

# Conflictos pesqueros contemporáneos: la búsqueda de una gestión racional\*

Astrid Espaliat Larson  
María José Henríquez

---

*La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 consagró la Zona Económica Exclusiva y dio reglas para la pesca en alta mar. La ampliación de la zona (ZEE) en que el Estado ejerce derechos de soberanía, impulsó a los Estados de pesca a distancia a generar mecanismos que les permitieran seguir pescando en las áreas de mar que antes formaban parte de la alta mar; lo que ha ocasionado presiones sobre los Estados costeros. Al mismo tiempo, las normas relativas a la pesca de recursos marinos específicos, como son las especies transzonales y altamente migratorias, ha originado diversas tensiones entre los Estados de pesca a distancia y los Estados costeros. El presente artículo intenta reflejar las tensiones existentes en la actualidad.*

---

## INTRODUCCIÓN

**D**urante décadas se consideró que la riqueza de los recursos marinos era un don ilimitado de la naturaleza. Sin embargo, el desarrollo del co-

nocimiento científico y el dinamismo en la evolución de las pesquerías, después de la Segunda Guerra Mundial, pusieron fin a este mito, pudiéndose constatar que los recursos acuáticos, aun siendo renovables, son limitados y tienen que some-

---

\* Este artículo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación N° 12-02/5-2, *La gestión en la industria pesquera internacional: Intereses y Búsqueda de nuevos modelos de explotación*, financiado por el Departamento de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile (DID), Segunda Convocatoria del Concurso Iniciación DID, 2002.

terse a una ordenación adecuada si se quiere seguir contando con su contribución al bienestar nutricional, económico y social de la creciente población mundial.

---

### **La introducción de zonas económicas exclusivas dio nuevo marco a la conservación de recursos.**

---

La constatación de este hecho condujo a ciertos Estados, liderados por Chile, Perú y Ecuador, a reivindicar derechos soberanos en lo relativo a la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos pesqueros en una zona adyacente a su mar territorial. Así, la paulatina introducción de las zonas económicas exclusivas (ZEE), a mediados de los setenta, y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en 1982, otorgaron un nuevo marco para la conservación y ordenación de los recursos marinos. La nueva regulación reconocía la existencia de una zona económica exclusiva en la cual el Estado tiene derechos de soberanía a los fines de la exploración, explotación conservación y gestión de los recursos marinos, y sometía a la pesca en alta mar al deber de los Estados de cooperar en la conservación de los recursos vivos de esa zona.

Sin embargo, las normas relativas a las especies transzonales y altamente migratorias contemplada en la Convención eran imprecisas e insuficientes y no tardaron en aparecer fuertes conflictos entre los Estados costeros y aquellos cuyos nacionales realizan pesca a distancia,

a propósito de la captura de dichas especies en las zonas de mar inmediatamente adyacentes a la ZEE. En este sentido parece emblemático el conflicto que por la pesca del pez espada a enfrentado a Chile y España desde 1991.

Por otra parte, y como consecuencia de la consagración de la ZEE, muchas zonas de mar que eran de alta mar y que, en lo que a captura pesquera se refiere, se regían por el principio de libertad quedaron sometidas a la jurisdicción del Estado ribereño. Ello impulsó a los Estados de pesca a distancia a recuperar los caladeros perdidos mediante la aceleración de acuerdos bilaterales que les garantizaban el acceso a las zonas de pesca de los Estados en desarrollo, lo que sin lugar a dudas ha significado una presión adicional sobre los recursos pesqueros de esos Estados.

En lo que dice relación con el primer tipo de tensiones descritas, tanto las organizaciones internacionales como los Estados han buscado nuevas formas de equilibrar los intereses en juego, con resultados aún no muy alentadores. El acuerdo de las Naciones Unidas sobre especies tranzonales y altamente migratorias (Acuerdo de Nueva York) así como el Acuerdo sobre pesca responsable elaborado por FAO, han constituido un importante aporte en la materia. Por otra parte, los Estados miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) han elaborado un acuerdo con miras a enfrentar ese mismo conflicto, y por su parte la Unión Europea, en el marco de una reestructuración de su política pesquera común, busca readecuar la pes-

ca de los Estados miembros dentro del concepto de desarrollo sostenible, pero manteniendo una política de acuerdos con terceros países, cuya intencionalidad y resultados son cuestionables.

La reciente entrada en vigor del Acuerdo de Nueva York, de 1995, unido al hecho de que figuren como Estados ratificantes algunos como Canadá y Argentina, que se han caracterizado por su defensa de los derechos de los Estados ribereños, indicaría que ninguna solución puede provenir de medidas unilaterales, que es necesaria una cooperación interestatal multilateral efectiva y que la ratificación del acuerdo es un paso necesario en el largo camino de la resolución de los complejos conflictos pesqueros.

#### LA CONVENCION DE NACIONES UNIDAS DE 1982: UN NUEVO DERECHO DEL MAR

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVENCIÓN), de 1982<sup>1</sup> consagró un nuevo derecho del mar. Este nuevo derecho permite los Estados extender su mar territorial hasta 12 millas marinas, y la zona contigua hasta 24 millas marinas. Al mismo tiempo, modifica el régimen de los estrechos y regula la exploración y explotación de los fondos marinos y oceánicos. Pero, sin lugar a duda, los aportes más relevantes fueron la consagración de una zona en la que se concedía a los Estados ribereños derechos de soberanía a los fi-

nes de la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos marinos vivos y no vivos, denominada Zona Económica Exclusiva, así como el sometimiento de la pesca en Alta Mar a reglas que la alejaban de manera definitiva del principio de libertad irrestricta.

---

### **Al establecerse la Zona Económica Exclusiva se abandonó el principio de libertad irrestricta de la alta mar.**

---

La consagración de la Zona Económica Exclusiva constituyó la incorporación definitiva de una legítima reivindicación de los Estados costeros, que ya en los años cincuenta percibieron la importancia que para el desarrollo económico y el bienestar de sus poblaciones tenían los recursos pesqueros así como los peligros de una sobreexplotación por parte de Estados que realizaran pesca a distancia. Pioneros en esta reivindicación fueron Perú, Ecuador y Chile, quienes al realizar la Declaración de Santiago, en 1952, iniciaron el proceso que conduciría al reconocimiento de la ZEE.

Al mismo tiempo que la Convención reconoce a los Estados ribereños derechos de soberanía sobre sus recursos marinos, somete a la pesca en alta mar a las obligaciones convencionales de los Estados y a ciertas reglas específicas contenidas en la propia Convención. Así, tratándose de poblaciones de especies asociadas que se encuentren en la zona económica exclu-

---

<sup>1</sup> El Derecho del Mar. Texto oficial de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, con anexos e índice temático, Naciones Unidas, Nueva York, 1984.

siva de un Estado y en un área del alta mar adyacente a ella, el Estado ribereño y los Estados que pesquen esas poblaciones procurarán, directamente o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales apropiadas, acordar medidas necesarias para su conservación en el área de alta mar<sup>2</sup>. Por otra parte, los artículos 64 a 68 contienen disposiciones sobre especies altamente migratorias, mamíferos marinos, poblaciones anádromas y especies catádromas, que se aplican tanto en la zona económica exclusiva como en alta mar<sup>3</sup>. Por último, todos los Estados tienen el deber de adoptar medidas para la conservación de los recursos vivos de alta mar en relación con sus respectivos nacionales o de cooperar con otros en su adopción<sup>4</sup> y, en general, el deber de cooperar entre sí en la conservación y administración de los recursos vivos de alta mar<sup>5</sup>.

Sin embargo, poco después de suscrita la convención, los hechos demostrarían que las disposiciones relativas a las especies transzonales y altamente migratorias eran imprecisas e insuficientes, y que proporcionaban un campo fértil a la aparición de nuevos conflictos pesqueros.

Así, se fueron sucediendo en el tiempo conflictos que enfrentaban a países costeros con países de pesca a distancia, en una suerte

de espiral en la que aumentaba la tensión entre los intereses en juego.

En este sentido son emblemáticos los conflictos que se plantearon entre pescadores españoles y canadienses, a principios de los noventa, a propósito de la pesca del bacalao, que se denominó “guerra del bacalao”; el que enfrentó a Estados Unidos y Rusia en junio de 1990, en relación a la pesca de la polaca; el surgido entre España y Canadá, en 1995, en el marco de la Organización de Pesquerías del Atlántico Nordeste (OPANO), referente a la pesca del fletán y que fuera resuelto en 1998 por la Corte Internacional de Justicia y el que se planteó desde 1991 entre Chile y la Unión Europea en torno a la pesca del pez espada o albacora<sup>6</sup>.

---

### **Los Estados tienen el deber de cooperar en la conservación y administración de los recursos vivos de alta mar.**

---

Por otra parte, el reconocimiento de la zona económica exclusiva dejó sometida a la jurisdicción de los Estados costeros grandes zonas de alta mar explotadas durante décadas por Estados de flotas de pesca a distancia. Ello en un escenario caracterizado por una crecien-

---

<sup>2</sup> Art. 63. 2 de la Convención.

<sup>3</sup> Art.116 (b) de la Convención.

<sup>4</sup> Art. 117 de la Convención.

<sup>5</sup> Art. 118 de la Convención.

<sup>6</sup> Sobre estos y otros casos existen abundantes datos en TED CASE STUDIES. AN ONLINE JOURNAL <[www.american.edu/ted/class/all.htm](http://www.american.edu/ted/class/all.htm)>. También existe un breve recuento de los conflictos pesqueros acaecidos durante la década de los noventa en Couve Rioseco, Andrés. “Negociaciones sobre la pesca en Alta Mar”. Diplomacia. Marzo/ Junio 1996; pp. 124-129.

te demanda de recursos pesqueros; por los altos retornos de esta industria y el consiguiente aumento del esfuerzo pesquero<sup>7</sup>. Esta nueva realidad impulsará a ciertos Estados de pesca a distancia a impetrar medidas destinadas a recuperar espacios en que sus nacionales realizaban faenas pesqueras. En este sentido es ilustrativo lo acaecido en la Unión Europea que, tras la ampliación de los derechos de los Estados ribereños, sostuvo que “bajo el control de los países ribereños casi el 90 % de los recursos pesqueros explotables, y la flota de los Estados Miembros, que tradicionalmente habían pescado en las aguas de esos países, se vieron de pronto expulsados de ellas”<sup>8</sup>. De allí entonces que los países de las Comunidades concluyeron en “la necesidad de recuperar el derecho de acceso para esa flotas”<sup>9</sup>, idea que influyó de manera determinante en los lineamientos de la Política Pesquera Común, tal como se verá más adelante.

#### LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LAS ESPECIES TRANZONALES Y ALTAMENTE MIGRATORIAS

En lo que concierne a la conservación y ordenación de las especies transzonales y altamente migratorias, surgen iniciati-

vas de carácter multilateral que buscan conducir a los distintos Estados a una explotación más racional de los recursos y a producir una reacomodación de los intereses en juego.

---

### **Surgieron iniciativas para que la explotación de los recursos fuera más racional.**

---

En marzo de 1992, a iniciativa de México y contando con el apoyo técnico de la FAO, se celebró en Cancún una Conferencia Internacional sobre Pesca Responsable<sup>10</sup>. La Declaración elaborada al terminar dicha conferencia se refirió a la insuficiencia de las medidas de conservación y ordenación; a los excesos en las prácticas pesqueras; a la necesidad de un sistema integral y equilibrado de pesca responsable y a la utilización sostenible de los recursos. En concordancia con lo anterior, la Declaración expresaba la conveniencia de elaborar un código internacional de conducta para la pesca responsable.

En junio de 1992 tuvo lugar la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. En lo que concierne a la pesca, la Conferencia aprobó un Programa de Acción en el llamado Programa

---

<sup>7</sup> Para mayor información ver *Examen mundial de la pesca y la acuicultura*, FAO, 1996, 1998, 2000, 2002, <[http://www.fao.org/sof/sofia/index\\_es.htm](http://www.fao.org/sof/sofia/index_es.htm)>.

<sup>8</sup> Comisión Europea. Acuerdos de pesca con terceros países, 01.11.1998, <[http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/factsheets/facts/es/pcp4\\_1.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/es/pcp4_1.htm)>.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Fernández Illanes, Samuel. “La FAO y el Derecho del Mar”, en Llanos Mansilla, Hugo, *Los cincuenta años de la tesis chilena de las doscientas millas marinas. (1947-1997)*, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, 1998; pp. 175-196.

21, que estableció recomendaciones directamente vinculadas a la pesca en sus capítulos 15, 17 y 18<sup>11</sup>. Así, el capítulo 15 se refiere a la “Conservación de la Diversidad Biológica”; el 17, a la “Protección de los Océanos y de los Mares de toda clase, incluidos los Mares Cerrados, Semicerrados, y todas las zonas Costeras y sobre la protección, utilización racional y desarrollo de los recursos vivos”; y el 18, a la “Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: Aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce”. El Programa 21 pedía el fortalecimiento de la cooperación internacional como complemento y apoyo de los esfuerzos nacionales por aplicar las estrategias y actividades en favor de los mares y las zonas costeras y marinas.

---

### **En Nueva York nuevamente se enfrentó la autoridad de los Estados costeros con la libertad de pesca.**

---

Sin embargo, por falta de acuerdo, quedó pendiente el tema que más problemas y preocupaciones planteaba a los Estados: el relativo a la captura de los peces transzonales y de especies altamente migratorias. De ello debería ocuparse una conferencia internacional, convocada por las Naciones Unidas.

En 1992, Naciones Unidas convocó a la “ Conferencia de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas (poblaciones de peces transzonales) y las poblaciones de peces altamente migratorios”.<sup>12</sup>

Dada la existencia de diversos conflictos pesqueros, la Conferencia reflejó nítidamente la tensión existente entre los Estados participantes, que era el enfrentamiento de la autoridad de los Estados costeros con la libertad de pesca.

El bloque de países pesqueros de aguas distantes estuvo liderado por la Unión Europea y Japón, e integrado además por China, Polonia y Corea<sup>13</sup>. Al interior de la Unión Europea existieron dos grupos, el de los países del norte (Inglaterra, Alemania, Suecia, Dinamarca y Países Bajos) más proclives a un acuerdo, y la de los países latinos, liderados por España y Francia, considerados los más duros de la Unión y en pugna con la posición de los países costeros.

Por su parte, el bloque de los países costeros lo integraron Argentina, Canadá, Chile, Islandia, Nueva Zelandia, Noruega y Perú, más países simpatizantes entre los que estaban Australia, Indonesia, Papua Nueva Guinea y Uruguay. Los Estados Unidos, Rusia, Ucrania y Tailandia desempeñaron un papel independiente<sup>14</sup>. La Conferencia culminó en 1995 con la

---

<sup>11</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *AGENDA 21*, Rio de Janeiro, Brasi 1992 (versión resumida), Consejo de la Tierra e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, C.R. IICA, 1993.

<sup>12</sup> Resolución 47/192 de la Asamblea General, 22 de diciembre de 1992.

<sup>13</sup> Couve Rioseco, Andrés, *op. cit.*, p. 124.

<sup>14</sup> Couve Rioseco, Andrés. “Itinerario de la negociación en Naciones Unidas sobre poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios”, *Pacífico Sur*, N° 22, Lima, Perú, 1996; pp 125-126.

adopción del “Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios”<sup>15</sup>. Las reglas del Acuerdo constituyen una solución negociada, que busca armonizar las distintas posiciones existentes en un conflicto en el que se entrecruzan fuertemente factores económicos, sociales, políticos y medioambientales.

---

### **El criterio de precaución se aplica al medio marino en general y a las zonas bajo jurisdicción nacional.**

---

Así, luego de señalar que éste se aplicará por regla general a la alta mar, el Acuerdo contempla “excepciones concretas para asegurar que abarque las zonas sometidas a jurisdicción nacional pertinentes, a fin de garantizar la eficacia de las medidas de conservación y ordenación que se justifiquen según el cri-

terio de la unidad biológica de las poblaciones”<sup>16</sup>.

La primera de las excepciones está contenida en el artículo 6 del Acuerdo, relativo al criterio de precaución. Este criterio, ya contemplado en el principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro para el medio marino en general<sup>17</sup>, se aplica a las zonas bajo jurisdicción nacional puesto que exige que todos los Estados apliquen políticas de conservación dirigidas a garantizar la futura sustentabilidad del recurso, no pudiendo aducir la falta de información científica adecuada “como razón para aplazar la adopción de medidas de conservación y ordenación o para no adoptarlas”<sup>18</sup>. La segunda excepción está contenida en el art. 7, que establece la compatibilidad de las medidas de conservación y ordenación que tomen los Estados costeros y los Estados cuyos nacionales se dediquen a la pesca en alta mar. Ambas excepciones deben interpretarse dentro de lo preceptuado por el art. 4 del Acuerdo que señala la norma general de interpretación para las disposiciones contenidas en él, a saber que “ninguna disposición en el presente Acuerdo se

---

<sup>15</sup> Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, A/ CONF.164/37, 8 de septiembre de 1995.

<sup>16</sup> Orrego Vicuña, Francisco. “El régimen de pesca en el Alta Mar”, en Llanos Mansilla, Hugo (ed.), *op. cit.*, pp 97. Ver reflexiones de este mismo autor en *The Changing International Law of High Seas Fisheries*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1999; pp 119-144 .

<sup>17</sup> El principio 15 señala “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”, Texto de la Declaración en Llanos Mansilla, Hugo, *La Protección jurídica del medio ambiente en Chile: convenios internacionales*, Red Internacional del Libro, Santiago de Chile, 1995; pp 573.

<sup>18</sup> Art. 6.2 del Acuerdo.

entenderá en perjuicio de los derechos, la jurisdicción y las obligaciones de los Estados con arreglo a la Convención”<sup>19</sup>. Además, el Art.3 refuerza la misma idea al referirse a los artículos 6 y 7, expresando que esas disposiciones se aplicarán a las zonas sometidas a la 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”<sup>20</sup>.

---

### **El acuerdo de Nueva York obliga a los Estados a armonizar las medidas de conservación.**

---

Finalmente, la tercera situación en la que se aplicaría el Acuerdo a las zonas sometidas a jurisdicción nacional está contemplada en el Art.5. Así el Art.3 señala que “En el ejercicio de sus derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y de las poblaciones de peces altamente migratorios dentro de las zonas sometidas a jurisdicción nacional, el estado ribereño aplicará *mutatis mutandis* los principios generales enumerados en el art. 5”<sup>21</sup>. La inclusión de la expresión *mutatis mutandis* no es menor, puesto que permi-

te a los Estados ribereños realizar las modificaciones que sean necesarias a todos los principios generales contenidos en el Art. 5, dentro de los cuales está incluido el criterio de precaución<sup>21</sup>. Además, el Art. 3 señala que la aplicación de las reglas de los Arts. 5, 6 y 7 a las zonas sometidas a la jurisdicción nacional requiere considerar “la capacidad respectiva de los Estados en desarrollo”<sup>22</sup>.

Por otra parte, el Acuerdo enfatiza la necesidad de que tanto los Estados ribereños como aquellos cuyos nacionales pesquen en la alta mar cooperen en la conservación y ordenación de las especies transzonales y altamente migratorias. En lo que se refiere a las primeras, señala que ambos tipos de Estados “procurarán directamente o por conducto de los mecanismos de cooperación apropiados establecidos en la Parte III, acordar las medidas necesarias para la conservación de esa poblaciones en el área de mar adyacente”<sup>23</sup>. En lo que respecta a las especies altamente migratorias, los Estados ribereños y aquellos cuyos nacionales pesquen esas poblaciones “cooperarán directamente o por conducto de los mecanismos de cooperación apropiados previstos en la Parte III”<sup>24</sup>. Las disposiciones son muy similares a las contenidas en los artículos 63 y 64 de la Convención de 1982. En esto no hay diferencias significativas.

---

<sup>19</sup> Art. 7 del Acuerdo.

<sup>20</sup> Art. 3 del Acuerdo.

<sup>21</sup> Art. 5 letra c del Acuerdo.

<sup>22</sup> Art. 3 del Acuerdo.

<sup>23</sup> Art. 7. I (a) del Acuerdo.

<sup>24</sup> Art. 7. I (b) del Acuerdo.

El cambio viene dado por lo que preceptúa el párrafo 2 del Art. 7, que señala que “las medidas de conservación y ordenación establecidas para la alta mar y las que se adopten para las zonas que se encuentran bajo jurisdicción nacional habrán de ser compatibles”<sup>25</sup>. La obligación que impone el Acuerdo pues, es que en caso de que ambos tipos de Estados tomen medidas para la conservación de estos recursos ellas deben ser armónicas, única manera racional de proteger el desarrollo sostenible de especies sobreexplotadas.

Esta conclusión aparece confirmada por el tenor de la segunda parte del artículo 7 que señala: “Con este fin, los Estados ribereños y los Estados que pesquen en el alta mar tienen la obligación de cooperar para lograr medidas compatibles con respecto a dichas poblaciones...”<sup>26</sup>. La expresión “con este fin” está relacionada, pues, con la obligación de compatibilizar las medidas<sup>27</sup> y no con una obligación de cooperar. Ella es la única conclusión a la que se puede llegar aplicando la regla general de interpretación contenida en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que obliga a interpretar un tratado en su contexto, esto es, considerando que es un todo armónico, en que cada una de las disposiciones determina el sentido y alcance de las demás.

Si se considerara que el artículo 7 en su párrafo 2 ha globalizado la obligación de cooperar, sólo contemplada en la CONVEMAR respecto de las especies altamente migratorias, como sostiene Andrés Couve Rioseco<sup>28</sup> no se entiende la razón por la cual el Acuerdo destina una disposición para señalar, en lo que se refiere a las especies transzonales, que los Estados “procurarán, directamente o por conductos de los mecanismos de cooperación apropiados establecidos en la Parte III acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en el área del alta mar adyacente”<sup>29</sup>.

El Art. 7 establece, entonces, la obligación de compatibilizar las medidas adoptadas, obligación que “opera bajo dos autoridades jurisdiccionales diferentes, la del Estado ribereño y la que se establezca para las áreas de alta mar”<sup>30</sup>.

---

### **Vuelve a manifestarse la pugna entre Estados ribereños y Estados de pesca a distancia.**

---

Las disposiciones del Acuerdo han sido objeto de diversas críticas y ellas no hacen más que volver a reflejar la antigua pugna entre Estados ribereños y Estados de pesca a distancia. Así, las mismas disposiciones del Acuerdo son enten-

---

<sup>25</sup> Art. 7.2 del Acuerdo.

<sup>26</sup> Art. 7.2 del Acuerdo.

<sup>27</sup> Orrego Vicuña, Francisco, “El régimen de la pesca en el Alta Mar”. En Llanos Mansilla, Hugo (ed.), *op. cit.*, p. 110.

<sup>28</sup> Couve Rioseco, Andrés, “Itinerario...”, *op. cit.*, pp. 128.

<sup>29</sup> Art. 7.I (a) del Acuerdo.

<sup>30</sup> Orrego Vicuña, Francisco, “El régimen de la pesca en Alta Mar”, *op. cit.*, pp. 110.

didadas por algunos autores como contrarias a los derechos de los Estados costeros, mientras que para otros ellas no hacen sino proteger en exceso los intereses de los Estados costeros.

---

### **Las medidas de conservación y ordenación para la alta mar y las zonas bajo jurisdicción nacional deben ser compatibles.**

---

Así, se ha sostenido que el Acuerdo “se inició como un intento de obligar a los pescadores extrajurisdiccionales a respetar las medidas de conservación de los Estados costeros, con referencia a las especies transzonales. Así lo plantearon originalmente varios países, liderados por Canadá y con una muy prominente participación de Chile. El Acuerdo adoptado por consenso se aplica, en cambio, a la conservación y utilización óptima tanto de las especies altamente migratorias, cuanto de las transzonales; y, para ambas, dentro y fuera de las 200 millas, para sus principales efectos. En todos los casos, la cooperación y sus resultados tienden a tener carácter obligatorio”<sup>31</sup>.

En lo que concierne al principio de compatibilidad se ha señalado que: “También es esencial, pero desafortunado en su aplicación para los países costeros, el principio de la compatibilidad de las medidas de conservación y ordenación que

se establezcan para la alta mar y las zonas que se encuentran bajo jurisdicción nacional. Aquí se trata específicamente de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios y se introduce el concepto de que se deben tener en cuenta, no sólo las medidas de conservación y ordenación adoptadas y aplicadas por los Estados ribereños, sino también las previamente acordadas, establecidas y aplicadas por una organización regional o subregional de administración pesquera”<sup>32</sup>. De allí, entonces, que se considere que “las normas sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios, ya no están sujetas enteramente a la discrecionalidad del Estado ribereño”<sup>33</sup>.

Partiendo de una errada lectura del artículo 7 se sostiene que “bajo ciertas condiciones, ratificar el Acuerdo podría implicar la subordinación de derechos soberanos del Estado costero, en relación a la adopción de medidas de manejo de peces transzonales capturables dentro de su ZEE, respecto a medidas de conservación y/o manejo acordadas por una organización regional de administración pesquera. Los eventuales conflictos de preeminencia entre los dos principales principios jurídicos envueltos –los derechos soberanos del Estado costero sobre medidas de conservación y/o manejo dentro de su ZEE y los derechos de control de las organizaciones regionales de manejo pesquero sobre medidas de conserva-

---

<sup>31</sup> Embajador Fernando Zegers Santa Cruz en Oficio Ordinario 017943, citado por Moncada, Luis Felipe, “Comentarios al Acuerdo de Pesca de las naciones Unidas”, Seminario “Los intereses pesqueros de Chile en Alta Mar”, 27 de mayo de 1996; p. 4.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 10.

ción y/o manejo sobre la pesca en alta mar de peces transzonales— forman parte de zonas jurídicas grises (ambiguas) que surgen en caso de ratificar el Acuerdo”<sup>34</sup>.

---

### **La normativa favorece tanto la posición dominante como su retórica medioambiental.**

---

Allende el Atlántico, en la orilla opuesta no sólo desde el punto de vista geográfico sino también desde el de los intereses, se ha dicho que “... el Acuerdo reconoce la ‘unidad biológica’ o dependencia recíproca de las especies, dentro y fuera de la ZEE, así como la obligación interestatal de cooperar en la consecución y aplicación, a ambos lados de la línea de 200 millas, de disposiciones afines y coherentes. Con este propósito, los Estados deben considerar las medidas convenidas y aplicadas por los Estados ribereños en las ZEEs, garantizando, al mismo tiempo, que las normas acordadas para la alta mar no menoscaben su eficacia; asimismo, deberán considerar aquéllas establecidas previamente con arreglo a la Convención, y en el ámbito internacional, y diversos factores como la unidad biológica, las particularidades geográficas de la región, la distribución de los stocks y su explota-

ción en las aguas sometidas a jurisdicción nacional”<sup>35</sup>.

Esta misma autora sostiene que la solución del Art. 7 “satisface, sin lugar a dudas, las expectativas de los países costeros, ya que al presumir, en primer lugar, la repercusión negativa de la pesca en alta mar sobre los recursos explotados dentro de las ZEEs, sin contemplar el supuesto inverso, el Acuerdo admite la eficiencia del régimen de conservación de los Estados ribereños y el carácter riguroso de sus medidas, con respecto a las aplicables en las aguas del alta mar adyacentes”<sup>36</sup>. De esta manera, “el Acuerdo de 1995 desvirtúa el significado corriente del principio de compatibilidad, pues condicionando implícitamente la satisfacción de los intereses pesqueros a las pretensiones contrapuestas de los Estados ribereños, no potencia la acomodación ‘entre’ las medidas nacionales e internacionales aplicables a un mismo stock sino la subordinación de las últimas a las primeras”<sup>37</sup>. En definitiva la normativa contenida en el Acuerdo favorece “tanto la ‘posición dominante o superior’ defendida por los países costeros a través de interpretaciones ficticias y extremas de las disposiciones pertinentes de la Convención de 1982, como su encomiable imaginación o retórica ‘medioambiental’”<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Peña Torres, Julio, Serra, Rodolfo y Bash, Michael, “Pesca en alta mar de recursos transzonales: alternativas de política para Chile”, *Estudios Públicos*, N° 78, 2000; pp 149 y 150.

<sup>35</sup> Iglesias Berlano, Marta. *La regulación jurídica de los recursos vivos de la Alta Mar, Especial referencia a los intereses españoles*, Madrid, Editorial Dilex, 2003; pp. 165.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

El Acuerdo de pesca de Nueva York entró en vigor el 11 de diciembre de 2001. En la actualidad, cuenta con la ratificación de 36 Estados<sup>39</sup>, entre los que figuran países que tuvieron una participación relevante en materia de conservación y ordenación de los recursos marinos, tales como Australia, Nueva Zelanda, la Federación de Rusia y Canadá. Particularmente significativa es la ratificación de este último Estado, que se ha caracterizado por su defensa de los derechos de los Estados costeros y ha enfrentado varios conflictos pesqueros por ello.

Al mismo tiempo que finalizaba la negociación del Acuerdo de Nueva York, la FAO terminaba la elaboración del Código Internacional para la Pesca Responsable. Este es un texto de aplicación voluntaria, que abarca desde la captura hasta la comercialización de la pesca y la acuicultura con arreglo al concepto de “responsabilidad”<sup>40</sup>. El Código subraya que, para que los Estados procedan de esta forma es necesario tener en cuenta todos los aspectos biológicos, tecnológicos, sociales, económicos, ambientales y comerciales que sean pertinentes. Además, señala que será interpretado y aplicado de manera compatible con las disposiciones pertinentes del Acuerdo de Nueva York.

## ACUERDO MARCO PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS EN LA ALTA MAR DEL PACÍFICO SUDESTE

Con posterioridad al Acuerdo de Nueva York, algunos países decidieron crear otros mecanismos para la regulación de los recursos pesqueros. Así, en el ámbito de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, Chile, Perú, Ecuador y Colombia elaboraron un Acuerdo Marco para la conservación de los recursos vivos marinos en la alta mar del pacífico sudeste, conocido como Acuerdo de Galápagos<sup>41</sup>.

El objetivo de este Acuerdo está referido a la conservación. No tiene por finalidad la ordenación o administración de los recursos vivos marinos<sup>42</sup>.

---

### **El Acuerdo de Galápagos no aborda la compatibilidad de las medidas de conservación en alta mar y en las zonas bajo jurisdicción nacional.**

---

A diferencia del Acuerdo sobre especies transzonales y altamente migratorias de 1995 que, al determinar su ámbito geográfico de aplicación, señala que “se aplicará a la conservación y ordenación

---

<sup>39</sup> Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements as at 22 August 2003, <[www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm)>.

<sup>40</sup> Código de Conducta para la pesca responsable, Departamento de Pesca, FAO, <[www.fao.org](http://www.fao.org)>.

<sup>41</sup> Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), <[www.cpps.-int.org/espa/acuerdodegalapagos.html](http://www.cpps.-int.org/espa/acuerdodegalapagos.html)>.

<sup>42</sup> El acuerdo marco define las medidas de conservación como aquellas destinadas a asegurar el uso sostenible de una o más poblaciones de peces, que se adopten en el área de aplicación del acuerdo Marco en forma compatible con las normas pertinentes del derecho internacional y de conformidad con las disposiciones de este acuerdo, Art. 1.11.

de las poblaciones transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios que se encuentren fuera de las zonas sometidas a la jurisdicción nacional<sup>43</sup>, el Acuerdo de Galápagos se refiere, en cambio, a un área geográfica específica, “las aéreas de alta mar del Pacífico Sudeste comprendidas entre el límite exterior de las zonas bajo jurisdicción nacional de los Estados ribereños y una línea trazada a todo lo largo del meridiano 120° de longitud oeste, desde el paralelo 5° de latitud norte hasta el paralelo 60° de latitud sur”<sup>44</sup>. Luego agrega que el Acuerdo “no comprende las zonas bajo jurisdicción nacional correspondientes a las islas oceánicas que pertenecen a alguno de los Estados ribereños, pero se aplicará también a las áreas de alta mar circundantes y adyacentes a tales islas oceánicas dentro de los límites descritos”<sup>45</sup>. Por otra parte, si bien sus disposiciones se aplicarían prioritariamente a las especies transzonales y altamente migratorias, es claro que el Acuerdo Marco va más allá, y tiende a asegurar la conservación a largo plazo de los recursos vivos marinos del Pacífico Sudeste<sup>46</sup>.

El Acuerdo Marco no contempla una norma específica y exclusiva que aborde el tema de la compatibilidad entre las medidas de conservación en la alta mar y las zonas bajo jurisdicción nacional. Sin

embargo, en el artículo 5, referido a los Principios de conservación, se señala en su letra e) que “las medidas que se adopten no podrán ser menos estrictas que las establecidas para las mismas especies en las zonas bajo jurisdicción nacional adyacentes en el área de aplicación del Acuerdo, ni deberán menoscabar su eficacia, y en todo caso deberán ser plenamente compatibles con ellas”.

El Acuerdo ha sido ratificado por Chile, Ecuador y Perú<sup>47</sup>. Recientemente Colombia ha comunicado su decisión de no ratificarlo. Ante esta situación, en Chile la Asociación de Industriales pesqueros de la VIII Región considera que sería adecuado que la Cancillería iniciara gestiones orientadas a modificar los estatutos de la CONVEMAR, con el objeto de que el Acuerdo de Galápagos pueda entrar en vigor con la sola ratificación de tres de los cuatro países que lo suscribieron originalmente, es decir, Ecuador, Chile y Perú<sup>48</sup>.

---

### **Para algunos países de la Unión Europea, el Acuerdo de Galápagos menoscaba los derechos de los Estados de pesca a distancia.**

---

El Acuerdo de Galápagos ha sido per-

---

<sup>43</sup> Art. 3, párrafo 1, del Acuerdo de Naciones Unidas sobre especies transzonales y altamente migratorias de 1995.

<sup>44</sup> Art. III, Acuerdo de Galápagos.

<sup>45</sup> Art. III, Acuerdo de Galápagos.

<sup>46</sup> Ver los Arts. IV y V del Acuerdo.

<sup>47</sup> Chile ratificó el Acuerdo el 30 de agosto de 2001, Ecuador el 3 de mayo de 2002 y Perú el 14 de mayo de 2003.

<sup>48</sup> Chile Pesquero, Santiago de Chile, 03.10.2003, <[www.chilepesquero.cl](http://www.chilepesquero.cl)>.

cibido por países de la Unión Europea, especialmente España, como un acuerdo que menoscaba los derechos de los Estados que realizan pesca a distancia y como un intento de ampliar la gestión de los recursos por los Estados ribereños suscriptores del Acuerdo más allá de las doscientas millas.

---

### **Los Estados de pesca a distancia seguirán manteniéndose al margen de acuerdos en cuya gestación no han participado.**

---

El Consejo de la Unión, reunido el 17 de noviembre de 2000, manifestó que compartía la preocupación española en relación con el llamado “Acuerdo de las Galápagos” y solicitó al Comité de Representantes Permanentes que siguiera de cerca la evolución posterior de este asunto. Al fundar su opinión señaló que el referido Acuerdo “pretende establecer medidas de conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros en el Océano Pacífico Sudeste” y que “contrariamente a lo dispuesto en el Derecho del Mar (Convenio de Naciones Unidas y Acuerdo de Nueva York de 1995), las partes con un interés real en la pesca en alta mar, como es el caso de la Comunidad Europea, no fueron invitadas a participar en la negociación de este Acuerdo, y consecuentemente, sus intereses no fueron respetados en el articulado de dicho Acuerdo”<sup>49</sup>.

Está reacción no hace sino confirmar

la postura que la Unión Europea y, más en general, los Estados cuyos nacionales realizan capturas de especies transzonales y altamente migratorias, ha detestado desde hace largo tiempo, cual es la de no aceptar soluciones que, en su entender, tienen carácter unilateral y que, con el pretexto de la protección de esos recursos, implican ejercicio de derechos por parte del Estado costero más allá de la zona económica exclusiva, quebrantando así el derecho en vigor.

Dada la escasez del recurso pesquero y la creciente demanda por proteínas en el mundo, es decir, la relevancia que tiene hoy el acceso a este recurso, es altamente probable que los Estados de pesca a distancia decidan seguir manteniéndose al margen de acuerdos en cuya gestación no participaron.

Por su parte, la Unión Europea se encuentra en proceso de ratificación del Acuerdo de Nueva York. Este proceso implica que cada uno de los Parlamentos de los quince Estados miembros debe ratificarla y una vez reunidos todos los instrumentos pertinentes, la Unión Europea procederá a expresar su consentimiento en obligarse por el tratado.

Por otra parte, la Unión Europea ha estado inmersa en una etapa de reformulación de su política pesquera común, proceso que ha evidenciado, una vez más, las profundas diferencias entre los Estados comunitarios más proclives a aceptar esquemas de desarrollo sustentable de los recursos marinos y Estados comunitarios que tienen una posición más dura e inflexible.

---

<sup>49</sup> Consejo de la Unión Europea, Comunicados de Prensa, <[www.ue.org](http://www.ue.org)>.

## LA UNIÓN EUROPEA Y LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN (PPC)

La Comisión europea señala que una política pesquera común es esencial para la Unión Europea, en consideración a las dimensiones biológica, económica y social de la pesca<sup>50</sup>. Dado que los peces son un recurso natural y móvil, se consideran propiedad común. En este sentido, la gestión común del sector encuentra su justificación en los mismos orígenes de la actual Unión Europea. Con el objeto de alcanzar la prosperidad en Europa, las comunidades instituyeron –entre otras medidas– políticas destinadas a promover el desarrollo económico de las regiones con mayores índices de desempleo y potenciales, en donde la pesca y la acuicultura han desempeñado un importante papel en la tarea de cohesión económica y social. Por otra parte, al elaborarse las normas relativas a las obligaciones de la Comunidad se decidió que el sector pesquero –así como el agrícola– quedarían bajo su responsabilidad con el fin de garantizar el abastecimiento de alimentos. Finalmente, existe otra motivación –no menos trascendente– para la gestión comunitaria del sector: la sobreexplotación y la contaminación, cuyos efectos transnacionales deben combatirse con acciones colectivas.

La PPC adquiere su verdadera dimensión a partir de 1976, cuando, en concordancia con las directrices internacionales,

los Estados miembros acordaron ampliar de 12 a 200 millas sus derechos a los recursos marinos<sup>51</sup>. Del mismo modo, decidieron que la Comunidad constituya un mejor interlocutor que ellos para gestionar los caladeros de las aguas bajo su jurisdicción y para defender sus intereses en las negociaciones internacionales. Luego de varios años de complejas negociaciones, la PPC surgirá en 1983<sup>52</sup>.

---

### Como los peces son un recurso móvil se consideran de propiedad común.

---

La PPC se estructura en cuatro áreas principales que dicen relación con la conservación de los recursos, las estructuras (buques, instalaciones portuarias y de transformación del pescado), la organización común del mercado y una política exterior de pesca, que incluye los acuerdos de pesca con terceros países y las negociaciones en organizaciones internacionales<sup>53</sup>.

En relación con la conservación de los recursos, una de las primeras medidas adoptadas fue la de establecer las cantidades máximas de peces que podían capturarse anualmente sin atentar contra el equilibrio de las poblaciones. Estas cantidades máximas denominadas TAC (totales admisibles de capturas) se reparten entre los Estados miembros y el porcentaje que corresponde a cada país constituye su cuota nacional<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> La Política Pesquera Común, Comisión Europea, 01-11-1998, <[http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/factsheets/facts/es/pcp1.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/es/pcp1.htm)>.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibid.*, <[http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/factsheets/facts/es/pcp2\\_2.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/es/pcp2_2.htm)>.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

En cuanto a las estructuras, el objetivo comunitario se ha centrado en proporcionar ayuda financiera al sector para que se adapte a las necesidades del medio. Si bien la modernización de todos los aspectos del sector sigue siendo un objetivo importante, la política estructural incluye en la actualidad un objetivo suplementario en relación con las flotas pesqueras. Se ha producido una evolución que va desde el apoyo al desarrollo de la flota hasta la financiación de su reducción. Desde 1983 se han implementado progresivamente programas de orientación plurianuales (POP) que han establecido las condiciones para el desarrollo de la flota<sup>55</sup>.

---

### **La sobreexplotación y la contaminación justifican la gestión comunitaria del sector pesquero.**

---

A raíz de la reforma de los fondos estructurales en 1993 se creó el Instrumento Financiero de Orientación a la Pesca (IFOP)<sup>56</sup>. El IFOP sustituyó a la serie de presupuestos antes existentes para las diversas ramas del sector, debiendo combinar dos grandes objetivos: contribuir a la consecución de los fines de la política pesquera común y trabajar al mismo tiempo por el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Una de las principales medidas contempladas por este instru-

mento ha sido la de reducir el esfuerzo pesquero en las aguas comunitarias mediante la retirada de buques del servicio y la creación de sociedades mixtas con inversores extranjeros<sup>57</sup>. La competitividad de la flota también revistió un interés, expresado en las ayudas destinadas a la construcción y modernización de buques. No obstante, dichas ayudas se materializaban siempre que lo permitieran los objetivos acordados entre la Comisión y los Estados miembros en sus programas de orientación plurianuales<sup>58</sup>.

La organización común del mercado de los productos de la pesca y la acuicultura fue creada en 1970, a fin de organizar un mercado común dentro de la Comunidad en que se aunasen la producción y la demanda en beneficio de los productores y los consumidores<sup>59</sup>. La organización común del mercado cuenta con normas comunes de comercialización, organizaciones de productores, un sistema de sostenimiento de los precios y normas para el comercio con países no comunitarios. Al igual que los demás mecanismos de la política pesquera, la organización del mercado común ha tenido que adaptarse a importantes cambios. En este sentido, uno de los mayores retos es la progresiva dependencia de los productos de la pesca importados, que representan actualmente casi 60% del consumo total de la Comunidad<sup>60</sup>. La mayor competen-

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, <[http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/factsheets/facts/es/pcp3\\_2.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/es/pcp3_2.htm)>.

<sup>56</sup> *Ibid.*, <[http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/factsheets/facts/es/pcp5\\_2.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/es/pcp5_2.htm)>.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> *Ibid.*, <[http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/factsheets/facts/es/pcp6\\_1.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/es/pcp6_1.htm)>.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

cia internacional obliga a la industria pesquera comunitaria a ser más competitiva explotando sus puntos fuertes, sobre todo en el sector del pescado fresco, lo que es difícil de lograr en una situación de exceso de capacidad a la que se suma la reducción de las oportunidades de pesca ocasionada por la sobreexplotación.

---

### **Los buques pesqueros comunitarios perdieron el acceso a sus zonas de pesca tradicionales.**

---

Los acuerdos de pesca con terceros países fueron necesarios como consecuencia de la ampliación de las millas náuticas de las ZEE, ya que los buques pesqueros comunitarios –que faenaban a grandes distancias– perdieron el acceso a sus zonas de pesca tradicionales. La necesidad de recuperar el derecho para esas flotas llevó a la Comunidad a celebrar acuerdos de pesca que han incluido países tanto septentrionales (Noruega, Suecia e Islas Féroes en 1981, Canadá en 1982 e Islandia en 1984), como meridionales (Senegal en 1979, Guinea Bissau en 1980, Guinea-Conakry en 1983 e Islas Seychelles en 1984)<sup>61</sup>. Cuando ingresaron a las comunidades España y Portugal, sus acuerdos bilaterales fueron sustituidos por acuerdos comunitarios; lo mismo sucedió con el ingreso de Finlandia y Suecia. Estos acuerdos varían en función de los intereses de la otra parte. Así, en el caso de

los países nórdicos, la Comunidad intercambia posibilidades de pesca en sus respectivas aguas. En cuanto a los países en desarrollo, a cambio del acceso a sus pesquerías la Comunidad paga una compensación financiera, que se destina no solamente al presupuesto estatal sino también a otros fines, por ejemplo la investigación pesquera. Por su parte, los propietarios de los buques comunitarios pagan un canon de licencia que varía según el tipo de pesca y las especies perseguidas<sup>62</sup>. Existe también otro tipo de acuerdo que prevé el establecimiento de vínculos entre operadores particulares mediante asociaciones temporales de empresas o sociedades mixtas, como el celebrado con Argentina en 1992<sup>63</sup>. Los buques comunitarios deben respetar las normas aplicables en las aguas en las que faenan así como las disposiciones acordadas en organizaciones internacionales que hayan sido aprobadas por la Comunidad como por ejemplo el código de conducta para la pesca responsable de la FAO, o el Acuerdo de Naciones Unidas sobre poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias. En 1997, el Consejo de Ministros reafirmó el compromiso de la Comunidad con los acuerdos de pesca como elemento esencial de la política pesquera común<sup>64</sup>. Bastante evidente, ya que las capturas en aguas de terceros países contribuyen al abastecimiento del mercado de la Unión Europea (alrededor del 20% de la producción comunitaria de pescado y ma-

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, < [http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/factsheets/facts/es/pcp4\\_1.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/es/pcp4_1.htm)>.

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<sup>63</sup> *Ibidem.*

<sup>64</sup> *Ibidem.*

riscos) y reduce su déficit anual en el sector<sup>65</sup>.

---

### **La sobreexplotación de recursos atenta gravemente contra la conservación de las poblaciones comerciales de peces.**

---

En 1992, la Comunidad realizó un análisis de la primera década de aplicación de su política, comprobándose que la situación del sector evidenciaba una sobreexplotación de los recursos que atentaba gravemente contra la conservación de las poblaciones comerciales de peces. Había demasiados buques pesqueros para los peces disponibles y, por lo tanto, las medidas comunitarias de conservación no habían sido suficientes para evitar este escenario. Esta situación se debía principalmente a la alta rentabilidad del sector, que había incrementado tanto las inversiones de los Estados comunitarios, como la asistencia financiera de la Comunidad para promover el desarrollo regional. La revisión de 1992 mostró, por tanto, la necesidad de introducir modificaciones a la Política Común de Pesca, pero las medidas adoptadas no lograron revertir la tendencia antes mencionada. La PPC no estaba cumpliendo eficazmente los objetivos para los que había sido creada, evidenciando la urgencia de una nueva reestructuración.

La idea de una reforma de la Política Comunitaria de Pesca fue decidida en junio de 2001 por los Quince durante la cumbre de Goteburgo, en Suecia<sup>66</sup> y en mayo de 2002 se presentó la primera propuesta destinada a garantizar la sostenibilidad medioambiental, económica y social del sector<sup>67</sup>. Las propuestas de Bruselas, expresión de un claro sentido conservacionista, demandaban la reducción del esfuerzo pesquero entre un 30 y un 60%. Para lograr este objetivo, se estipulaba, por una parte, la supresión de las ayudas para la construcción de nuevos barcos y la modernización de la flota a partir del 2003. Por otra parte, se incrementarían aquellas destinadas al desguace y a la reconversión de las tripulaciones<sup>68</sup>. También se procedería a la reducción de las ayudas para la creación de empresas mixtas y la exportación de barcos a otros caladeros fuera de la Unión Europea<sup>69</sup>.

Se trataba, por tanto, de una modificación de las reglas de los fondos IFOP, dado que éstos se incrementarían en 272 millones de euros hasta el año 2006. A la vez, se aumentarían las primas para el desguace y los fondos destinados a los marineros que decidieran cambiar de actividad<sup>70</sup>.

Por último, los planes de la Comisión implicaban un cambio en la estrategia habitual de la UE. En lugar de repartir una

---

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *El Mundo*, Madrid, 27 mayo 2002, <<http://www.elmundo.es>>.

<sup>67</sup> *El País*, Madrid, 22 abril 2002, <<http://www.elpais.es>>.

<sup>68</sup> *Fish Information Services*, FIS, 28 mayo 2002, <<http://fislatino.com>>.

<sup>69</sup> *Gestión*, Perú, 29 mayo 2002, <<http://www.gestion.com.pe>>.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

vez al año la cosecha general en cuotas nacionales, se proponían “objetivos de cosecha anuales dentro de los límites biológicos de seguridad”<sup>71</sup>.

La reforma, tal y como se planteaba, suponía la desaparición de 28.000 puestos de trabajo en el sector entre 2003 y 2006. Es decir, el 11% del total de personas ocupadas en el sector pesquero de la Unión Europea<sup>72</sup>. Según el documento de la Comisión, las medidas generarían una reducción de más de un 40% en algunos segmentos de flota, como los que se dedican al bacalao y la merluza<sup>73</sup>, lo que suponía la destrucción de unos 8.600 barcos, un 8,5 en número y un 18% en tonelaje, primando el desguace de los buques de mayor tamaño<sup>74</sup>.

Evidentemente, una reforma de tales características desató airadas reacciones, que no hicieron sino que poner de manifiesto la profunda división y la eterna rivalidad existente entre los países del norte y sur de Europa en materia de pesca.

Rápidamente, por tanto, apoyos y reivindicaciones se estructuraron en torno a dos grandes grupos de países: Alemania, Dinamarca, Suecia, los Países Bajos y Reino Unido conformaron el Grupo de Amigos del Pescado; por su parte, Portugal, España, Francia, Italia, Grecia e Irlanda dieron nacimiento a los Amigos de la Pesca<sup>75</sup>.

La permanencia de las alianzas pasó a ser un aspecto clave al considerar el sistema de voto ponderado del Consejo. De esta forma, los Amigos de la Pesca iniciaron una serie de encuentros –en su intento por suavizar la reforma propuesta por Bruselas– para definir un “pacto de mínimos”<sup>76</sup>, en el que la defensa de los intereses comunes se privilegió por encima de los intereses particulares de algunos de los socios. Dado que España, Grecia, Portugal e Irlanda eran los principales receptores de los subsidios<sup>77</sup> y que el 60% de los 8600 barcos eran patrimonio de España, Francia e Italia<sup>78</sup>, el mínimo común denominador pronto se centró en las subvenciones.

---

### **Las alianzas pasaron a ser clave para considerar el sistema de voto ponderado del Consejo.**

---

Para este grupo de países, los fondos para la modernización eran esenciales, ya que dotaban a la flota de mayor seguridad y, por otra parte, el término de los apoyos a la exportación de barcos, así como a la constitución de empresas mixtas, sólo serviría para debilitar a los barcos comunitarios frente a otras flotas internacionales<sup>79</sup>. La adaptación de la ca-

---

<sup>71</sup> *Fish Information Services*, FIS, 30 mayo 2002, <<http://fislatino.com>>.

<sup>72</sup> *El Mundo*, Madrid, 27 mayo 2002, <<http://www.elmundo.es>>.

<sup>73</sup> *La Voz de Galicia*, Vigo, 28 mayo 2002, <<http://www.lavozdeg Galicia.es>>.

<sup>74</sup> *Gestión*, Perú, 29 mayo 2002, <<http://www.gestion.com.pe>>.

<sup>75</sup> *La Voz de Galicia*, Vigo, 03 junio 2002, <<http://www.lavozdeg Galicia.es>>.

<sup>76</sup> *La Voz de Galicia*, Vigo, 17 julio 2002, <<http://www.lavozdeg Galicia.es>>.

<sup>77</sup> *La Voz de Galicia*, Vigo, 03 junio 2002, <<http://www.lavozdeg Galicia.es>>.

<sup>78</sup> *Fish Information Services*, FIS, 12 junio 2002, <<http://fislatino.com>>.

<sup>79</sup> *Base Financiera*, Madrid, 12 septiembre 2002, <<http://www.basefinanciera.com>>.

pacidad pesquera a los recursos debía hacerse con medidas “lineales” y “selectivas”, según las especies y teniendo en cuenta el impacto social en la flota comunitaria<sup>80</sup>.

---

### **La política común de pesca no ha sido capaz de equilibrar las posibilidades de captura y las capacidades de la flota.**

---

En opinión de Fernando González Laxe, los Amigos de la Pesca mostraban el fracaso del funcionamiento de la política común de pesca, en la medida en que no había sido capaz de equilibrar de manera sostenida las posibilidades de captura con las capacidades de la flota, ni tampoco de equilibrar y contrarrestar la evolución de las modernas tecnologías con instrumentos de gestión óptima; ni de garantizar sistemas de pesca no discriminatorios, limitativos, preferenciales. De ahí que planteen la necesidad de abordar y afrontar una verdadera reforma de la política pesquera europea, que responda a criterios de competitividad empresarial y de desarrollo sostenido de los recursos pesqueros, sobre la base de la importancia socioeconómica de la pesca en determinadas áreas y comunidades ribereñas<sup>81</sup>.

Los países Amigos de la Pesca reci-

bieron el apoyo de la Asociación Europea de Organizaciones de Productores (AEOP) de pesca. Para dicha organización, las propuestas de reforma pesquera de la Comisión Europea “carecían de base científica sólida”<sup>82</sup>. La AEOP defendía un criterio de precaución que permitiera una gestión basada en medidas de prevención –paradas temporales, redes, vedas– más que en acciones “drásticas e irreversibles como la eliminación de empresas o empleos”<sup>83</sup>. Además, solicitó a Bruselas que tuviera en cuenta las consecuencias que se producirían en el abastecimiento al mercado comunitario ante una reducción importante de la flota, resaltando que los países terceros ocuparían rápidamente el vacío dejado por las empresas pesqueras de la Unión Europea.

Por otra parte, la propuesta de la Comisión no sólo recibió el apoyo de países que, como Alemania y Gran Bretaña, consideraban el régimen de subsidios públicos como un factor de distorsión de la libre competencia<sup>84</sup>. Una alianza de organizaciones ecologistas, entre ellas WWF International, Greenpeace International, Seas at Risk, Birdlife International, Colectivo Internacional de apoyo al pescador artesanal, iniciaron una campaña tendiente a solicitar la eliminación de las subvenciones comunitarias en la política común. En una carta dirigida a la Comisión Europea expresaban: “Si se quiere

---

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> González Laxe, Fernando, “Diplomacia y credibilidad pesquera”, *Cinco Días*, Madrid, 15 agosto 2002, <<http://www.5días.com>>.

<sup>82</sup> *Base Financiera*, Madrid, 26 julio 2002, <<http://www.basefinanciera.com>>.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *La Voz de Galicia*, Vigo, 25 septiembre, 2002, <<http://www.lavozdegalicia.es>>.

poner fin la merma de los recursos pesqueros y del sector pesquero, se necesitan firmes cambios en la política pesquera común. Tememos que las propuestas de la Comisión estén siendo debilitadas, sobre todo las relativas a las subvenciones de la flota”<sup>85</sup>. A juicio del director general del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Claude Martín, las subvenciones no sólo estaban afectando negativamente el acceso de los pescadores africanos a los mercados, sino que fomentaban la pesca ilegal de altura en aguas africanas. En su opinión, se evidenciaba el incumplimiento de los acuerdos en materia de desarrollo sostenible y el continuo nivel de explotación de los recursos pesqueros por parte del mundo desarrollado<sup>86</sup>. Por otra parte, en marzo de 2002, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) informaba que las poblaciones de peces de las aguas de África occidental se habían reducido a la mitad y algunas especies se habían agotado debido a la sobreexplotación practicada por las subvencionadas flotas comunitarias<sup>87</sup>.

Por otra parte, para los científicos los hechos biológicos no merecían discusión alguna. La simple realidad demostraba que décadas de sobreexplotación habían saqueado los recursos del Mediterráneo, del Mar del Norte y del Báltico, mientras que partes del Atlántico Norte, el mayor

caladero europeo, podrían llegar a desaparecer en el año 2010<sup>88</sup>.

A mediados de septiembre de 2002, los Amigos de la Pesca presentaron un documento en el que se destacaba que “la gestión de los recursos pesqueros conforme a criterios científicos debe canalizarse a través de cuotas de capturas, o mediante otros mecanismos, y no eliminando barcos”<sup>89</sup>. La propuesta apelaba a la necesidad de limitar los criterios restrictivos, en consecuencia sólo aceptarían el desguace si las cuotas de pesca por país eran eliminadas<sup>90</sup>.

---

### **Décadas de sobreexplotación saquearon los recursos del Mediterráneo, del Mar del Norte y del Báltico.**

---

La irreductibilidad de las posturas llevó inevitablemente a un bloqueo del debate, que sólo pudo ser superado mediante un intenso proceso de negociación, cuyo resultado—evidentemente—no satisfizo completamente a las partes.

A fines de diciembre de 2002, los Quince alcanzaron un acuerdo para aplicar nuevas reglas al sector pesquero comunitario a partir del 1 de enero de 2003. En primer lugar, se acordó aplicar un enfoque a largo plazo a la gestión de la pesca<sup>91</sup>. En este sentido, la adopción anual

---

<sup>85</sup> *Fish Information Services*, FIS, 24 mayo 02, <<http://fislatino.com>>.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> *Fish Information Services*, FIS, 30 mayo 2002, <<http://fislatino.com>>.

<sup>89</sup> *La Voz de Galicia*, Vigo, 16 septiembre 2002, <<http://www.lavozdeg Galicia.es>>.

<sup>90</sup> *Fish Information Services*, FIS, 17 septiembre 2002, <<http://fislatino.com>>.

de medidas relacionadas con las oportunidades de pesca será reemplazada por planes plurianuales (plan de recuperación y plan de gestión) basados en el criterio de precaución para la gestión de la pesca, con el objeto de garantizar una pesca sostenible y minimizar su impacto en el medio ambiente marino. Si bien se seguirá limitando el volumen de capturas a través de los TAC, se implementarán otras medidas según los planes, a saber: limitación del tiempo que pasan en el mar los buques de pesca; prohibición de acceso a determinadas zonas, sea en forma permanente o en determinadas épocas del año; limitaciones al uso, número o estructura de los aparejos de pesca a bordo, tamaño mínimo de los peces almacenados a bordo, entre otras.

---

### **Se simplificará la política de gestión de la flota.**

---

En relación al sensible tema de la flota pesquera, la reforma implicará una simplificación de la política de gestión de la flota, mediante la atribución de una mayor responsabilidad a los Estados miembros, a fin de garantizar el equilibrio entre sus flotas y sus responsabilidades de pesca. Por otra parte, se pondrá fin a los efectos negativos de las subvenciones destinadas a la renovación de la flota. Las ayudas para introducir nuevos buques sólo

estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2004 para embarcaciones de menos de 400 toneladas de arqueo bruto (TAB), en los Estados miembros que hayan cumplido los objetivos establecidos para sus flotas en el POP IV (finalizado en diciembre de 2002)<sup>92</sup>. Durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2004, para aumentar la capacidad con ayuda pública deberá retirarse de forma permanente una determinada capacidad sin ayuda pública, de acuerdo con las siguientes proporciones: una TAB por cada TAB introducida para buques de hasta 100 TAB y retirada de 1,35 TAB por cada TAB introducida para buques de entre 100 y 400 TAB<sup>93</sup>.

La ayuda financiera para la transferencia permanente de buques de pesca de la Unión Europea a terceros países también estará disponible en el período 2003-2004. Esto puede suponer la creación de empresas mixtas con socios de los países en juego. Ambas posibilidades dependerán de la existencia de un acuerdo de pesca entre la Unión Europea y el país afectado. En este sentido, en el caso específico de España, el traspaso de buques a países como Argentina o Namibia –con los que Galicia mantiene fuertes vínculos pesqueros– no estarán cubiertos por los subsidios<sup>94</sup>.

Evidentemente, los conflictos no han desaparecido. Como parte del proceso de reforma se aprobaron otros planes de ac-

---

<sup>91</sup> *La Reforma de la Política Pesquera Común*, Comisión Europea, 31 marzo 2003, <[http://europa.eu.int/comm/fisheries/reform/conservation\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/reform/conservation_es.htm)>.

<sup>92</sup> *Ibid.*, <[http://europa.eu.int/comm/fisheries/reform/fleet\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/reform/fleet_es.htm)>.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> *La Voz de Galicia*, Vigo, 23 diciembre 2002, <<http://www.lavozdeg Galicia.es>>.

ción, estrategias y comunicaciones. Al respecto, y en relación con el tema central de este artículo, el 23 de diciembre de 2002 la Comisión dio a conocer una Comunicación sobre el marco integrado para la celebración de acuerdos de asociación pesqueros con terceros países<sup>95</sup>, que busca enmarcar bajo un nuevo enfoque las relaciones con terceros países, muy especialmente con los países ribereños en vías de desarrollo.

---

### La UE está procurando establecer formas de explotación de los recursos marinos.

---

La idea central del documento es que “La Comunidad debe defender los objetivos de su industria pesquera y buscar, dentro del contexto internacional, nuevas alianzas y asociaciones con los Estados ribereños en desarrollo, mediante *medidas multilaterales* aplicables a la pesca en alta mar, las poblaciones transzonales y las especies altamente migratorias”<sup>96</sup>.

En dicha Comunicación, la Comisión propone que progresivamente “las relaciones pesqueras bilaterales de la UE vayan basándose menos en acuerdos de acceso y más en *acuerdos de asociación* (AAP) capaces de contribuir a una pesca responsable en interés mutuo de ambas

partes”<sup>97</sup>. En este sentido, “la contribución financiera (de la Comunidad) extraerá su justificación del interés mutuo de ambas partes por invertir en una política de pesca sostenible, y dejará de concebirse exclusivamente como pago por los derechos de acceso a las posibilidades de pesca en beneficio de las empresas pesqueras europeas”<sup>98</sup>. Este nuevo enfoque propone, además, una mayor participación de los armadores europeos en el país en que desarrollen su actividad. “Los AAP pueden aportar el marco jurídico y los instrumentos financieros apropiados para materializar los objetivos de gestión de nuestros socios y fomentar la transferencia de tecnologías, capital y conocimientos especializados al favorecer la creación de sociedades mixtas que aúnen los intereses de la Comunidad y aquellos de los Estados ribereños”<sup>99</sup>.

En este sentido, los ministros de pesca de los 23 países ribereños reunidos en la Conferencia de Bayona, sobre la ordenación y aprovechamiento de los recursos en un marco de progresiva liberalización mundial de los productos de la pesca, expresaron abiertamente sus recelos a la comunicación en que la Comisión Europea detalla el futuro que quiere para los acuerdos pesqueros con terceros países. Consideraron que la propuesta adolece de un paternalismo y un dirigismo que se

---

<sup>95</sup> Comunicación de la Comisión sobre el marco integrado para la celebración de acuerdos de asociación pesqueros con terceros países, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 23 diciembre 2002, COM(2002) 637 final.

<sup>96</sup> *Ibid.* p. 3.

<sup>97</sup> *Ibid.* p. 4.

<sup>98</sup> *Ibid.* p. 8.

<sup>99</sup> *Ibid.* p. 7.

asemeja más al neocolonialismo que a una política de cooperación al desarrollo<sup>100</sup>.

En síntesis, lo anterior pone de relieve que la Unión Europea está procurando establecer formas de explotación de los recursos marinos, que en su entender permiten el desarrollo sostenible de éstos. En la aplicación de esta PPC se detectan, entonces, dos tipos de tensiones, una que tiene lugar dentro de la Unión y que enfrenta a los Estados con posturas más bien conservacionistas con los Estados de fuerte tradición pesquera, y que por ende tienen posturas más inflexibles hacia los cambios propuestos. El otro foco de tensión que se percibe es el que tiene lugar con terceros países, en relación con la suscripción de acuerdos de acceso que se intenta cambiar por una nueva modalidad. Dado que el sector pesquero europeo involucra aspectos no sólo biológicos, sino también sociales y económicos, estos acuerdos han representado, y repre-

sentarán una presión sobre los recursos pesqueros de los Estados en vías de desarrollo, y seguirán ocupando un lugar central en las futuras negociaciones de esos Estados y la Unión Europea. Dada la importancia de los recursos pesqueros en la actualidad, es factible que otros países de pesca a distancia adopten comportamientos similares a los de la Unión Europea.

En lo que concierne a la captura de especies transzonales y altamente migratorias consideramos que el mejor marco para solucionar este último tipo de tensión es el proporcionado por el Acuerdo de las Naciones Unidas de 1995, acuerdo que, protegiendo debidamente los derechos de los Estados ribereños en sus ZEE –tal como hemos señalado en la primera parte del presente artículo– proporciona interesantes posibilidades de diálogo multilateral y permite realizar la cooperación interestatal efectiva que requiere el desarrollo sustentable de las mencionadas especies.

---

<sup>100</sup> *La Voz de Galicia*, Vigo, 18 septiembre 2003, <<http://www.lavozdeg Galicia.es>>.