

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL PACÍFICO SUR Y SU RESPUESTA A LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

PERMANENT COMMISSION FOR THE SOUTH PACIFIC AND ITS RESPONSE TO THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

Hugo Llanos Mansilla ()*

Resumen: El presente artículo se refiere a la consulta formulada por la CIJ el 10 de mayo de 2010 a la Comisión Permanente del Pacífico Sur en el marco del art. 34 párrafo 3 de su Estatuto y destaca las diferencias entre las posiciones chilena y peruana.

Palabras-Clave: CIJ – Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS).

Abstract: This article refers to the query raised by the ICJ on 10 May 2010 to the South Pacific Permanent Commission in the context of art. 34 paragraph 3 of its Statute and highlights the differences between the Chilean and Peruvian positions.

Keywords: ICJ – Permanent Commission for the South Pacific (PCSP).

Sumario: Introducción. La creación de la zona económica exclusiva. La Pesca en la ZEE. *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)*. La Plataforma continental. El Acuerdo de Nueva York, de 1995. Acuerdo de las Galápagos, 2000. Organización regional pesquera del Pacífico Sur para la pesca en alta mar (ORAP-PS) del 2009. Medio ambiente marino. *Programa para el Estudio Regional del Fenómeno El Niño en el Pacífico Sudeste*. Los Fondos Marinos y Oceánicos más allá de la jurisdicción nacional: la Zona.

I. Introducción

Con fecha 10 de mayo de 2010, la Corte Internacional de Justicia, de acuerdo a los artículos 34 párrafo 3 de su Estatuto, que establece “3. *Cuando en un caso que se litigue ante la Corte se discuta la interpretación del instrumento constitutivo de una organización internacional pública, o de una convención internacional concertada en virtud del mismo, el Secretario lo comunicará a la respectiva organización internacional pública y le enviará copias de todo el expediente*”, y de conformidad con el artículo 69 párrafo 3

(*) Ex Secretario de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS). Master en Derecho Internacional por la Universidad de Harvard (Boston). Catedrático de Derecho Internacional Público en varias universidades chilenas. Profesor Honorario de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba de la Universidad Nacional de Córdoba Argentina. Ha sido Secretario General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

de su Reglamento (1), le hizo llegar a la Comisión Permanente del Pacífico Sur-CPPS-, la Memoria peruana y la Contramemoria chilena referente al litigio que tienen Perú y Chile sobre el diferendo relativo al límite marítimo entre ambos países, a fin de que la CPPS emitiera su opinión respecto a la interpretación de los tratados que se cuestionan en dicho diferendo. Éstos son la *Declaración de Santiago, sobre Zona Marítima*, del 18 de agosto de 1952, y el *Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima*, 4 de diciembre de 1954, suscrito ambos por Chile, Perú y Ecuador.

La parte pertinente de dichos tratados, que Perú interpreta diferentemente de Chile, son las siguientes:

-Del Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima, el siguiente párrafo:

“Establécese una zona especial, a partir de las 12 millas marítimas de la costa, de 10 millas marinas de ancho a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países”.

-De la Declaración de Santiago, sobre Zona Marítima, el párrafo segundo del artículo IV, que señala:

“Chile, Ecuador y Perú proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusiva que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas”.

“En el caso del territorio insular, la zona de 200 millas marinas se aplicará en todo el contorno de la isla o grupo de islas”.

“Si una isla o grupo de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviere a menos de 200 millas marinas de la zona marítima general que corresponde a otro de ellos, la zona marítima de esta isla o grupo de islas quedará limitada por el paralelo del punto en que llega al mar la frontera terrestre de los Estados respectivos”.

Perú sostiene que el paralelo sólo limita la extensión de las 200 millas de las Islas Galápagos de Ecuador, a fin de que no se sobrepongan con las 200 millas del territorio continental peruano, pero que en ningún caso el paralelo sirve de límite marítimo para las aguas jurisdiccionales de Perú y Chile, cuestionando el carácter de tratado de límites los referidos tratados mencionados.

Como el presente artículo sólo se refiere a la consulta formulada por la CIJ a la CPPS, ésta respondió a dicho requerimiento, con fecha 21 de mayo pasado, que de acuerdo a su Estatuto, la CPPS *“no está facultada para interpretar tratados, convenciones, protocolos o cualquier tratado internacional”.*

(1) “3. En el caso previsto en el párrafo 3 del Artículo 34 del Estatuto, el Secretario, siguiendo instrucciones de la Corte o, si ésta no estuviese reunida, del Presidente, procederá como está prescrito en dicho párrafo. La Corte, o si no estuviese reunida el Presidente, podrá fijar, a contar del día en que el Secretario haya transmitido copias del procedimiento escrito y después de consultar al más alto funcionario administrativo de la organización internacional pública interesada, un plazo dentro del cual la organización podrá presentar a la Corte sus observaciones escritas. Estas observaciones se comunicarán a las partes y podrán ser debatidas por ellas y por el representante de dicha organización en el curso del procedimiento oral”.

A juicio del autor, la CPPS debió entregar todos los antecedentes que tiene de dichos tratados, ya que fueron negociados dentro de esta organización.

Habría sido interesante para la Corte examinar dichos antecedentes y también los del *Convenio Complementario a la Declaración de Soberanía sobre la Zona Marítima de 200 millas*, de 4 de diciembre de 1954, que Chile no ratificó, y que se refiere a que tanto ese país, como Ecuador y Perú procederían de común acuerdo en la defensa jurídica del principio de soberanía sobre la Zona Marítima hasta una distancia mínima de 200 millas.

En las Actas de este Convenio Complementario se lee lo siguiente: que *el delegado del Ecuador dejó constancia escrita que los tres países estuvieron de acuerdo, en 1952, y así quedó constancia en el Acta, que la línea divisoria de las aguas jurisdiccionales era el paralelo en que la frontera terrestre llega al mar entre dos países vecinos.*

Se agrega que el delegado del Perú manifestó su acuerdo que este punto ya había quedado resuelto en 1952.

El delegado del Ecuador afirma: *“Tan evidente era que nuestros países Ecuador, Chile y Perú no tenían dudas sobre la vigencia de este límite marítimo a que en el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima se incorporó el concepto de que el límite marítimo entre países vecinos signatarios era el paralelo que parte del punto limítrofe de la costa que el título de este Convenio fue elegido precisamente de manera que hubiera claridad en que estábamos hablando de una frontera marítima al definir que se trata del paralelo” que constituye el límite marítimo entre los dos países “aprobamos igualmente utilizar el tiempo presente, ya que estábamos convencidos de que esa línea ya había sido establecida en 1952”.*

La divergencia actual entre Perú y Chile contrasta con la cooperación que se tuvo tantos años dentro del marco de la CPPS y que le permitió a ésta alcanzar logros significativos, como los paso a detallar a continuación.

II. La creación de la zona económica exclusiva (ZEE)

Los países miembros de la CPPS tuvieron una activa participación en las negociaciones de la CONVEMAR. Fruto de ello, fue la significativa victoria alcanzada por los Estados pioneros del nuevo Derecho del Mar, Chile, Perú y Ecuador, y también Colombia, al obtener, con el apoyo de esta organización regional marítima, que la *CONVEMAR incorporara la tesis de las 200 millas*, y que, además, al tener los países del Sistema del Pacífico Sur, plataformas continentales estrechas, se les permitiera ejercer sus derechos hasta una distancia también, de doscientas millas.

Por ejemplo, ¿que le significó a Chile obtener una ZEE de 200 millas? Ampliar la zona donde ejerce derechos de soberanía y jurisdicción a una extensión que equivale a 4.5 millones de km², esto es, 3.38 veces superior al de su territorio continental, insular y antártico.

La Pesca en la ZEE

En cuanto a la PESCA de los países de la CPPS: como sabemos, el 90% de la pesca mundial se efectúa dentro de la ZEE del Estado ribereño. Así, los países de la CPPS comenzaron a ejercer derechos exclusivos de pesca en sus 200 millas, lo que ha significado que la región del Pacífico Sudeste se encuentre entre las que lideran la pesca mundial.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2)

Capturas

A nivel mundial los desembarques del sector pesquero chileno tienen un lugar destacado. En el año 2004, el total desembarcado fue de 4.990.059 toneladas lo que lo ha continuado situando en sexto lugar en volumen de desembarque provenientes de la pesca extractiva (Tabla 2).

Tabla 2. Desembarque Pesqueros Mundiales (sólo pesca extractiva) en el quinquenio 1999-2003 (toneladas).

Orden de País	1999	2000	2001	2002	2003
Perú	8.430.334	10.659.932	7.988.355	8.769.164	6.097.524
EE.UU.	4.831.285	4.760.000	4.981.801	4.984.749	4.988.691
Indonesia	4.069.196	4.164.107	4.309.113	4.400.488	4.732.371
Japón	5.310.392	5.109.053	4.836.863	4.493.996	4.709.473
Chile	5.280.383	4.547.318	4.031.393	4.515.495	3.930.356
India	3.552.150	3.726.428	3.817.092	3.745.353	3.697.744
Rusia	4.166.917	4.027.370	3.656.224	3.287.738	3.320.390
Tailandia	2.952.308	2.997.394	2.833.701	2.842.411	2.817.482
Noruega	2.806.076	2.891.791	2.862.174	2.923.055	2.703.400
Otros	36.121.519	36.652.233	37.936.970	37.481.364	37.463.034
Total	94.976.141	96.727.241	94.049.945	94.294.117	91.512.278

Haciendo un cuadro comparativo sólo entre Perú y Chile, en los años siguientes, el total la pesca extractiva, son los siguientes:

	2004	2005	2006	2007	2008
Perú	9.611.945	9.343.44	7.020.925	7.231.330	7.376.686
Chile	5.317.387	4.738.166	4.461.856	4.131.463	3.939.377

III. La Plataforma continental

En efecto, la plataforma continental de los países del Pacífico Sudeste es muy estrecha. Así Chile tiene un promedio de plataforma continental de sólo 65 millas, contrastado esto con los países con costas al Atlántico, que como Argentina y Brasil su plataforma continental es muy extensa.

(2) www.FAO.org

La plataforma chilena alcanza a 8.000 millas cuadradas, la del Perú 24.000 millas cuadradas, la del Ecuador, 13.700 millas cuadradas, y la de Colombia, 19.800, millas cuadradas, en circunstancias que en Argentina alcanza a 232.200 millas.

Canadá ocupa el 1er. lugar en materia de amplitud de su plataforma continental: 846.000 millas marinas.

Así Chile alcanza el 72° lugar en materia de superficie de plataforma continental, Pero si se considera el lecho y subsuelo de las 200 millas, del 72° lugar pasa al 10° con 667.700 millas.

La superficie de todas las plataformas continentales, geológicamente consideradas, alcanza a 68.6 millones de km², lo que significa el 19% de la superficie del suelo oceánico.

De acuerdo a la definición de plataforma continental dada por la CONVEMAR en su art. 76, comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio, o bien hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde la línea de base, a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia”.

El *margen continental* comprende la prolongación sumergida de la masa continental del Estado ribereño y está constituido por el lecho y el subsuelo de la plataforma, el talud y la emersión continental.

De acuerdo a lo expuesto, si el margen continental no alcanza la distancia de las 200 millas, los países con plataformas continentales estrechas, tienen al menor derecho al suelo y subsuelo de 200 millas.

Es el caso de los países del Pacífico Sueste, que así obtuvieron 200 millas, al menos, de plataforma continental.

IV. La Alta mar

En su art. 87 la CONVEMAR proclama el principio de que: “*La alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral La libertad de la 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*”.

El agotamiento de los recursos marinos ha suscitado preocupación, ya que más del 50% está plenamente explotado. De acuerdo con estadísticas recientes, hay nuevas poblaciones sobreexplotadas (16 %), agotadas (7%) o en recuperación desde una situación de agotamiento (1%), que necesitan una reconstitución. Algunas están ya sometidas a sistemas estrictos de control.

Entre las regiones con poblaciones de peces que presentan una mayor necesidad de recuperación se encuentran el Atlántico nororiental, el Mar Mediterráneo y el Mar Negro,

seguidos del Atlántico noroccidental, el Atlántico sudoriental, el Pacífico sudoriental y el Océano Meridional.

Todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en la 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 y 67... (art. 116).

-al deber de adoptar las medidas que, en relación con sus respectivos nacionales, puedan ser necesarias para la conservación de los recursos vivos de la alta mar, o de cooperar con otros Estados en su adopción (art. 117).

-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 ... (art. 118).

El art. 119 establece los criterios a seguir para establecer medidas de conservación "*con miras a mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible...*"

V. El Acuerdo de Nueva York, de 1995 (*Acuerdo sobre Aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, del 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de especies transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios*) (3)

El objetivo de este Acuerdo, suscrito el 4 de diciembre de 1995 es garantizar la conservación a largo plazo y el aprovechamiento sostenible de las *poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de especies altamente migratorias*.

En el Pacífico Oriental, como especies altamente migratorias podemos citar el atún -el atún aleta amarilla, el atún ojo grande-, el barrilete negro, el pez espada y el jurel oceánico. En el Pacífico Sur Oriental encontramos cinco zonas de pesca del jurel, con una biomasa estimada entre 20 y 25 millones de toneladas, que abarca, además de las zonas económicas exclusivas de Chile y Perú, una proyección oceánica hasta Nueva Zelanda. De esta biomasa, la captura chilena abarca un 60% y un 5% Perú, correspondiéndole un 35% a flotas pesqueras de aguas distantes (4).

En cuanto a las *especies transzonales*, ellas corresponden principalmente a especies pelágicas y demersales, cefalópodos y crustáceos (5).

(3) En vigencia.

(4) A partir de 1991 se produjo el retiro paulatino de flotas pesqueras de la Europa del Este, las que capturaban más de un millón de toneladas anuales.

(5) En *Anuario estadístico de FAO*, año 2000, p. 3.

En cuanto a los cefalópodos, en el Pacífico Sur Oriental mencionaremos a la jibia o calamar gigante y diferentes especies de calamares. De las capturas de estas especies, a Perú le ha correspondido el 85% de ellas, a Colombia el 10% y a Chile un 5%.

En cuanto a los crustáceos, la captura de la langosta marina ha sido la más representativa.

¿Cuál era la situación de la pesca en alta mar a la fecha de la negociación del Acuerdo de Nueva York?

Por estimaciones de la FAO, un 70% de la población de peces en el mundo ha sido completamente explotada, pescada de manera excesiva o agotada, o se recupera después de haber sido explotada en exceso. Durante los decenios de los años 1950 y 1960, la producción mundial de la pesca de captura marina y continental aumentó por término medio hasta un 6% al año, pasando de 18 millones de toneladas en 1950 a 56 millones en 1969. Después, durante los decenios de 1970 y 1980, la tasa media de crecimiento disminuyó al 2% y se redujo a casi 0 en los años noventa. Esto se debe a la tendencia general registrada en la mayoría de las zonas pesqueras del mundo, donde se ha alcanzado el potencial máximo de captura pesquera, ya que la mayoría de las poblaciones están plenamente explotadas. En cambio, en la producción acuícola se ha registrado la tendencia opuesta (6).

Entre las principales especies o grupos de especies ícticas marinas, se estima que el 25 al 27% se hallan explotadas insuficiente o moderadamente, lo que representa la principal fuente potencial de crecimiento de la producción total de la pesca de captura. Del 47 al 50% de las poblaciones están plenamente explotadas y sus capturas han alcanzado o están muy cerca de alcanzar sus límites máximos, sin que queden posibilidades de expansión. Del 15 al 18% están sobreexplotadas y no tienen potencial alguno de incremento ulterior. Del 9 al 10% restante de las poblaciones se hallan agotadas o recuperándose del agotamiento.

En la Conferencia Técnica sobre pesca en la alta mar convocada por la FAO, en Roma en 1992, se informó que del 8 al 10% de la pesca mundial se efectúa en zonas de la alta mar. La producción total de la pesca mundial fue de 112.3 millones de toneladas en 1994; 116.1 en 1995; 120.3 en 1996; 122.4 en 1997; 118.1 en 1998; 127.1 en 1999; 130.9 en el 2000, y 130.2 en el 2001.

Según cifras de la FAO, el Pacífico Sudeste constituyó, en 1996, la segunda área de pesca más importante del mundo, con 17.028.000 toneladas métricas capturadas, siendo superada únicamente por el Pacífico Noroeste. Dentro de dicha área, el rendimiento de Perú y Chile los situaba en el segundo y tercer lugar individual de captura pesquera mundial, respectivamente. Sin embargo, la producción pesquera de captura bajó en el Pacífico Sudeste, en 1997, a 14.4 millones de toneladas, a 8 millones en 1998, siendo las especies más perjudicadas la anchoveta y el jurel. En el año 2001, ha repuntado a

(6) Íd., pp. 10 y 11. Las zonas en que las capturas totales tienden todavía a crecer son las del Océano Índico oriental y occidental y el Pacífico centro-oeste. En el Pacífico sudeste las capturas totales anuales han disminuido pronunciadamente, y se han agotado recursos tales como la anchoveta y la caballa.

12.655.449, conservando aún el 2º lugar entre las zonas de pesca más importantes del mundo, superada sí por la zona del Pacífico Noroeste, con capturas, en el año 2001, de 22.532.921 toneladas, a las que sólo China aporta 14.215.449 toneladas.

El 90% de las operaciones de pesca en la alta mar se concentra en los siguientes países: España, Polonia, la República de Corea y Japón (7).

En Chile, como lo hemos señalado más arriba, flotas pesqueras de aguas distantes, principalmente de Bulgaria, Polonia, la ex Unión Soviética, Corea y Japón extraían anualmente más de un millón de toneladas (8).

Con la vigencia de la CONVEMAR, los países pesqueros de aguas distantes han ido perdiendo la posibilidad de pescar en las zonas económicas exclusivas de los países ribereños, ya que éstas cubren aproximadamente el 90% de los recursos pesqueros mundiales. Han debido por ello entrar en diferentes modalidades de negociación a fin de obtener cuotas de pesca o licencias que les dieran o continuaran dando acceso a los caladeros tradicionales.

Lo anterior ha motivado a diversos países a concentrarse en zonas de alta mar, donde no han existido restricciones, salvo en aquellas áreas reguladas con anterioridad, como es el caso de IATCC y la NAFO.

Sus actividades se han estrellado así contra los intereses de los Estados ribereños, produciéndose algunos conflictos: en el Donut hole, en el mar de Behring y en el Peanut hole frente a las costas rusas; del bacalao, entre Noruega y Rusia; del calamar, en el Atlántico Sur Oriental, y en el área regulada por la NAFO -Organización Pesquera del Atlántico Norte-, entre Canadá y España (9).

Para la Comisión Permanente del Pacífico Sur fue siempre una especial preocupación la pesca por flotas de agua distante, frente a las zonas económicas exclusivas de sus Estados miembros. Es así que ya en 1983 señalaba que el derecho del mar reconocía a los Estados ribereños derechos y obligaciones sobre las poblaciones de peces y las especies asociadas a aquellas en área adyacente a las 200 millas. Observaba que la explotación indiscriminada de esos recursos más allá de las 200 millas constituía un peligro para la existencia, integridad y conservación de esas poblaciones. Por su parte, los Ministros de Relaciones Exteriores de la CPPS, en 1987, reafirmaron los legítimos intereses de los Estados ribereños para la conservación y óptima utilización de los recursos más allá de las 200 millas, cuanto estos recursos estén constituidos por las mismas poblaciones existentes en esa zona marítima de los países ribereños o por poblaciones de especies

(7) La FAO señala que entre 1970 y 1990 la tasa de aumento del tamaño de las flotas pesqueras fue el doble que la tasa de incremento del volumen de pesca marina, debido a las subvenciones gubernamentales que totalizaron unos 54.000 millones de dólares anuales.

(8) Efectos del fenómeno del Niño, 1997-1998, en Anuario estadístico de FAO, ps. 7 y 8.

(9) Se debería agregar a la Federación Rusa y China. También a los Estados Unidos de América en la pesca del atún en la alta mar. Este esfuerzo pesquero disminuyó con la caída de los regímenes marxistas, principalmente en la ex Unión Soviética.

asociadas a éstas. Declararon, al efecto, que la CPPS es el *organismo marítimo apropiado* para coordinar los intereses comunes de la región en los esfuerzos encaminados a asegurar y preservar dichas especies.

En 1991, la CPPS convocó a una reunión de expertos legales que aprobaron los principios aplicables a la conservación de los recursos vivos de la alta mar, basados en la CONVEMAR.

Entre estos principios mencionaremos:

– la pesca en la alta mar no debe tener un efecto adverso en los recursos de los Estados ribereños;

– con respecto a las poblaciones que se encuentran tanto dentro de los mares jurisdiccionales de un Estado ribereño como en un área de la alta mar adyacente a ellos, el régimen de administración aplicable a tales poblaciones debe garantizar la compatibilidad de las medidas que se apliquen en la alta mar con las aplicadas por los Estados ribereños dentro de sus mares jurisdiccionales (10).

Chile participó activamente en el Core Group formado por Nueva Zelanda, Islandia, Argentina y Canadá que elaboró, en 1991, el *Documento de Santiago sobre conservación y manejo de los recursos vivos de la alta mar* que aunó la posición de estos países con vista a la conferencia que aprobaría el Acuerdo de Nueva York. Este documento amplió los principios aprobados por estos países en una reunión anterior, celebrada en Saint John's, New Foundland, Terranova, en 1990.

El Acuerdo de Nueva York de 1995, ha causado diferentes reacciones en Chile. Muchos se han opuesto a él, basados en que debilita la posición de los países ribereños conseguida en la CONVEMAR.

Buscando resumir los argumentos de sus opositores (11) ellos serían los siguientes:

1. Si bien el art. 4º define su relación con la CONVEMAR, el art. 30 establece una equivalencia entre ambos textos, en especial su numeral quinto. De ello resulta un tratado autónomo de la CONVEMAR, cuyas partes pueden ser diferentes;

2. Si bien la idea original del acuerdo era reglamentar la pesca en la alta mar, de hecho tiende a normar la conservación y utilización de los peces *dentro y fuera de la zona económica exclusiva*, resultado de la aplicabilidad dentro de esta última de *los principios de conservación* que se definen y los *criterios imperativos de precaución y compatibilidad* que se establecen (12);

(10) Hugo LLANOS MANSILLA, "Conservación y ordenación de recursos pesqueros en la alta mar", *Revista del Pacífico Sur* 223, Comisión Permanente del Pacífico Sur, Lima, Perú, 1997, p. 125.

(11) 83ª Reunión (de Ministros de Relaciones Exteriores de la CPPS, celebrada en Quito, Ecuador, en 1987.

(12) La competencia de la CPPS la fundamentan en el art. 64, p. 2 de la Convemar.

3. El acuerdo contempla un sistema de cumplimiento y ejecución de las reglas de conservación y ordenación en la alta mar que, sin derogar las atribuciones del Estado del pabellón, *permite la inspección de barcos* en este espacio;

4. En la CONVEMAR prima un *criterio espacial*, con normas bien marcadas y definidas, en tanto en el acuerdo se aplica un *criterio funcional*, en cuya virtud se prioriza la *unidad biológica de la especie pesquera*;

5. En lo que respecta a las especies transzonales se establecen en el acuerdo tres diferencias con la CONVEMAR: *la cooperación se hace obligatoria* entre ribereños y pesqueros de la alta mar, que se traducirá en una *organización o arreglo pesquero*, cooperación que no se limita a la conservación *sino que se extiende a la ordenación de la pesca*, y no se circunscribe a la alta mar;

6. *Las organizaciones regionales o subregionales de pesca pasan a tener amplias atribuciones normativas*, si bien existe un mecanismo de solución obligatoria e las controversias;

7. Las normas de conservación, administración y utilización de la pesca dentro de las 200 millas de zona económica exclusiva caen dentro de la discreción del Estado ribereño, según la CONVEMAR. En el acuerdo, *se obliga al Estado ribereño a hacerlas compatibles con aquellas que pueden determinarse en la alta mar. Además, se le obliga a consensuar y aplicar un criterio precautorio*;

8. La consideración en la alta mar de los *derechos e intereses del Estado costero* que preceptúa el art. 116 de la CONVEMAR no se menciona en el acuerdo;

9. La facultad que parece conferir el numeral 3 del art. 23 del acuerdo (13), puede ser estimada más como *una limitación* que como un reconocimiento que puede hacer el Estado del puerto. Así, si se le autoriza para prohibir desembarcos provenientes de la alta mar en ciertas condiciones –si la captura respectiva compromete medidas de conservación multilateralmente adoptadas–, podría concluirse, *a contrario sensu*, que no podrá hacerlo en otros casos. Las facultades soberanas de un Estado sobre su puerto son discrecionales, pues ellos constituyen aguas interiores y se equiparan al territorio sin excepciones.

Estas y otras razones han argüido los opositores al acuerdo, influyendo así en las autoridades respectivas para evitar que Chile ratificara el acuerdo, si bien fue uno de sus principales impulsores.

La Conferencia convocada por la Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, se desarrolló en seis sesiones, de julio de 1993 a agosto de 1995. Además, realizó cuatro sesiones intersesiones (14).

(13) Hugo LLANOS MANSILLA, *Conservación y ordenación...*, ob. cit., p. 127.

(14) Este documento, apoyado por más de 60 países, se negoció en las sesiones del Comité preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

Algunos pesqueros de agua distantes deseaban incluir en las negociaciones temas relativos a las zonas económicas exclusivas de los Estados costeros.

Lamentablemente, el lenguaje para convocar la conferencia no fue lo suficientemente claro para circunscribirla al tema de la pesca en la alta mar que fue la intención inicial, sino que al abocarse a los recursos transzonales y altamente migratorios permitió, por cierto, que las discusiones incursionaran en aspectos que involucraban las zonas económicas exclusivas.

Primó en la conferencia la idea de los Estados Unidos de formular un texto vinculante, y no una mera declaración como fue la idea sostenida por algunos Estados.

Debemos tener presente que el Acuerdo se aprobó por consenso de todos los Estados participantes en la conferencia. No hubo, en consecuencia, votación que hubiera podido registrar la negativa de aquellos Estados que consideraban que las cláusulas del Acuerdo se contraponían a sus intereses.

Se han levantado ahora algunas opiniones que consideran que su texto no da suficientes garantías a los Estados ribereños, y sostienen que el Acuerdo ha debilitado los derechos del Estado costero en su zona económica exclusiva.

Sobre el particular cabe hacer las siguientes precisiones:

a) La Conferencia que dio origen al Acuerdo, se convocó, precisamente, por las opiniones encontradas que suscitaba la interpretación de las disposiciones de la CONVEMAR, que daban pie, tanto a los Estados ribereños como a los Estados con flotas pesqueras de aguas distantes, a sostener que el texto de la CONVEMAR favorecía sus diferentes posiciones.

Se requería entonces precisar dichas disposiciones legales de la CONVEMAR, ya que los arts. 63 y 64 de ésta no eran suficientemente claros y categóricos para obligar a los pescadores de la alta mar a cooperar con el Estado ribereño, y a tener en cuenta las reglas de conservación adoptadas por éste, ni menos a respetar los derechos preferenciales que los países costeros pretendían tener respecto a las especies transzonales y las altamente migratorias.

Si sólo existiera la CONVEMAR, cada Estado pesquero tendría que negociar *individualmente*, convenios pesqueros con el o los Estados que pescan en la alta mar, con los desequilibrios correspondientes de las respectivas capacidades de negociación.

b) Fue, por otra parte, una legítima necesidad para los Estados ribereños y su objetivo principal, lograr que la conferencia reglamentara la pesca en la alta mar, ante la depredación que se hacía en dicho espacio marítimo de las especies transzonales y las especies altamente migratorias.

Ello se consiguió en el Acuerdo y ha sido una victoria para los Estados ribereños.

c) Es por lo demás evidente, que en una negociación internacional tan compleja, como la que dio origen al Acuerdo, los Estados ribereños no podrían haber impuesto, unilateralmente, sólo sus intereses a los Estados con flotas de aguas distantes.

En toda negociación se debe ceder algo. De aquí que, evidentemente, haya algunos artículos del Acuerdo que no responden, como quisiéramos, a todas las aspiraciones de los países ribereños.

Hoy día, para Chile, la presencia de buques chinos hace más que nunca necesaria la reglamentación de la pesca en la alta mar. Al haber fracasado el Acuerdo de las Galápagos, sigue presente el Acuerdo de Nueva York.

Debemos ahora referirnos a algunas disposiciones del Acuerdo, para demostrar que sus disposiciones en nada debilitan a la Convemar y deben interpretarse, necesariamente, en armonía con ésta, ya que le es complementario.

Es necesario tener presente lo que dispone el art. 4º del Acuerdo, el que se refiere a las relaciones entre ambos textos legales: *“Ninguna disposición en el presente Acuerdo se entenderá en perjuicio de los derechos, la jurisdicción y las obligaciones de los Estados con arreglo a la Convención. El presente Acuerdo se interpretará y aplicará en el contexto de la Convención y de manera acorde con ella.”*

No cabe, entonces, una interpretación aislada del Acuerdo, sino que debe remitirse éste a lo que dispone la CONVEMAR.

El objetivo del Acuerdo es asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios mediante la aplicación efectiva de las disposiciones pertinentes de la Convención.

El Acuerdo se aplicará a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios que se encuentren fuera de las zonas sometidas a jurisdicción nacional, salvo que los arts. 6º y 7º se aplicarán también a la conservación y ordenación de esas poblaciones de peces dentro de las zonas sometidas a jurisdicción nacional, con sujeción a los distintos regímenes jurídicos aplicables con arreglo a la Convención en las zonas sometidas a jurisdicción nacional y en aquellas que se encuentran fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

Los Estados adoptarán medidas para asegurar la supervivencia a largo plazo de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios y promoverán el objetivo de su aprovechamiento óptimo.

Los Estados partes asegurarán de que dichas medidas estén basadas en los datos científicos más fidedignos de que se disponga y que tengan por finalidad preservar o restablecer las poblaciones 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 otros estándares mínimos internacionales generalmente recomendados, sean éstos subregionales, regionales o mundiales.

Los Estados partes tomarán medidas para prevenir o eliminar la pesca excesiva y el exceso de capacidad de pesca y para asegurar que el nivel del esfuerzo de pesca sea compatible con el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros; y deberán tener en cuenta los intereses de los pescadores que se dedican a la pesca artesanal y de subsistencia.

VI. Acuerdo de las Galápagos 2000

Este Acuerdo fue la respuesta de los países del Sistema del Pacífico Sur, al Acuerdo de Nueva York.

No entró en vigencia por falta de ratificaciones.

VII. Organización regional pesquera del Pacífico Sur para la pesca en alta mar (ORAP-PS) del 2009

La ORAP-PS es una organización que busca regular la extracción de los principales recursos pesqueros del Pacífico Sur, *poniendo especial énfasis en la protección del jurel*.

El interés chileno respecto a la instalación de este organismo, se basa en que a través de él se reglamentarán los recursos transzonales, como el *jurel*, principal recurso pesquero de Chile; recursos demersales, tales como el orange roughy, el alfonsino, *el pez espada* y otras especies como la caballa.

La postura que ha presentado Chile en las distintas instancias de negociación tiene que ver con la existencia de un solo stock de peces que se mueven de norte a sur por nuestras costas, lo que hay que tener en cuenta a la hora de establecer las cuotas de captura.

En noviembre del 2009, representantes de casi 20 países adoptaron el texto de una convención que allana el camino para establecer una organización regional que supervisará las especies que no son altamente migratorias en alta mar. El nuevo organismo, la Organización Regional de Administración Pesquera del Pacífico Sur (ORAP-PS) administrará los stocks de peces como el jurel.

La ORAP-PS será responsable del área más extensa de alta mar administrada por una organización regional de gestión pesquera.

Esta nueva convención marca un hito en la administración sostenible de las pesquerías del Pacífico sur. Determina cómo se administrarán las pesquerías del Pacífico sur y se encargará de solucionar una de las últimas brechas de control para las pesquerías de alta mar.

Nueva Zelanda será la depositaria de la convención y la sede de la secretaría de la comisión, según lo decidido en la reunión celebrada en Auckland.

Se reglamentan las especies de alta mar del océano Pacífico Sur, con excepción del atún, y se asegurará a largo plazo la sustentabilidad de los stocks de peces, abordando los efectos adversos de la pesca sobre la biodiversidad.

La nueva ORAP-PS no administrará los stocks de atún y otras especies altamente migratorias, dado que estos recursos son controlados por la *Comisión de Pesquerías del Pacífico Central y Occidental (WCPFC)*.

Los participantes de la reunión también llegaron a un acuerdo sobre medidas provisorias para prohibir el uso de redes de enmalle en alta mar. Como las medidas interinas que rigen en la actualidad para las pesquerías de pelágicos expiran a fin de año, la Comisión también las revisará.

Debe expresarse, sin embargo, que los Estados no lograron acordar medidas más estrictas para la pesquería de jurel adyacente a las aguas sudamericanas.

Preocupación y decepción manifestó el presidente de la *Sociedad Nacional de Pesca* (Sonapesca) para lograr una limitación de las capturas de jurel en el océano Pacífico.

El rechazo de la *Organización Regional de Administración Pesquera del Pacífico Sur* (ORAP-PS) a las medidas interinas dirigidas a congelar las cuotas de captura del jurel (*Trachurus murphy*) a los buques extranjeros, mientras entra en vigencia el texto que regulará al sector y que podría tardar casi tres años.

En opinión del presidente de Sonapesca, la demora ocasionará que a partir del 1 de enero de 2010 haya un vacío legal que permitirá el ingreso de nuevas embarcaciones extranjeras, que extraerán más recursos en alta mar y perjudicarán a Chile.

“Tendremos un problema gravísimo en los próximos años. Si antes teníamos 34 embarcaciones actuando sobre el recurso, ahora se abrieron nuevas oportunidades de pesca y vamos a tener sobre 56”, advirtió Silva.

“La recuperación del jurel no sólo se está viendo comprometida, sino que puede ser una debacle aún mayor que la que estamos viviendo”, continuó diciendo el presidente de Sonapesca tras conocer la decisión tomada en Auckland.

Para Silva, la Unión Europea (UE) tiene responsabilidad por no haber alcanzado la firma del acuerdo.

Se espera que las autoridades chilenas cierren los puertos para flotas internacionales con el fin de proteger el jurel de aguas nacionales.

Para los industriales pesqueros chilenos, la única opción para mantener la sustentabilidad del recurso era establecer el congelamiento inmediato de las capturas.

Al no prosperar este pedido, estiman que será inevitable la llegada de más naves extranjeras que pescarán cerca de las aguas chilenas.

De acuerdo con datos aportados por la *Subsecretaría de Pesca* (Subpesca), entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2009 se desembarcaron 841.000 toneladas de jurel. Este volumen supera en un 4,6% a las descargas acumuladas en el mismo período de 2008, que sumaron 804.000 toneladas.

Por otro lado, el mayor logro de esta reunión ha sido el acuerdo de texto sobre la ORAP-PS que creará, una vez ratificado por los países participantes, la bases para la administración de las pesquerías de fondo cómo el Orange Roughy (reloj anaranjado) alrededor de Australia y Nueva Zelanda y las pesquerías pelágicas cómo el Jurel fuera de las zonas económicas exclusivas de Perú y Chile. Este acuerdo por más de 25 países

adoptó e implementó la resolución 61/105 sobre pesca sostenible de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2006 El congelamiento de toda la pesca de arrastre en alta mar del Pacífico Sur por dos años, el cierre de todas las áreas donde exista o pudiesen existir ecosistemas marinos vulnerables y el hecho que cualquier país que pretenda aumentar su flota de arrastre en esta zona deberá presentar a partir de 2010 una evaluación científica que demuestre que dicha operación no tiene un impacto significativo sobre estas frágiles zonas coloca por primera vez el “peso de la prueba” en el sector de los Estados y de la industria. En este orden, la CPPS se ha mostrado deficitaria en lo que dice relación con la pesca en la Alta Mar.

Al no entrar en vigencia el Acuerdo de las Galápagos, tenemos que la pesca en la Alta Mar, está reglamentada por el Acuerdo de Nueva York” de 1995 sin que nuestros países asuman obligaciones como Estados Parte. Así carecemos de una influencia decisiva en este campo.

VIII. Medio ambiente marino

En lo que dice relación con la protección y preservación del Medio Ambiente Marino, , muchos de las disposiciones de la CONVEMAR la convierten en un instrumento internacional pionero en este campo.

De entre los temas relevantes de la acción de la CPPS, ha sido precisamente la protección y preservación del Medio Ambiente Marino del Pacífico Sudeste.

De aquí que la acción de la CPPS, se ha centrado en la *lucha contra todas las fuentes de contaminación marina*.

Es así que cabe mencionar, al respecto, los diferentes Convenios aprobados en el marco de la CPPS, tales como: *el Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, de 1981, el Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en Casos de Emergencia, de 1981, el Protocolo Complementario del Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en Casos, de Emergencia, de 1983, el Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Proveniente de Fuentes terrestres, de 1983, el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, de 1989 y el el Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Radiactiva, de 1989.*

La CPPS estableció, en 1981, el Plan de acción para la Protección del medio marino y las áreas costeras del Pacífico Sudeste, para contribuir a la solución de los problemas ambientales y fortalecer la cooperación extrarregional, considerando los programas globales sobre estudio y vigilancia de la contaminación de los océanos encauzados por las organizaciones internacionales y los principios e instituciones que contempla la CONVEMAR.

Este Plan de Acción es ejecutado mediante la coordinación regional de la CPPS y a través de las instituciones nacionales.

La Evaluación Ambiental es el principal componente de este Plan.

Teniendo en cuenta que la protección del medio marino y áreas costeras es un factor importante en el desarrollo socioeconómico de los Estados participantes en el Plan de Acción, el componente sobre gestión ambiental tiene en éste un rol fundamental.

Programa para el Estudio Regional del Fenómeno El Niño en el Pacífico Sudeste

Igualmente debemos enfatizar la acción seguida por la CPPS al establecer el *Programa para el Estudio Regional del Fenómeno El Niño en el Pacífico Sudeste (ERFEN)*, al cual se incorporó Panamá (y su Protocolo), en 1992.

En el ámbito del Pacífico Sudeste se producen en forma recurrente fenómenos océano-atmosférico conocidos como El Niño y otros que afectan considerablemente las condiciones económicas y sociales de los países, por pérdidas en la producción pesquera, la agricultura, la industria, las comunicaciones y la infraestructura costera, entre otras.

Que la recurrencia del fenómeno El Niño en el Pacífico Sudeste, llevó en 1974, a los países de la CPPS a la constitución del Programa ERFEN que funciona con la participación de las instituciones de investigación de los países miembros, la coordinación de la CPPS y el apoyo de las organizaciones internacionales, con el fin de poder predecir, con anticipación suficiente, la ocurrencia del tal fenómeno y adoptar políticas de emergencia.

El Protocolo de 1992, le da a dicho Programa un marco institucional a fin de realizar el estudio del fenómeno El Niño, en los campos meteorológico, oceanográfico (físico y químico), biológico-marino, biológico pesquero, de capacitación y socio económico.

IX. Los Fondos Marinos y Oceánicos más allá de la jurisdicción nacional: la Zona

Otro campo en que la acción de los países miembros de la CPPS se ha destacado, ha sido su participación en las reuniones de uno de los órganos de la *Autoridad Internacional de los Fondos Marinos*: el Consejo.

Es así que uno de los países miembros de la CPPS, Chile, ha ocupado asiento en el Consejo, en la Cámara E, los períodos 2002 a 2005, y 2009 y 2010. ♦