor brasileño Jorge Amado y Nâzim. Apenas me vio Nâzim se levantó de su asiento y nos abrazamos. Me presentó a sus amigos. Cuando Pablo Neruda estrechaba mi mano me dijo: “Cuidado con Nâzim, que nosotros al lado de este hombre no nos consideramos poetas”. Sin embargo, Neruda era ya un poeta de fama internacional. Nâzim se había presentado muy bien en poco tiempo”¹⁷. El Congreso para la Paz Mundial, que tenía su sede en Viena – en ese entonces ocupada por Inglaterra, Francia, los EE.UU. y la

Unión Soviética –, se realizaba en el edificio localizado frente al famoso Grand Hotel, en la zona bajo control soviético.

Después de huir a la Unión Soviética en 1951 se acentuó la campaña de prensa dirigida en contra de Nâzim, incluso por medios periodísticos que habían sido sus defensores. Se había hecho evidente la presión política que debían soportar medios que siempre lo habían defendido, como el diario “Cumhuriyet” (1951) cediendo a la presión de la “visión oficial” respecto a Nâzim. El golpe de gracia llegó el 25 de julio de 1951, cuando por medio de un decreto aprobado con la velocidad de un rayo, el Consejo de Ministros le despoja de la nacionalidad turca. Desde este año hasta su fallecimiento en 1963, Nâzim vivirá exiliado en Moscú, alejado para siempre de su patria, su pueblo y su familia.

En los últimos meses de 1951 viaja a Praga y Viena con el fin de recibir el Premio que le había sido concedido el año anterior. Estos fueron sus primeros viajes fuera de Moscú desde su llegada a la capital moscovita. De Viena se dirigió a Berlín Oriental con ocasión de la realización del III Festival Mundial de la Juventud y Estudiantes, evento en que tendrá una activa participación junto a Pablo Neruda, a quien sentía como al amigo y hermano de toda la vida. Matilde Urrutia, en su libro autobiográfico “Mi vida junto a Pablo Neruda”, expresa que conoció a Nâzim durante este festival, al que asistió para reunirse con Neruda y que fue un hito en su relación sentimental con el poeta. Urrutia describe a Nâzim como un “hombre extraordinario y con los labios siempre dispuestos para reír”¹⁸. Según Urrutia Neruda y Nâzim se asemejaban más que nada a dos niños traviosos, antes que a dos conocidos intelectuales. En razón que Neruda era miembro del comité para el Premio Lenin de la Paz debía visitar Moscú cada año, ocasión que aprovechaba para reunirse con Nâzim y otros de sus amigos comunes como Aragón y el pintor español Alberto.

Uno de los connotados biógrafos y amigo cercano de Neruda, Volodia Teitelboim, fue otro escritor y poeta chileno que conoció en persona a Nâzim. En su biografía del poeta menciona el encuentro de intelectuales que tuvo lugar en Pekín, en 1952, que reunió a Neruda y Nâzim, el “comu-

¹⁷ Sertel, Zekeriya. *Nâzim Hikmet'in son yılları* [Los últimos años de Nâzim Hikmet]. Istanbul: Remzi Kitabevi, 2004; 27-28.

¹⁸ Urrutia, Matilde. *Aşkim Neruda* [Mi vida junto a Pablo Neruda]. Traducción de Özlem Kumrular. Istanbul: Gendaş Yayınları, 1999; 50.

nista romántico” como lo denomina Edward Timms¹⁹. Volodia recuerda a Nâzim como uno de los poetas más importantes del siglo xx²⁰.

En su escrito “El rol del poeta en la lucha en favor de la paz” (Contemporarul, Rumania, 29 junio 1951) acota lo siguiente: “No puede existir separación alguna entre la vida y las actividades literarias del poeta. No podemos tener dos vidas; una en la práctica, una en la poesía. Somos un cuerpo único. La verdadera poesía de nuestros días se inspira en la lucha por la paz. Pablo Neruda y otros grandes poetas como Aragon, participan simultánea y activamente en la lucha por la paz, con todas sus fuerzas morales”. Y agrega lo siguiente: “El poeta luchador cree en el futuro de la humanidad, y por esta razón, aunque deba sufrir experiencias terribles, en sus escritos nunca debe percibirse la desesperación”²¹.

En una notas sobre el Congreso de Escritores del Asia-Africa, realizado en Tashkent (hoy la capital de Uzbekistán), en el año 1958, Nâzim pone de relieve la amistad que lo unía a Neruda, con las siguientes palabras: “En mi casa de Predelkino, sobre la misma repisa tengo tres animalitos pequeños hechos de barro cocido, que se asemejan a algo entre la vaca y el caballo. Cuando los soplan por la cola parece que cantan. Uno es de Ucrania, lo compré yo mismo en Kiev, en el mercado; el segundo me lo trajo mi amigo Amado desde Brasil y es obra de los aborígenes de América; el tercero es un recuerdo de mi amigo Pablo Neruda, de los campesinos de Chile. Se parecen tanto unos de otros que no se pueden diferenciar. Para todos es posible decir Ucrania, o autóctono de América, o artesanía de Chile...”²².

En otro texto Nâzim recuerda alegremente un presente de Neruda: “Pablo Neruda me ha traído un regalo de Chile. Imagínate donde está Chile, y donde estamos nosotros. El regalo es una cesta con la forma de un cerdo. Una enorme cesta para la ropa con forma de cerdo. Cómo me he reído...”²³.

Veamos ahora a Nâzim de boca y pluma de Neruda.

En el capítulo II (Viajes 5) del “Retorno del soldado errante”, Neruda presenta a Nâzim con las siguientes palabras: “Es grande Nâzim Hikmet, tiene

¹⁹ Timms, E.; Goksu, S. *Romantik Komünist: Nâzim Hikmet*. Istanbul: Dogan Kitap, 2001.

²⁰ Teitelboim, *op. cit.*, página 366.

²¹ Hikmet, Nâzim. *Yazılar-5 (1937-1962) [Escritos-5]*. Istanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2002; 133-134.

²² Hikmet, Nâzim, *op. cit.*, 2002; 142.

²³ Aydemir, Aydın, *op. cit.*, página 29.

casi dos metros de estatura, tiene ojos azules y es el hombre más alegre que he visto. Es claro que se olvida todas las noches de apagar la luz de su cuarto, porque por 18 años durmió con una ampolleta encendida sobre su calabozo, es claro que se le olvidan las llaves en todas partes, porque por 18 años otros abrieron y cerraron la cerradura de su celda, pero con todas esas ventajas y desventajas les presento a este nuevo miembro de mi familia, el gran poeta Nâzim Hikmet”²⁴.

En el discurso que leyó en el Teatro Polski de Varsovia, el 22 de noviembre de 1950, durante la distribución de los premios de la paz, acto al que Nâzim no pudo asistir, le honra con el siguiente homenaje: “Quiero rendir un homenaje a mi hermano en poesía Nâzim Hikmet. Ojalá hubiera estado con nosotros. Su poesía ha sido para todos un gran manantial hecho de noble agua que canta y de acero que corre hacia el combate. Su largo cautiverio no hizo agigantar su palabra hasta hacerla una voz universal. Mi obra de poeta se enorgullece de estar junto a su poesía en esta alta hora de lucha por la paz”²⁵.

En su conferencia titulada “Algo sobre mi poesía y mi vida”, leída en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el 21 de enero de 1954, realiza una extensa y bellísima descripción de Nâzim, su vida, su obra y la amistad que los unía: “Entre mis nuevos amigos de allá lejos quiero hablarles del poeta turco Nâzim Hikmet. Nunca verán ustedes este nombre en las extrañas revistas culturales que aquí leemos. Sin embargo, es el primer poeta, el poeta nacional de su patria, Turquía. Yo lo considero como uno de los más grandes poetas vivos.

El pueblo turco sabe de memoria sus versos, pero su nombre no puede publicarse en Turquía.

Les hablo de él porque de mis nuevos amigos es como si nos hubiéramos criado juntos. Todos ustedes lo querrían. Me gustaría verlo aquí, en esta tribuna, con su alta estatura y sus ojos claros (no parece turco) recitándoles sus versos en ese idioma extraño. Los poetas orientales dicen sus versos como si cantaran.

¿Cómo darles idea de la bondad, la entereza y la simpatía de Nâzim Hikmet?

²⁴ Neruda, Pablo. *Obras Completas IV*, 2001; 872.

²⁵ Neruda, Pablo, *op. cit.*, página 801.

El gran patriota turco, acosado por la tempestad política de su patria, vive desterrado en Moscú. Cuando yo he pasado por allí, nos ha tocado aceptar juntos invitaciones de estudiantes y obreros para leer nuestros versos y conversar con ellos.

Se ríe de mí porque dice que yo siempre empiezo de la misma manera:

- Chile, mi país, está lejos y es el país más bello del mundo. Es largo, delgado como un filo de espada, entre la cordillera más alta y el océano más ancho...
- Ya con eso te conquistas a la gente – me dice –. ¿Qué puedo yo decir de Turquía, entonces?

Pero dice muchas cosas... ”²⁶.

En un discurso que leyó en el Parque Bustamante de Santiago a fines de junio de 1963, dedica un capítulo para referirse al fallecimiento de Nâzim y que tituló “La ausencia desgarradora de Nâzim”: “Ya me conocen mis compatriotas y saben que me aparto de todos los temas. A estas presencias que han llegado a nuestra patria confirmando la importancia creciente de los comunistas en el orden político y moral de nuestro tiempo, les pido me permitan agregar una ausencia, una ausencia desgarradora para la poesía general y para mi corazón en particular. Hace apenas unas semanas ha muerto en Moscú Nâzim Hikmet, grandioso poeta y uno de mis más queridos camaradas. Con él ha muerto uno de los más grandes comunistas de nuestro tiempo...”²⁷.

En 1961 Nâzim viaja por la Tirana, Varsovia, Cracovia, Praga, Moscú, París y la Habana. En sus escritos tiene también profundos sentimientos hacia Nicolás Guillén, Amado, Aragón, etc. En el “Reportaje a la Havana” se explaya sobre la reunión de la Internacional que reunió a intelectuales y delegados de Argentina, Chile, Ecuador, Brasil, Italia, India, Madagascar, Finlandia, Checoslovaquia y Francia. El mundo hispanoamericano es un tema frecuente y que está presente en su obra, dado que mantuvo estrechos vínculos con los poetas más distinguidos del continente americano. Asimismo, la guerra civil española y los excesos de la administración franquista serán temas que ocuparán un destacado lugar en su poesía.

²⁶ Neruda, Pablo, *Ibid*, página 943.

²⁷ Neruda, Pablo, *Ibid*, página 1.162.

Nâzim debió también sufrir en carne propia la censura oficial de su obra en Turquía. En su “Autobiografía”, un poema autobiográfico escrito en Berlín Oriental en septiembre de 1961, expresa: “Mis escritos se imprimen en 30 ó 40 idiomas, pero en mi Turquía, están prohibidos, y con mi lengua, mi turco”²⁸. Su poesía, considerada por largos años como un “símbolo ideológico”, estuvo prohibida en Turquía hasta los años 60. A partir de esta fecha, luego de pasar por más de una década de proscripción, la poesía de Nâzim comienza a ser publicada en la revista *Şiir Sanatı* reencontrándose con el público turco.

Su tumba se encuentra actualmente en el Cementerio de Novadevici, en las cercanías de Moscú, ciudad en donde vivió hasta su muerte acaecida el 3 de junio de 1963. Por su parte, Pablo Neruda, desde el 23 de septiembre de 1973 descansa en Isla Negra, frente al mar, en el patio de la casa que construyó con sus propias manos, desde que adquirió tal terreno en el año 1939. ■

²⁸ Coşkun K.; Fisekçi T. *Fotografılarla Nâzım Hikmet [Fotografías de Nâzım Hikmet]*. Istanbul: Nâzım Hikmet Vakfı Yayınları, 2006; 214.



Academia Diplomática de Chile Andrés Bello
Catedral 1183 • Teléfonos: (56-2) 696 8218 - 679 4734 • Santiago de Chile
E-mail: mbonifay@minrel.gov.cl
www.minrel.gov.cl (Academia Diplomática - Publicaciones)