



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/CONF.164/INF/5
8 de julio de 1993
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LAS
POBLACIONES DE PECES CUYOS TERRITORIOS SE
ENCUENTRAN DENTRO Y FUERA DE LAS ZONAS
ECONOMICAS EXCLUSIVAS Y LAS POBLACIONES
DE PECES ALTAMENTE MIGRATORIAS
Nueva York, 12 a 30 de julio de 1993

DOCUMENTO DE ANTECEDENTES

(Preparado por la Secretaría)

NOTA INTRODUCTORIA

El presente documento ha sido preparado por la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar sobre el base de un estudio relativo al régimen de pesca en alta mar¹ que compiló la Oficina de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar² con la ayuda de un grupo de expertos técnicos en pesca de altura. El grupo de expertos se reunió en la Sede de las Naciones Unidas del 22 al 26 de julio de 1991.

Se señaló que, para los efectos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorias, el presente documento de antecedentes ofrecería un análisis objetivo centrado únicamente en las poblaciones de peces migratorias. Por ese motivo, no se han reproducido ciertas secciones del estudio sobre el régimen de pesca en alta mar, entre ellas la sección VII (Directrices sugeridas) y la sección IV (Mamíferos marinos: las ballenas). También se ha actualizado parte de la información contenida en el estudio.

Notas

¹ El Derecho del Mar: Régimen de pesca en alta mar. Situación actual y perspectivas (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.V.12).

² Con efecto al 1º de marzo de 1992, la Oficina de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar se integró en la Oficina de Asuntos Jurídicos como División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
NOTA INTRODUCTORIA		2
I. ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCION SOBRE LA MATERIA		5
II. MARCO JURIDICO DE LA CONVENCION DE 1982	1 - 25	8
A. Historia de la negociación	5 - 8	9
B. Alcance del derecho a pescar en alta mar	9 - 13	9
C. La obligación de conservar	14 - 17	11
D. La obligación de cooperar	18 - 21	12
E. La obligación de solucionar controversias	22 - 25	13
III. EL MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE	26 - 33	13
A. Organizaciones y arreglos subregionales, regionales y mundiales relacionados con la pesca en alta mar	29 - 31	14
B. Funciones y facultades de las comisiones de pesca y otros convenios de pesca	32 - 33	15
IV. PROBLEMAS CON QUE TROPIEZA LA APLICACION DEL REGIMEN DE LA CONVENCION: RECLAMACIONES Y DERECHOS EN PUGNA	34 - 62	15
A. El interés de la comunidad en la conservación, administración y protección ambiental y el interés de los diversos Estados en la pesca en alta mar	35 - 43	16
Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva	36 - 43	16
B. Intereses en pugna de los diversos Estados	44 - 62	18
1. Especies altamente migratorias	45 - 52	18
2. Poblaciones transzonales	53 - 57	20
3. Conflicto de intereses	58 - 62	22
V. HACIA LA APLICACION MAS EFICAZ DEL REGIMEN DE PESCA EN ALTA MAR DE LA CONVENCION DE 1982	63 - 119	23

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
A. Contenido de la obligación de cooperar en la conservación y administración de los recursos pesqueros en alta mar	66 - 86	24
1. El deber de "cooperar" de conformidad con el derecho internacional	67 - 69	24
2. Cooperación entre las organizaciones subregionales y regionales de pesca y su capacidad para abordar en forma eficaz los problemas de la pesca en alta mar	70 - 79	25
3. El deber de cooperar y los nuevos participantes	80 - 86	26
B. Aclaración del "derecho" a pescar en alta mar y solución de reivindicaciones contrapuestas de "derechos"	87 - 93	28
Reivindicaciones contrapuestas de "derechos"	88 - 93	28
C. Necesidad de elaborar regímenes de administración para la aplicación más eficaz de la Convención	94 - 119	30
1. El problema de administrar recursos de propiedad común	95 - 99	30
2. La obtención de información científica adecuada y la determinación de un principio de administración apropiado	100 - 103	31
3. Problemas de asignación	104 - 107	32
4. Vigilancia y ejecución	108 - 110	33
5. Cambio de pabellón	111	34
6. Arreglo de controversias	112 - 116	34
7. Consecuencias institucionales	117 - 119	35
VI. CONCLUSIONES	120 - 123	36

I. ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCION SOBRE LA MATERIA¹

Artículo 63

Poblaciones que se encuentren dentro de las zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños, o tanto dentro de la zona económica exclusiva como en un área más allá de ésta y adyacente a ella

1. Cuando en las zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños se encuentren la misma población o poblaciones de especies asociadas, estos Estados procurarán, directamente o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales apropiadas, acordar las medidas necesarias para coordinar y asegurar la conservación y el desarrollo de dichas poblaciones, sin perjuicio de las demás disposiciones de esta Parte.

2. Cuando tanto en la zona económica exclusiva como en un 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

Especies altamente migratorias

1. 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.

2. Lo dispuesto en el párrafo 1 se aplicará conjuntamente con las demás disposiciones de esta Parte.

Artículo 87

Libertad de alta mar

1. La alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral. La libertad de alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por las otras normas de derecho internacional. Comprenderá, entre otras, para los Estados ribereños y los Estados sin litoral:

- a) La libertad de navegación;
- b) La libertad de sobrevuelo;
- c) La libertad de tender cables y tuberías submarinos, con sujeción a las disposiciones de la Parte VI;
- d) La libertad de construir islas artificiales y otras instalaciones permitidas por el derecho internacional, con sujeción a las disposiciones de la Parte VI;
- e) La libertad de pesca, con sujeción a las condiciones establecidas en la sección 2;
- f) La libertad de investigación científica, con sujeción a las disposiciones de las Partes VI y XIII.

2. Estas libertades serán ejercidas por todos los Estados teniendo debidamente en cuenta los intereses de otros Estados en su ejercicio de la libertad de alta mar, así como los derechos previstos en esta Convención con respecto a las actividades en la Zona.

SECCION 2. CONSERVACION Y ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS VIVOS EN ALTA MAR

Artículo 116

Derecho de pesca en alta mar

Todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en 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 117

Deber de los Estados de adoptar medidas para la conservación de los recursos vivos de alta mar en relación con sus nacionales

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 alta mar, o de cooperar con otros Estados en su adopción.

Artículo 118

Cooperación de los Estados en la conservación y administración
de los recursos vivos

Los Estados cooperarán entre sí en la conservación y administración de los recursos vivos en las zonas de 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 las medidas necesarias para la conservación de tales recursos vivos. Con esta finalidad cooperarán, según proceda, para establecer organizaciones subregionales o regionales de pesca.

Artículo 119

Conservación de los recursos vivos de alta mar

1. Al determinar la captura permisible y establecer otras medidas de conservación para los recursos vivos en alta mar, los Estados:

a) Tomarán, sobre la base de los datos científicos más fidedignos de que dispongan los Estados interesados, medidas con miras a mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, incluidas las necesidades especiales de los Estados en desarrollo, y teniendo en cuenta las modalidades de la pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera normas mínimas internacionales, sean subregionales, regionales o mundiales, generalmente recomendadas;

b) Tendrán en cuenta los efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas, con miras a mantener o restablecer las poblaciones de tales especies asociadas o dependientes por encima de los niveles en los que su reproducción pueda verse gravemente amenazada.

2. La información científica disponible, las estadísticas sobre capturas y esfuerzos de pesca y otros datos pertinentes para la conservación de las poblaciones de peces se aportarán e intercambiarán periódicamente por conducto de las organizaciones internacionales competentes, sean subregionales, regionales o mundiales, cuando proceda, y con la participación de todos los Estados interesados.

3. Los Estados interesados garantizarán que las medidas de conservación y su aplicación no entrañen discriminación de hecho o de derecho contra los pescadores de ningún Estado.

II. MARCO JURIDICO DE LA CONVENCION DE 1982

1. De conformidad con el artículo 87 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante "La Convención de 1982"), todos los Estados tienen la libertad de pescar en alta mar. Esta libertad puede ejercerse con sujeción a las condiciones establecidas en las disposiciones relativas a la conservación y administración de los recursos vivos en alta mar. En particular, según lo dispuesto en el artículo 116, un Estado puede ejercer su derecho a pescar en alta mar con sujeción a: sus obligaciones convencionales; "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", que tratan, respectivamente, de poblaciones compartidas, especies altamente migratorias, mamíferos marinos, especies anádromas y especies catádromas; así como las otras disposiciones de la sección 2 de la Parte VII de la Convención. Las disposiciones del párrafo 2 del artículo 63 y de los artículos 64 a 67, si bien se encuentran en la sección de la Convención relativa a la zona económica exclusiva, tienen importantes consecuencias para la conservación y administración de los recursos vivos en alta mar.

2. 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 alta mar (art. 117). Tiene el deber general de cooperar en la conservación y administración de los recursos vivos de alta mar y un deber particular en el caso en que sus nacionales exploten "idénticos recursos vivos, o diferentes recursos vivos situados en la misma zona", de celebrar negociaciones con miras a tomar las medidas necesarias de conservación y, según proceda, para establecer organizaciones subregionales o regionales (art. 118).

3. En el artículo 119 de la Convención se estipulan los factores que han de tomarse en cuenta al determinar la captura permisible y establecer otras medidas de conservación para los recursos vivos en alta mar. Estas medidas se tomarán sobre la base "de los datos científicos más fidedignos de que dispongan los Estados interesados, medidas con miras a mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, incluidas las necesidades especiales de los Estados en desarrollo, y teniendo en cuenta las modalidades de la pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera normas mínimas internacionales, sean subregionales, regionales o mundiales generalmente recomendadas" (inciso a) del párrafo 1 del artículo 119).

4. Al adoptar esas medidas, los Estados se obligan a tener en cuenta los efectos sobre las especies asociadas con especies capturadas o dependientes de ellas. La Convención prevé también la aportación y el intercambio de la información científica disponible, las estadísticas sobre capturas y esfuerzos de pesca y otros datos pertinentes para la conservación de las poblaciones de peces, por conducto de las organizaciones internacionales competentes y con la participación de todos los Estados interesados (art. 119).

A. Historia de la negociación

5. Las disposiciones adoptadas en la Convención de 1982 en relación con la pesca en alta mar son principalmente las que figuraron en el primer proyecto de convención, el texto único oficioso para fines de negociación². Así, pese a que transcurrieron siete años de negociación entre 1975 y 1982, el régimen de pesca en alta mar no sufrió modificaciones importantes. En algunos aspectos, esto no sorprendió, ya que las negociaciones sobre pesca en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se concentraron en la cuestión de la zona económica exclusiva. En cierta medida, en la Conferencia no se trató de determinar el régimen que debía regir la pesca en alta mar, sino más bien qué superficie quedaría de alta mar después de que se ampliara la jurisdicción de los Estados ribereños.

6. El marco básico establecido en el texto único oficioso para fines de negociación se derivó de las Convenciones de Ginebra de 1958 sobre alta mar y sobre pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar. Esto entrañó el reconocimiento de la libertad de pescar en alta mar³ con sujeción a determinadas obligaciones⁴, la obligación de adoptar medidas de conservación o colaborar con otros Estados en la adopción de dichas medidas⁵ y el deber de cooperar con otros Estados en la ordenación y conservación de los recursos vivos de alta mar⁶. Además, en el texto de negociación se establecieron también obligaciones respecto de poblaciones de especies que se encuentran a ambos lados del límite entre una zona económica exclusiva y la alta mar⁷, las especies altamente migratorias⁸ y las especies anádromas y catádromas⁹.

7. Pese a que esas disposiciones se mantuvieron a la larga sin cambios, fueron objeto de debate y se formularon propuestas para modificarlas y enmendarlas. Al principio de las negociaciones hubo sugerencias en el sentido de que la pesca en alta mar debía administrarse a nivel internacional, proponiendo algunos que se confiara la tarea a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. Estas propuestas nunca se aprobaron¹⁰.

8. Una cuestión que suscitó mucha atención fue la relación entre los derechos de los Estados ribereños dentro del límite de 200 millas y los derechos en alta mar más allá de las 200 millas. Pese a que hubo algunos intentos de incluir disposiciones concretas con respecto a los derechos de los Estados ribereños sobre poblaciones transzonales, como se verá más adelante, estas disposiciones no se sometieron a voto ni fueron incluidas en la Convención. Las disposiciones sobre pesca en alta mar del primer texto de negociación se mantuvieron sin modificación alguna y quedaron integradas en la Convención.

B. Alcance del derecho a pescar en alta mar

9. En el artículo 87 de la Convención de 1982 se establece el principio tradicional de libertad de pesca en alta mar, consagrado en la Convención de 1958 sobre alta mar y muy bien establecido en el derecho consuetudinario internacional. Esta libertad se aplica a los nacionales de todos los Estados, ya sean ribereños o sin litoral, e implica el derecho de tener la oportunidad de compartir los recursos de alta mar. Pero esta libertad de pesca tiene restricciones. En el mismo artículo 87 se señala que las libertades a que se refiere el artículo serán ejercidas teniendo "debidamente en cuenta" los

intereses de otro Estado en su ejercicio de la libertad de alta mar¹¹ y que la libertad de pesca en alta mar se somete en forma expresa a las obligaciones establecidas en la sección 2 de la Parte VII de la Convención.

10. Las limitaciones estipuladas en la sección 2 de la parte VII no son leves. En el artículo 116 se prevé que:

"Todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en 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."

11. En consecuencia, el artículo 116 contiene importantes limitaciones. En primer lugar, se prevé que los Estados "tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en alta mar", con lo que se da derecho a los nacionales de cualquier Estado a participar en la actividad de pesca en alta mar, pero no se garantiza la pesca en todas las zonas de alta mar en ningún momento. En segundo lugar, este derecho a pescar en alta mar se subordina expresamente a otras obligaciones convencionales que pueda tener el Estado, así como a ciertas disposiciones concretas de la Convención de 1982.

12. Existen dos aspectos importantes de esta calificación del derecho a pescar en alta mar. En primer lugar, en el artículo 116 se reconoce que el régimen de libre acceso establecido en virtud del principio de libertad de pesca en alta mar debe regularse mediante acuerdos de conservación y administración a fin de asegurar la viabilidad continua de las poblaciones. Es decir, el artículo somete el derecho de pescar a las obligaciones relativas a la conservación. En segundo lugar, en el artículo 116 se acepta que, como la línea que divide la zona económica exclusiva de un Estado ribereño y la alta mar es artificial, los intereses del Estado ribereño dentro de su zona económica exclusiva pueden verse afectados por la pesca en alta mar de poblaciones transzonales o especies altamente migratorias. Así, el derecho a pescar en alta mar queda sometido a ciertas calificaciones prevista en el inciso b) del artículo 116.

13. En consecuencia, el derecho a pescar en alta mar, de conformidad con la Convención de 1982, no es absoluto¹². Está sometido a las limitaciones establecidas expresamente en la Convención de 1982, que prevé no sólo obligaciones concretas en relación con la conservación y la administración de poblaciones compartidas y especies altamente migratorias, sino también obligaciones respecto de otros Estados que ejercen su propio derecho de pesca en alta mar. La obligación del artículo 87 de tomar "debidamente en cuenta" los intereses de otros Estados que ejercen su libertad de pescar en alta mar implica por lo menos que el derecho de cada Estado de pescar en alta mar tiene que limitarse en proporción a los derechos de otros Estados. Esta disposición tiene consecuencias importantes para el establecimiento de una captura permisible y la determinación de cuotas de pesca respecto de las poblaciones de alta mar.

C. La obligación de conservar

14. La obligación general de conservar se establece en el artículo 117 de la Convención. Es una obligación impuesta a todos los Estados a fin de que adopten, en relación con sus respectivos nacionales, las medidas que "puedan ser necesarias para la conservación de los recursos vivos de alta mar" o de cooperar con otros Estados en la adopción de dichas medidas. Esta obligación se amplía en el artículo 119. En primer lugar, existe el deber de adoptar medidas con miras a mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir "el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes". En segundo lugar, existe el deber de asegurar que no se agoten las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas a niveles en que puedan verse gravemente amenazadas. En tercer lugar, existe la obligación general de intercambiar información pertinente para la conservación de las poblaciones de peces por conducto de organizaciones internacionales subregionales, regionales o mundiales. En cuarto lugar, existe el deber de asegurar que las medidas de conservación no entrañen discriminación contra los pescadores de ningún Estado.

15. La obligación primaria del artículo 119 de mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible tiene algunos aspectos secundarios. Las medidas deben basarse en "los datos científicos más fidedignos de que dispongan los Estados interesados". Los factores ambientales y económicos, incluidas las necesidades especiales de los Estados en desarrollo, las modalidades de pesca, la interdependencia de las poblaciones y las normas mínimas internacionales generalmente recomendadas pueden afectar la determinación del rendimiento máximo sostenible (inciso a) del párrafo 1 del artículo 119). Los Estados tomarán también en consideración los efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas, de manera que no se las agote a niveles que se vean seriamente amenazadas (inciso b) del párrafo 1 del artículo 119).

16. Las obligaciones impuestas a todos los Estados en virtud del artículo 119, respecto a la conservación de los recursos vivos de alta mar, son análogas a las obligaciones impuestas a los Estados ribereños respecto de la conservación de los recursos vivos en sus zonas económicas exclusivas. Es decir, los objetivos primordiales del artículo 119 consisten en asegurar niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de poblaciones capturables y evitar que se vean amenazadas las especies asociadas y dependientes. En este respecto, las obligaciones sustantivas a que se refiere el párrafo 1 del artículo 119 son en gran medida las mismas que las que figuran en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 61, que se refieren a la conservación de los recursos vivos de la zona económica exclusiva. En efecto, el texto es casi idéntico.

17. No obstante, en el artículo 61 se hace referencia expresa a las "necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas" como factor que debe tenerse en cuenta al asegurar niveles que puedan producir el rendimiento máximo sostenible de especies capturadas en la zona económica exclusiva. No existe una referencia equivalente en el artículo 119. Además, en el artículo 61 se atribuye al Estado ribereño la responsabilidad de determinar la captura permisible; por el contrario, en el artículo 119, en que también se prevé la determinación de una captura previsible, no se confiere responsabilidad a

determinado Estado o grupo de Estados. La responsabilidad reside sencillamente en "los Estados".

D. La obligación de cooperar

18. En el artículo 118 se establece la obligación de los Estados de cooperar en la conservación y administración de los recursos vivos de alta mar. Esta es una obligación general de todos los Estados. Sin embargo, los Estados que explotan las mismas poblaciones, o poblaciones en la misma área, tienen la obligación concreta de celebrar "negociaciones" con miras a adoptar medidas para la conservación de los recursos. También se exige a los Estados que cooperen, cuando proceda, en el establecimiento de organizaciones de pesca subregionales y regionales. Con esto no se excluyen los acuerdos bilaterales y trilaterales.

19. La obligación de cooperar que impone el artículo 118 no puede separarse de las obligaciones relativas a la conservación a que se refiere el artículo 119. Las medidas de conservación adoptadas por los Estados de conformidad con el inciso a) del párrafo 1 del artículo 119 serán el resultado de la cooperación a que se refiere el artículo 118. En efecto, la determinación de medidas de conservación de los recursos vivos de alta mar, de conformidad con la sección 2 de la Parte VII de la Convención de 1982 se concibió como actividad de cooperación, actuando los Estados en forma individual al aplicar a sus nacionales las medidas de conservación determinadas en cooperación con otros Estados (art. 117). Y al dar vigor a la obligación de aplicar estas medidas se impide a los Estados discriminar contra los pescadores de otros Estados "de hecho o de derecho" (párrafo 3 del artículo 119).

20. En la Parte V de la Convención figuran obligaciones más concretas de cooperación con respecto a los recursos vivos, tanto de alta mar como de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños. En el párrafo 2 del artículo 62 se impone una obligación al Estado ribereño o a los Estados que pesquen en alta mar poblaciones que se encuentren "tanto en la zona económica exclusiva como en un área más allá de ésta y adyacente a ella" de que traten de acordar las medidas necesarias para la conservación de estas poblaciones en el área adyacente. Esta cooperación puede efectuarse mediante acuerdos bilaterales o de otro tipo o por intermedio de organizaciones subregionales y regionales adecuadas. En efecto, en el párrafo 2 del artículo 63 se prevé la cooperación entre estos Estados como mecanismo de conservación de estos recursos en un área de alta mar adyacente a la zona económica exclusiva.

21. En el artículo 64 también se impone una obligación a los Estados ribereños y a "los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región" especies altamente migratorias. Esta cooperación tiene por objeto asegurar la conservación y promover "el objetivo de la utilización óptima" de dichas especies "tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva". Si no existe una organización internacional adecuada para asegurar esta cooperación, en el artículo 64 se prevé que el Estado ribereño y otros Estados que pescan las especies "cooperarán para establecer una organización de este tipo y participar en sus trabajos". La posición de muchos Estados en el sentido de que el régimen de zona económica exclusiva no se aplica a las especies altamente migratorias - opinión a la que se opone la mayoría de los Estados - condujo a diferentes interpretaciones del

artículo 64. Sin embargo, como se verá más adelante, la controversia carece actualmente de importancia¹³.

E. La obligación de solucionar controversias

22. Si bien las disposiciones de la Convención de 1982 sobre la solución de controversias entrarán en efecto sólo cuando la propia Convención haya entrado en vigor, es importante señalar la importante relación de esas disposiciones con el régimen de pesca en alta mar. El principio general aplicable a la solución de controversias figura en el artículo 286 de la Convención. Esas controversias, a menos que sean excluidas específicamente por otras disposiciones de la Convención, se someterán a una corte o tribunal competente para su solución obligatoria¹⁴.

23. Las controversias que se hayan excluido de la aplicación de la obligación de recurrir al proceso de solución obligatoria son las que se relacionan con los derechos de Estados ribereños, en particular el derecho soberano del Estado ribereño a los recursos vivos de su zona económica exclusiva, "incluidas sus facultades discrecionales para determinar la captura permisible, su capacidad de explotación, la asignación de excedentes a otros Estados y las modalidades y condiciones establecidas en sus leyes y reglamentos de conservación y administración"¹⁵.

24. Las controversias relacionadas con la pesca en alta mar no se excluyen de las disposiciones sobre la solución obligatoria de controversias de la Convención de 1982. El párrafo 3 del artículo 297 se aplica expresamente sólo en la zona económica exclusiva. No existe una reserva equivalente con respecto a las aguas situadas más allá del límite de 200 millas náuticas. Se presenta un problema de interpretación con respecto a controversias sobre ciertas especies como las especies altamente migratorias y las poblaciones compartidas que algunas veces se encuentran dentro del límite de 200 millas y otras veces más allá. Las controversias relacionadas con la conservación y administración de esas especies mientras se encuentren dentro de la zona económica exclusiva se excluyen de las disposiciones obligatorias sobre la solución de controversias.

25. Como las facultades discrecionales totales del Estado ribereño se limitan a la zona económica exclusiva y en el párrafo 3 del artículo 297 se habla directamente de esa situación, la exclusión no tiene el objeto de aplicarse más allá de la zona económica exclusiva donde las cuestiones de conservación y administración corresponden a la responsabilidad compartida del Estado ribereño y los otros Estados pesqueros afectados. En otras palabras, la exclusión se aplica únicamente en los casos en que el Estado ribereño tiene jurisdicción para ejercer facultades discrecionales de administración ilimitadas, es decir, dentro de la zona económica exclusiva.

III. EL MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE

26. En las disposiciones de la Convención relativas a la pesca en alta mar se hace referencia concreta a la cooperación entre los Estados por conducto de organizaciones internacionales subregionales, regionales y mundiales¹⁶ y se prevé una acción cooperativa que sólo puede lograrse mediante convenios y acuerdos

entre los Estados interesados¹⁷. En parte, estas disposiciones permiten respaldar las actividades de las organizaciones anteriores a la Convención, pero constituyen también un impulso para que los Estados creen nuevas organizaciones subregionales y regionales con el objeto de promover la conservación y administración de los recursos vivos de alta mar.

27. Antes de la conclusión de la Convención de 1982 había "más de 20 comisiones regionales de pesca ... establecidas con el objeto de abarcar casi todos los mares y océanos del mundo"¹⁸. Claro que muchas de estas comisiones se ocupaban de áreas que habían de ser abarcadas por las zonas económicas exclusivas de Estado ribereños y, en consecuencia, tenían que examinar sus mandatos y funciones a la luz de la ampliación de la jurisdicción de los Estados ribereños. En algunos casos ese examen redundó en la denuncia de la Convención existente y la creación de una nueva entidad¹⁹ o en la reconstrucción de la entidad anterior con un nuevo mandato²⁰. En otros casos se efectuaron enmiendas con el objeto de reconocer las consecuencias de los cambios en el derecho del mar²¹. Sin embargo, no se ha producido en general una reestructuración radical de las condiciones de pesca a la luz del nuevo régimen de derecho del mar y no todas estas organizaciones han logrado adaptarse a los cambios.

28. No obstante, el aumento del interés de los Estados ribereños en los recursos del mar a la luz de la ampliación de su jurisdicción y la presión para solucionar los conflictos derivados de la explotación de los recursos de alta mar han llevado a la conclusión de nuevos acuerdos sobre la conservación y la administración de dichos recursos²².

A. Organizaciones y arreglos subregionales, regionales y mundiales relacionados con la pesca en alta mar

29. En general, las comisiones de pesca existentes se han constituido concretamente en atención a necesidades de administración derivadas de las iniciativas de determinados Estados o grupos de Estados. En la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se prevé la creación de comisiones regionales y subregionales de pesca, y de esa manera se han creado algunas comisiones²³. Además, el Comité de Pesca de la FAO constituye un foro para el examen de las cuestiones de pesca en todo el mundo, incluidas las actividades de las comisiones de pesca. Con este fin, en 1984 la FAO patrocinó la Conferencia Mundial sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros, y ha promovido la creación de órganos de pesca regionales y subregionales y supervisado en cierta medida sus actividades. Sin embargo, el Comité no tiene funciones propias de administración.

30. Existe sólo un órgano mundial que se ocupa de la conservación y la administración de un recurso de la pesca en alta mar. La Comisión Ballenera Internacional tiene un mandato que se aplica a todas las aguas del mundo en que se realiza la actividad ballenera. Otras comisiones de pesca tienen carácter regional, ya que se ocupan de la pesca en general o de especies concretas como el atún y el salmón dentro de determinada área. Estas áreas suelen ser muy amplias y abarcan grandes extensiones de los océanos Atlántico o Pacífico o del Océano Indico. Algunas de estas comisiones se ocupan únicamente de la alta mar y las poblaciones asociadas; otras tienen la función de tratar de armonizar las actividades de administración de los Estados miembros dentro de sus zonas

económicas exclusivas o con poblaciones compartidas entre zonas económicas. Algunas, como el Organismo de Pesca del Foro, se ocupan también de especies altamente migratorias.

31. Además de las comisiones de pesca, existen acuerdos sobre la administración de la pesca en alta mar en virtud de los cuales no se establecen comisiones de pesca ni estructuras institucionales.

B. Funciones y facultades de las comisiones de pesca y otros convenios de pesca

32. Existen dos funciones generales que pueden cumplir las comisiones de pesca: una científica y otra de administración. La función científica comprende la reunión, el intercambio y la evaluación de información y datos científicos; la función de administración comprende la formulación de medidas, normas y directrices adecuadas para los Estados y la promoción de su cumplimiento. La medida en que cada comisión ejerza algunas de estas funciones o todas depende de su constitución.

33. La capacidad de obtener la información científica necesaria varía en cada comisión. En algunos casos, la comisión misma cuenta con sus propios científicos que obtienen y evalúan la información. La comisión suele depender de los Estados miembros para que aporten tanto la información como la evaluación correspondiente. En algunos casos, la comisión es sólo un foro para examinar esta información. En otros casos, los Estados miembros que actúan dentro del marco de la comisión desempeñan funciones de administración como elaborar normas; determinar capturas permisibles; establecer medidas de administración, incluida la asignación de cuotas y la limitación de actividades, y establecer disposiciones sobre supervisión y vigilancia. Estas comisiones están integradas por representantes de Estados miembros, y no se han conferido funciones supranacionales a las comisiones de pesca.

IV. PROBLEMAS CON QUE TROPIEZA LA APLICACION DEL REGIMEN DE LA CONVENCION: RECLAMACIONES Y DERECHOS EN PUGNA

34. En la práctica, los problemas respecto de la pesca en alta mar suelen manifestarse en la pretensión de los Estados de ejercer derechos que resultan en cierto modo incompatibles. Las reclamaciones reflejan intereses reconocidos por la Convención pero respecto de los cuales puede haber algún entendimiento imperfecto o controversia en cuanto a la interpretación de las disposiciones de la Convención de 1982. Los problemas se tratarán en dos categorías: reclamaciones de los intereses de la comunidad contra reclamaciones basadas en los intereses de los distintos Estados, y reclamaciones que comprenden los intereses en pugna de diversos Estados.

A. El interés de la comunidad en la conservación, administración y protección ambiental y el interés de los diversos Estados en la pesca en alta mar

35. Esta cuestión se examinará a la luz de un problema concreto respecto de la pesca en alta mar: la limitación de la pesca en gran escala con redes de enmalle y de deriva.

Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva

36. Hasta el decenio de 1950 el tamaño de las redes de enmalle y de deriva se veía limitado necesariamente por el peso de las fibras naturales con que estaban hechas (cáñamo o algodón). La introducción de fibras sintéticas y la utilización cada vez mayor de malacates hidráulicos permitió a los pescadores utilizar juegos de redes más largos, aumentando así el poder del arte de pesca, pero aumentando también la captura incidental de especies no previstas, especialmente de mamíferos marinos.

37. Fue la eficacia de este tipo de equipo y la facilidad con que se podían tender y se tendieron grandes cantidades de redes en los últimos años en el Pacífico meridional lo que despertó en primera instancia profundas inquietudes entre los Estados ribereños de la región, cuyas economías dependen en algunos casos de la explotación y conservación eficaces de atún, especie altamente migratoria que, si bien es objeto de captura por redes de enmalle y de deriva en alta mar, migra a través de las zonas económicas exclusivas de muchos Estados del Pacífico meridional.

38. En el ejercicio de su derecho a pescar en alta mar, los Estados seleccionan normalmente un método de pesca que resulta económicamente eficiente respecto de ciertas especies de alta mar. Por otro lado, los Estados tienen la responsabilidad de usar un método de pesca compatible con la obligación que se impone a todos los Estados con respecto a la conservación y administración de los recursos vivos de alta mar. Se considera que la pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva "puede ser un método sumamente indiscriminado y antieconómico de pesca que, en opinión de muchos constituye una amenaza para la conservación eficaz de los recursos marinos vivos"²⁴. Si bien no existe comisión u organismo alguno que tenga jurisdicción directa sobre esta cuestión, se han producido reacciones tanto a nivel regional como mundial. Cabe señalar que la resolución 44/225 de 22 de diciembre de 1989, titulada "Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva y sus efectos sobre los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo", confiere un papel especial a las organizaciones regionales en la conservación y administración de los recursos vivos en alta mar²⁵.

39. Recientemente se ha celebrado una serie de negociaciones bilaterales y multilaterales sobre la pesca con redes de enmalle y de deriva en alta mar entre los Estados interesados de la región del Pacífico septentrional. Con respecto a la pesca del salmón con redes de enmalle y de deriva, en 1991 se concertó un acuerdo entre el Canadá, los Estados Unidos de América, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Japón con el fin de establecer una nueva convención en que se previera la suspensión de la pesca del salmón en alta mar a partir de 1992. En el Pacífico meridional la cuestión se ha examinado más a fondo. Tras la declaración de Tarawa formulada por los Jefes de Gobierno del Foro del

Pacífico Meridional en julio de 1989²⁶, en que se prevé la prohibición de la pesca con redes de enmalle y de deriva en la región, se concertó en Wellington, en noviembre del mismo año, la Convención sobre la prohibición de la pesca con redes de enmalle y deriva de gran longitud en el Pacífico meridional²⁷. La Convención se aplica a la alta mar así como a las zonas sometidas a la jurisdicción de los Estados ribereños de la región, pero no puede prohibir directamente las actividades de pesca en gran escala con redes de enmalle y de deriva de Estados de fuera de la región que, en efecto, son los Estados que realizan con más frecuencia este tipo de pesca en el Pacífico meridional. No obstante, la Convención prevé la celebración de consultas con Estados no partes (art. 5) y exige que las partes no presten asistencia ni ayuden a los Estados no partes en la utilización de redes de enmalle y de deriva, incluso la prohibición del desembarco, la elaboración o importación de capturas y la limitación del acceso a sus puertos (art. 3). La Convención de Wellington, que entró en vigor en 1991, ha recibido un apoyo internacional cada vez mayor y ha sido ratificada por los Estados Unidos (28 de febrero de 1992), Kiribati (10 de enero de 1992) y Australia (6 de julio de 1992). También se han abierto a la firma dos protocolos de la Convención. El Protocolo I está abierto a los países que pescan en la región del Pacífico meridional. El Protocolo II está abierto a todos los países del borde del Pacífico. Las partes en el Protocolo I convienen en impedir que sus nacionales y sus embarcaciones practiquen la pesca con redes de enmalle y de deriva en la zona de la Convención. Las partes en el Protocolo II convienen en prohibir la pesca en esas aguas. Los Estados Unidos han ratificado el Protocolo I. El Canadá y Chile han suscrito el Protocolo II.

40. A nivel internacional, se ha planteado la cuestión en la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁸, de resultas de lo cual se aprobó la resolución 44/225 el 22 de diciembre de 1989, en que la Asamblea General recomendó, en primer lugar, una moratoria respecto de todas las operaciones "de pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva" antes del 30 de junio de 1992 aplicable a todas las zonas de alta mar, a menos que las partes interesadas de una región adoptaran medidas eficaces de conservación y ordenación; en segundo lugar, la cesación de las actividades de pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva en la región del Pacífico meridional antes del 1º de julio de 1991, como medida provisional, hasta tanto las partes interesadas concertaran arreglos apropiados para la conservación y ordenación de los recursos de atún blanco en el Pacífico meridional y, en tercer lugar, la cesación de la expansión de la pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva en las zonas de alta mar del Pacífico septentrional y en todas las demás zonas de alta mar fuera del océano Pacífico.

41. En su resolución 45/197 de 21 de diciembre de 1990, la Asamblea General reafirmó la resolución 44/225 e instó a todos los miembros de la comunidad internacional a que la aplicaran plenamente²⁹. En 1991 la Asamblea pidió de nuevo a los miembros de la comunidad internacional en su resolución 46/125, de 20 de diciembre de 1991, que adoptaran las medidas siguientes en la aplicación de las resoluciones 44/225 y 45/197:

a) A partir del 1º de enero de 1992, limitar las actividades en las zonas existentes de pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva mediante, entre otras cosas, la reducción del número de barcos que participan en ella, la longitud de las redes y la zona de operaciones, a fin de lograr para el 30 de junio de 1992 una reducción del 50% de la actividad pesquera;

b) Seguir asegurando que no se amplíen las zonas de operaciones de pesca en gran escala con redes de enmalle y de deriva en alta mar y, a partir del 1º de enero de 1992, que se reduzcan esas actividades, de conformidad con el inciso a) del párrafo 3 de la resolución;

c) Garantizar la suspensión mundial para el 31 de diciembre de 1992 de toda la pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva en los océanos y mares del mundo, incluidos los mares cerrados y semicerrados³⁰.

42. Uno de los problemas de pesca en gran escala con redes de enmalle y deriva es la falta de foros en que se pueda manifestar el interés de la comunidad en la protección ambiental y la necesidad de la conservación y ordenación adecuada de recursos. En el Pacífico meridional los foros son el Foro del Pacífico Meridional y el Organismo de Pesca del Foro, que tiene responsabilidades más concretas, aunque en los mandatos respectivos de estas entidades no se hace referencia a la pesca en alta mar ni se incluye a los Estados de fuera de la región que realizan actividades de pesca en alta mar en el Pacífico meridional. La Asamblea General de las Naciones Unidas constituye un foro para expresar el interés de la comunidad, aunque jamás ha ejercido verdaderamente una función respecto de la ordenación de las pesquerías. La cuestión se ha examinado también en el Comité de Pesca. Es decir, que no existe un solo foro en que participen todos los Estados interesados, ni a nivel regional ni a nivel mundial, que se encargue de reunir datos científicos apropiados, evaluar dichos datos y formular normas para la limitación y reglamentación de la pesca con redes de enmalle y de deriva.

43. La pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva es un problema que surgió después de concertarse la Convención de 1982. Las disposiciones de la Convención relativas a la libertad de pesca en alta mar (arts. 87 y 116) y la obligación de cooperar en la conservación y administración de los recursos vivos de alta mar (arts. 118 y 119) se aplican a la pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y de deriva. A este respecto, es evidente que el derecho de pescar en alta mar se supedita a la obligación de adoptar medidas sobre la conservación y administración de los recursos vivos en alta mar³¹.

B. Intereses en pugna de los diversos Estados

44. Uno de los problemas más difíciles en la aplicación de la Convención de 1982 se deriva de la necesidad de conciliar los derechos de los Estados de pescar en alta mar con los derechos de los Estados ribereños de ordenar los recursos dentro de sus zonas económicas exclusivas de 200 millas. Se ha planteado concretamente el problema de las especies altamente migratorias y de las poblaciones transzonales, es decir, las poblaciones que se encuentran en alta mar y en el límite exterior de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños.

1. Especies altamente migratorias

45. Un problema relativo a las especies altamente migratorias fue el desacuerdo de algunos Estados con la propuesta de que dichas especies se sometieran a la

jurisdicción exclusiva del Estado ribereño mientras se encontrasen dentro de su zona económica exclusiva. Esos Estados aducían que la libertad de pesca en alta mar se prolongaba con las especies altamente migratorias hacia la zona económica exclusiva. Es decir, que los que participaban en la explotación de especies altamente migratorias no estaban sometidos a la jurisdicción del Estado ribereño aun cuando se encontrasen dentro de su zona económica exclusiva³².

46. En el artículo 64 se exige la cooperación entre los Estados ribereños y otros Estados cuyos nacionales pesquen "en la región" con miras a asegurar la conservación y promover la utilización óptima de las especies "en toda la región, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva".

47. Los Estados Unidos eran el principal proponente, aunque no el único, de la hipótesis de que los Estados ribereños no tenían jurisdicción sobre especies altamente migratorias dentro de sus zonas económicas exclusivas. Respaldados por las sanciones establecidas en la Ley Magnuson sobre conservación y ordenación de pesquerías, los Estados Unidos trataban de asegurar el libre acceso de su flota atunera a las zonas económicas exclusivas de Estados ribereños³³.

48. Sin embargo, se ha modificado la posición de los Estados Unidos, siendo el acontecimiento más importante la enmienda a la Ley Magnuson con el fin de incluir el atún altamente migratorio entre las especies bajo la jurisdicción de los Estados Unidos en toda su zona económica exclusiva. En consecuencia, los Estados Unidos reconocen ahora la jurisdicción de Estados ribereños sobre especies altamente migratorias de atún dentro de la zona económica exclusiva. Antes de esta enmienda, los Estados Unidos sólo reconocían la jurisdicción propia y de otros países sobre el atún hasta un límite de 12 millas náuticas. Esta modificación hace la posición de los Estados Unidos compatible con las normas de derecho internacional generalmente aceptadas que figuran en la Convención de 1982 con respecto a especies altamente migratorias³⁴.

49. Pero esto no invalida el contenido del artículo 64. Queda aún la cuestión de la responsabilidad de la ordenación en alta mar de especies altamente migratorias, y de la relación entre la ordenación en alta mar y la ordenación, por parte de los Estados ribereños, de especies altamente migratorias dentro de sus zonas económicas exclusivas. Un ejemplo de la actividad en relación con la primera es la acción de los países del Pacífico meridional (los miembros del Organismo de Pesca del Foro) que ya han celebrado una serie de reuniones de consulta con países que se dedican a la pesca de altura, a fin de alcanzar un acuerdo sobre un régimen de ordenación del atún blanco. Frente a la costa de África occidental, las especies altamente migratorias se tratan principalmente dentro del marco de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA).

50. En el Pacífico oriental, frente a las costas de América Central y del Sur, el problema de las especies altamente migratorias se relaciona con el atún. Los Estados ribereños de América Latina que bordean el Pacífico oriental y los Estados que han venido pescando atún en la región han elaborado algunos planes para la ordenación, la utilización óptima y la conservación del atún. La Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) había sido originalmente el foro en que se abordaban los problemas en la región, pero debido a la asignación de cuotas de atún desfavorables a los intereses de los Estados ribereños

adyacentes al recurso, algunos Estados ribereños que habían establecido zonas económicas exclusivas denunciaron la Convención de la CIAT. Si bien la CIAT no ha podido desempeñar un papel respecto de esta cuestión, se ha mantenido activa en la realización de estudios científicos sobre las poblaciones de atún y se ha esforzado por reducir la mortalidad de delfines. El Acuerdo de San José, o Acuerdo sobre la Pesca de Atún en el Océano Pacífico Oriental, de carácter provisional, cuyo objetivo principal era la concesión de licencias de pesca, no ha logrado obtener el apoyo de los Estados de la región y no ha entrado en vigor³⁵.

51. En 1989, cinco países de la región firmaron un acuerdo por el que se establece la Organización de Pesca del Atún en el Pacífico Oriental³⁶, pero aún no ha entrado en vigor. En esa Convención se establece claramente que el Estado ribereño tiene derechos sobre especies altamente migratorias dentro de su zona económica exclusiva, y además se prevé el trato preferencial a los Estados ribereños en una "zona regulatoria" en alta mar más allá de las 200 millas. Los Estados que no bordean el Pacífico meridional, pero cuyas flotas pescan atún en la región, no se han adherido a la Convención debido a su desacuerdo en cuanto a las disposiciones relativas a la alta mar en la zona regulatoria.

52. La demora de la entrada en vigor de la Convención se ha debido al hecho de que algunos países han concentrado sus esfuerzos en el problema de la mortalidad incidental de delfines durante la pesca de atún, cuestión que ha dado lugar a la aplicación de sanciones comerciales. En este respecto, en noviembre de 1990 se aprobó un programa internacional, dentro del marco de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA), con el fin de asegurar la utilización del atún y reducir la mortalidad incidental de delfines.

2. Poblaciones transzonales

53. Otro problema espinoso que ha surgido en relación con la pesca en alta mar desde la Convención de 1982 ha sido el de las poblaciones transzonales. El problema se ha debido en parte al desarrollo del concepto de una zona económica exclusiva de 200 millas. Los buques de pesca de altura excluidos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños se han desplazado más allá del límite de 200 millas a zonas en que las poblaciones son suficientemente abundantes para sostener una pesca viable. A menudo, estas zonas se encuentran adyacentes a la zona de 200 millas y comprenden poblaciones que se encuentran a ambos lados del límite entre la zona y la alta mar³⁷.

54. Para el Estado ribereño, el problema consiste en que la pesca irrestricta de una de estas poblaciones en una zona más allá de las 200 millas puede dejar sin efecto las medidas adoptadas dentro de las 200 millas sobre la ordenación de esa población. Además, si la población permanece principalmente dentro de las 200 millas durante la mayor parte del año, las capturas que se efectúen más allá del límite de las 200 millas pueden estar fuera de proporción con la distribución real de la población entre las zonas de dentro y de fuera del límite de las 200 millas. Desde el punto de vista de los Estados que practican la pesca de altura, que han visto a los Estados ribereños obtener el control de los recursos dentro de 200 millas de la costa, se considera que esos Estados desean extender su jurisdicción más allá del límite de 200 millas hacia los recursos que se pescan en alta mar.

55. En la práctica, aún es preciso solucionar este problema en las diferentes zonas del mundo en que se presenta. En el Atlántico noroccidental, el problema se concentra en las poblaciones de bacalao, lenguado y gallineta que se encuentran tanto dentro de la zona de pesca canadiense de 200 millas como en "la nariz" y "la cola" de los grandes bancos de Terranova, que se encuentran más allá del límite de 200 millas. La cuestión ha sido objeto de controversias en la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental (NAFO), que en virtud de su Convención tiene jurisdicción para establecer cuotas sobre dichas poblaciones siempre que se las encuentre más allá de la zona de pesca canadiense de 200 millas. Sin embargo, la NAFO no ha logrado el acuerdo de todos sus miembros sobre estas cuotas. La parte que no está de acuerdo, sencillamente establece sus propias cuotas independientes para las poblaciones en cuestión³⁸. Otro problema lo crean los Estados que no son miembros de la NAFO y que, por ende, pescan en la nariz y la cola del banco en forma no regulada.

56. En el Pacífico nororiental no existe una comisión regional que trate el problema de las poblaciones de colines en la zona de alta mar del Mar de Bering conocida como "Doughnut Hole" que está rodeada por las zonas económicas exclusivas de los Estados Unidos y de la antigua Unión Soviética. Se han celebrado conversaciones entre esos Estados y los Estados no ribereños que se dedican a la pesca dentro del Doughnut Hole. En una reunión celebrada en Washington (19 a 21 de febrero de 1991), los Gobiernos de China, el Japón, la República de Corea, Polonia, la Unión Soviética y los Estados Unidos reconocieron la necesidad de establecer un régimen internacional de conservación en la zona y convinieron en reunirse con ese fin en julio de 1991. Expresaron la intención de aplicar ciertas medidas provisionales. En otra reunión de los mismos Estados celebrada en Tokio (30 de julio a 2 de agosto de 1991), la Unión Soviética y los Estados Unidos pidieron una moratoria sobre la pesca en el Doughnut Hole en 1992 a la luz de la grave disminución de los recursos de colines en la zona. El 14 de agosto de 1992, China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, el Japón, Polonia y la República de Corea llegaron a un entendimiento respecto de la conservación y ordenación de los recursos marinos vivos del Mar de Bering central. En la zona de alta mar del Mar de Bering central se introdujo una suspensión de la pesca del colín con carácter voluntario. La suspensión entrará en vigor a partir de comienzos de 1993 y se prolongará hasta finales de 1994. Esos Estados se reunieron de nuevo en la Séptima Conferencia sobre la conservación y ordenación de los recursos marinos vivos del Mar de Bering central, celebrada en Tokio los días 29 y 30 de junio y 1º de julio, para debatir cuestiones relativas a los recursos marinos vivos del Mar de Bering central, especialmente en lo que se refiere al colín. Acordaron celebrar la Octava Conferencia en Seúl más adelante en 1993, para continuar las negociaciones encaminadas a alcanzar un acuerdo de conservación y ordenación a largo plazo. La cuestión se complica por el hecho de que si bien los Estados Unidos y la antigua Unión Soviética son Estados ribereños respecto de la zona del Doughnut Hole y han realizado actividades de pesca en ella, son Estados que realizan pesca de altura en otras zonas en que también se encuentran poblaciones de colines.

57. Se presentan problemas análogos en relación con este tipo de poblaciones en el Pacífico sudoriental, frente a las costas de Chile y del Perú, respecto del jurel chileno, y en el Atlántico del Sur frente a la costa de la Argentina respecto de los calamares. La cuestión se ha ventilado en la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) y esa organización adopta actualmente

medidas de carácter institucional y científico para hacer frente al problema. Ha surgido un problema adicional en relación con la población de percas anaranjadas frente a la costa occidental de la Isla Sur de Nueva Zelandia. Los problemas de las poblaciones de este tipo frente a la costa de Africa occidental competen al Comité de Pesca para el Atlántico Centrooriental (CPACO) así como a la Convención regional aprobada en la Conferencia de Ministros de Estados Africanos Limítrofes con el Océano Atlántico celebrada en Dakar en julio de 1991 y depositada en la FAO. Tiene también importancia la Convención del Golfo de Guinea y la Comisión Subregional de Pesca en la zona costera del Africa noroccidental. Algunos Estados de la región hacen mención concreta en sus leyes de la obligación de los Estados que se dedican a la pesca de altura de cooperar con el Estado ribereño en cuanto a las medidas necesarias para la conservación de poblaciones transzonales y especies asociadas³⁹.

3. Conflicto de intereses

58. Los problemas de las poblaciones transzonales y las especies altamente migratorias afectan a los intereses tanto de los Estados ribereños, en cuanto a la conservación y administración de los recursos en sus zonas de 200 millas, como de los Estados que pescan en alta mar, en cuanto a conservación y administración de los recursos vivos de alta mar. Evidentemente, estas cuestiones pueden resolverse únicamente mediante la cooperación y la colaboración, y fue esto lo que se previó en la Convención de 1982. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 63, 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". De conformidad con el párrafo 1 del artículo 64, los Estados ribereños y otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región las especies altamente migratorias "cooperarán, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la promoción y promover el espíritu de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva". Pero estas disposiciones no solucionan el conflicto básico de derechos que constituye el núcleo del problema.

59. Según el artículo 56 de la Convención, el Estado ribereño tiene "derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales" dentro de su zona económica exclusiva. En cuanto a las poblaciones compartidas, esos derechos pierden validez si el Estado ribereño pierde su capacidad de conservar y administrar debido a la explotación de la población durante el período que se encuentre en aguas adyacentes más allá de la zona de 200 millas y esta situación se prevé en el párrafo 2 del artículo 63 y en el artículo 116. En el caso de especies altamente migratorias, los derechos de los Estados ribereños a través de cuyas zonas económicas exclusivas migran las especies también pueden resultar afectados por la explotación de la población cuando ésta se encuentre en alta mar. En consecuencia, de conformidad con el artículo 64, el Estado ribereño y los Estados que se dedican a la pesca de altura, entre otras cosas, cooperarán en la conservación y administración de esas poblaciones a lo largo de su trayectoria de migración. A la inversa, cabe observar que, a menos que los Estados ribereños se ocupen de la conservación y administración de los recursos

vivos en sus zonas económicas exclusivas, también se podrán ver afectados los esfuerzos de conservación de los Estados que pescan en alta mar.

60. En la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se trató de conceder mayores derechos a los Estados ribereños respecto de las poblaciones transzonales. Durante negociaciones oficiosas se presentaron propuestas sobre la inclusión de una referencia concreta al "interés especial" de los Estados ribereños respecto de las poblaciones que se superponen en sus zonas económicas exclusivas y la alta mar. No se incluyó en el texto ninguna disposición al respecto, pero el Grupo de los 77 presentó a la Conferencia una propuesta análoga sobre el reconocimiento de un "interés especial" del Estado ribereño más allá del límite de las 200 millas. Sin embargo, la enmienda propuesta no se incorporó y el texto de negociación se mantuvo sin modificaciones⁴⁰.

61. Posteriormente se hicieron otros intentos de tener expresamente en cuenta los intereses de los Estados ribereños en áreas más allá de la zona de 200 millas y conferirles cierta autoridad para extender sus medidas de conservación a la alta mar más allá de las zonas económicas exclusivas⁴¹. Cabe mencionar las propuestas formuladas por la Argentina en 1979 y 1989, una propuesta conjunta de la Argentina y el Canadá patrocinada también por otros 15 Estados en 1980 y una propuesta análoga de los mismos patrocinadores en 1982. Todas estas propuestas tropezaron con oposición y, pese a que se trató de modificarlas para que pudieran atraer más amplio apoyo, no fueron aprobadas. A petición del Presidente, los patrocinadores de la propuesta de 1982 que figuran en el documento A/CONF.62/L.114⁴² no insistieron en que las enmiendas que habían propuesto se sometieran a votación.

62. El hecho de no lograr incluir esa disposición en la Convención puede considerarse favorable a los Estados que pescan en alta mar. Sin embargo, de conformidad con el artículo 116 de la Convención, los Estados tienen derecho a pescar en alta mar "con sujeción a ... los derechos y deberes así como los intereses de los Estados ribereños", que se estipulan, ente otras disposiciones, en el párrafo 2 del artículo 63 y los artículos 64 a 67. Puede aducirse que este requisito del derecho a pescar en alta mar proporciona una base jurídica en la Convención para la solución del problema de las poblaciones compartidas. Asimismo, el hecho de que en el artículo 116 se haga referencia al artículo 64 indica que no pueden desconocerse los derechos, deberes e intereses de los Estados ribereños respecto de las especies altamente migratorias. Por último, la solución de los problemas relativos tanto a las poblaciones compartidas como a las especies altamente migratorias requiere una mayor comprensión del carácter del "derecho" que tienen los Estados para que sus nacionales pesquen en alta mar y la relación de este derecho con los derechos, deberes e intereses del Estado ribereño a que se refiere el artículo 116.

V. HACIA LA APLICACION MAS EFICAZ DEL REGIMEN DE PESCA EN ALTA MAR DE LA CONVENCION DE 1982

63. En la aplicación del régimen de pesca en alta mar establecido en la Convención de 1982 debe tenerse en cuenta el carácter y el alcance tanto del derecho de pescar como de las obligaciones que tienen los Estados en virtud de la Convención respecto de la conservación y administración.

64. En este sentido, no puede aducirse que el derecho que tienen los Estados a que sus nacionales se dediquen a la pesca en alta mar tiene cierta prioridad respecto de las obligaciones relativas a la conservación, o que estas últimas tienen un carácter algo subordinado. Como se ha indicado antes, la Convención establece el derecho a pescar "con sujeción a" las obligaciones de conservación y cooperación para establecer los regímenes necesarios de conservación y administración.

65. No obstante, es preciso aclarar tanto el interés de la comunidad en la conservación y ordenación de cada Estado en la explotación. En esto puede ayudar una mayor comprensión del contenido del deber de cooperar y la necesidad de un régimen eficaz de administración.

A. Contenido de la obligación de cooperar en la conservación y administración de los recursos pesqueros en alta mar

66. La obligación que impone la sección 2 de la Parte VII de la Convención de cooperar en la conservación y administración de los recursos vivos en alta mar no es sólo exhortatoria. En el artículo 118 se impone una obligación concreta a los Estados que se dedican a la pesca en alta mar de entablar negociaciones, según proceda, para establecer organizaciones subregionales o regionales de pesca. Esta obligación de cooperar es también inmanente en las obligaciones que impone el artículo 119 de determinar la captura permisible y adoptar otras medidas sobre la conservación y administración de los recursos vivos de la alta mar. En consecuencia, es importante aclarar el contenido de esta obligación de cooperar, y de determinar las obligaciones concretas que se imponen a los Estados.

1. El deber de "cooperar" de conformidad con el derecho internacional

67. La obligación de cooperar es bien conocida en el derecho internacional. Se la encuentra en el derecho ambiental internacional, el derecho internacional sobre recursos hídricos y en las leyes relativas a la reglamentación del espacio ultraterrestre. La obligación de cooperar, que se basa en la obligación general de actuar de buena fe en las relaciones internacionales, tiene también importancia fundamental para la obligación relativa al arreglo pacífico de controversias a que se refiere el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas.

68. En consecuencia, la obligación de cooperar se reconoce en el derecho internacional como un deber de contenido sustantivo que puede expresarse en términos de una obligación general de cooperar, o en términos de obligaciones concretas, como los deberes de notificar, celebrar consultas y negociar⁴³. En los casos relativos a la plataforma continental del Mar del Norte⁴⁴, la Corte Internacional de Justicia se refirió al deber de negociar en la forma siguiente: "Las partes tienen la obligación de entablar negociaciones con miras a lograr un acuerdo, y no sólo de realizar un proceso oficial de negociación ... tienen la obligación de conducirse de tal modo que las negociaciones sean válidas, lo que no sucederá si alguna de las partes insiste en su propia posición sin contemplar la posibilidad de modificarla⁴⁵. En el artículo 118 de la Convención no se

especifican los detalles sobre el cumplimiento de la obligación de cooperar. No obstante, se establece que los Estados "celebrarán negociaciones con miras a tomar las medidas necesarias para la conservación de tales recursos vivos. Con esta finalidad cooperarán, según proceda, para establecer organizaciones subregionales o regionales de pesca".

69. El artículo 118 no estipula una obligación expresa de negociar hasta que se logre un acuerdo, ni tampoco especifica las consecuencias del fracaso de las negociaciones. Sin embargo, como en el artículo 117 se impone a los Estados la obligación de adoptar medidas sobre la administración de los recursos vivos en alta mar, es difícil concebir que un Estado se niegue a alcanzar un acuerdo si ello constituye una falta de cumplimiento de su obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación. En consecuencia, ya exista o no una obligación general dentro del derecho internacional relativa al deber de cooperar, en la sección 2 de la Parte VII de la Convención está implícito el hecho de que para lograr un acuerdo deben aceptarse condiciones razonables⁴⁶.

2. Cooperación entre las organizaciones subregionales y regionales de pesca y su capacidad para abordar en forma eficaz los problemas de la pesca en alta mar

70. La participación en una comisión o acuerdo subregional o regional de pesca es una forma de cumplir la obligación de cooperar en la conservación y administración de recursos pesqueros. Estos órganos, a que se refieren los artículos 118 y 119 de la Convención, proporcionan la posibilidad de establecer la base científica sobre la cual deben afirmarse las actividades de administración. Sin embargo, la práctica real de estas comisiones y organizaciones es variada. Si bien han hecho frecuentes aportaciones útiles a la coordinación de actividades de administración de recursos pesqueros entre los Estados, no puede decirse que hayan resuelto todos los problemas principales con que tropiezan las pesquerías en alta mar. Esto se debe a una variedad de factores que difieren de una organización a otra y entre las regiones.

71. En primer lugar, las organizaciones de pesca no se han creado para abordar todas las cuestiones actuales de la pesca en alta mar, ni se han efectuado siempre arreglos donde no existen esas organizaciones, en cumplimiento del deber de cooperar, para celebrar consultas entre los Estados en relación con la pesca.

72. En segundo lugar, la composición de las comisiones y organizaciones de pesca suelen no incluir a todos los Estados que se dedican a la pesca. En algunos casos, la organización o acuerdo comprende sólo los Estados ribereños de la región y no los Estados que se dedican a la pesca de altura. En otros casos, algunos Estados que pescan en la región se han abstenido de hacerse parte en el acuerdo regional. Aun en otros casos las organizaciones han reflejado tradicionalmente los intereses de quienes quieren explotar el recurso, y en detrimento de las necesidades de conservación y administración.

73. En tercer lugar, a menudo no se ha dado a las organizaciones la autoridad necesaria para que puedan reunir en forma adecuada información científica y hacer la evaluación correspondiente, por lo que no han estado en condiciones de formular normas adecuadas para la explotación o conservación del recurso.

74. En cuarto lugar, las organizaciones suelen funcionar de modo tal que la actitud de algunos Estados que no están de acuerdo con la mayoría pueden desbaratar el funcionamiento eficaz de la organización. Esto destaca la necesidad de mecanismos eficaces para el arreglo de controversias.

75. En quinto lugar, se han establecido muchas organizaciones sin un acuerdo real sobre el régimen de administración de las poblaciones en cuestión. Así, no existe acuerdo sobre cuestiones como la limitación de los esfuerzos de pesca, un programa de observación o sanciones. Esta falta de acuerdo sobre determinado régimen ha constituido la dificultad básica para administrar el recurso en forma eficaz.

76. En sexto lugar, la capacidad de funcionamiento de la organización depende en parte del carácter del recurso en que se concentran sus actividades. Las organizaciones de pesca interesadas en armonizar medidas con respecto a una población de alta mar relativamente abundante actuará con mayor facilidad que las que tienen a su cargo la asignación de cuotas cada vez menores o las que tratan de ocuparse de conflictos entre Estados ribereños y Estados que se dedican a la pesca de altura en relación con especies altamente migratorias y poblaciones transzonales.

77. En séptimo lugar, los órganos regionales de pesca carecen también de recursos financieros para cumplir sus funciones en forma eficaz.

78. Por último, tradicionalmente se ha dedicado atención insuficiente a las medidas de ejecución, especialmente cuando los veloces buques pesqueros pueden trasladarse de una zona a otra.

79. En consecuencia, existe la necesidad de reevaluar las comisiones y organizaciones de pesca existentes a la luz de los requisitos necesarios para la administración y conservación eficaces a que se refiere la sección 2 de la Parte VII de la Convención. Estos órganos deben estar en condiciones de determinar la información científica necesaria sobre la base de la cual se puedan adoptar decisiones sobre conservación y administración, incluida la determinación de capturas previsibles a que se refiere el artículo 119, y de servir de foro en que los Estados puedan cooperar para alcanzar esas decisiones y prestar, cuando proceda, servicios de vigilancia y ejecución y procedimientos para el arreglo de controversias.

3. El deber de cooperar y los nuevos participantes

80. Un desincentivo para el desarrollo de cualquier régimen de conservación y administración de la pesca en alta mar es el problema de los nuevos participantes. Es decir, si los Estados que ya se dedican a la pesca en la zona acuerdan imponer restricciones a sus actividades de pesca en interés de la conservación, es posible que se aprovechen de esas limitaciones los buques de otro Estado que apenas hayan comenzado a participar en la pesca y no en el acuerdo sobre restricciones. Se puede considerar que el nuevo participante simplemente trata de beneficiarse del acuerdo de conservación sin asumir obligaciones.

81. Es evidente que en la Convención de 1982 se prevé que la pesca en alta mar está abierta tanto a los Estados que ejercen tradicionalmente los derechos de pesca en alta mar como a los nuevos participantes en esta actividad. De conformidad con el artículo 87, la alta mar y la libertad de pesca están abiertas a todos los Estados. Además, cualquier intento de utilizar las medidas de conservación como medio para excluir a los nuevos participantes queda invalidado por la disposición sobre no discriminación que figura en el párrafo 3 del artículo 19.

82. El análisis anterior del carácter de la obligación de cooperar en la conservación y administración de los recursos de alta mar ofrece cierta orientación, por lo menos en principio, sobre la forma de abordar la cuestión de los nuevos participantes. El derecho de pescar en alta mar está sujeto, en virtud de los artículos 116, 118 y 119, a la obligación de cooperar en la conservación y administración del recurso. En los casos en que existe una organización o acuerdo de pesca establecidos de conformidad con la Convención con respecto a determinada población o zona de alta mar, el nuevo participante tiene la obligación de cooperar dentro del marco de dicho acuerdo.

83. El resultado de ello es que los primeros Estados que comiencen a pescar en una región tienen la oportunidad de establecer el carácter de la organización o acuerdo para dar efecto a las obligaciones de conservación y administración. En consecuencia, para la fecha en que se presenta un nuevo participante, estos Estados pueden, de conformidad con los artículos 118 y 119, haber determinado la captura y establecido medidas de conservación. En el caso de que, para la conservación y administración adecuadas de determinados recursos, haya sido necesario que los Estados establecieran condiciones para los nuevos participantes en la pesca, entonces, siempre que no se contravenga la disposición sobre no discriminación del párrafo 3 del artículo 119, el nuevo participante tendrá que adherirse a dichas disposiciones. En efecto, es difícil concebir que un nuevo participante que se niegue a cumplir con un acuerdo establecido adecuadamente de conformidad con la Convención pueda reclamar el derecho de pescar la población en cuestión o de pescar en la zona en la que se aplica el acuerdo de conservación⁴⁷.

84. Además, si los Estados que cooperan en las actividades de conservación y administración de una población en alta mar, de conformidad con la Convención de 1982, llegan a la conclusión de que la conservación adecuada de esa población requiere una moratoria de la pesca, todos los Estados tendrán que observar esa moratoria. Aun cuando no sean partes en el instrumento concreto o la comisión subregional o regional que haya establecido la moratoria, sus obligaciones de cooperación y conservación en virtud de la Convención de 1982 les obligaría a cumplir, a menos que pudieran establecer que la moratoria era una medida que no se podía justificar en virtud del artículo 119 de la Convención.

85. Si bien en la práctica el costo de armar y mantener una flota pesquera en alta mar hace poco probable la introducción de muchas flotas nuevas, la práctica del cambio de paellón es motivo de gran preocupación. Las cuestiones de la pesca en alta mar abarcan a un grupo relativamente definido de Estados, aunque la reasignación de flotas de estos Estados a diferentes áreas de pesca, o el cambio de paellón de los buques existentes, con objeto de eludir las medidas de conservación internacionalmente acordadas o de reclamar una proporción mayor de

la captura permisible, constituye todavía uno de los problemas de los nuevos participantes.

86. Por último, cabe señalar que un Estado que fuera el único Estado que pescara una población en alta mar distinta de las poblaciones compartidas y las especies altamente migratorias no tendría la obligación de cooperar con otros Estados, pero, no obstante, tendría el deber, en virtud del artículo 117, de adoptar medidas sobre la conservación del recurso. De no hacerlo, incumpliría esta obligación. Ese Estado tendría la obligación de cooperar con cualquier otro Estado que participara posteriormente en la pesca.

B. Aclaración del "derecho" a pescar en alta mar y solución de reivindicaciones contrapuestas de "derechos"

87. El éxito del intento de los Estados de cooperar en la elaboración de un régimen para la conservación y administración de la pesca en alta mar dependerá del carácter del interés que tenga en determinada pesca y de una clara comprensión del carácter del derecho que esos Estados y otros puedan ejercer tanto en la conservación del recurso como en su explotación. En consecuencia, es importante aclarar el significado del "derecho" a pescar en alta mar e indicar una base sobre la que se puedan reconciliar las pretensiones contradictorias de los Estados ribereños y los Estados que pescan en alta mar, en los casos en que se superponen sus intereses.

Reivindicaciones contrapuestas de "derechos"

88. La comprensión adecuada del carácter del "derecho" de pescar ayuda a solucionar el conflicto entre el derecho de pescar en alta mar y el derecho del Estado ribereño de administrar los recursos de su zona económica exclusiva. Es evidente, como se ha señalado antes, que el derecho de pescar en alta mar está sujeto a los derechos, deberes e intereses del Estado ribereño según lo establecido, entre otras cosas, en el párrafo 2 del artículo 63 y los artículos 64 a 67 de la Convención de 1982⁴⁸.

89. Con respecto a las poblaciones que se encuentran en las zonas económicas exclusivas y las zonas adyacentes, la cuestión consiste en determinar los "derechos, deberes e intereses" del Estado ribereño cuando estas poblaciones se encuentran en alta mar. Una vez que la organización subregional o regional competente les haya asignado una cuota, los Estados tienen derecho a la explotación de una parte de ese recurso particular de la alta mar. Ese derecho disminuirá si se le somete a limitaciones adicionales establecidas por un Estado ribereño. En efecto, el interés del Estado ribereño se manifiesta en una primera etapa en el momento en que se determinan las medidas de conservación, incluida la captura permisible.

90. El interés del Estado ribereño en una población compartida puede diferir del de un Estado que ejerza la libertad de pesca en alta mar en la zona. Es posible que el interés de este último se concentre principalmente en la explotación del recurso de alta mar. Este podría ser un interés a corto o largo plazo, según la estructura de la flota pesquera de ese Estado y la magnitud de la población que se ha de explotar. Por el contrario, ya se interese o no en la

explotación de la población de la zona económica exclusiva que se encuentra en alta mar, el Estado ribereño siempre tendrá interés en la viabilidad de la población a largo plazo. Esto puede deberse a su interés en la explotación de las poblaciones por parte de sus nacionales o de otros dentro del límite de las 200 millas o a las responsabilidades concretas impuestas por la Convención de 1982 respecto de la conservación y administración de dicha población.

91. Al establecer regímenes de administración para las poblaciones compartidas es indispensable asegurar que no se desconozcan los derechos de los Estados ribereños. Para ello es preciso que el régimen de administración respecto de las poblaciones compartidas sea compatible con el régimen de administración del Estado ribereño respecto de dichas poblaciones dentro de su zona económica exclusiva⁴⁹. En la Convención de la NAFO se prevé que su Comisión de Pesca debe "procurar asegurar la compatibilidad" entre propuestas sobre la administración de poblaciones compartidas en su zona de reglamentación más allá de 200 millas y las medidas adoptadas por el Estado ribereño respecto de esas poblaciones dentro del límite de las 200 millas⁵⁰. Sin embargo, si bien el Estado ribereño puede aducir que sus intereses se han de tener debidamente en cuenta en la conservación y administración de la población compartida en su conjunto, no existen fundamentos sobre los que el Estado ribereño pueda demandar un derecho preferencial a una porción de la captura de esa población en alta mar. El interés del Estado ribereño de obtener una parte de la captura del recurso en alta mar no difiere del interés de cualquier otro Estado en obtener una parte del recurso.

92. Un resultado como ése no debe dar al Estado ribereño, ni a ningún otro Estado, la oportunidad de impedir toda la pesca en alta mar de poblaciones compartidas mediante la práctica de retener el acuerdo sobre todas las propuestas relativas a la conservación y administración de dichas poblaciones. La obligación de cooperar en la conservación y la administración a que se refieren los artículos 118 y 119, según se ha aducido anteriormente, exige que los Estados acepten propuestas razonables sobre un acuerdo a fin de que puedan cumplir su obligación de adoptar medidas relativas a la conservación y administración del recurso. La aplicación eficaz de la Convención de 1982 depende de que los Estados actúen de conformidad con los artículos 116 a 119 de la Convención y de la utilización del mecanismo de arreglo de controversias previsto en la Convención y, en los casos en que proceda, del desarrollo ulterior de dicho mecanismo.

93. Se aplican consideraciones análogas en el caso de las especies altamente migratorias. Con respecto a estas especies, no obstante, es posible que participen muchos más Estados, incluso los Estados ribereños en que se encuentran las especies altamente migratorias y los Estados que pescan especies altamente migratorias en alta mar. En el artículo 64 de la Convención se reconoce que es necesaria la coordinación, ya que se prevé la cooperación a nivel regional de los Estados ribereños y otros Estados que pescan en la región con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de utilización óptima de las especies dentro de la región. Sin embargo, en vista de la gran amplitud de algunas poblaciones, la "región" tendrá que determinarse con cierta flexibilidad. La cooperación a que se refiere el artículo 64 puede producirse bien en forma directa o por conducto de organizaciones internacionales adecuadas.

C. Necesidad de elaborar regímenes de administración para la aplicación más eficaz de la Convención

94. La cooperación, mediante acuerdos bilaterales o la creación de organizaciones subregionales o regionales, no garantiza la conservación y administración eficaces de las pesquerías en alta mar. Esas organizaciones deben estar en condiciones de elaborar y aplicar regímenes eficaces de administración de los recursos pesqueros. En algunos aspectos, el problema de administrar las pesquerías en alta mar refleja los problemas con que han tropezado los Estados en la administración de pesquerías dentro de sus propias zonas económicas exclusivas. Tradicionalmente, se han tratado las pesquerías como cualquier otro recursos de propiedad común; todos tienen libre acceso y el incentivo de cada buque consiste en superar a todos sus competidores. El principio de libertad de pesca, que sirve de fundamento al régimen de alta mar, refuerza este incentivo. En consecuencia, deben crearse regímenes de administración para la pesca en alta mar en los que se reorienten los incentivos hacia la explotación y la conservación racionales y no hacia la pesca competitiva.

1. El problema de administrar recursos de propiedad común

95. Los criterios sobre la administración de recursos pesqueros de propiedad común difieren de un país a otro y no cabe esperar que determinado sistema responda a todas las cuestiones relacionadas con la administración de las pesquerías en alta mar. Además, si bien en algunos casos se han registrado buenos resultados en la administración de determinadas poblaciones, los sistemas nacionales de administración no han asegurado la conservación y administración eficaces en forma universal. Los problemas de administración a nivel nacional suelen ser los mismos que los de la administración a nivel internacional: obtener información exacta en cuanto al estado de las poblaciones; capitalizar en exceso las flotas, es decir, demasiados buques que precisan una alta tasa de beneficios por viaje para sufragar los costos de las artes y el equipo cada vez más refinados y costosos; supervisar las capturas; ejercer la vigilancia y hacer cumplir las disposiciones.

96. Tradicionalmente, la administración de pesquerías ha contado con diversas técnicas. Entre éstas se cuentan: el control del esfuerzo de pesca, incluido el control de los tipos de artes y el tamaño de las redes; el control sobre los buques, incluido el tipo de buque, la eslora y la potencia de sus máquinas; el control de las temporadas y de las áreas de pesca y el control sobre la captura, incluidas las cuotas de captura y de captura incidental. Con estas técnicas entran en pugna los criterios biológicos y económicos. En consecuencia, al usar estas técnicas suele existir la necesidad de conciliar los objetivos biológicos y económicos.

97. La administración mediante el control del esfuerzo de pesca y la administración mediante cuotas pueden emplearse como método alternativo o complementario. En los casos en que se dispone de información científica fiable sobre el estado de las poblaciones y pueden llevarse a cabo actividades eficaces de vigilancia y ejecución, los Estados suelen emplear el método de cuota. Los economistas aducen que, para que sea eficaz, un sistema de administración por cuotas debe establecer derechos de propiedad real en el recurso⁵¹. Estos

derechos, que al igual que otros derechos de propiedad deben tener los atributos de exclusividad y transferibilidad⁵², dan a los propietarios de buques o de flotas la oportunidad de administrar su propia explotación del recurso sin la explotación competitiva destructora que ha sido la norma tradicional en el caso de los recursos de propiedad común. Los derechos de propiedad, se aduce, promueven la eficiencia económica en la explotación del recurso y, si se les confiere de conformidad con un plan de administración de base científica, asegurará la viabilidad a largo plazo del recurso.

98. La adopción de cuotas que confieran derechos concretos de propiedad en la administración, por parte de algunos Estados, de sus zonas económicas exclusivas podría orientar la administración de los recursos pesqueros en alta mar. Como han señalado los autores de un estudio reciente sobre el estado de los recursos en alta mar, "la experiencia demuestra que la ordenación eficiente de los recursos naturales renovables exige una asignación explícita de derechos y responsabilidades a los usuarios"⁵³.

99. No obstante, compete a los propios Estados la decisión en cuanto a administrar los recursos de alta mar mediante el control de los esfuerzos pesqueros o mediante cuotas. Allí donde la información sobre el estado de las poblaciones es adecuada y es posible realizar actividades de vigilancia y ejecución, la determinación de una captura permisible total y la asignación de cuotas o derechos concretos respecto de esa captura pueden considerarse como el criterio adecuado para la administración eficaz de las poblaciones en alta mar. En otras circunstancias, los Estados pueden optar por el control de los esfuerzos de pesca.

2. La obtención de información científica adecuada y la determinación de un principio de administración apropiado

100. El punto de partida para la administración de los recursos pesqueros es el conocimiento del carácter y la composición de las poblaciones que se han de administrar. De conformidad con el artículo 119, "todos los Estados interesados" tienen el deber de intercambiar esa información periódicamente, cuando proceda, por conducto de las organizaciones internacionales competentes. En la Convención no se exige conferir a las comisiones y organizaciones subregionales y regionales competencia para elaborar su propio asesoramiento científico independiente, aunque algunas organizaciones han podido hacerlo.

101. La elaboración de datos científicos adecuados sobre pesca es costosa y lleva tiempo⁵⁴. Por eso pueden ser necesarios varios años de investigación antes de que se disponga de suficiente información para determinar la captura permisible. Además, no siempre puede satisfacerse la demanda de datos exactos que necesitan los Estados antes de adoptar medidas drásticas para restringir la explotación del recurso. Los años que se han demorado los Estados miembros de la Comisión Ballenera Internacional constituyen un buen ejemplo. El costo de establecer programas de investigación científica y los conocimientos necesarios para llevarlos a cabo puede, en el caso de algunas pesquerías, hacer difícil también el logro del nivel de información necesario. En este sentido, se hace crítico el papel de las organizaciones subregionales y regionales.

102. Dando por sentada la exactitud de la información de que se dispone, es muy importante establecer la base para determinar la captura permisible. Esta determinación, por supuesto, no es sólo una cuestión de deducción científica y la Convención de 1982 establece factores y criterios que deben tenerse en cuenta en el proceso. Sin embargo, la Convención no ofrece una orientación explícita sobre la forma en que deben ponderarse y evaluarse estos factores. De conformidad con el artículo 119, el objetivo de la conservación consiste en "mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible". Pero este objetivo debe perseguirse "con arreglo" a los factores ambientales y económicos pertinentes, que comprenden las necesidades especiales de los Estados en desarrollo así como las "modalidades de la pesca". En resumen, existe la necesidad de establecer cierto orden jerárquico en las consideraciones que se han de tener en cuenta al determinar la captura permisible de recursos en alta mar.

103. La dificultad de lograr acuerdos sobre un principio de administración puede ilustrarse por la experiencia de la NAFO, en que la controversia sobre las poblaciones compartidas ha sido en parte sobre la adopción de una fórmula para determinar la captura total permisible. Si bien la comisión ha adoptado una fórmula conservadora que establecerá la captura total permisible a niveles por debajo del rendimiento máximo sostenible (la fórmula FO.1)⁵⁵, según la cual, si una parte no acepta este criterio sencillamente tampoco acepta las cuotas destinadas por la comisión. En consecuencia, el logro de acuerdos sobre los principios por los que se han de determinar las cuotas es la clave de una administración cooperativa satisfactoria de la pesca en alta mar. Sin embargo, los objetivos contradictorios de los diversos Estados que participan en la pesca pueden hacer difícil lograr el acuerdo sobre este principio⁵⁶.

3. Problemas de asignación

104. Si bien medidas de administración tales como determinar el número de buques, el período de pesca y otras limitaciones del esfuerzo pesquero pueden adoptarse dentro del marco de acuerdos bilaterales o acuerdos regionales o subregionales, la administración mediante la asignación de cuotas plantea problemas particulares. Como se prevé en el artículo 110, es preciso establecer una captura total permisible para cada población en alta mar; el sistema de administración por cuotas requiere entonces que se asignen cuotas individuales a los Estados que se dedican a la pesca en el área. La cuota dará a un Estado un "derecho de pesca" inequívoco que puede ejercer de conformidad con la cuota y el volumen correspondiente.

105. Los nuevos participantes tendrán derecho a que se les asigne una cuota, si bien se plantea la cuestión de determinar si esto puede aplicarse a una "pesca plenamente utilizada". No obstante, en el artículo 116 se reconoce el derecho de los nacionales de todos los Estados a dedicarse a la pesca en alta mar. Por ese motivo, los nuevos participantes, que cooperan en la conservación y administración de conformidad con el artículo 119, no deben excluirse en principio de compartir la captura total permisible.

106. Como, según este análisis, todo Estado que cumple con las obligaciones de la Convención de 1982 con respecto a la cooperación y la conservación y administración de un recurso en alta mar tiene derecho a pescar ese recurso y,

por ende, a una porción de la captura permisible, surge la cuestión de establecer la forma en que se han de determinar esas proporciones. Como la administración mediante la asignación de cuotas podría considerarse una medida de conservación dentro del contenido del artículo 119, los criterios establecidos en ese artículo deben considerarse pertinentes a la asignación de cuotas. Estos comprenden los "factores ambientales y económicos", y en el artículo se hace mención especial de las necesidades ("las necesidades especiales de los Estados en desarrollo") e indica tácitamente que la dependencia establecida ("las modalidades de la pesca") es pertinente. Un factor adicional que puede aplicarse en ciertos casos de poblaciones compartidas o de especies altamente migratorias se presentaría en el caso en que un Estado haya dedicado esfuerzos o recursos a mejorar una población en alta mar. Ese Estado desearía reclamar que tiene derecho a los beneficios de estas actividades de mejoramiento. Una solución que permite a un Estado beneficiarse de sus propias actividades de mejoramiento ha sido adoptada en el Tratado sobre el Salmón del Pacífico⁵⁷, concertado entre el Canadá y los Estados Unidos el 28 de enero de 1985, que entró en vigor el 18 de marzo de ese mismo año.

107. La cuestión crítica es la forma en que se han de ponderar y equilibrar estas consideraciones. Es evidente que, si bien la existencia de una pesca tradicional en el área puede ser un factor, no se le puede considerar decisivo, ya que con esto se desconocerían las pretensiones de nuevos participantes y se iría en detrimento de los países en desarrollo. Sin embargo, no existen fundamentos para que un Estado pretenda tener derecho a una cuota que asegurará la viabilidad económica de sus actividades de pesca⁵⁸.

4. Vigilancia y ejecución

108. Los regímenes de conservación y administración establecidos dentro del marco de las organizaciones subregionales y regionales deben disponer de cierto mecanismo para garantizar el cumplimiento. Esto requiere vigilancia y mecanismos eficaces en los casos de incumplimiento y, cuando proceda, disposiciones sobre notificación y la celebración de consultas con los Estados ribereños pertinentes. Evidentemente, el primer paso para lograr el cumplimiento consiste en establecer un plan de administración que acepten todos los Estados interesados. Quedarán pendientes, no obstante, los problemas de pesca no autorizada por buques de esos Estados y buques de Estados que aún no sean parte en el acuerdo de administración.

109. La vigilancia y el control de buques que se dedican a la pesca en alta mar deben ser responsabilidad primaria de los Estados cuyos pabellones enarbolan. En el artículo 117 de la Convención de 1982 se atribuye esa responsabilidad directamente a cada Estado; los Estados adoptarán, respecto de sus nacionales, las medidas que se hayan acordado en forma cooperativa. La ejecución a nivel nacional también concuerda con el principio de jurisdicción del Estado del pabellón sobre buques en alta mar. En consecuencia, como punto de partida, los Estados cuyos nacionales se dediquen a la pesca en alta mar deben adoptar las medidas necesarias dentro del marco de su propia legislación para asegurar que se pueda sancionar a los nacionales que no cumplan con las normas convenidas o las reglas y reglamentos sobre pesca en alta mar.

110. Las organizaciones subregionales o regionales también pueden desempeñar un papel mediante mecanismos tales como un plan internacional de observación en los buques y planes conjuntos para la inspección, por parte de cualquier Estado, de los buques de otros Estados miembros, y para cooperar en la vigilancia de los buques de todos los Estados que participan en la pesca. Si bien el enjuiciamiento quedará por lo general en manos del Estado del pabellón, es preciso dedicar mucha más atención, a nivel de las organizaciones regionales y subregionales, a cuestiones de detenciones, enjuiciamiento y monto de las multas, incluida la posibilidad de establecer planes cooperativos para el enjuiciamiento de buques de otros Estados. Es preciso examinar mecanismos para asegurar el cumplimiento de acuerdos bilaterales, regionales y subregionales y los propios acuerdos.

5. Cambio de pabellón

111. Se ha expresado preocupación por las denuncias de cambio de pabellón en buques de pesca con redes de enmalle y de deriva por algunas empresas pesqueras privadas, lo que constituye un intento de evadir las restricciones impuestas por los acuerdos sobre la pesca con redes de enmalle y de deriva y las regulaciones internas. El cambio de pabellón en los buques puede socavar gravemente las medidas de conservación establecidas en acuerdos multilaterales sobre pesca en la alta mar como la Organización para la Conservación del Salmón en el Atlántico Norte (NASCO). Se ha informado acerca de problemas análogos en el caso de la NAFO. A este respecto, debe dedicarse atención especial a la responsabilidad de los Estados, en virtud del artículo 117 de la Convención, de adoptar medidas con respecto a sus nacionales en relación con la conservación de los recursos vivos de la alta mar.

6. Arreglo de controversias

112. El problema del arreglo de controversias ha sido siempre espinoso debido a la renuencia de los Estados a someter sus controversias al fallo obligatorio de terceros. De conformidad con el derecho internacional, no existe una obligación general de arreglar controversias mediante la remisión a terceros, aunque los Estados siempre pueden hacerlo a título voluntario. En consecuencia, las disposiciones de la Convención de 1982 relativas al arreglo obligatorio de controversias no pueden considerarse parte del derecho consuetudinario internacional. Estas disposiciones dependen de la entrada en vigor de la Convención. A falta de una obligación de arreglar controversias mediante la remisión a un mecanismo obligatorio de terceras partes, se dispone de otros medios de solución de controversias incluso la negociación, las consultas y la mediación. Sin embargo, estos métodos no pueden garantizar la solución de una controversia y, en consecuencia, es posible que continúen las controversias en vez de solucionarse⁵⁹.

113. Los elementos esenciales de la administración eficaz de la pesca en alta mar (que se establezcan regímenes de administración mediante una actividad de cooperación y que estos regímenes tengan la responsabilidad de determinar la captura permisible y otras medidas de conservación y administración) dependen en última instancia de la existencia de medios viables para la solución de controversias.

114. Entre las cuestiones que pueden surgir se incluyen las de si los Estados han dado la debida consideración a los factores que se han de tener en cuenta en la determinación de la captura permisible de una población en la alta mar, si un Estado ha cooperado en forma adecuada con otros Estados en la elaboración de un régimen de administración, si un Estado ha obtenido la proporción adecuada de la captura permisible a la luz de sus circunstancias particulares y si son razonables las reclamaciones de un Estado ribereño respecto de la administración de una población transzonal. Algunas consideraciones análogas se aplicarán con respecto a la administración de especies altamente migratorias. Estas cuestiones podrían resolverse mediante la determinación, por parte de terceros, a la luz de la práctica de determinados Estados interesados y a la luz de la práctica general de los Estados que se dedican a la pesca en la alta mar. En este sentido, cabe señalar que, según el artículo 300 de la Convención, los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con la Convención y ejercerán los derechos, competencias y libertades reconocidos en ella de manera que no constituya un "abuso de derecho".

115. El mecanismo para la solución por terceros de controversias relativas a la pesca en la alta mar establecido en la Convención de 1982 parecer ser adecuado desde el punto de vista de los procedimientos. Lamentablemente, el hecho de que estos procedimientos aún no hayan entrado en vigor implica que no se dispone de experiencia para evaluarlos. Hasta tanto estas disposiciones entren en vigor, las organizaciones subregionales y regionales deben considerar la posibilidad de establecer sus propios mecanismos de arreglo de controversias, modelados según las disposiciones de la Convención, y de utilizar la Corte Internacional de Justicia o tribunales especiales de arbitraje.

116. Un punto final que debe aclararse en relación con el arreglo de controversias es el del derecho de recurrir a procedimientos de arreglo de controversias. ¿Puede algún Estado objetar las actividades de otro Estado en la alta mar aduciendo que no cumple con las normas adecuadas de conservación? ¿Debe limitarse este derecho a objetar a los miembros de organizaciones regionales u otras organizaciones internacionales o debe tener cualquier Estado la libertad de objetar la administración indebida de los bienes comunes? Es preciso abordar la cuestión que puede plantear el problema del abuso de derecho a que se ha hecho referencia.

7. Consecuencias institucionales

117. La aplicación eficaz de las disposiciones de la Convención de 1982 relativas a la pesca en la alta mar requiere la cooperación de los Estados en la explotación de todos los recursos vivos de la alta mar. Como se señala en el presente documento, esto entrañaría la evaluación periódica de poblaciones y la determinación de una captura permisible y otras medidas de conservación y administración del recurso, incluida la limitación de los esfuerzos pesqueros. Si bien estas actividades pueden llevarse a cabo mediante la celebración de consultas periódicas por los Estados interesados (lo que es preciso alentar), se necesitará en muchos casos una base institucional permanente para que puedan aplicarse en forma eficaz. En consecuencia, la tendencia a establecer organizaciones y acuerdos subregionales y regionales, según lo previsto en la Convención de 1982, resulta adecuada y debe alentarse también a través del Comité de Pesca y otros órganos internacionales.

118. Las estructuras y atribuciones particulares que deben tener esas organizaciones no son objeto del alcance del presente estudio. En efecto, es posible que cada órgano difiera según las necesidades particulares de la actividad pesquera interesada. Sin embargo, existen ciertas características que deben ser comunes a todos esos órganos. Necesitan tener acceso a la información científica; deben disponer de un mecanismo para evaluar esa información y determinar el estado de las poblaciones interesadas; deben disponer de algún procedimiento para determinar las medidas adecuadas de conservación y administración en las poblaciones, incluida la captura permisible; deben contar con algunos procedimientos para determinar las limitaciones de los esfuerzos de pesca o para asignar cuotas a los Estados que pescan esas poblaciones, y deben proporcionar algunos mecanismos de ejecución, vigilancia del cumplimiento y solución de conflictos.

119. En muchos casos, las organizaciones responsables de coordinar los criterios de sus Estados miembros dentro de sus zonas económicas exclusivas podrían desempeñar igualmente la función de una organización subregional o regional en cuanto a la administración de una pesquería en una zona adyacente de la alta mar. Sin embargo, existe la necesidad de asegurar que todo los Estados interesados en pescar determinada población en la alta mar puedan participar en un acuerdo de administración cooperativa respecto de esa población. Una organización interesada en la coordinación de políticas dentro de zonas económicas exclusivas sólo tendrá una composición regional. En la medida en que procure ocuparse de poblaciones más allá del límite de las 200 millas, su composición será más numerosa.

VI. CONCLUSIONES

120. La Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar establece la explotación de los recursos vivos de la alta mar dentro de un marco que asegurará su conservación y administración eficaces. La aplicación adecuada de estas disposiciones requiere una clara comprensión de los derechos y deberes concretos de los Estados que reclaman el derecho de dedicarse a la pesca en la alta mar. Esto debe comenzar con el reconocimiento de que el derecho de pescar en la alta mar se ejerce con sujeción a las obligaciones que impone la Convención respecto de la conservación y administración del recurso en cuestión y, en el caso de las poblaciones compartidas y de las especies altamente migratorias, respecto de los derechos, deberes e intereses de los Estados ribereños en cuyas zonas económicas exclusivas se encuentran también dichas poblaciones, según lo estipulado en la Convención.

121. Esta premisa inicial, sobre la cual se basan las disposiciones de la sección 2 de la Parte VII de la Convención de 1982, es un punto de partida para la solución de los problemas que han surgido en la aplicación del régimen de pesca en la alta mar. Cuando los derechos de explotación contradicen las obligaciones de conservación y administración, la propia Convención se inclina hacia la conservación. Sucede así tanto en el caso de la alta mar como en el de la zona económica exclusiva.

122. El reconocimiento de los derechos, deberes e intereses, en virtud de la Convención de 1982, de los Estados interesados proporciona la base para la solución del problema de las poblaciones compartidas y las especies altamente

migratorias. El derecho de pesca en la alta mar se ejerce con sujeción a los derechos, deberes e intereses de los Estados ribereños interesados, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 63 y los párrafos 64 a 67 de la Convención. En consecuencia, el ejercicio del derecho de pesca en la alta mar requiere el debido reconocimiento de esos derechos, deberes e intereses de los Estados ribereños. La cuestión de la jurisdicción de los Estados ribereños respecto de las especies altamente migratorias que se encuentran en sus zonas económicas exclusivas fue solucionada por la Convención a favor del Estado ribereño y se ha consolidado mediante la práctica de los Estados.

123. Los Estados deben dedicar mayor atención a la evolución de los aspectos jurídicos, institucionales y de política relacionados con la conservación y administración de los recursos de la alta mar. Esto entraña un aumento de la actividad relacionada con estas cuestiones dentro del marco de organizaciones universales como la FAO y las Naciones Unidas (División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos). Debe haber una evolución constante de las normas recomendadas para la administración de la pesca en la alta mar y una actividad cada vez mayor dentro del marco de las organizaciones y comisiones de pesca subregionales y regionales con el fin de adoptar regímenes específicos de administración para sus actividades de pesca. Los regímenes de administración deben basarse en la evaluación científica de las poblaciones, cuando sea posible, mediante el patrocinio conjunto de los Estados interesados, la determinación de la captura permisible y la asignación de cuotas y otras medidas de administración que se adecuen a las circunstancias, así como el establecimiento de mecanismos internacionales e internos de vigilancia y ejecución. Los Estados deben dedicar atención a la reunión e intercambio de información científica y de estadísticas sobre captura, de manera que se disponga de la información necesaria para la adopción de medidas de evaluación y administración de las poblaciones.

Notas

¹ Existen otras disposiciones de la Convención sobre la pesca en alta mar. Entre éstas se cuentan las disposiciones relativas al arreglo de controversias (Parte XV), el artículo 300, relativo a "la buena fe y el abuso de derecho", y los artículos relativos a los derechos de los Estados ribereños, como el artículo 56 ("Derechos, jurisdicción y deberes del Estado ribereño en la zona económica exclusiva") y el artículo ("Conservación de los recursos vivos").

² Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, vol. IV (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.75.V.10), documento A/CONF.62/WP.8, Parte II.

³ *Ibíd.*, art. 75.

⁴ *Ibíd.*, art. 103.

⁵ *Ibíd.*, art. 104.

⁶ *Ibíd.*, arts. 105 a 107.

⁷ *Ibíd.*, párr. 2, art. 52.

Notas (continuación)

⁸ Ibíd., art. 53.

⁹ Ibíd., arts. 54 y 55.

¹⁰ J. E. Carroz, "Institutional Aspects of Fishery Management Under the New Regime of the Oceans", San Diego Law Review, vol. 21, págs. 513 a 540 (1984), págs. 516 y 517.

¹¹ Párrafo 2 del artículo 87.

¹² Si bien la cuestión se ha elaborado más a fondo en la Convención de 1982, la relación entre los requisitos del derecho para pescar en la alta mar y las obligaciones de cooperación y conservación no representan una modificación importante con respecto al derecho internacional convencional y consuetudinario preexistente.

¹³ William T. Burke, "Highly Migratory Species in the New Law of the Sea", Ocean Development and International Law, vol. 14, págs. 273 a 314 (1984); Gordon R. Munro, "Extended Jurisdiction and the Management of Highly Migratory Species", ibíd., vol. 21, págs. 289 a 308 (1990); William T. Burke y Francis T. Christy, Jr., "Options for the Management of Tuna Fisheries in the Indian Ocean", documento técnico de pesca de la FAO 315 (Roma, FAO, 1990).

¹⁴ Como se estipula en el artículo 287, puede ser el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (establecido en el anexo VI de la Convención), la Corte Internacional de Justicia, un tribunal arbitral (establecido en el anexo VII de la Convención) o un tribunal arbitral especial (establecido en el anexo VIII de la Convención).

¹⁵ Inciso a) del párrafo 3 del artículo 297.

¹⁶ Arts. 118 y 119.

¹⁷ El párrafo 2 del artículo 63 sobre las especies compartidas y el artículo 64 sobre las especies altamente migratorias estipulan la acción cooperativa de los Estados "directamente" o por conducto de las organizaciones apropiadas.

¹⁸ Carroz, op. cit. supra, nota 10, en la pág. 516. Véase también Albert W. Koers, "International Regulation of Marine Fisheries; A Study of Regional Fisheries Organizations" (West Byfleet, Inglaterra, Fishing News Books, 1973).

¹⁹ Por ejemplo, la Comisión Internacional de Pesquerías del Atlántico Noroccidental (CIPAN) fue sustituida por la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental (NAFO) aunque en la nueva organización no participan todos los integrantes originales de la CIPAN. Véase Carroz op. cit., supra, nota 10, en las págs. 519 y 520.

²⁰ Como en el caso de la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nororiental, ibíd., pág. 521.

Notas (continuación)

²¹ Ibíd., págs. 523 a 525.

²² Por ejemplo, el Organismo de Pesca del Foro del Pacífico Meridional se creó como resultado de la ampliación de la jurisdicción sobre pesquerías de los Estados del Pacífico meridional.

²³ Por ejemplo, el Comité de Pesca para el Atlántico Centrooriental (CPACO), creado en 1967; la Comisión de Pesca del Océano Indico (CPOI), creada también en 1967.

²⁴ Resolución 44/225 de la Asamblea General, segundo párrafo del preámbulo.

²⁵ Ibíd., párr. 3.

²⁶ Documento A/44/463, anexo, párr. 34, de la Asamblea General; véase también Boletín del Derecho del Mar, No. 14, diciembre de 1989.

²⁷ International Legal Materials, vol. 29, pág. 1449 (1990).

²⁸ Informes del Secretario General sobre la pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo: A/45/663, A/46/615 y A/47/487.

²⁹ Resolución 45/197, párr. 2.

³⁰ Resolución 46/215, párr. 3.

³¹ Ellen Hey, William T. Burke, Doris Ponzoni y Kazuo Sumi, "The regulation of drifnet fishing on the high seas: legal issues", Estudio Legislativo 47 de la FAO (Roma, FAO, 1991).

³² William T. Burke, "Highly Migratory Species ...", op. cit., supra, nota 13.

³³ Ibíd., págs. 304 a 306.

³⁴ Estados Unidos de América, Memorando dirigido al Secretario General de las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1991; Boletín del Derecho del Mar, No. 19, octubre de 1991.

³⁵ En este acuerdo se reconocerán importantes derechos de los Estados que se dedican a la pesca de altura; véase Munro op. cit., supra, nota 13, en la página 295.

³⁶ Los signatarios son el Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y el Perú.

Notas (continuación)

³⁷ Edward L. Miles y William T. Burke, "Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising from New Fisheries Conflicts: The Problem of Straddling Stocks", Ocean Development and International Law, vol. 20, No. 4, págs. 343 a 357 (1989), págs. 346 y 347. Véase también los documentos presentados en la Consulta Técnica sobre la Pesca en Alta Mar, FIPL/R484 (Suppl.), que también están recogidos en el documento A/CONF.164/INF/2, págs. 28 a 33.

³⁸ Miles y Burke, op. cit., supra, nota 37, págs. 344 y 345 (1989). Véase también B. Applebaum, "The Straddling Stock Problem: The Northwest Atlantic Situation, International Law, and Options for Coastal State Action", documento presentado a la 23ª Conferencia Anual del Instituto del Derecho del Mar, Noordwijk aan zee, Países Bajos, 12 a 15 de junio de 1989. Según las disposiciones de la Convención de la NAFO, los Estados que hayan objetado las "propuestas" no están obligados a cumplirlas cuando adquieren carácter obligatorio para otros Estados miembros, y los que tienen obligaciones pueden retirarse o dar aviso con un año de antelación: artículo XII.

³⁹ S. K. B. Mfodwo, B. M. Tsamenyi y S. K. N. Blay, "The Exclusive Economic Zone: State Practice in the African Atlantic Region", Ocean Development and International Law, vol. 20, págs. 445 a 499 (1989), págs. 461 a 464.

⁴⁰ Véase José Luis Meseguer, "Le régime juridique de l'exploitation de stocks communs de poissons au-delà des 200 milles", Annuaire français de droit international, 1982, pág. 28.

⁴¹ Véase William T. Burke, "Fishing in the Bering Sea Donut: Straddling Stocks and the New International Law of Fisheries", Ecology Law Quarterly, vol. 16, págs. 285 a 310 (1989), págs. 300 a 302.

⁴² Australia, el Canadá, Cabo Verde, Filipinas, Islandia, Santo Tomé y Príncipe, el Senegal y Sierra Leona: enmiendas al párrafo 2 del artículo 63:

"2. Cuando tanto en la zona económica exclusiva como en un 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 adoptarán por acuerdo mutuo, directamente o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales apropiadas, las medidas que puedan ser necesarias para la conservación de esas poblaciones en el área adyacente. En el caso de que no se llegue a un acuerdo sobre estas medidas dentro de un plazo razonable y se inicien procedimientos ante el tribunal apropiado con arreglo al artículo 286, ese tribunal determinará las medidas que habrán de aplicarse en el área adyacente para la conservación de esas poblaciones. Si no se pueden determinar medidas definitivas dentro de un plazo razonable, el tribunal determinará, a petición de cualquiera de los Estados interesados, medidas provisionales para esa misma área. Al establecerse medidas definitivas o provisionales, el tribunal tendrá en cuenta las medidas aplicadas a las mismas poblaciones por el Estado ribereño en su zona económica exclusiva y los intereses de otros Estados que pesquen estas poblaciones". Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, vol. XVI (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.84.V.2), documento A/CONF.62/L.114.

Notas (continuación)

⁴³ Véase el proyecto de artículos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/46/10), párrafo 1 de la sección D del artículo III, arts. 10 y 11; véase también C. B. Bourne, "Procedure in the Development of International Drainage Basins: The Duty to Consult and to Negotiate", Canadian Yearbook of International Law, vol. 10, págs. 212 a 234 (1972), y P. Reuter, "De l'obligation de négocier", Estudio en honor de Gaetano Morelli, Comunicazioni e studi, vol. XIV (Milán, Giuffrè, 1975), págs. 711 a 733. Véase también Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), Merits, Judgment, Informes de la Corte Internacional de Justicia, 1974, pág. 32.

⁴⁴ Informes de la Corte Internacional de Justicia, 1969, pág. 3.

⁴⁵ Ibíd., pág. 47.

⁴⁶ Véase Bourne, op. cit., supra, nota 43, págs. 223 a 233.

⁴⁷ Las cuestiones de ejecución y arreglo de controversias se tratarán más adelante.

⁴⁸ Artículo 116.

⁴⁹ Esta es una de las conclusiones a que se llegó en la Conferencia Internacional sobre la conservación y ordenación de los recursos vivos de alta mar, celebrada en St. John's, Terranova, del 5 al 7 de septiembre de 1990: conclusión No. 14. En el informe de la Conferencia se señala que "la mayoría de los participantes" estuvieron de acuerdo con la conclusión.

⁵⁰ Artículo XI.

⁵¹ Véase, en general, Philip A. Neher, Ragnar Arnason y Nina Mollett, editores, "Rights-based Fishing" (Dordrecht, Países Bajos: Kluwer Academic Publishers, 1989), en que se trata la experiencia de Australia, el Canadá, Islandia, Nueva Zelandia y los Estados Unidos. Véase también A. D. Scott, "Property Rights of Fishermen" (documento inédito).

⁵² Scott, op. cit. págs. 26 y 27.

⁵³ S. M. García y J. Majkowski, "State of High Seas Resources"; The Law of the Sea in the 1990s: A framework for further international cooperation, Kuribayashi y Miles, eds., págs. 175 a 277, pág. 221.

⁵⁴ Véase, en general, J. A. Gulland, "Some Problems of the Management of Shared Stocks", documento técnico No. 206 de la FAO (1980), págs. 8 a 12.

⁵⁵ Applebaum, op. cit., supra, nota 38, págs. 3 y 15.

⁵⁶ Ibíd. Véase también Gulland, op. cit., supra, nota 54, pág. 14.

⁵⁷ El Tratado no se aplica a la pesca en alta mar, ya que el salmón se pesca sólo dentro del límite de 200 millas de las costas del Canadá y los Estados Unidos.

Notas (continuación)

⁵⁸ A este respecto, la posibilidad de transferir cuotas permitiría a los Estados intercambiar cuotas y trasladarlas de flotas antieconómicas a flotas económicas. Sin embargo, la posibilidad de transferir cuotas entre los Estados plantea la posibilidad de tropezar con una serie de problemas. En particular, existe la necesidad de evitar los reclamos "teóricos" de cuotas que luego podrían intercambiarse con otros Estados. Es de suponer que tendrán que establecerse algunas normas mínimas sobre la capacidad viable de participar en la pesca antes de que un Estado pueda reclamar el derecho a una cuota de determinada pesquería.

⁵⁹ Desde la firma de la Convención de 1982 ha habido sólo un arbitraje sobre una controversia de pesca. Se trata de una controversia entre el Canadá y Francia en relación con el Acuerdo de Pesca de 1972 entre los dos países respecto de la pesca dentro del Golfo de San Lorenzo. El arbitraje se llevó a cabo de conformidad con el procedimiento establecido en dicho Acuerdo, excepto por el hecho de que ambas partes convinieron en no seguir el primer paso del proceso de mediación a que se refiere el artículo 10 del Acuerdo y decidieron someter la controversia directamente a un tribunal arbitral. Véase William T. Burke, "Coastal State Fishery Regulation Under International Law: A Comment on the La Bretagne Award of July, 1986", San Diego Law Review, vol. 25, págs. 495 a 533 (1988); Gilbert Apollis, "La sentence arbitral du 17 juillet 1986 dans le différend franco-canadien relatif au filetage dans le golfe du Saint-Laurent", Espaces et Ressources Maritimes, No. 2, 1987, págs. 187 a 211; J. M. Arbour, "L'Affaire du chalutier-usine 'La Bretagne' ou le droit de l'Etat côtier dans sa zone économique exclusive", Annuaire canadien de droit international, 1986, págs. 61 a 90; C. A. Colliard, "Le différend franco-canadien sur le 'filetage' dans le golfe du Saint-Laurent", Revue générale de droit international public, 1988, págs. 273 a 304; Haritini Dipla, "L'affaire concernant le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent entre le Canada et la France (sentence du 17 juillet 1986)", Annuaire français de droit international, 1986, págs. 239 a 258; Ted L. McDorman, "French fishing rights in Canadian waters: the 1986 'La Bretagne' Arbitration", International Journal of Estuarine and Coastal Law, vol. 4, No. 1, págs. 52 a 64 (1989). En fecha más reciente, el Canadá y Francia recurrieron a un proceso de mediación de carácter no obligatorio para ayudar a establecer cuotas de Francia en la zona pesquera de 200 millas del Canadá.
