



**INSTRUMENTOS INTERNACIONALES  
Y LA CONSERVACIÓN  
DE LAS TORTUGAS MARINAS**





# INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS

J. Frazier, Editor  
Conservation and Research Center,  
National Zoological Park,  
Smithsonian Institution

Ing. Melania Yáñez Quezada, Traductora  
Ministerio del Ambiente, Quito, Ecuador y  
Conservation and Research Center,  
National Zoological Park,  
Smithsonian Institution



## Instrumentos internacionales y la conservación de las tortugas marinas

Originalmente publicado en inglés como *Journal of International Wildlife Law and Policy*, Vol. 5, N° 1-2, pp. 1-207, 2002.

Editor: J. Frazier, Conservation and Research Center, Smithsonian Institution

Traductora: Ing. Melania Yáñez Quezada, Ministerio del Ambiente, Quito, Ecuador y Conservation and Research Center, Smithsonian Institution

Primera Edición Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla 17-12-719  
Teléfonos: (593 2) 2506 251/247  
Fax: (593 2) 2506 255/267  
E-mail: <editorial@abyayala.org>  
URL: <<http://www.abayayala.org>>

Diagramación: Ediciones Abya-Yala

Foto

Contraportada: Ursula Keuper-Bennett y Peter Bennett  
[howzit@turtles.org](mailto:howzit@turtles.org) / [honu@turtles.org](mailto:honu@turtles.org)

ISBN 10: 9978-22-629-X  
ISBN 13: 978-9978-22-629-2

Impresión: Producciones Digitales Abya-Yala  
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio 2006

## INTRODUCCIÓN A LA VERSIÓN EN CASTELLANO

Esta publicación se difundió en inglés en el 2002 como una Edición Especial del *Journal of International Wildlife Law and Policy* (“Revista de Derecho y Política Internacional sobre la Vida Silvestre”), Volumen 5, Números 1-2, que fue el resultado de dos reuniones anteriores sobre instrumentos internacionales y las tortugas marinas. En vista de que la investigación así como la conservación de animales que migran libremente de un país a otro, y también viven en alta mar, depende de las relaciones internacionales, es fundamental para quienes trabajan para el medio ambiente tener un conocimiento básico de los instrumentos legales, particularmente los internacionales, que en este caso, rigen las relaciones entre las sociedades y las tortugas marinas. Lamentablemente, entre los investigadores y conservacionistas existe un enorme vacío de información, y se espera con esta publicación iluminar los caminos para entender mejor las interacciones entre estos reptiles migratorios y los seres humanos.

Desde la publicación del original en inglés hasta la traducción al castellano, varios instrumentos relacionados con la conservación de las tortugas marinas han avanzado de manera significativa, en particular aquellos enfocados específicamente en estos animales migratorios. El Memorándum de Entendimiento Relativo a las Medidas de Conservación para las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África (MTACA), celebró su primera reunión de Estados Signatarios del 6 al 9 de mayo del 2002, en Nairobi, Kenia.<sup>1</sup> Allí se logró incrementar el número de países Partes de 12 a 17, terminar con el plan de conservación,<sup>2</sup> y desarrollar discusiones provechosas para promover la colaboración internacional, culminando con la Declaración de Nairobi. Lamentablemente, desde ese entonces esta iniciativa regional se ha quedado rezagada, sin mayor participación de la Secretaría de la Convención de Bonn. Las intenciones expresadas al final de dicha reunión por los representantes de países europeos (España, Francia, Portugal y Reino Unido)<sup>3</sup> de firmar el MdE y colaborar han quedado sin progreso alguno. Varias personas involucradas con la conservación de tortugas marinas en la Costa Occidental de África han promovido resoluciones y cabildeo para restablecer este instrumento, pero sin éxito hasta la fecha.

En cambio, el Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental (IO-SEA), ha avanzado con gran energía. Desde los primeros ocho Estados que firmaron el memorando el 23 de Junio del 2001, se han incrementado a 24 los Estados Signatarios. Se han celebrado las tres primeras reuniones de las Partes en Bangkok,

Tailandia, del 22 al 24 de enero del 2003, del 16 al 19 de marzo del 2004, y del 29 al 31 de marzo del 2005, respectivamente. Del 11 al 15 de marzo del 2006 se celebró la cuarta reunión de los Estados Signatarios en Omán. Inmediatamente antes de estos encuentros se ha reunido el Comité Asesor, con excepción de la primera reunión que fue el 16 de marzo del 2003 en Kuala Lumpur, Malasia. Contando con un Secretariado muy organizado, activo y experimentado se ha desarrollado un sitio Internet <<http://www.ioseaturtles.org>>, donde se presenta amplia información sobre la implementación del instrumento, incluyendo los documentos de las reuniones, el texto oficial del memorándum, noticias de prensa de toda la región, descripciones de proyectos, publicaciones, una herramienta interactiva para desplegar información sobre mapas, etc. También se ha desarrollado un formato para informes anuales basado en el Plan de Conservación y Manejo, con apartados específicos que corresponden al Plan. Al estar disponible esta información en forma electrónica en la Internet, los Puntos Focales respectivos pueden editar, enriquecerla y agregar notas, el público en general puede acceder a ella, y las personas interesadas pueden hacer búsquedas y breves análisis de los datos contenidos en los informes. Además, a través de la Secretaría se consiguen fondos para apoyar pequeños proyectos en la región. El 1 de Marzo del 2006, se inauguró el “Año de la Tortuga” para promover más conocimiento sobre el instrumento y las necesidades de conservación de las tortugas marinas y sus hábitats en esta vasta área geográfica.<sup>4</sup>

La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (IAC) ha servido como punta de lance en el desarrollo de otros instrumentos. Su texto ha sido modelo para otros acuerdos desarrollados con posterioridad, pudiendo encontrarse en ellos las mismas frases e ideas expresadas en la IAC. Luego de entrar en vigor el 2 de Mayo del 2001, la primera Conferencia de las Partes (COP1) se realizó en dos fases; la primera del 6 al 8 de agosto de 2002, y la segunda del 19 al 22 de agosto del 2003. Finalmente, después de discusiones muy intensas, durante las cuales incluso se cerró la sala tan sólo para un debate entre jefes de delegación, se logró adoptar reglas de procedimiento, términos de referencia para el Comité Consultivo de Expertos, un acuerdo sobre el establecimiento de un secretariado interino (*Pro tempore*), un acuerdo sobre directrices para la operación del Fondo Especial de la Convención Interamericana para cubrir los gastos del secretariado así como otros gastos de implementación, y una resolución promoviendo la sinergia con CITES.<sup>5</sup> Durante la COP2, realizada del 16 al 18 de noviembre del 2004, en Isla Margarita, Venezuela,<sup>6</sup> se consiguieron adoptar dos resoluciones sobre la cooperación con la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA) y la conservación de la tortuga *Dermochelys coriacea*. Se acordó elegir –por consenso– nueve miembros de tres sectores al Comité Consultivo, y se convino gran parte del texto de los términos de referencia para el Comité Científico, pero sin consenso en la estructura del Comité. Se tiene previsto llevar a cabo la COP3 del 26 al 28 de septiembre del 2006 en México.

El Comité Científico de la IAC se ha reunido dos veces, del 24 al 26 de agosto del 2004 y del 28 al 30 de junio del 2005. Durante la primera reunión se logró revisar el proyecto de resolución sobre la conservación de *Dermochelys coriacea*, mismo que fue aprobado por las Partes en la COP2, hacer recomendaciones sobre el formato del informe anual, resaltar la importancia de enfrentar los problemas con la pesca incidental en la región, desarrollar una propuesta de su plan de trabajo y proveer sugerencias sobre los términos de referencia del comité científico. En su segunda reunión este comité elaboró propuestas de grupos de trabajo sobre informes anuales, estandarización, implementación de la resolución sobre la conservación de la *Dermochelys coriacea*, y la situación de la *Eretmochelys imbricata*.<sup>7</sup> Queda por terminar una propuesta sobre pesquerías y un proyecto de resolución sobre la pesca incidental. El Comité Consultivo se ha reunido una sola vez, del 26 al 28 de octubre de 2005, cuando se logró una propuesta sobre informes anuales y una propuesta de su plan de trabajo. Está pendiente terminar una propuesta sobre el procedimiento relacionado con excepciones legales a las medidas establecidas por el tratado (Artículo IV, 3, a).<sup>8</sup> La tercera reunión del Comité Científico está planificada para principios de junio del 2006, la segunda reunión del Comité Consultivo del 21 al 23 de septiembre, inmediatamente antes de la COP3.

Como memorando de entendimiento el IOSEA es un instrumento no legalmente vinculante; carece de los formalismos que caracterizan a instrumentos como los tratados; toda actividad de cada Estado signatario es voluntaria, no existen reglas de procedimiento. La integración con organizaciones no-gubernamentales (ONGs) es activa y constante; mucho de lo que promueve el Secretariado son iniciativas y proyectos de ONGs de la región.

En cambio, la IAC es un tratado legalmente vinculante. A pesar del hecho que fue el primer instrumento enfocado en la conservación de las tortugas marinas y sus hábitats, el desarrollo de la IAC no ha sido tan eficiente como se esperaba. Desde la fecha en que entró en vigor con nueve países Partes, el número total de Partes Contratantes se ha incrementado sólo hasta once en los cinco años seguidos. Además, es evidente que este acuerdo conlleva un ambiente mucho más politizado que los MdEs, con mucho más atención a los intereses políticos que a los aspectos técnicos. Por ejemplo, algunas delegaciones han insistido en mantener el control del nombramiento de su representante ante el Comité Científico mientras que otras han resaltado la importancia de seleccionar los miembros al Comité por consenso, para garantizar que su constitución incluya los especialistas necesarios. Aún se espera que en un futuro no muy lejano este acuerdo realmente apoye con la colaboración regional en la conservación de estos animales migratorios.

La publicación en castellano de la Edición Especial del *Journal of International Wildlife Law and Policy* ha sido posible gracias a la ayuda de varias personas y organizaciones, en particular el apoyo financiero de la Humane Society International (HSI), International Fund for Animal Welfare (IFAW), National Fish and Wildlife Foundation (NFWF), National Oceanic and Atmospheric Administration

(NOAA) y World Wide Fund for Nature (WWF). La asistencia y entusiasmo de la Lic. Alexis Gutiérrez fueron básicos para conseguir fondos de la NOAA, con el fin de pagar la publicación y distribución de esta versión. Agradezco también a la Lic. Anabel Castillo y al personal de Abya-Yala por su constante atención durante el largo proceso de esta producción. Finalmente, me es grato reconocer el enorme esfuerzo y dedicación de la Ing. Melania Yáñez Quezada en su desinteresada y dedicada labor de traducir al castellano la publicación original, revisar, editar cuidadosamente cada oración y cita bibliográfica (a veces aclarando o corrigiendo detalles del escrito original) y compilar un listado completo de los instrumentos enunciados en esta publicación, con sus respectivos sitios Web.

J. Frazier  
marzo, 2006

## Notas

- 1 Para información sobre este instrumento véase:  
<[http://www.cms.int/species/africa\\_turtle/AFRICAturtle\\_bkgd.htm](http://www.cms.int/species/africa_turtle/AFRICAturtle_bkgd.htm)>.
- 2 Para el plan de conservación véase:  
<[http://www.cms.int/species/africa\\_turtle/AFRICAturtle\\_cmp.htm](http://www.cms.int/species/africa_turtle/AFRICAturtle_cmp.htm)>.
- 3 Para información sobre la Declaración de Nairobi, en donde se insta a tres países de Europa firmar el acuerdo, véase:  
<[http://www.cms.int/species/africa\\_turtle/older\\_files/nairobi\\_declaration\\_090502.htm](http://www.cms.int/species/africa_turtle/older_files/nairobi_declaration_090502.htm)>.
- 4 Para mayor información sobre este instrumento y las diversas actividades y avances que se ha logrado, véase: <<http://www.ioseaturtles.org/>>.
- 5 Para el informe final de la COP 1 véase:  
<[http://www.iacseaturtle.org/iacseaturtle/download/Informe\\_Final.pdf](http://www.iacseaturtle.org/iacseaturtle/download/Informe_Final.pdf)>.
- 6 Para el informe final de la COP 2 véase:  
<<http://www.iacseaturtle.org/iacseaturtle/download/Informe%20Final%20-%20COP2CIT.pdf>>.
- 7 Para información sobre los resultados de las primeras dos reuniones del Comité Científico véase:  
<<http://www.iacseaturtle.org/iacseaturtle/com.asp>>.
- 8 Para información sobre los resultados de la primera reunión del Comité Consultivo véase  
<<http://iacseaturtle.org/iacseaturtle/com.asp>>.



## NOTA DE LA TRADUCTORA

La versión en español de la publicación original *Journal of International Wildlife Law and Policy* es el resultado de un complicado proceso de traducción. Para comenzar, la Lic. Tremaine Gregory elaboró un borrador de la traducción de algunos capítulos y la Lic. Vicky Cajiao leyó tres de ellos. A partir de ahí se realizó una revisión gramatical, ortográfica y de redacción y se continuó con la traducción, interpretación y refinado.

En vista de lo complejo de la materia en discusión, fue necesario analizar minuciosamente la versión en inglés y cotejarla con el producto final. Además se intentó, hasta donde fue posible, uniformizar términos técnicos y legales, que aún en la lengua materna son a veces ambiguos y/o varían de país a país, de disciplina a disciplina y entre acuerdos, sin hablar de los estilos de redacción de los diversos autores. En este sentido, es importante resaltar que inclusive los nombres oficiales de algunos instrumentos y otros términos científico-técnicos no siempre son constantes. Con el afán de emplear un vocabulario común se revisó en varias fuentes oficiales, bibliografía y sitios de Internet, sin embargo vale la pena indicar que muchos términos obedecen al texto oficial de cada instrumento, por ejemplo, “convenio” en lugar de “convención”, “órgano de apelación” por “cuerpo de apelación” o bien “tribunal de apelación”, “utilización sostenible” en vez de “uso sostenible”, “especie en peligro” en lugar de “especie en peligro de extinción”, etc. Para cuestiones gramaticales, ortográficas y de estilo se siguió las reglas actualizadas de la Real Academia Española y las normas ISO (International Standard Organization) sobre “instrucciones a los autores”.

En notas de pies de página adicionales, numeradas con letras griegas, se indican cambios puntuales o se hacen aclaraciones agregadas por la traductora. Para guiar al lector hacia un rápido acceso a la información acerca de los instrumentos internacionales enunciados en esta publicación, se adjunta al final una lista de los acuerdos, clasificados en multilaterales, regionales, para cuencas oceánicas y enfocados a especies, los cuales están ordenados en forma cronológica de acuerdo a la fecha de adopción del texto. También se incluye sus nombres abreviados, las siglas o acrónimos y el respectivo sitio Web (en la mayoría de casos disponible en español); se accedió a dichos sitios a febrero del 2006.

Ing. Melania YÁNEZ QUEZADA

marzo, 2006



# ÍNDICE

Introducción a la versión en castellano .....	<i>J. Frazier</i>	5
Nota de la traductora.....	<i>Melania Yáñez Quezada</i>	9
Tortugas Marinas e Instrumentos Internacionales: La Agonía y el Éxtasis .....	<i>J. Frazier</i>	13
El Estado de las Tortugas Marinas bajo el Derecho Ambiental Internacional y los Acuerdos Ambientales Internacionales.....	<i>Chris Wold</i>	25
Tortugas, Atún y Tratados: Fortaleciendo los Enlaces entre el Manejo de las Pesquerías Internacionales y la Conservación de Especies Marinas...	<i>Sali Jayne Bache</i>	73
Instrumentos Internacionales y Nacionales y la Conservación de las Tortugas Marinas en la India.....	<i>Sanjay Upadhyay &amp; Videh Upadhyay</i>	95
La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas y su Implementación en el Derecho Mexicano .....	<i>Samantha Namnum</i>	123
La Convención sobre Especies Migratorias y otros Instrumentos Internacionales pertinentes a la Conservación de las Tortugas Marinas: Pros y Contras .....	<i>Douglas Hykle</i>	145
¿Conservación Basada en la Comunidad a través de la Legislación Global? Limitaciones de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas.....	<i>Lisa M. Campbell, Matthew H. Godfrey, Ouissem Drif</i>	163
Evaluación de la Eficacia Percibida de los Instrumentos Internacionales para la Conservación de las Tortugas Marinas.....	<i>Manjula Tiwari</i>	191

## TEXTOS DE ALGUNOS INSTRUMENTOS PERTINENTES

Memorándum del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Filipinas y el Gobierno de Malasia en el Establecimiento del Área Protegida Patrimonial de las Islas Tortuga.....	209
Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas.....	215
Acuerdo de Cooperación para la Conservación de las Tortugas Marinas en la Costa Caribeña de Costa Rica, Nicaragua y Panamá.....	235

Memorándum de Entendimiento relativo a las Medidas de Conservación para las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África .....	247
Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental.....	253
Plan de Conservación y Manejo del Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental.....	259

## ANEXO

Lista de Instrumentos Internacionales enunciados en esta publicación .....	269
--	-----

## TORTUGAS MARINAS E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES: LA AGONÍA Y EL ÉXTASIS

J. FRAZIER\*

Esta doble Edición Especial del *Journal of International Wildlife Law and Policy* (“Revista de Derecho y Política Internacional sobre la Vida Silvestre”) puede no haber tenido una historia evolutiva tan larga como aquella de las tortugas marinas, pero varios aspectos de su desarrollo, estructura, y función merecen considerarse. Las tortugas marinas son grandes, complejas, misteriosas, fascinantes, atractivas, —en una palabra— ellas son “carismáticas”. En los términos de la conservación biológica, son “especies bandera”. Aunque tal vez reptiles “primitivos”, estos animales atraen fácilmente no sólo a biólogos, conservacionistas, naturalistas, investigadores, y científicos, sino también a los medios y el público en general. Esto impacta a los “tomadores de decisiones” y por lo tanto al desarrollo y la implementación de políticas en los niveles locales, nacionales, regionales, e internacionales.

Las iniciativas científicas, educativas, de manejo y políticas enfocadas en estos reptiles marinos han surgido durante la década pasada. Cada año, se publican muchos documentos técnicos en revistas profesionales, sin mencionar los incontables artículos en la prensa popular, los videos y programas de TV que narran historias de tortugas. Los especialistas en tortugas marinas trabajan en una amplia gama de disciplinas y tópicos, desde la genética molecular, las cualidades físicas de la arena de la playa, artes de pesca, manejo de ecoregión, conservación basada en la comunidad y educación ambiental, hasta los temas de política internacional. El número de eventos enfocados específicamente en estos animales —siete especies en total—<sup>1</sup> es notable. En el curso de apenas un año puede haber varias reuniones intergubernamentales, así como docenas de talleres regionales, reuniones técnicas, una reunión interuniversitaria anual y un simposio anual. Sería posible pasar todo el tiempo de uno sólo para prepararse, asistir a reuniones sobre tortugas marinas, y realizar informes sobre las mismas. De hecho, durante los últimos años, tres instrumentos internacionales han sido desarrollados explícitamente para tratar la conservación de tortugas marinas y sus hábitats,<sup>2</sup> y aun una institución tan formidable como la Organización

---

\* Teléfono: 540 635 6564, Fax 540 635 6551  
kurma@shentel.net

Conservation and Research Center, Smithsonian Institution, 1500 Remount Road, Front Royal, VA  
22630, USA

Mundial de Comercio ha dedicado tiempo y esfuerzo considerables a los temas de comercio que involucran estos primitivos reptiles en el muy discutido conflicto “camarón-tortuga”.<sup>3</sup>

Esta popularidad como de una diva para el mundo del reptil está en contraste con algunos muy complejos y acuciantes problemas de conservación y política. Los ciclos vitales de las tortugas marinas son extraordinariamente complejos.<sup>4</sup> Ellos dependen de una diversidad de ambientes, incluyendo sitios terrestres en las playas arenosas en donde hacen los nidos y los huevos son depositados y dejados para incubar cerca de dos meses. Las tortugas recién nacidas o “crías”, dependientes de una variedad de comportamientos “innatos”, corren al mar, en donde ellas entonces virtualmente desaparecen de las curiosas miradas de los investigadores. Algunas tortugas pueden pasar décadas en alta mar antes de volver a las aguas costeras. La dispersión atravesando las cuencas oceánicas es rutinaria para muchas tortugas, como parte del proceso normal de la maduración. La mayoría de las especies parecen pasar a través de una serie de “hábitats de desarrollo”, tiempo durante el cual un individuo puede vivir en las aguas territoriales de varios Estados soberanos. Al alcanzar la madurez, la cual puede tomar tanto como medio siglo en algunas poblaciones, los adultos hacen migraciones entre los sitios de alimentación y los de reproducción. En muchos casos, estas migraciones son bianuales o trianuales<sup>5</sup> lo que puede implicar miles de kilómetros, entrecruzando los mares. En el lenguaje de los instrumentos internacionales, las tortugas marinas son “altamente migratorias”.

Pero las tortugas marinas no nadan tranquilamente por todos los océanos. Estos animales y sus huevos han sido explotados por los seres humanos desde antes del surgimiento de la civilización, proporcionando carne, aceite, piel, concha, medicinas, y el primer material “plástico” del mundo —el carey—. En algunos casos, los niveles de explotación han sido tan intensos que han exterminado enormes poblaciones. Algunos autores han sostenido que la destrucción de las poblaciones de las tortugas marinas no sólo ha eliminado estos animales de los ecosistemas marinos, sino que ha tenido efectos ecológicos devastadores en vastos ambientes marinos y diversos recursos.<sup>6</sup>

La explotación directa es solamente uno de muchos tipos de amenazas, y en años recientes se ha reconocido la gravedad de la captura incidental, particularmente por actividades de pesca.<sup>7</sup> Otros problemas, tales como destrucción del hábitat y polución marina, pueden también ser severos, con impactos graves en ambientes terrestres, costeros y alta mar.<sup>8</sup> Como con muchos animales marinos, las amenazas son usualmente perniciosas, crónicas e invisibles. Las características de la historia de vida de las tortugas marinas, particularmente el largo retraso antes de alcanzar la madurez conduce a la necesidad demográfica de altas tasas de supervivencia de adultos y juveniles grandes,<sup>9</sup> lo que significa que los animales son particularmente vulnerables a las amenazas que incrementan la mortalidad en estas etapas de vida.<sup>10</sup> En consecuencia, todas las especies de tortugas marinas, a excepción de una, están catego-

rizadas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) ya sea en peligro o críticamente en peligro de extinción.<sup>11</sup>

En el mundo de la política internacional, estos reptiles son “recursos compartidos”; dado que una tortuga durante el curso de su ciclo vital vivirá y dependerá de ambientes dentro de una variedad de Estados soberanos. Como muchos de los autores en esta Edición Especial hacen notar, las acciones unilaterales para conservar tortugas marinas sólo pueden tener un éxito limitado. El mejor programa de conservación del mundo será inútil para animales que se mueven fuera de un territorio protegido durante el curso de sus dispersiones y migraciones normales, y entren en un área donde estén sometidos a riesgos intensos y a una alta mortalidad. Inversamente, las acciones perjudiciales que se lleven a cabo dentro del territorio de un Estado pueden comprometer las poblaciones de las tortugas marinas que son compartidas –y conservadas– por otros Estados.

Si algo está más que claro, es que la cooperación internacional es fundamental para la conservación de las tortugas marinas. Las herramientas para promover, estructurar y hacer cumplir tal cooperación entre los Estados son los instrumentos internacionales. En una tentativa de promover mayor conciencia y compromiso en estos temas, se organizó recientemente un simposio-taller<sup>12</sup> y un panel en una conferencia<sup>13</sup> para discutir los instrumentos internacionales y la conservación de las tortugas marinas. Se invitó a los conferencistas de los dos eventos a presentar sus artículos para esta Edición Especial, y para completar y consolidar el volumen, se invitó a contribuir a colaboradores adicionales que tenían material pertinente disponible. Consecuentemente, los artículos que constituyen esta Edición Especial vienen de especialistas en una variedad de disciplinas, instituciones y experiencias nacionales.

Chris Wold ha revisado y actualizado una evaluación que él hizo hace más de media década como parte de una iniciativa para promover una mayor cooperación regional en el Caribe,<sup>14</sup> y su artículo proporciona una sinopsis completa de los instrumentos internacionales relacionados con las tortugas marinas.<sup>15</sup> De importancia particular es la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, porque ésta proporciona una base para otros instrumentos internacionales centrados en temas marinos. En su discusión sobre el derecho internacional consuetudinario y los detalles de varios instrumentos específicos, particularmente en la manera como se aplican a las tortugas marinas, el artículo de Wold provee el fundamento general de la información para la mayoría de los instrumentos internacionales que se mencionan en los artículos subsecuentes, y ayuda a poner estos diversos instrumentos en perspectiva, en términos del enfoque principal de cada uno. Wold también comienza la discusión sobre los pros y los contras de varios instrumentos, y particularmente cómo ellos se relacionan con las tortugas marinas. Obviamente, se deben entender las fuerzas y debilidades de cada instrumento para poder lograr una conservación más eficaz.

Sali Bache proporciona una sinopsis igualmente eficaz a nivel global, centrándose particularmente en el tema de pesquerías.<sup>16</sup> Puesto que las tortugas marinas vi-

ven la mayor parte de sus vidas en el mar, y utilizan múltiples ambientes marinos durante el curso de sus vidas, están sujetas a las acciones de una variedad de pesquerías. Esto conlleva a problemas de captura incidental, con los cuales las diversas pesquerías pueden causar impactos serios en especies “no-objetivo”: peces y otros organismos marinos que no son deseados por las pesquerías. El tema sobre captura incidental no es simplemente una cuestión de tecnología de las pesquerías: está altamente cargado de consideraciones económicas y políticas, las cuales además aumentan los niveles de complejidad. Para tratar este tema complicado, se han desarrollado acuerdos de pesquerías y organizaciones de manejo regional de pesquerías, y Bache demuestra por qué en la conservación de la tortuga marina se debe hacer un mejor uso de estas herramientas. Un tema relacionado, pero separado, es el uso de las restricciones comerciales para promover iniciativas de conservación, y una discusión informativa sobre esto también se halla en su artículo, enfocándose en la reciente disputa “camarón-tortuga” de la Organización Mundial de Comercio. El comercio y el ambiente están íntimamente ligados, y los especialistas en tortugas marinas no pueden ignorar este campo, no importa cuán complejo y politizado pueda ser.

Sanjay y Videh Upadhyay proporcionan una evaluación de instrumentos nacionales e internacionales en la India,<sup>17</sup> hábitat de una de las poblaciones más grandes del mundo, tanto de seres humanos como de tortugas marinas anidantes. Ellos describen varios instrumentos internacionales suscritos por el gobierno de la India, y después tratan una diversidad de leyes nacionales, regulaciones, e instrumentos propuestos pertinentes a la conservación de las tortugas marinas y sus hábitats. De esta forma, ellos no se limitan a los instrumentos sobre pesquerías o vida silvestre, sino incluyen la contaminación y el tráfico marinos, que están claramente muy relacionados con la conservación de los hábitats de las tortugas marinas. Su artículo explora tanto la eficacia del régimen nacional en la implementación de los instrumentos internacionales pertinentes, y cuán bien la conservación de la tortuga marina se ha beneficiado por estos estatutos. A pesar del gran cuerpo de legislación, parte del cual existía previa la independencia, los autores concluyen que hay muchas deficiencias. Estas nacen de la legislación en sí misma, pues hay prioridades opuestas en los diferentes estatutos, donde típicamente los asuntos ambientales reciben menor atención y apoyo en comparación con los asuntos de comercio. Otra preocupación central es la dificultad de coordinar al menos entre por lo menos nueve principales agencias gubernamentales que son responsables de una u otra forma de la implementación de leyes nacionales y regulaciones pertinentes a las tortugas marinas y a sus hábitats. En cierto sentido la República de la India es una federación de naciones, así que las lecciones de allí son aplicables a una escala más amplia.

Una segunda evaluación a nivel nacional es proporcionada por Samantha Namnum, quien examina el régimen legal en México, un país incomparable en riqueza y abundancia de especies de tortugas marinas y poblaciones anidantes. Namnum se enfoca en la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (IAC, por sus siglas en inglés), la cual entró en vigor en el



2001, y la forma cómo la legislación nacional se relaciona con las obligaciones de México como Parte Contratante de este Tratado.<sup>18</sup> Demostrando cómo se relacionan las distintas leyes, regulaciones, y otros instrumentos con la conservación y el manejo de tortugas marinas y de sus hábitats en México, ella proporciona un valioso estudio de caso sobre cómo un régimen nacional requiere ser examinado cuidadosamente, y revisado en caso de ser necesario, para cumplir con los términos de los instrumentos internacionales. Como en el caso anterior con la India, ella también concluye que la coordinación entre agencias es crítica. Otro punto relacionado a la experiencia mexicana es la naturaleza dinámica de los gobiernos: la agencia responsable de la conservación y manejo de las tortugas marinas por casi tres décadas (Instituto Nacional de Pesca) no ha tenido más ese encargo desde junio del 2001. En teoría, la detallada evaluación llevada a cabo por Namnum debería ser dirigida a nivel nacional para cada instrumento. Así como el artículo sobre el régimen legal en la India, este trabajo demuestra que los abogados ambientales en el Tercer Mundo están proporcionando valiosos servicios, nacional e internacionalmente, en particular para la conservación de tortugas marinas y sus hábitats.

Tomando un diferente punto de vista, Douglas Hykle analiza la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres, o CMS.<sup>19</sup> Él describe la estructura y función básica de este tratado único, explicando cómo éste proporciona un marco para los diversos acuerdos que promueven la cooperación internacional en la conservación de especies migratorias. Es notable que un instrumento de conservación de “primera generación”, como la CMS, tenga la flexibilidad y la capacidad de adaptarse a diversas necesidades. De particular pertinencia para la conservación de las tortugas marinas y de sus hábitats son dos memorandos de entendimiento recientemente concertados: uno para la Costa Atlántica de África y el segundo para el Océano Índico y Asia Sur Oriental.<sup>20</sup> En el artículo de Hykle también se halla una explicación de cómo la CMS interactúa y se relaciona con siete otros instrumentos, algunos de los cuales tienen un alcance global y otros regional. La Convención juega una variedad de papeles, proporciona una estructura legal para los tratados, un marco para los acuerdos menos formales, un medio para crear vínculos entre instrumentos y apoyo directo para proyectos específicos. Desde la posición estratégica de la Secretaría de la CMS, el autor comparte lecciones desde una amplia gama de experiencias –aquellas de un profesional práctico–. Esto provee la base para las perspectivas sobre los pros y los contras no sólo de la CMS, sino también de otros instrumentos relacionados con la conservación de tortugas marinas y sus hábitats. Se necesita urgentemente una evaluación abierta, franca sobre la eficacia de acuerdos, convenios, convenciones, memorandos de entendimiento, tratados, y otros instrumentos.

En este sentido, el artículo de Lisa Campbell, Matthew Godfrey, y Ouissem Drif cuestiona algunas preguntas fundamentales acerca del primer y único tratado legalmente vinculante para la conservación de la tortuga marina, la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas.<sup>21</sup> Ellos

analizan la discordancia de escalas entre un instrumento internacional por un lado, y la integración de comunidades locales y otros actores claves en la implementación de las actividades de conservación por el otro. Sus interrogantes, aunque están enfocadas en un solo tratado, son pertinentes a todo el derecho internacional —cómo asegurar que las negociaciones de delegaciones nacionales en el desarrollo de instrumentos internacionales representen verdaderamente los intereses y las necesidades del pueblo, particularmente las comunidades locales más directamente relacionadas con los temas a ser regulados—. De hecho, aunque es pobremente apreciado por muchos conservacionistas, éste es uno de los problemas fundamentales en el campo de la política internacional, porque implica el poner en contacto los dos extremos de un continuo largo y complejo: el todopoderoso sector internacional y las muchas veces invisibles (incluso rechazadas) comunidades locales. Claramente, están en juego el concepto y la práctica de la democracia. No hay recetas simples, pero los autores proporcionan un número de meditaciones recomendaciones para el tratado, algunas de las cuales tienen implicaciones más amplias.

Los resultados del artículo final de Manjula Tiwari ponen en contexto a los estudios precedentes, y por sí solos podrían proporcionar la *raison d'être* (razón de ser) para esta Edición Especial. De modo innovador, ella examina la eficacia de instrumentos internacionales, según lo relatado por los miembros de la “comunidad de la tortuga marina”.<sup>22</sup> Unida por su interés en la biología y conservación de las tortugas marinas, la gente que ella entrevistó representa una gran diversidad de antecedentes y responsabilidades profesionales, aunque la mayoría de ellas trabaja en el sistema del Océano Atlántico. Sus resultados demostraron que hay una distinta tendencia de los especialistas en diversos aspectos del trabajo con tortugas marinas para percibir los instrumentos internacionales como que tienen una limitada eficacia. Sorprendentemente, en promedio cada persona reportó sólo 2,5 instrumentos relacionados con la conservación de la tortuga marina, y en algunos casos reportaron hasta una ley nacional o un acuerdo bilateral. En consecuencia, los que se dedican a la conservación de las tortugas marinas parece que tienen poca confianza en los instrumentos internacionales, pero al mismo tiempo, es justo la misma gente que más se beneficiaría de estas herramientas de política, que parece tener un inadecuado conocimiento y comprensión de la diversidad de acuerdos, convenios, convenciones, tratados, y otros instrumentos que están directamente relacionados a los temas básicos que son fundamentales para su trabajo. Tiwari recomienda que las organizaciones no gubernamentales (ONGs) desempeñen un papel más activo en educar y promover la información sobre instrumentos internacionales.

Esta última recomendación tiene profundas ramificaciones. Debido al incremento cada vez mayor de críticas sobre la estructura y función de muchas ONGs poderosas, por una variedad de razones, hay una creciente preocupación no sólo por los roles de los funcionarios de gobierno, sino también por aquellos de los llamados grupos no gubernamentales de ciudadanos.<sup>23</sup> Obviamente, las ONGs podrían jugar un papel más importante en el desarrollo y promoción de los instrumentos interna-

cionales más efectivos y fortalecer una mejor comunicación y participación en diversos sectores de la sociedad: la cuestión es si a este asunto se le dará el apoyo que necesita de modo urgente, cuando las actividades “tangibles” son más dramáticas, fotogénicas, atrayentes, y sirven a los objetivos promocionales de las ONGs en su búsqueda para el acceso al financiamiento y al poder político. Esto no quiere decir que las ONGs no han hecho contribuciones importantes al desarrollo de la política internacional y de los instrumentos, porque claramente lo han hecho, pero su potencial está lejos de ser comprendido.

Ha habido una cantidad de evaluaciones a instrumentos internacionales y su directa relación con la conservación de la tortuga marina, y muchos de éstos se han publicado en la literatura de “mayor difusión” así como en otras fuentes más técnicas para los especialistas en tortugas.<sup>24</sup> Adicionalmente, la Comisión de Mamíferos Marinos de los EE.UU ha reunido un compendio de cinco volúmenes, de más de 6.000 páginas, conteniendo más de 650 instrumentos bilaterales y multilaterales que están relacionados con mamíferos marinos,<sup>25</sup> muchos de los cuales viven en los mismos ambientes de las tortugas marinas, enfrentando muchos de los mismos riesgos. Una reciente evaluación de la gobernabilidad de los océanos y de la diversidad de instrumentos internacionales involucrados con la conservación y manejo de recursos marinos<sup>26</sup> resalta aún más el número, la variedad, y la relación de estas poderosas herramientas con la conservación marina.

Esta información todavía no parece estar llegando a gente clave en la “comunidad tortuguera” la cual necesita saber acerca de ella. Al mismo tiempo, especialistas en derecho y política internacional necesitan tener una mejor comprensión de las herramientas que están disponibles y son pertinentes, y sobre las complicaciones y necesidades para la eficaz conservación de las tortugas marinas y sus hábitats.

Cada uno de los artículos en esta Edición Especial tiene su propio enfoque de abordar el problema, y aun así hay repeticiones entre los primeros cinco artículos. Hay una tendencia general a discutir los principales instrumentos globales tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés), la CMS, y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Los instrumentos regionales tales como la IAC, “considerado como una referencia de lo que se puede alcanzar a través de negociaciones multilaterales en el campo de la protección y la conservación” según el Panel de Resolución de Disputas, de la Organización Mundial de Comercio,<sup>27</sup> y los Memorandos de Entendimiento (MdEs) concluidos bajo la CMS también se mencionan repetidamente. Se podría argüir que estas repeticiones deberían haber sido evitadas, y que cada autor debería haber mantenido una tesis limitada, sin traslapar las otras contribuciones. Sin embargo, restringir las libertades académicas de los autores simplemente no era una opción. Y es tan importante como esencial darse cuenta que en el campo de la política internacional, es el consenso de opiniones lo que más pesa —no hay un experimento preciso a diseñar, como en la “ciencia”, para probar la validez de una

idea—. Así que, si se encuentra convergencia entre los diferentes autores sobre los méritos, o debilidades, de cierto asunto con respecto al mismo instrumento, hay un avance en su comprensión. Además, para aquellos de nosotros que nos esforzamos por entender las complejidades de los instrumentos internacionales y la conservación de las tortugas marinas, una poca repetición de hechos y opiniones podría ayudar a consolidar algunos puntos fundamentales.

Obviamente, los instrumentos internacionales no son ninguna panacea, y el campo del derecho internacional es complejo (si no Bizantino, por lo menos ocasionalmente), con su propio lenguaje y cultura: muchas veces parece desafiar la comprensión y el consenso de especialistas. Éste no es un campo de la “ciencia”, sino más bien una de aquellas grandes áreas grises, donde la “verdad” parece a menudo estar determinada más por la persuasión que por el experimento y el “hecho”. Para aquellos entrenados en biología y otras ciencias relacionadas, esto causa usualmente una clase de agonía intelectual, escepticismo, y rechazo a la importancia de este tema.<sup>28</sup>

Aunque en algunos círculos los avances de los instrumentos internacionales se siguen cuidadosamente, parece que la comunidad de conservación de la tortuga marina está pobremente informada o poco interesada en el tópico. Evidentemente, si estos instrumentos van a ser desarrollados e implementados para alcanzar su potencial eficacia para la conservación no importa si van a ser medidos con las escalas políticas, sociales, económicas, o ambientales, los que se dedican a tiempo completo a tratar de los animales y sus hábitats necesitan estar mucho mejor informados. Esta Edición Especial está destinada a ayudar a llenar esa necesidad.

Al mismo tiempo, se espera que proporcionando en un solo volumen una variedad de estudios, desde diversas perspectivas, pero todo centrado en la conservación de tortugas marinas y sus hábitats, podamos ayudar a generar mayor conciencia entre abogados ambientales y especialistas en política sobre las necesidades acuciantes de desarrollar las medidas adecuadas y prácticas para la conservación de estos complejos animales, carismáticos. Tal vez, a través del interés en estas especies bandera la gente en diferentes países, de varias instituciones y diversas disciplinas, estará mejor motivada e informada para desarrollar los medios para promover la cooperación internacional. Ciertamente, no podría haber necesidad más apremiante ante de la humanidad. La esperanza básica, entonces, es que esta Edición Especial ayudará a fomentar cierto éxtasis en las interacciones entre los más distintos especialistas en la promoción de cooperación y conservación, particularmente a nivel internacional.

## Agradecimientos

Numerosos colegas, de varias instituciones y disciplinas, tomaron tiempo de sus copadas agendas para revisar y comentar borradores anteriores de los artículos publicados en esta Edición Especial: Sr. Tim Bagley, GLOBE USA (Global Legislators Organization for a Balanced Environment), Washington, D.C. USA; Ms. Yuriria Blanco Castillo, M. Phil., Xalapa, Veracruz, México; Dr. Ben G. Blount, Departament

of Antropology, University of Georgia, Athens, Georgia, USA; Dra. Karen L. Eckert, WIDECAST (Wider Caribbean Sea Turtle Network), San Diego, California, USA; Sr. Lyle Glowka, Biodiversity Strategies International, Bonn, Germany; Ms. Charlotte D. Gray, Oceana (antes The Ocean Law Project), Washington, D.C., USA; Robert Howse, LL.B., LL.M., Law School, University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, USA; Suzanne Iudicello, J.D., Junkyard Dogfish Consulting, Rapid City, South Dakota, USA; Dr. Hanna Jaireth, Commission on Environmental Law, IUCN, Canberra, Australia; Dra. Susan Lieberman, antes Division of Scientific Authority: U.S. Fish and Wildlife Service, actualmente WWF International, Godalming, Surrey, UK; Shri Manoj Kumar Misra, Ex Indian Forest Service, New Delhi, India; Shri T. Mohan, B.L., Mohan y Devika, Abogados, Chennai, Tamil Nadu, India; Dr. Ronald Orenstein, LL.B., International Wildlife Coalition, Mississauga, Ontario, Canadá; Dr. Jean-Pierre Ple, Office of Oceans Affairs, U.S. Department of State, Washington D.C., USA; Howard S. Schiffman, J.D., LL.M., New York University, International Programs, School of Continuing and Professional Studies, New York, New York, USA; Prof. Gregory Shaffer, University of Wisconsin Law School, Madison, Wisconsin, USA; Christopher D. Stone, Law School, University of Southern California, Los Angeles, California, USA; Jeff Sybesma, M.Sc. LL. M., Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van de Nederlandse Antillen, Curaçao, Netherlands Antilles; Lic. Claudio Torres Nachón, LL.M., DASSUR, Centro de Derecho Ambiental e Integración Económica del Sur, A.C., Xalapa, Veracruz, México; Ms. Heidi W. Weiskel, Pew Oceans Commission, Arlington, Virginia, USA; y Tomme R. Young, J.D., Environmental Law Centre, IUCN, Bonn, Germany. Tremaine Gregory apoyada por la Humane Society de los Estados Unidos ha hecho la revisión cuidadosa de éste y otros artículos en la Edición Especial. Wil Burns, Editor Jefe, fue siempre paciente y atento a pesar del sinfín de preguntas, confusiones, y el intenso trabajo editorial, mientras esta Edición Especial evolucionó de una idea hasta llegar a este volumen. Los colegas de la Casa Editorial de esta publicación, Kluwer Law International, proporcionaron información útil, consejos y apoyo durante la difícil preparación de este volumen.

Valiosos comentarios sobre los borradores de este artículo fueron proporcionados por D. Crouse y H.S. Schiffman.

## Notas

- 1 Las tortugas marinas existentes abarcan siete especies. En la familia taxonómica Cheloniidae están la caguama (*Caretta caretta*), la tortuga verde (*Chelonia mydas*), la tortuga carey (*Eretmochelys imbricata*), la tortuga lora (*Lepidochelys kempii*), la tortuga golfinia (*Lepidochelys olivacea*) y la tortuga aplanada (*Natator depressus*); en la familia taxonómica Dermochelyidae está la tortuga laúd (*Dermochelys coriacea*). Algunas personas reconocen una especie adicional, la tortuga negra del Pacífico Oriental (*Chelonia agassizi*), pero el trabajo genético indica que ésta es una variante de la tortuga verde, no una especie distinta; véase S. A. Karl y a B.W. Bowen, *Evolutionary Significant Units Versus Geopolitical Taxonomy: Molecular Systematics of an Endangered Sea Turtle (genus Chelonia)*, 13(5) CONSERVATION BIO. 990-999 (1999).

- 2 La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de Tortugas Marinas, adoptada el 5 de Septiembre de 1996 en Salvador, Bahía, Brasil, entró en vigor el 2 de Mayo del 2001, el Memorándum de Entendimiento referente a las Medidas de Conservación de las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África, fue adoptado el 29 de Mayo de 1999, en Abidján, Costa de Marfil; el Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental adoptado el 14 de Julio del 2000 en Cherating, Malasia entró en vigor el 1 de Septiembre del 2001.
- 3 Véase World Trade Organization, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Report of the Panel, WT/DS58/R, 431pp. (15 de Mayo de 1998); World Trade Organization, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/R, 77pp. (12 de Octubre de 1998); World Trade Organization, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Article 21.5 by Malaysia*, Report of the Panel, WT/DS58/RW, 108pp. (15 de Junio del 2001); World Trade Organization, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Article 21.5 by Malaysia*, Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/RW, 52pp. (22 de Octubre del 2001).
- 4 Para un resumen general véase J. Frazier, *Generalidades de la Historia de Vida de las Tortugas Marinas*, en Memorias de la Reunión Regional “Conservación de Tortugas Marinas en la Región del Gran Caribe: Un Diálogo para el Manejo Regional Efectivo”, Santo Domingo, República Dominicana, 16-18 Noviembre de 1999, WIDECAST, UICN/CSE Grupo Especialista en Tortugas Marinas (MTSG), WWF& UNEP-CEP 3-18, (K. L. Eckert y F.A. Abreu-Grobois, eds., 2001).
- 5 Aunque algunas tortugas lora han anidado sobre una base anual, la mayoría de las tortugas marinas no anidan cada año, sino cada dos o tres años; sin embargo, hay una considerable variación, con cerca de una década pasando entre estaciones de anidación en algunos casos, y algunos individuos que demuestran períodos variables de interanidación; véase J. D. Miller, *Reproduction in Sea Turtle*, en THE BIOLOGY OF SEA TURTLES (P.L. Lutz y J.A. Musick eds., 1997); H. F. Hirth, *Synopsis of the Biological Data on the Green Turtle Chelonia mydas* (Linnaeus 1758), Biological Report 97, Department of Interior, Fish and Wildlife Service, Washington, D.C., 120 pp. (1997).
- 6 J. B. C. Jackson, *Reefs since Columbus*, 16 CORAL REEFS 823 (1997); J.B.C. Jackson, 98 PROC. NAT'L ACAD. SCI. USA 5411 (2001); J.B.C. Jackson, M.X. Kirby, W.H. Berger, K.A. Bjorndal, L.W. Botsford, B.J. Bourque, R.H. Bradbury, R.Cooke, J. Erlandson, J.A. Estes, T.P. Hughes, S. Kidwell, C.B. Lange, H.S. Lenihan, J. M. Pandolfi, C.H. Peterson, R.S. Stenek, M.J. Tegner & R.R. Warner, *Historical Overfishing and the Recent Collapse of Coastal Ecosystems*, 293 SCI. 629 (2001).
- 7 National Research Council, *DECLINE OF THE SEA TURTLES: CAUSES & PREVENTION*, 259 pp National Academy Press, Washington, D. C. 1990); P. Williams, P.J. Anninos, P.T. Plotkin & K.L. Salvini (compiladores), *Pelagic Longline Fishery-Sea Turtle Interactions*, Proceedings of an Industry, Academic and Government Experts, and Stakeholders Workshop held in Silver Spring, Maryland, 24-25 May 1994, (vi) + 77 pp. (U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, National Marine Fisheries Service, NOAA Technical Memorandum NMFS-OPR-7 1996); G. Gerosa & P. Casale, *INTERACTION OF MARINE TURTLES WITH FISHERIES IN THE MEDITERRANEAN*, 59 pp. (Mediterranean Action Plan UNEP; Regional Activity Centre for Specially Protected Areas (RAC/SPA); Tunis, Tunisia, 1999).
- 8 M.E. Lutcavage, P. Plotkin, B. Witherington & P.L. Lutz, *Human Impacts on Sea Turtle Survival*, en THE BIOLOGY OF SEA TURTLES (P.L. Lutz & J.A. Musick eds., 1997).
- 9 Para vivir suficiente tiempo para alcanzar no sólo la madurez, sino también procrear con éxito para mantener una población de tortugas marinas, los individuos deben tener altos índices de supervivencia durante muchos años; véase D.T. Crouse, L.B. Crowder y H. Caswell, *A Stage-Based Population Model for Loggerhead Sea Turtles and Implications for Conservation*, 68 ECOLOGY 1412-1423 (1987); S.S. Heppell, L.B. Crowder & D.T. Crouse, *Models to Evaluate Headstarting as a Management Tool for Long-Lived Turtles*, 6 ECOLOGICAL APPLICATIONS 556-565 (1996).



- 10 Véase Crouse et al. *supra* nota 9; Heppell et al. *supra* nota 9; D. Crouse, *The Consequences of Delayed Maturity in a Human-Dominated World*, 23 AMERICAN FISHERIES SOCIETY SYMPOSIUM 195-202. (1999); J.A. Musick, *Planificación del Manejo para Especies Longevas*, en Memorias de la Reunión Regional “Conservación de Tortugas Marinas en la Región del Gran Caribe: Un Diálogo para el Manejo Regional Efectivo”, Santo Domingo, República Dominicana, 16-18 Noviembre de 1999, WIDECAS, IUCN/CSE Grupo Especialista en Tortugas Marinas (MTSG), WWF& UNEP-CEP 61-71, (K. L. Eckert y F.A. Abreu-Grobois, eds., 2001).
- 11 C. Hilton-Taylor (compilador) 2000 IUCN RED LIST OF THREATENED SPECIES IUCN (2000); Standards and Petitions Subcommittee (S&PS), Survival Service Commission (SSC), World Conservation Union (IUCN), *Red List Petitions Results*, 36 SPECIES 31-34 (2001); la tortuga aplanada, *Natator depressus*, se categoriza como “datos deficientes” en IUCN RED LIST OF THREATENED SPECIES.
- 12 J. Frazier, *21st Annual Symposium on Sea Turtle Biology and Conservation: Workshop/Seminar: Treaties, MoUs and Other International Instruments for Marine Turtle Conservation*, 93 MARINE TURTLE NEWSLETTER 23 (2001).
- 13 J. Frazier, *6th International Wildlife Law Conference: The Seas and International Law*, 93 MARINE TURTLE NEWSLETTER 22 (2001).
- 14 C. Wold, *The Status of Sea Turtles under International Environmental Law and International Environmental Agreements*, Center for International Environmental Law (CIEL) (1996).
- 15 C. Wold, *The Status of Sea Turtles under International Environmental Law and International Environmental Agreements*, 5 J. INT’L WILDLIFE L & POL’Y (in press, 2002);
- 16 S. Bache, *Turtles, Tuna and Treaties*, 5 J. INT’L WILDLIFE L & POL’Y 49-64 (2002).
- 17 S. Upadhyay & V. Upadhyay, *International and National Instruments and Marine Turtle Conservation in India*, 5 J. INT’L WILDLIFE L & POL’Y 65-86 (2002).
- 18 S. Namnum, *The Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles and its Implementation in Mexican Law*, 5 J. INT’L WILDLIFE L & POL’Y 87-104 (2002).
- 19 D. Hykle, *The Convention on Migratory Species and Other International Instruments Relevant to Marine Turtle Conservation: Pros and Cons*, 5 J. INT’L WILDLIFE L & POL’Y 105-120 (2002).
- 20 Véase los memorandos de entendimiento (MdEs) enumerados en la nota *supra* 3.
- 21 L.M. Campbell, M.H. Godfrey y O. Drif, *Community-based Conservation via Global Legislation? Limitations of the Inter-American Convention for Protection and Conservation of Sea Turtles*, 5 J. INT’L WILDLIFE L & DE POL’Y (2002).
- 22 M. Tiwari, *An Evaluation of the Perceived Effectiveness of International Instruments for Sea Turtle Conservation*, 5 J. INT’L WILDLIFE L & POL’Y (2002).
- 23 ELANE DEWAR, CLOAK OF GREEN: THE LINKS BETWEEN ENVIRONMENTAL GROUPS, GOVERNMENT AND BIG BUSINESS, J. Lorimer & Co. (1995); MARK DOWIE, LOSING GROUND: AMERICAN ENVIRONMENTALISM AT THE CLOSE OF THE TWENTIETH CENTURY, MIT Press (1995); ROBERT J. BRULLE, AGENCY, DEMOCRACY AND NATURE: THE U. S. ENVIRONMENTAL MOVEMENT FROM A CRITICAL THEORY PERSPECTIVE, MIT Press (2000); J. Frazier, *The “Yucatán” Syndrome: its Relevance to Biological Conservation and Anthropological Activities* in RIGHTS, RESOURCES, CULTURE AND CONSERVATION IN THE LAND OF THE MAYA 225-254 (B. Faust, E. Anderson & J. Frazier, eds. 2004) Greenwood.
- 24 C. Wold, *supra* nota 15; D. Hykle, *Tratados Internacionales de Conservación*, en TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN Y MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS 261-265 (K.L. Eckert, K.A. Bjorndal, F.A. Abreu-Grobois, and M. Donnelly, eds. 1999); J. Frazier, *Brief Assessment of some International Instruments that are of Major Relevance to the Conservation of Marine Turtles and Marine Turtle Habitats in the Western Hemisphere*, en A WWF Marine Turtle Action Plan for Latin America and the Caribbean: Summary Report, WWF Latin America and Caribbean Program, Annex 5 (2000); D. Hykle, *The Convention on Migratory Species and Marine Turtle Conservation*, en SEA TURTLES OF THE INDO-PACIFIC: RESEARCH MANAGEMENT AND CONSERVATION 356 (N. PILCHER &

- G. ISMAIL, eds., 2000); T.R. Young, *Multi-lateral Agreements for Conservation of Hawksbill Turtles: International Instruments Relevant to the Conservation of Hawksbill Turtles [[and Their Habitats]]*, en First CITES Wider Caribbean Hawksbill Turtle Dialogue Meeting, Mexico, April 2001, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (2001).
- 25 J.R. Twiss, *Preface*, en THE MARINE MAMMAL COMMISSION COMPENDIUM OF SELECTED TREATIES, INTERNATIONAL AGREEMENTS, AND OTHER RELEVANT DOCUMENTS ON MARINE RESOURCES, WILDLIFE, AND THE ENVIRONMENT: SECOND UPDATE, xvii (H. Weiskel, R.L. Wallace & M. Boness, compilers, 2000).
  - 26 L.A. Kimball, INTERNATIONAL OCEAN GOVERNANCE: USING INTERNATIONAL LAW AND ORGANIZATIONS TO MANAGE MARINE RESOURCES SUSTAINABLY, IUCN (2001).
  - 27 World Trade Organization, *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Article 21.5 by Malaysia*, Report of the Panel, WT/DS58/RW 88 (15 de Junio del 2001).
  - 28 “Ciencia”, sin embargo, no está sin sus propias idiosincrasias, sistemas subjetivos de valor, trucos políticos, y luchas de poder; véase por ejemplo a L. Nader (ed.), NAKED SCIENCE: ANTHROPOLOGICAL INQUIRY INTO BOUNDARIES, POWER, AND KNOWLEDGE, xvi + 318 pp. (Rouledge, 1996).



# EL ESTADO DE LAS TORTUGAS MARINAS BAJO EL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL Y LOS ACUERDOS AMBIENTALES INTERNACIONALES

CHRIS WOLD\*

## 1. Introducción

A pesar de años de preocupación por las tortugas marinas y sus amenazas, ninguna regla del derecho internacional ni ningún acuerdo ambiental internacional les protege adecuadamente. Incluso, aun considerados en su conjunto, el derecho internacional consuetudinario y la ley de tratados fallan en proteger las tortugas marinas en toda su área de distribución o en regular las amenazas a su bienestar. La naturaleza migratoria de las tortugas marinas es el corazón del fracaso de las leyes que protegen las tortugas marinas. Durante su ciclo de vida una tortuga marina habita zonas terrestres y marinas con normas legales contradictorias. En ninguna de estas zonas prevalecen fuertes estándares de conservación sobre el derecho de un Estado para explotar los recursos. En la jurisdicción terrestre de un Estado costero, su mar territorial (hasta 12 millas náuticas de la costa) y su zona económica exclusiva marina (el área fuera del mar territorial de un Estado hasta 200 millas náuticas de la costa del Estado) el uso y la conservación de las tortugas marinas son gobernados principalmente por la norma de la ley internacional consuetudinario conocida como Soberanía Permanente sobre Recursos Naturales.<sup>1</sup> Bajo este principio, un Esta-

---

\* Profesor Asociado de Derecho y Director del Proyecto de Derecho Internacional Ambiental en el Northwestern School of Law, Lewis & Clark College. Una versión anterior de este trabajo apareció como *The Status of Sea Turtles under International Environmental Law and International Environmental Agreements* en SEA TURTLES: A SHARED RESOURCE IN CENTRAL AMERICA (1997). Ese trabajo fue preparado como parte de un proyecto que concluyó en el desarrollo de un tratado tripartito el Acuerdo de Cooperación para la Conservación de las Tortugas Marinas en la Costa Caribeña de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, el cual fue firmado por Costa Rica y Panamá. Para ver el juego completo de documentos que se relacionan con este proyecto, incluyendo el acuerdo tripartita, véase <http://www.lclark.edu/org/ielp/turtle.html>. [El sitio web actual en el que está disponible el texto del Acuerdo Tripartita es: <[http://www.cccturtle.org/tri\\_span.htm](http://www.cccturtle.org/tri_span.htm)>; nota de la traductora]. El autor agradece a Tom Ankersen, Center for Governmental Responsibility, y Cindy Taft, Caribbean Conservation Corporation, por su apoyo durante ese proyecto.  
wold@lclark.edu

Northwestern School of Law of Lewis & Clark College, USA

do tiene derechos soberanos de utilizar recursos naturales, incluyendo especies, dentro de su territorio.<sup>2</sup> En alta mar, sucede lo contrario: ningún Estado tiene derechos soberanos, y así, todos los Estados tienen el derecho de explotar una especie. A menos que sean regulados por un acuerdo internacional, las especies en alta mar, el área fuera de la jurisdicción de cualquier Estado, se consideran *res nullius* –la propiedad de ningún Estado–.<sup>3</sup> Sin embargo, el derecho de un Estado de explotar un recurso no existe sin limitaciones. Como regla general, un Estado no puede utilizar su territorio de una manera que haga daño a otro Estado.<sup>4</sup> De forma similar, un Estado debe utilizar los recursos de alta mar consistentemente con los intereses de otros Estados y debe conservar los recursos vivientes de alta mar.<sup>5</sup> Un Estado también puede regular las embarcaciones que enarbolan sus banderas. Mientras estas reglas den a los Estados el poder de proteger las tortugas marinas, exigen poco. Tal vez lo más importante es que la naturaleza migratoria de las tortugas marinas requiere un enfoque coordinado en lugar del unilateral.

La característica altamente migratoria de las tortugas marinas y su valor como un recurso compartido potencialmente conlleva a otros principios del derecho internacional sobre la conservación de las tortugas marinas. Por ejemplo, bajo el concepto de “recursos compartidos”, un Estado es considerado como el anfitrión temporal de una especie migratoria.<sup>6</sup> Un Estado estaría sujeto a tomar medidas de conservación cuando fuera necesario para alcanzar un cierto resultado, tal como el mantenimiento o restauración de la especie a un estado de conservación favorable.<sup>7</sup> Sin embargo, el concepto de recurso compartido no ha sido ampliamente aceptado, y se puede decir que otras reglas internacionales potenciales, tales como las de poblaciones transzonales o patrimonio común de los recursos de la humanidad (descritas en la Sección 3), evidentemente no se aplican a las tortugas marinas.

De los acuerdos ambientales internacionales que directa o potencialmente aplican a las tortugas marinas, quizás solamente la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés)<sup>8</sup> incluye provisiones bastante específicas para proteger las tortugas marinas contra una amenaza identificable –el comercio internacional–. Sin embargo, la CITES regula solamente el comercio internacional de tortugas marinas y sus productos; no protege su hábitat ni controla otras amenazas sobre ellas. No obstante, la CITES ha controlado con eficacia el comercio internacional de tortugas marinas por la prohibición sobre todo del comercio internacional en todas las especies de tortugas marinas y sus productos. Desafortunadamente, los acuerdos ambientales internacionales, incluyendo el Convenio sobre la Diversidad Biológica,<sup>9</sup> no pueden controlar otras amenazas, tales como la mortalidad en las redes de arrastre de camarones, la desorientación y la muerte de crías en playas iluminadas artificialmente, la captura directa como práctica de extracción para la subsistencia o la destrucción del hábitat.

Sin embargo, los acuerdos regionales han desarrollado enfoques más amplios que incluyen las provisiones específicas para la conservación y el manejo de tortu-

gas marinas o adoptan controles más estrictos al nivel nacional que limitan en gran parte la matanza intencional de tortugas y regulan otras amenazas a la supervivencia de las tortugas. Las Partes de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS, por sus siglas en inglés)<sup>10</sup> han enlistado seis especies de tortugas marinas como en peligro de extinción y todas las siete especies como las que requieren de la cooperación internacional para su conservación. A través de la CMS, dos Memorandos de Entendimiento se han creado para proteger tortugas marinas: uno para las tortugas marinas de la costa Atlántica de África y el otro para las tortugas marinas del Océano Índico y el Asia Sur Oriental. El Protocolo relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas (Protocolo SPAW, por sus siglas en inglés)<sup>11</sup> requiere que las Partes de la región del Gran Caribe tomen medidas acertadas de conservación, tales como prohibir la matanza y captura intencionales así como el comercio de tortugas marinas, y faculta, pero no necesariamente obliga que las Partes protejan los hábitats terrestres, tales como playas de anidación. La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas,<sup>12a</sup> la cual cubre el Hemisferio Occidental, es el primer tratado que se enfoca exclusivamente en las tortugas marinas. Ésta prohíbe la captura intencional y el comercio doméstico de tortugas marinas. Aunque falla en no poner bajo mandato la protección del hábitat para tortugas marinas, sí obliga al uso de dispositivos excluidores de tortugas (DETs), los cuales permiten a las tortugas escapar de las redes de arrastre de las flotas camaroneras.<sup>13</sup>

Este artículo revisa el estatus de las tortugas marinas bajo el derecho internacional y los acuerdos ambientales internacionales. La Sección 2 provee una sinopsis del estatus legal de la tortuga marina bajo el derecho internacional y la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982. La Sección 3 analiza los principios generales del derecho ambiental internacional que pueda constreñir las actividades de un Estado bajo el derecho internacional actual. La Sección 4 evalúa las disposiciones de acuerdos internacionales que se asocian o se podrían asociar a la conservación de las tortugas marinas.<sup>14</sup> La Sección 5 examina tres acuerdos que utilizan enfoques regionales o que están limitados geográficamente en su ámbito, incluyendo el específico a las tortugas marinas, la Convención Interamericana para las Tortugas Marinas. La Sección 6 concluye que estos avances regionales, particularmente la Convención Interamericana para las Tortugas Marinas, que eventualmente podría incluir todos los países del Hemisferio Occidental y otros Estados que tienen territorios en la región, guardan mucha esperanza para las tortugas marinas porque tienen un enfoque más amplio para la conservación y manejo de tortugas marinas y grupos objetivos de especies dentro de una región específica.

## **2. Derecho internacional consuetudinario y la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982**

Durante su ciclo de vida, las tortugas marinas emergen de playas y anidan en playas y nadan en los océanos. Mientras hacen esto, pasan por cuatro regímenes le-

gales diferentes bajo el derecho internacional. Primero, cuando están emergiendo como crías y cuando vuelven a las playas para anidar, están dentro del territorio terrestre de un Estado soberano que posee derechos soberanos sobre la tortugas marina. Este derecho está limitado por el deber del Estado de no causar daño al ambiente de otro Estado. Segundo, cuando la tortuga comienza su jornada de regreso al mar, entra en mar territorial del Estado costero, en el cual éste tiene soberanía absoluta para regular recursos sometidos al deber de no causar daño a otros Estados. Tercero, las tortugas marinas nadan en la zona económica exclusiva (ZEE). Aquí también el Estado costero tiene el derecho soberano de usar tortugas marinas, junto con algunos deberes de conservación impuestos por la Convención sobre el Derecho del Mar. Cuarto, muchas tortugas marinas migran a alta mar, el área más allá de la ZEE y jurisdicción de cualquier Estado. Una vez en alta mar, a las tortugas marinas se les ofrece muy poca protección. Aunque en alta mar las personas no están permitidas de capturar las tortugas marinas hasta la extinción, tampoco se les obliga a tomar activas medidas de conservación para protegerlas.

*2.1. Playas de anidación –soberanía permanente sobre recursos naturales y responsabilidad estatal–*

Cuando las tortugas marinas están anidando en las playas de un Estado soberano, el derecho internacional es muy claro: Los Estados tienen soberanía permanente sobre su riqueza y recursos naturales que será ejercida en el interés de desarrollo nacional y el bienestar de la gente del Estado en cuestión.<sup>15</sup> El concepto de soberanía nacional sobre recursos naturales está firmemente encajado en el derecho internacional. Recientes acuerdos ambientales internacionales, declaraciones y resoluciones, tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, afirma que de “conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental”.<sup>16</sup>

No obstante, el concepto de soberanía permanente sobre recursos naturales tiene sus limitaciones. Los Estados tienen el deber general de no dañar los intereses de otros Estados. El Convenio sobre la Diversidad Biológica y otros documentos internacionales imponen sobre los Estados el deber de “asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de los límites de toda jurisdicción nacional”.<sup>17</sup>

Este deber y la responsabilidad correspondiente para cualquier contravención del deber, conocido como responsabilidad del Estado, también constituye el derecho internacional consuetudinario.<sup>18</sup> Sin embargo, la aplicación de esta regla y responsabilizar a un Estado por el daño incurrido es difícil. Primero, el daño ambiental tiene que resultar de la violación de una ley internacional.<sup>19</sup> En el caso de las tortugas marinas que están anidando, ningunas reglas específicas de un tratado u otras reglas

del derecho internacional consuetudinario parece ser aplicable, aunque el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo y el Principio 2 de la Declaración de Río crean el deber general de “asegurar que las actividades que ocurren dentro de su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente ...”.<sup>20</sup> Porque ese deber no impone un nivel umbral de daño ecológico, sin embargo, su uso con respeto a la protección de las tortugas marinas es problemático. Así que, un Estado tendrá gran dificultad en demostrar que el daño fue causado por una violación del derecho internacional.

Segundo, el daño a las tortugas marinas tiene que ser significativo<sup>21</sup> y ciertamente más que un incidente menor que causa daño mínimo.<sup>22</sup> Es probable que un Estado tenga gran dificultad en demostrar que alguna acción particular está causando daño significativo a las tortugas marinas debido a su característica altamente migratoria y las numerosas amenazas que enfrentan en diferentes países. Además, la responsabilidad del Estado ha sido aplicada tradicionalmente a los efectos dañinos de contaminación transfronteriza, no para la protección de un recurso vivo. Sin embargo, acuerdos internacionales más recientes no hacen esta distinción.<sup>23</sup>

Como sugiere el título de la doctrina, sólo un Estado es responsable por daño (y sólo un Estado puede reclamar un daño). Como quiera, un Estado puede ser responsabilizado por las actividades de individuos y corporaciones privadas dentro de su jurisdicción si el Estado no cumple en parar o controlar la actividad en concordancia con las reglas del derecho internacional.<sup>24</sup> Así que, si las acciones de una entidad privada en un Estado causan daño significativo a las tortugas marinas o al medio ambiente de otro Estado, el Estado que tiene jurisdicción sobre la entidad privada podría ser responsable por el daño si falla en implementar o hacer cumplir las reglas de conservación consistentes con el derecho internacional consuetudinario o la ley de tratado.

Por estos obstáculos, no es probable que el concepto de la responsabilidad del Estado proteja a las tortugas marinas de la explotación en playas de anidación o supere problemas asociados con la doctrina de soberanía permanente sobre recursos naturales. Este principio puede ser útil si un Estado depende significativamente de las tortugas marinas para el turismo u otros propósitos y actividades de otro Estado que hagan daño significativo a tal uso. El daño tiene que ser hecho al medio ambiente de otro país, pero también los ingresos perdidos son indicadores que el medio ambiente ha experimentado daño significativo. Si se superan los problemas de evidencias, el Estado que causa el daño podría ser obligado de cesar la actividad y compensar por el daño.

## *2.2. El mar territorial y la zona económica exclusiva*

Cuando emergen las tortugas marinas como crías y entran en el mar o parten después de anidar en las playas, entran en el mar territorial de un Estado costero. Aunque la tortuga se ha movido de un medio ambiente terrestre a uno acuático, las doctrinas de soberanía permanente sobre recursos naturales y responsabilidad del

Estado aplican todavía al uso de tortugas marinas. Así que, un Estado costero tiene soberanía absoluta, incluyendo el derecho de usar tortugas marinas, dentro de su mar territorial (hasta 12 millas náuticas de la orilla de su costa).<sup>25</sup> Esta soberanía está limitada solamente por la responsabilidad de no usar recursos en detrimento de otros Estados (responsabilidad del Estado)<sup>26</sup> y el derecho de paso inocente.<sup>27</sup>

Más allá del mar territorial, las tortugas marinas entran en una jurisdicción legal donde la soberanía del Estado costero comienza a declinar, aunque mantiene responsabilidad de la conservación y el manejo de recursos vivos. En el área que se extiende del mar territorial a 200 millas náuticas de la ribera, las tortugas marinas nadan y comen dentro de la ZEE de un Estado costero.<sup>28</sup> En su ZEE, un Estado costero tiene el derecho soberano de explotar, conservar y manejar recursos naturales vivos y no vivos, observando el “debido respeto” a los derechos y deberes de otros Estados.<sup>29</sup> Este derecho soberano está atenuado por reglas que son más estrictas que aquellas del mar territorial. Mientras que el Estado costero pueda determinar unilateralmente límites de captura para recursos vivos en la ZEE,<sup>30</sup> tiene que considerar la mejor evidencia científica disponible para asegurar que “la preservación de los recursos vivos...no se vea amenazada por un exceso de explotación”.<sup>31</sup> A diferencia de las reglas que aplican a la tierra o al mar territorial, un Estado costero debe tomar medidas de conservación aun si las consecuencias (amenaza debido al exceso de explotación) son completamente domésticas.

Además, si las tortugas marinas son una “especie capturada”, el Estado costero tiene que tomar medidas para mantener o restaurar poblaciones a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, tomando en cuenta factores ambientales y económicos.<sup>32</sup> Los factores económicos pueden incluir las necesidades de comunidades pesqueras de la costa y las necesidades especiales de los Estados en desarrollo.<sup>33</sup>

Si las tortugas marinas no son especies objetivo, el Estado costero debe crear medidas de conservación y manejo que “tomen en cuenta” los efectos sobre “las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas”.<sup>34</sup> Estas medidas tienen que ser diseñadas “con miras a” preservar o restablecer estas especies “por encima de los niveles en los que su reproducción pueda verse gravemente amenazada”.<sup>35</sup> Queda la inquietud si las tortugas marinas están “asociadas con” o son “dependientes de” especies capturadas. Los ecólogos usan el término “asociación” para referirse al número de organismos encontrados juntos en el mismo lugar. Usando esa definición, los Estados costeros deben tomar en consideración los efectos que la explotación de una especie tiene sobre especies no objetivo. Sin embargo, los términos también se podrían interpretar como que requieren de una relación biológica o ecológica más específica entre las especies capturadas y las otras especies, tales como las de una relación depredador-presa. Si se requiere tal clase de relación, y las tortugas marinas no la tienen con una especie cosechada, los Estados costeros podrían argüir que no tienen una obligación de tomar medidas con una miras a mantener o restaurar las poblaciones a niveles viables.

Bajo las reglas que regulan el uso de la ZEE, un Estado costero podría prohibir la captura de tortugas marinas o requerir modificaciones de artes de pesca para asegurar que estas especies sobrevivan cuando sean capturadas. A lo mejor, sin embargo, la única obligación de un Estado costero es asegurar que las poblaciones de tortugas marinas no estén amenazadas por el exceso de explotación en la ZEE.<sup>36</sup> No obstante, si un Estado costero toma tales medidas, tiene amplios poderes de intervención para asegurar su cumplimiento. Por ejemplo, un Estado costero puede abordar e inspeccionar una embarcación, arrestar a miembros de la tripulación e iniciar procedimientos judiciales contra ellos.<sup>37</sup>

### 2.3. *El alta mar*

Cuando las tortugas marinas migran a un área más allá de la ZEE de cualquier Estado, entran en alta mar, aun otra jurisdicción legal. En alta mar, ningún Estado tiene jurisdicción.<sup>38</sup> Generalmente, las naciones tienen el derecho de pescar y navegar, tender cables submarinos y volar aviones sobre alta mar.<sup>39</sup> Estas libertades históricamente estuvieron sometidas solamente a atención razonable para los intereses de otros en la misma forma como ellos ejercen sus libertades en alta mar.<sup>40</sup> La Corte Internacional de Justicia, sin embargo, dictaminó que todos los Estados tienen el total deber de tomar en cuenta medidas de conservación necesarias para conducir sus operaciones de pesca.<sup>41</sup>

La Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 mantiene el derecho histórico de pescar en alta mar pero impone obligaciones de conservación sobre los Estados. En primer lugar, los Estados pueden permitir que sus ciudadanos realicen la pesca en alta mar sometidos a sus derechos de tratado.<sup>42</sup> Adicionalmente, los Estados que explotan recursos vivos tienen que negociar acuerdos para conservarlos.<sup>43</sup> Una variedad de acuerdos regionales sobre pesca ahora regulan la pesca de especies específicas en áreas de alta mar.

Además, la Convención sobre el Derecho del Mar incluye reglas para la conservación semejantes a las de la ZEE. Es decir, para especies objetivo, los Estados tienen que tomar medidas, basadas en la mejor ciencia disponible, para conservar poblaciones capturadas a niveles que puedan soportar el máximo rendimiento sostenible.<sup>44</sup> Si una especie está “asociada con las especies capturadas o dependiente de ellas”, los Estados tienen que tomar medidas diseñadas para mantener o restablecer las poblaciones de tales especies “por encima de los niveles en los que su reproducción pueda verse gravemente amenazada”.<sup>45</sup>

Estas obligaciones de la conservación, mientras tal vez no sean muy rigurosas o específicas, al menos destruyen el mito legal que “cualquiera puede explotar, sobrexplotar o destruir [una] especie” en alta mar.<sup>46</sup> En la práctica, sin embargo, esto todavía puede ser verdad, porque los mares son vastos y ningún Estado tiene la autoridad de hacer cumplir una obligación de conservación en alta mar.<sup>47</sup> Los Estados



podrían tener otro recurso, tales como procedimientos judiciales ante la Corte Internacional de Justicia.

#### *2.4. Conclusión*

La doctrina de soberanía permanente sobre recursos naturales domina el uso y conservación de tortugas marinas en la tierra y dentro del mar territorial y la ZEE de un Estado costero. Las únicas limitaciones impuestas sobre este derecho soberano llevan altos umbrales. Por ejemplo, un Estado es responsable por el daño causado en otro Estado pero el daño tiene que ser significativo.<sup>48</sup> Dentro de su ZEE, un Estado tiene que asegurar que una especie no se vea amenazada por un exceso de explotación.<sup>49</sup> Un estándar con un umbral un poco más bajo quizás aplica a las especies asociadas o dependientes de especies capturadas. Aquí un Estado debe asegurar que la especie asociada se mantenga por encima de los niveles en que su reproducción pueda verse gravemente amenazada.<sup>50</sup> O, si es una especie objetivo, entonces un Estado debe asegurar que la especie se mantenga a un nivel en que pueda producir el máximo rendimiento sostenible.<sup>51</sup> Similares estándares persisten en alta mar.<sup>52</sup> Estas reglas podrían requerir que un Estado adopte modificaciones de artes para embarcaciones de pesca, cierre áreas para la pesca o haga otras alteraciones a las actividades pesqueras, pero solamente si se encuentra un vago umbral biológico. Nada en el derecho internacional consuetudinario o la Convención sobre el Derecho del Mar sugiere que un Estado tiene que proteger el hábitat.

Cualquier protección mayor requiere que los Estados consientan voluntariamente las restricciones sobre la explotación de tortugas marinas en aguas internacionales o dentro de su propio territorio. Estos acuerdos o tratados voluntarios no cambian el principio del derecho internacional de la soberanía de un Estado sobre recursos u otras normas del derecho internacional consuetudinario.<sup>53</sup> En otras palabras, aunque varios tratados limitan los derechos soberanos de un Estado sobre sus recursos, el estatus legal fundamental de las tortugas marinas y otras especies como propiedad que se puede explotar por los Estados individuales queda intacto. Sin embargo, los tratados sí sugieren una tendencia hacia la cooperación y conservación internacional con respecto a las especies migratorias.<sup>54</sup>

### **3. Principios de derecho ambiental internacional**

Varios conceptos referentes a las especies que son compartidas entre Estados, tales como las especies migratorias, podrían impedir la explotación de las tortugas marinas de un Estado. Un concepto en particular, “poblaciones ‘stocks’ transzonales”, deriva de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 y ya se considera como parte del derecho internacional. Si el concepto, el cual requeriría que los Estados cooperen en el manejo de las especies migratorias, aplica a las tortugas marinas está sujeto a la interpretación del término población. Adicionalmente, los conceptos de



“recursos compartidos” y “patrimonio común de la humanidad” pueden proveer herramientas para la conservación que ayuden a constreñir los derechos soberanos de un Estado de explotar recursos. El concepto de recursos compartidos ofrece oportunidades particulares para la protección de las tortugas marinas, porque, si fuera considerado para ser una regla de derecho internacional,<sup>55</sup> obligaría a los países a que cooperen a través de consulta, notificación y otros medios para proteger las tortugas marinas y otros recursos compartidos.

### *3.1. Poblaciones transzonales*

La Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 y el Acuerdo sobre Poblaciones Transzonales<sup>6</sup> establecen reglas para “poblaciones transzonales” –aquellas “población o poblaciones asociadas” que se encuentran en las ZEE de dos o más Estados ribeños o un Estado ribeño y el alta mar–.<sup>56</sup> La Convención sobre el Derecho del Mar crea reglas generales de cooperación. Para poblaciones transzonales que se presenten dentro de las ZEEs de dos o más Estados, estos Estados deben cooperar en el desarrollo de medidas de conservación y captura para el manejo de estas poblaciones.<sup>57</sup> Para poblaciones transzonales que se presentan tanto en la ZEE como en alta mar, el Estado costero tiene la primacía para el desarrollo de medidas de conservación y captura en el área “adyacente a” la ZEE, pero debe buscar medidas de conservación y manejo con Estados que pescan para la población.<sup>58</sup>

El Acuerdo sobre Poblaciones Transzonales, diseñado para implementar las disposiciones de la Convención sobre el Derecho del Mar, crea reglas más específicas en relación con la conservación de poblaciones transzonales y la ejecución de las obligaciones de conservación. El Acuerdo requiere que los Estados adopten el principio de precaución, incluyendo medidas de manejo que los Estados automáticamente implementan cuando una especie alcanza ciertos niveles de población u otros “puntos de referencia”.<sup>59</sup> Los Estados también tienen que hacer el seguimiento de especies no objetivo, asociadas y especies dependientes donde el estatus de tales especies sea “de importancia”.<sup>60</sup>

El Acuerdo sobre Poblaciones Transzonales también concede la autoridad a los Estados costeros para abordar e investigar embarcaciones en alta mar si lo permite el Estado de bandera.<sup>61</sup> El Acuerdo establece reglas para las Partes de una organización regional del manejo de pesquerías de abordar e inspeccionar las embarcaciones de otros Estados en el alta mar –aun si el Estado de bandera no es Parte de la organización del manejo de pesquerías– para asegurar el cumplimiento las medidas de conservación y manejo para las poblaciones de peces transzonales y poblaciones de peces altamente migratorios, dado que el Estado de bandera de la embarcación abordada es Parte del Acuerdo sobre Poblaciones Transzonales.<sup>62</sup>

Estas reglas modifican significativamente el derecho internacional consuetudinario en relación a las poblaciones transzonales, especialmente con respecto a la ejecución en alta mar. Para poblaciones que se presentan en más de una ZEE, un Es-

tado costero ya no tiene el derecho soberano a esa población mientras esté en su ZEE. Por el contrario, debe buscar un acuerdo para la conservación y manejo de las especies con otros Estados costeros que comparten la población. Además, un Estado costero ahora puede ejercer mayor control sobre las poblaciones que se hallan en su ZEE y en alta mar, porque otros Estados no pueden pescar estas poblaciones en alta mar sin buscar algún acuerdo con el Estado costero.

Si el ámbito total de las normas aplica a las tortugas marinas depende del significado del término población, el cual ninguno de los tratados lo define. La importancia histórica de la pesca en el régimen de la ley del mar sugiere que la frase aplica a las especies de peces. Además, el “Acuerdo sobre Poblaciones Transzonales” aplica a “poblaciones de peces” transzonales y “poblaciones de peces” altamente migratorios.<sup>63</sup> En contraste, la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 usa los términos “especies”, “poblaciones” y “peces” aparentemente de manera intercambiable. La Convención se refiere a “poblaciones” compartidas o transzonales,<sup>64</sup> “especies altamente migratorias”,<sup>65</sup> “poblaciones anádromas”,<sup>66</sup> “especies catadromas”<sup>67</sup> y “peces catadromos”.<sup>68</sup> Además, algunos países usan población para referirse a una variedad de especies; en los Estados Unidos específicamente se refieren a “poblaciones de tortugas marinas”.<sup>69</sup>

Si el uso de la palabra población por la Convención sobre el Derecho del Mar es más amplio que en el Acuerdo sobre Poblaciones Transzonales, entonces los Estados tienen que buscar un acuerdo sobre las medidas de conservación y manejo de tortugas marinas, porque las tortugas marinas comúnmente cruzan fronteras jurisdiccionales. Estas disposiciones solas pueden permitir que los Estados costeros impongan mayor control sobre las tortugas marinas en alta mar. Primero, el artículo 63(2) de la Convención sobre el Derecho del Mar obliga a un Estado que está pescando por poblaciones transzonales en alta mar busque acuerdo con el Estado costero para pescar tales poblaciones.<sup>70</sup> Adicionalmente, el artículo 116 provee que el derecho de pescar en alta mar es sometido a los derechos, deberes e intereses del Estado costero, incluyendo aquellos derechos dispuestos en el artículo 63(2).<sup>71</sup> Los Estados costeros también poseen el derecho soberano sobre los recursos vivos de la ZEE.<sup>72</sup> Entonces, el artículo 116 podría ser interpretado que significa que cualquier pesca de alta mar para una población transzonal está sujeta al ejercicio razonable de los derechos soberanos del Estado costero. Es decir, pescar en alta mar no puede interferir con el derecho de un Estado costero de usar la misma población dentro de su ZEE. Por lo menos un estudioso especula que la Convención sobre el Derecho del Mar podría ser interpretada “para disponer que la pesca en alta mar de poblaciones que también se presentan dentro de la ZEE de un Estado costero esté sujeta al derecho soberano de tal Estado costero”.<sup>73</sup>

### *3.2. Reglas relacionadas con recursos compartidos*

Los recursos compartidos se refieren a recursos que no caen completamente dentro de la jurisdicción territorial de un Estado, sino traslapan fronteras políticas o

migran de un territorio a otro.<sup>74</sup> El concepto de recursos compartidos es similar a poblaciones transzonales pero tiene un ámbito más amplio, porque aplica claramente a todas las especies, así como a ríos, montañas y otros recursos no vivos compartidos. La obligación general en cuanto a los recursos compartidos es usarlos equitativamente o armoniosamente.<sup>75</sup> Esto requiere la cooperación, notificación y consulta entre los Estados que usan el recurso compartido.<sup>76</sup>

La Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974, la cual contiene el reconocimiento explícito del concepto de los recursos compartidos, dispone que los Estados tienen que cooperar, intercambiar información y consultarse en cuanto al uso de recursos compartidos.<sup>77</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) más tarde trabajó sobre estos temas centrales, pero los Estados no han adoptado los Principios para los Recursos Naturales Compartidos del PNUMA.<sup>78</sup> Sólo un tratado ha aceptado el concepto, el Acuerdo sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales de ASEAN, y este aún tiene que entrar en vigencia.<sup>79</sup> El Acuerdo ASEAN adopta casi palabra por palabra las disposiciones de cooperación, notificación, consulta y evaluación ambiental de los Principios para Recursos Compartidos.<sup>80</sup> Este también añade específicamente disposiciones para las Partes de conservar, manejar y, donde sea aplicable, regular la captura de especies migratorias.<sup>81</sup>

El concepto de recursos compartidos todavía está en su infancia y ha sido lento en su desarrollo. Aunque, a tiempo, puede emerger como un principio de derecho ambiental internacional que limita la soberanía de los Estados de explotar recursos. Los Estados estarían obligados a reunirse a negociaciones para el uso y conservación de tortugas marinas como así también notificar, cooperar y consultar entre sí para evitar el daño a las tortugas marinas.

### *3.3. Patrimonio común de la humanidad*

El patrimonio común de la humanidad provee derechos a todos los Estados para ciertos recursos, tales como el espacio sideral y los recursos no vivos del fondo profundo del mar. Este concepto proclama que ninguna nación puede ejercer la soberanía sobre el recurso, porque los derechos a un recurso son intereses de toda la humanidad.<sup>82</sup> Los Estados tienen que cooperar en el manejo y uso sostenible del recurso, y cualquier beneficio financiero o económico que derive de la explotación del recurso será equitativamente compartido.<sup>83</sup>

La doctrina del patrimonio común es único porque sustituye la doctrina de soberanía permanente con respeto a los recursos que los Estados designan como recursos del patrimonio común. Hasta la fecha, los Estados han acordado designar sólo aquellos recursos encontrados más allá de la jurisdicción de cualquier país. Estos recursos también han sido en gran parte inaccesibles. Nada en la doctrina, sin embargo, restringe su uso a recursos comunes inaccesibles.

Si el patrimonio común de la humanidad fuera aplicado a las tortugas marinas, podría dar esperanza a la conservación de las tortugas marinas. Todos los Estados, no sólo los Estados de la costa y pesqueros, tendrían un interés equitativo en las tortugas marinas. Todos los Estados necesitarían cooperar en cualquier explotación de tortugas marinas en alta mar, y quizás en otras partes dependiendo de la aplicación de la doctrina. También estarían obligados a compartir cualquier beneficio económico de tal explotación, el cual podría impulsar la conservación y reducir los incentivos económicos para explotar las tortugas marinas. No obstante, los Estados han aplicado la doctrina sólo al espacio sideral,<sup>84</sup> los recursos no vivos del fondo profundo del mar<sup>85</sup> y tal vez acontecimientos culturales y naturales importantes.<sup>86</sup> También, los Estados no la han aceptado ampliamente, y su estatus legal permanece incierto.<sup>87</sup> Entonces, su aplicación a las tortugas marinas podrá ser considerada solamente en el futuro.

#### 4. Acuerdos ambientales internacionales

##### *4.1. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas*

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) regula el comercio internacional de especies de incumbencia para su conservación, las cuales están o puedan estar afectadas por el comercio. No regula el comercio doméstico ni exige a las Partes proteger el hábitat. Basándose en una combinación de datos biológicos<sup>88</sup> y comerciales,<sup>89</sup> las Partes evalúan la vulnerabilidad de una especie y determinan en cual de los tres apéndices colocar la especie.<sup>90</sup> Esta posición determina el alcance al cual se permite el comercio internacional de la especie.

Por ejemplo, a menos que se aplique una excepción específica, la CITES prohíbe todo el tráfico para “fines primordialmente comerciales” de las especies del Apéndice I, lo cual incluye especies que “están amenazadas con la extinción y están o puedan estar afectadas por el comercio”.<sup>91</sup> Por el papel significativo que juega el comercio en llevar algunas especies hacia la extinción, las Partes han interpretado “fines primordialmente comerciales” de una manera muy amplia para incluir “cualquier transacción que no sea completamente no comercial”.<sup>92</sup> Porque la mayoría del tráfico en muchas especies incluye un componente comercial, la inclusión en el Apéndice I efectivamente detiene todo comercio legal en esas especies.

Para las especies del Apéndice II, aquellas que pueden llegar a estar en peligro de extinción,<sup>93</sup> se permite el comercio con la condición que el comercio no sea perjudicial a la supervivencia de la especie.<sup>94</sup> Las especies incluidas en el Apéndice III exclusivamente sobre la base de una decisión del país de origen, conlleva solamente a restricciones menores de comercio.<sup>95</sup>

Las Partes listaron las siete especies de tortugas marinas en el Apéndice I en la Primera Conferencia de las Partes en 1975.<sup>96</sup> Como resultado, las Partes no pueden

permitir el tráfico, para fines primordialmente comerciales, de tortugas marinas y “especímenes” de tortugas marinas, los cuales incluyen animales vivos o muertos así como cualquiera de las partes fácilmente identificables y derivados de las especies.<sup>97</sup> Estas disposiciones han detenido efectivamente todo el comercio legal internacional de tortugas marinas. Aun cuando Japón válidamente adoptó una reserva para enlistar la tortuga carey en el Apéndice I a principios de los noventas, la CITES la enlistó junto con las amenazas de comercio conduciendo a Japón a repensar su posición. La reserva le habría permitido a Japón continuar la importación de valiosas conchas de carey (“bekko”) para gafas, recuerdos y otras cosas.<sup>98</sup> Cuando los países, incluyendo los Estados Unidos, amenazaron imponer sanciones de comercio contra Japón por continuar su comercio de tortugas marinas, Japón retiró su reserva.<sup>99</sup>

Sin embargo, la CITES provee excepciones a estas reglas generales que, porque incluyen criterios biológicos, pueden resultar ser más aceptables a las Partes de la CITES. En particular, la CITES permite el comercio en poblaciones específicas de tortugas marinas desde que se aprobaron las operaciones de “cría en granja” —en las que se toma los huevos de su ambiente natural y se los lleva a un ambiente controlado—. Para calificar como una operación de cría en granja, una Parte tiene que cumplir con criterios biológicos, de implementación y manejo, los cuales están descritos abajo.<sup>100</sup>

#### 4.1.1. Requisitos de la CITES para permisos

La CITES establece un sistema de permisos para dar seguimiento y regular el comercio internacional de especies que están o pueden estar amenazadas con la extinción.<sup>101</sup> El sistema de permisos es fundamental a la capacidad de la CITES para prevenir la pérdida de especies por causa del comercio. Los requisitos para el permiso de especies dependen del apéndice en el cual ellas están enlistadas. Generalmente, el comercio de especímenes del Apéndice I está prohibido para propósitos comerciales y requiere tanto un permiso de importación como uno de exportación.<sup>102</sup> El comercio de especies del Apéndice II está prohibido si va “en detrimento de la supervivencia de la especie” y requiere solamente un permiso de exportación.<sup>103</sup> El comercio de especies del Apéndice III requiere un certificado de origen o un documento similar.<sup>104</sup>

*4.1.1.1. Permisos de importación de especies del Apéndice I* El comercio de una especie del Apéndice I requiere un permiso de importación o, si la especie es capturada en alta mar, un certificado de “introducción del mar”.<sup>105</sup> Un comerciante tiene que obtener el permiso de importación del país de importación antes de exportar la especie.<sup>106</sup> Asimismo, un comerciante tiene que conseguir el certificado de introducción del mar antes de transportar la especie a la jurisdicción del Estado de introducción.<sup>107</sup> Estas disposiciones pretenden disuadir a los comerciantes de matar la vida silvestre, exportarla y entonces buscar un permiso y un comprador. Porque todas las

tortugas marinas están incluidas en el Apéndice I, la combinación de disposiciones que relacionan a permisos de importación y certificados de introducción del mar asegura que la CITES aplica a todas las tortugas marinas, incluyendo adultos, crías y huevos, desde dondequiera que se obtenga cualquier individuo de tortuga marina o una parte de ella.

Para obtener un permiso de importación o un certificado de introducción del mar, el país de importación o el Estado de introducción tiene que determinar que:

- (1) la importación no irá en perjuicio de la supervivencia de la especie para la cual el permiso fue solicitado;
- (2) quien se propone recibir un espécimen vivo estará equipado para albergarlo y cuidarlo adecuadamente; y
- (3) el espécimen no será utilizado para fines primordialmente comerciales.<sup>108</sup>

El pronunciamiento de los “fines primordialmente comerciales” es el más importante para la protección de especies del Apéndice I, especialmente porque las Partes definieron “fines primordialmente comerciales” para incluir “cualquier transacción que no es completamente no comercial”.<sup>109</sup> Para las tortugas marinas, casi todo el comercio legal internacional ha terminado, porque el comercio que existió ampliamente para baratijas, joyas y recuerdos para turistas, fue claramente para fines comerciales.

*4.1.1.2. Permisos de exportación para especies de los Apéndices I, II y III* Un permiso de exportación tiene que acompañar cada exportación de una especie del Apéndice I o II. Antes de conceder un permiso de exportación, el país de exportación tiene que determinar que:

- (1) esa exportación no perjudicará la supervivencia de dicha especie;
- (2) el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación en dicho Estado;
- (3) todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato; y
- (4) se haya concedido un permiso de importación para una especie del Apéndice I.<sup>110</sup>

Si una especie del Apéndice II es capturada en el ambiente marino fuera de la jurisdicción de una Parte, el Estado de Introducción tiene que cumplir solamente con la primera y la tercera condiciones que están enumeradas anteriormente.<sup>111</sup> Las condiciones para un permiso de re-exportación son las mismas que las de un permiso de exportación, excepto que el país de re-exportación no está obligado a determinar que la exportación no es perjudicial a la supervivencia de la especie.<sup>112</sup> Para una especie del Apéndice III, el país de exportación no necesita cumplir cualquiera

de las condiciones relacionadas al estatus biológico de la especie; tiene que asegurar que la especie fue capturada legalmente y será transportada cuidadosamente.<sup>113</sup>

#### 4.1.2. Cría en granja

A pesar que las siete especies de tortugas marinas estén incluidas en el Apéndice I, ellas podrían entrar en el comercio legalmente a través de un programa de cría en granja aprobado por la CITES. La cría en granja se ha desarrollado mediante una serie de resoluciones de las Partes, más bien que través del texto de la CITES. En la CITES, cría en granja significa “la cría en un medio controlado de especímenes capturados en el medio silvestre” y depende de la población silvestre por cada animal que se cría y entra en el comercio.<sup>114</sup> Las Partes de la CITES también han establecido reglas especiales para evaluar propuestas de cría en granja de tortugas.<sup>115</sup> Hasta el presente, se han rechazado todas las propuestas para criar en granja tortugas marinas para el comercio internacional.

Para criar en granja una población de cualquier especie bajo la CITES, las Partes tienen que transferir una especie o una población particular al Apéndice II en conjunto con una propuesta de criar en granja la población. La propuesta tiene que demostrar que la operación en granja planeada “beneficiar principalmente la conservación de la población local” por contribuir a su aumento en el medio silvestre, a través de la reintroducción o de otro modo.<sup>116</sup> La propuesta también tiene que incluir, entre otras cosas, evidencia que la recolección en el medio silvestre no tendrá ninguna repercusión perjudicial significativa sobre las poblaciones silvestres.<sup>117</sup> Adicionalmente, los productos de la operación tienen que ser indetificados y documentados adecuadamente para asegurar que pueden diferenciarse fácilmente de los productos de las poblaciones incluidas en el Apéndice I.<sup>118</sup>

Las Partes reconocen que la biología de las tortugas marinas hace difícil su uso sostenible, pero también que “la utilización sostenible puede favorecer la conservación de las tortugas marinas y sus hábitats”.<sup>119</sup> Como resultado, se han desarrollado requisitos adicionales más estrictos para transferir poblaciones de tortugas marinas al Apéndice II para propósitos de cría en granjas. Por ejemplo, una propuesta de criar tortugas marinas en una granja debe ahora incluir información relacionada al manejo de recursos, controles de comercio y operaciones de cría en granja.<sup>120</sup> La información sobre manejo de recursos incluye información con respecto a la distribución, reproducción, mortalidad, estado y tendencias de la población.<sup>121</sup> También incluye información del país proponente en relación con “la aplicación efectiva de un plan nacional de manejo” para tortugas marinas, tales como capacidades de seguimiento, protección de hábitat y regulación de captura.<sup>122</sup> Además una Parte que somete una propuesta tiene que describir sus esfuerzos de manejo de tortugas marinas a nivel regional y la Parte proponente “tomará el liderazgo” en el desarrollo y la implementación eficaz de un plan de manejo regional entre los países de la zona de distribución de la población.<sup>123</sup>



Las Partes usan información en relación a controles de comercio para determinar la capacidad del país proponente para regular el comercio. Específicamente, la Parte que pretende criar tortugas marinas en granjas “debería asegurar” que cada país de importación tenga leyes eficaces para dar seguimiento al comercio y aplicar leyes que gobiernen el comercio de tortugas marinas.<sup>124</sup> La Parte también tiene que incluir información con respecto al plan financiero de la operación de cría en granja, las características físicas, los procedimientos operativos y los planes de mantenimiento de registros.<sup>125</sup> También tiene que proveer una discusión de cómo la gente local se beneficiará de la población criada en granja.<sup>126</sup> Finalmente, las propuestas de cría en granja de tortugas marinas tienen que resumir los beneficios de la operación de cría en granja y los mecanismos legales y de aplicación que asegurarán que la operación de cría en granja no impactará poblaciones silvestres detrimentalmente.<sup>127</sup>

#### 4.1.3. Marcado y seguimiento de los productos criados en granja

La CITES también establece reglas uniformes de marcado, así como también requisitos para seguimiento y registros para operaciones de cría en granjas. Por ejemplo, una propuesta de criar tortugas marinas debe describir procedimientos para marcado y rastreado de todas las partes y derivados que “hagan posible identificar de forma inequívoca” los productos de cría en granja.<sup>128</sup> La resolución general de cría en granja requiere un sistema de marcado uniforme de cada producto, que incluye, como mínimo, el código de dos letras asignado al país de origen por la Organización Internacional de Normalización, un número de identificación único y el año de producción.<sup>129</sup> Estas disposiciones son importantes porque la existencia de operaciones de cría en granja incrementa las oportunidades para el comercio ilegal. Además, las Partes fueron adoptando diferentes sistemas de marcado, lo cual causó dificultades de aplicación.<sup>130</sup> La implementación del sistema de marcado está apoyada por obligaciones de seguimiento y registro para operaciones de crianza que requieren un inventario de:

- (1) la situación de la población silvestre de que se trate;
- (2) el número de especímenes capturados anualmente en la naturaleza;
- (3) la estimación del porcentaje de la producción total de la población criada en granja;<sup>δ</sup>
- (4) el número anual de individuos de la población criada en granja reintroducidos al medio silvestre y los subsecuentes índices de supervivencia estimados a tenor de reconocimientos y programas de marcado;
- (5) tasas de mortalidad en la operación de cría en granja;
- (6) niveles de producción, ventas y exportación; y
- (7) actualizaciones de los estudios de conservación de la población como un todo.<sup>131</sup>

Si una Parte falla en cumplir con cualquiera de las medidas de la propuesta de transferencia, el Comité Permanente de la CITES puede pedir al Gobierno Deposita-



rio (Suiza) que prepare una propuesta de transferencia de la población criada en granja al medio silvestre y en consecuencia al estatus del Apéndice I.<sup>132e</sup>

#### 4.1.4. Conclusión

Las disposiciones para permisos de la CITES y sus prohibiciones contra el comercio de especies del Apéndice I han tenido éxito en reducir significativamente el comercio de tortugas marinas y partes de ellas. Las disposiciones son importantes por su completo enfoque sobre la conservación de las tortugas marinas. Además, las Partes han usado un enfoque de precaución al comercio de tortugas marinas y sus partes bajo operaciones de cría en granjas.

Sin embargo, la CITES regula solamente una amenaza a las tortugas marinas –el comercio internacional–. La CITES no regula el comercio doméstico, incluyendo los usos de subsistencia, ni protege el hábitat o regula la caza de subsistencia para alimentación. Ésta regula solamente el comercio internacional. Así que, a pesar de la importancia de la CITES, también son necesarias otras medidas para conservar las tortugas marinas en toda su área de distribución y protegerles de todas las amenazas.

#### 4.2. *El Convenio sobre la Diversidad Biológica*

El Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>133</sup> (Convenio de Biodiversidad) busca conservar y asegurar la utilización sostenible de la diversidad biológica.<sup>134</sup> Las tortugas marinas ciertamente son elementos de la diversidad biológica, la cual se define como “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos...; y comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.<sup>135</sup> El Convenio de Biodiversidad no contiene ninguna disposición específica para la protección de las tortugas marinas, pero sus artículos proveen mecanismos de planificación y protección del hábitat para proteger la diversidad biológica tanto a nivel nacional como regional. Sin embargo, otros tratados de protección de hábitat y especies, tales como la CITES y la CMS, son mucho más específicos. De hecho, la Secretaría del Convenio de Biodiversidad está investigando un mecanismo para conectar otros tratados más específicos al Convenio de Biodiversidad.<sup>136</sup>

##### 4.2.1. Requerimientos de planificación

El Convenio de Biodiversidad establece obligaciones de planificación y seguimiento para la protección de la diversidad biológica. Por ejemplo, la Partes tienen que, “en la medida de lo posible y según proceda”, elaborar planes nacionales,<sup>137</sup> integrar la conservación y la utilización sostenible en planes y políticas,<sup>138</sup> e identificar y hacer el seguimiento de los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible.<sup>139</sup> Las Partes también deben preparar evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos que puedan tener efec-

tos adversos importantes para la diversidad biológica.<sup>140</sup> Estas disposiciones podrían ser usadas para apoyar mejor la planificación de actividades de pesca y recolección de huevos de tortugas marinas.

#### 4.2.2. Requerimientos para la protección de los hábitats y las especies

El Convenio de Biodiversidad también obliga a las Partes “en la medida de lo posible y según proceda”, proteger los ecosistemas, hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales.<sup>141</sup> Este estándar ecológico por cierto es mejor que el impuesto por la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, el cual intenta proteger solamente recursos vivos de la amenaza debido al exceso de explotación.<sup>142</sup> El estándar del Convenio de Biodiversidad requiere que las Partes mantengan las poblaciones arriba de los mínimos viables (no simplemente a un nivel arriba del peligro) y relaciona a todas las amenazas (no simplemente la explotación excesiva). Por otro lado, la disposición es pesadamente calificada. Las Partes no han trabajado sobre los términos “en la medida de lo posible” y “según proceda”. Entonces, el alcance de las obligaciones de una Parte no está claro.

Las Partes también están llamadas a establecer áreas protegidas para conservar la diversidad biológica<sup>143</sup> y elaborar directrices de manejo para estas áreas.<sup>144</sup> Las Partes también tienen que administrar los recursos biológicos<sup>145</sup> ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas para garantizar su conservación y utilización sostenible,<sup>146</sup> restaurar ecosistemas degradados,<sup>147</sup> promover la recuperación de especies amenazadas<sup>148</sup> y mantener la legislación para proteger especies amenazadas.<sup>149</sup> Otra vez, estas obligaciones están limitadas con lenguaje confuso que hace ambiguo el alcance de las obligaciones. Sin embargo, las Partes tienen *alguna* obligación de proteger las tortugas marinas como especies amenazadas y como componentes de la diversidad biológica.

El Convenio de Biodiversidad específicamente protege los usos habituales de los recursos biológicos en concordancia con prácticas culturales tradicionales, que sean compatibles con los principios de conservación y utilización sostenible.<sup>150</sup> Adicionalmente, las Partes deben “respetar, preservar y mantener” las prácticas de las comunidades indígenas y locales.<sup>151</sup> Así que, los Estados tienen que reconocer estos derechos cuando desarrollan medidas para proteger las tortugas marinas. Si, por ejemplo, los huevos son recogidos en masa para la vida de subsistencia esto debe ser respetado, dado que la recolección es consistente con los principios de conservación y uso sostenible.

El Convenio de Biodiversidad está comenzando a tomar un rol activo en la conservación marina aunque éste no haya hecho de las tortugas marinas una prioridad. Las Partes adoptaron una decisión de preparar directrices y acciones nacionales e internacionales en cinco áreas: (1) áreas marinas y costeras; protegidas (2) uso sostenible de recursos vivos costeros y marinos; (3) manejo integrado del área; (4) introducciones de especies no nativas; y (5) maricultura.<sup>152</sup>

Para las tortugas marinas, varias de estas disposiciones podrían ser pertinentes. En particular, las Partes deberían establecer sistemas representativos para áreas protegidas marinas y costeras y tomar decisiones de manejo utilizando el principio de precaución.<sup>153</sup> Además, las Partes deberían identificar limitaciones para la conversión de artes de pesca y para la disminución progresiva de la sobrecapacidad de la pesca, así como también la posibilidad de reducir los subsidios para las pesquerías.<sup>154</sup> Además, las Partes deberían promover “el manejo integrado de áreas marinas y costeras” para el desarrollo del ambiente marino y costero.<sup>155</sup> Las Partes crearon un grupo de expertos para investigar estos asuntos con más detalle.<sup>156</sup>

#### 4.2.3. Cooperación

Las Partes también tienen la obligación de colaborar para proteger las especies migratorias, por ejemplo, las tortugas marinas. Las Partes están requeridas a cooperar sobre asuntos fuera de la jurisdicción nacional de algún país y otras cuestiones de “interés común”.<sup>157</sup> Las Partes también tienen que alentar el uso de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales para controlar actividades que son probables de tener impactos adversos importantes para la biodiversidad en la jurisdicción de otro país o en alta mar.<sup>158</sup> Como mínimo, la naturaleza migratoria de las tortugas marinas les hace un “asunto de interés común”, lo cual requiere la cooperación entre las Partes. Además, si las actividades de una Parte, tales como la pesca de arrastre para camarones, pudiera afectar significativamente a las tortugas marinas fuera de su propia jurisdicción, entonces aquella Parte tiene que iniciar negociaciones con los países afectados para resolver el asunto.

#### 4.2.4. Conclusión

Actualmente, el Convenio de Biodiversidad no incluye disposiciones que demanden a las Partes a proteger las tortugas marinas. Sin embargo, las Partes están preparando medidas para proteger el ambiente marino. Mientras que estas medidas están lejos de ser completadas, representan un paso importante en el desarrollo de medidas específicas de conservación a partir de las disposiciones generales muy vagas del Convenio. Al mismo tiempo, las disposiciones en desarrollo con respecto al ambiente marino no se dirigen específicamente a las tortugas marinas y no está claro si van a tratar de ellas.

### 5. Acuerdos y enfoques ambientales regionales

#### 5.1. *Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS)*

Entre los acuerdos internacionales, solamente la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS)<sup>159</sup> se enfoca únicamente en la conservación de especies migratorias. Mientras que la CMS tiene un

ámbito global y está abierta a todos los Estados, su estructura y enfoque únicos sobre especies migratorias individuales y grupos de estas especies ha resultado en un enfoque más regional para la conservación. Esto crea obligaciones generales de conservación para proteger especies migratorias que están en peligro que están incluidas en el Apéndice I.<sup>160</sup> También establece un proceso para crear acuerdos específicos para la conservación de especies incluidas en el Apéndice II y otras especies. Las especies en el Apéndice II tienen un “estado de conservación desfavorable” lo cual requiere conservación y manejo internacional o “un estado de conservación el cual se beneficiaría considerablemente” de la cooperación internacional.<sup>161</sup> Entonces a diferencia de las especies migratorias en el Apéndice I, las especies del Apéndice II no necesitan estar en peligro o amenazadas de extinción antes que las Partes implementen las obligaciones de conservación (aunque una especie puede estar incluida en ambos Apéndices). Por otro lado, las Partes no tienen ninguna obligación de conservación en cuanto a especies incluidas solamente en el Apéndice II hasta que ellas concluyan en un ACUERDO.<sup>162</sup>

Las Partes han colocado todas las especies de tortugas marinas excepto la tortuga aplanada en el Apéndice I y todas las especies de tortugas marinas en el Apéndice II. Así que, las Partes que son Estados del Área de Distribución –cualquier Estado que ejerza su jurisdicción sobre una parte del área de distribución de una especie migratoria, o un Estado cuyas embarcaciones enarbolando su bandera participan en la explotación de especies migratorias, fuera de los límites de jurisdicción nacional–<sup>163</sup> incurren en obligaciones estrictas de conservación y tienen que desarrollar ACUERDOS para tortugas marinas. Estas designaciones han conducido a la creación de dos Memorandos de Entendimiento separados para conservar las tortugas marinas. El primero cubre todas las especies, menos la tortuga lora (*Lepidochelys kempii*), que están en las aguas y Estados costeros del Océano Índico y el Asia Sur Oriental y las aguas adyacentes. El segundo cubre todas, menos la tortuga aplanada (*Natator depressus*), de la Costa Atlántica de África.<sup>164</sup>

#### 5.1.1. Especies del Apéndice I y las obligaciones de conservación

Las Partes que son Estados del Área de Distribución “se esforzarán” por conservar y, donde sea posible, restaurar el hábitat esencial de las especies del Apéndice I.<sup>165</sup> Adicionalmente, los Estados del Área de Distribución también se esforzarán por prevenir o mitigar los obstáculos a la migración de las especies,<sup>166</sup> y “en la medida de lo posible”, reducir factores que conduzcan al peligro.<sup>167</sup> Los Estados del Área de Distribución también “prohibirán la “toma”, incluyendo la “captura” y “hostigamiento” de las especies del Apéndice I.<sup>168</sup> Un autor interpreta esta disposición como la prohibición de la captura de tortugas marinas en redes de arrastre de camarones que no utilizan dispositivos excluidores de tortugas, aun si la captura no es deliberada.<sup>169</sup>

Sin embargo, las Partes pueden tomar especies del Apéndice I, incluyendo tortugas marinas, para propósitos científicos, para aumentar la supervivencia de la especie, por necesidades tradicionales de subsistencia y bajo “circunstancias excepcio-

nales”.<sup>170</sup> Aunque las excepciones parecen ser amplias, “deberán ser exactamente determinadas en cuanto a su contenido”, y “limitadas en el espacio y en el tiempo” y “no deberán actuar en detrimento de dicha especie”.<sup>171</sup> Estas excepciones parecen permitir la cosecha y la cría en granjas para aumentar las poblaciones silvestres, y permitir la cosecha para subsistencia por comunidades indígenas y tradicionales. Una Parte tiene que informar a la Secretaría sobre cuáles excepciones permite.<sup>172</sup>

#### 5.1.2. Especies del Apéndice II y ACUERDOS

La CMS apoya un enfoque regional para conservar especies migratorias del Apéndice II, porque los Estados del Área de Distribución, a diferencia de todas las Partes, deben “esforzarse” para desarrollar ACUERDOS (también llamados “acuerdos del artículo IV”) para la conservación de las especies migratorias del Apéndice II.<sup>173</sup> Adicionalmente, las Partes pueden concluir ACUERDOS para distintos segmentos de poblaciones en vez de especies como un todo.<sup>174</sup> El propósito de un ACUERDO es “restaurar la especie migratoria afectada a un estado de conservación aceptable o mantenerla en tal estado”.<sup>175</sup> Los ACUERDOS deberían cubrir toda el área de distribución de las especies migratorias,<sup>176</sup> identificar las especies cubiertas,<sup>177</sup> describir el área de distribución y la ruta de migración de las especies,<sup>178</sup> requerir que cada Parte designe una autoridad nacional encargada de implementar el ACUERDO,<sup>179</sup> dar seguimiento a la eficacia del ACUERDO<sup>180</sup> y establecer procedimientos para el arreglo de disputas.<sup>181</sup> “En la medida de lo posible”, un ACUERDO “debería” también estar basado en principios ecológicos sólidos e incluir una revisión periódica del estado de conservación de las especies, planes de manejo coordinados, intercambio de información y redes de hábitats apropiadas en relación con las rutas de migración, entre otras cosas.<sup>182</sup>

#### 5.1.3. “Acuerdos” regionales para tortugas marinas

La CMS también anima a las Partes a concluir “acuerdos”, a diferencia de ACUERDOS, para “*cualquier* población o cualquier parte geográficamente separada de la población de *cualquier* especie... miembros de los cuales periódicamente cruzan uno o varios límites de jurisdicción nacional”.<sup>183</sup> Mientras que la CMS no provee ningún criterio para acuerdos, la Secretaría de la CMS deja claro que la especie cubierta por un “acuerdo” no necesita ser incluida en el Apéndice II ni aunque sea “migratoria”, como está definido por el Artículo I.<sup>184</sup>

Las Partes de la CMS y otros Estados han aprovechado estas disposiciones flexibles para usarlas en beneficio de la conservación de las tortugas marinas. Desde por lo menos 1996, la Secretaría de la CMS, algunas Partes de la CMS y organizaciones de conservación han contemplado la preparación de ACUERDOS para proteger tortugas marinas. Después de años de demora debida en parte a una falta de personal,<sup>185</sup> estos esfuerzos fueron recompensados con dos Memorandos de Entendimiento para conservar tortugas marinas: uno para tortugas en el Océano Índico y la

región de Asia Sur Oriental y el otro para tortugas marinas en la costa Atlántica de África.<sup>186</sup> Ambos Memorandos constituyen “acuerdos” bajo el Artículo IV (4).

Veinticuatro naciones se reunieron en Malasia en julio del 2000 para negociar y adoptar el Memorando de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas del Océano Índico y Asia Sur Oriental. Diez Estados, incluyendo los Estados Unidos, que no es Parte de la CMS, han firmado este Memorando de Entendimiento (MdE),<sup>187</sup> el cual está complementado por un Plan de Conservación y Manejo que consiste en 24 programas de conservación y manejo con 105 actividades específicas para conservación de tortugas.<sup>188</sup>

La meta general del MdE y sus medidas de conservación y manejo es conservar y recuperar las tortugas marinas de la región y su hábitat. El MdE cubre seis especies de tortugas marinas, excluyendo solamente la tortuga lora (*Lepidochelys kempii*), la cual no se encuentra en la región. Este MdE provee específicamente para la conservación y manejo de estas tortugas marinas en cualquier fase de su ciclo de vida en hábitats acuáticos y terrestres de los Estados costeros del Océano Índico y Asia Sur Oriental y “mares adyacentes”.<sup>189</sup>

El Plan de Conservación y Manejo constituye el corazón de este MdE. El Plan de Conservación y Manejo demanda a los signatarios, sujeto a la disponibilidad de recursos, identificar y documentar amenazas a las tortugas marinas y sus hábitats y reducir al máximo nivel practicable la captura incidental y la mortalidad de tortugas marinas en el transcurso de las actividades de pesca. También les pide a los signatarios prohibir la captura directa y comercio doméstico de tortugas marinas y sus huevos, partes o productos, aunque puedan ocurrir excepciones para la captura tradicional dado que la captura no debilita los esfuerzos de conservar y recuperar poblaciones de tortugas marinas. Los signatarios deberían designar también áreas protegidas para la conservación de las tortugas marinas, regular la iluminación en las playas la que desorienta las crías, rehabilitar hábitats marinos degradados y tomar otras medidas de conservación relacionadas con el hábitat.<sup>190</sup>

El Memorando de Entendimiento relativo a Medidas de Conservación de las Tortugas Marinas en la Costa Atlántica de África, firmado por 22 países, cubre seis especies de tortugas marinas, excluyendo solamente la tortuga aplanada (Flatback), la cual no se encuentra en la región. Similar al MdE del Océano Índico y Sudeste de Asia, este MdE intenta proteger estas tortugas marinas “en todas las fases de su ciclo de vida” en ambientes terrestres y acuáticos.<sup>191</sup> Éste también está complementado por un Plan de Conservación aunque el Plan de Conservación todavía estaba en borrador en diciembre del 2001. Las disposiciones en borrador del Plan de Conservación buscan reducir las causas directas e indirectas de la mortalidad de las tortugas marinas protegiendo los sitios de anidación, reduciendo la captura incidental en pesquerías y reduciendo la contaminación, entre otras cosas.<sup>192</sup>

#### 5.1.4. Conclusión

La CMS ofrece gran potencial para proteger las tortugas marinas y sus hábitats de todas las amenazas por toda su área de distribución. Los signatarios del Memorando de Entendimiento tienen obligaciones positivas para la conservación y el deber de concluir medidas de conservación y manejo flexibles y específicas para tortugas marinas. Además, el enfoque regional adoptado a través de los dos Memorandos de Entendimiento sobre tortugas marinas ofrece la esperanza que los países que comparten poblaciones de tortugas marinas puedan adoptar y efectivamente aplicar estrategias de conservación. Adicionalmente, estos acuerdos han atraído la participación de países que no son Parte de la CMS, tales como los Estados Unidos. Porque los Estados Unidos ha sido un activo promotor del uso de los dispositivos excluidores de tortugas en las pesquerías de camarones y un importador mayor de camarones, su participación significa que tanto países “productores” como “consumidores” están involucrados en los esfuerzos de la conservación de tortugas marinas.

#### *5.2. Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la Preservación de la Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental*

La Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la Preservación de la Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental (la Convención del Hemisferio Occidental)<sup>193</sup> demanda a las Partes establecer diferentes tipos de áreas protegidas. Como un tratado de 1940, la Convención del Hemisferio Occidental es muy progresiva en requerir la protección de la vida silvestre así como también las áreas silvestres y los parques nacionales libres de la explotación. Sin embargo, en el 2002, ésta no obliga más a una Parte de lo que tiene que hacer bajo el Convenio de Biodiversidad o la CITES. Sin embargo, provee otro posible mecanismo para la implementación de acuerdos nacionales y regionales para conservar tortugas marinas, por lo menos en el hemisferio occidental.

Por ejemplo, el Preámbulo nota la necesidad de preservar representantes de todas las especies en sus hábitats naturales para prevenir su extinción debido a la actividad humana. Una manera en que la Convención intenta proteger flora y fauna es a través de la creación de parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas silvestres estrictas.<sup>194</sup> Las reservas silvestres estrictas son las áreas más protegidas e impiden el desarrollo comercial y hasta el transporte motorizado.<sup>195</sup> Las Partes tienen que prohibir la explotación de todos los recursos (incluyendo especies) en parques nacionales, pero también preservarlos para el disfrute de los humanos.<sup>196</sup> Estas disposiciones excluyen usos de subsistencia en parques nacionales y reservas naturales estrictas. Una reserva nacional permite “tales usos que son consistentes con los propósitos para los cuales el área es establecida”.<sup>197</sup>

A pesar de esta clasificación de áreas protegidas, las Partes no están necesariamente obligadas a crearlas. Ellas solamente están obligadas a “explorar inmediatamente la posibilidad de establecerlas”.<sup>198</sup> Además una Parte no necesita establecer es-



tas áreas protegidas si ésto “no es práctico”.<sup>199</sup> Sin embargo, si una Parte establece un parque nacional o una reserva silvestre estricta en conformidad con la Convención del Hemisferio Occidental, tiene que prohibir la explotación de la vida silvestre y otros recursos.<sup>200</sup> Adicionalmente, las Partes deben convenir en adoptar, o proponer la adopción de, leyes y regulaciones para manejar estas áreas.<sup>201</sup>

La Convención del Hemisferio Occidental también obliga a las Partes a proteger aquellas especies que las Partes colocan en el Anexo, pero no incluye criterios para enlistar las especies. Además, aparentemente sólo los Estados Unidos ha incluido una tortuga marina, la tortuga verde (*Chelonia mydas*).<sup>202</sup> Si las Partes enlistan las especies en el Anexo, deben protegerles “tan completo como sea posible”. La protección completa incluye la prohibición de cazar, matar, capturar o tomar estas especies sin aprobación adecuada del gobierno; la aprobación debe ser concedida solamente en “circunstancias especiales”.<sup>203</sup> Las Partes tienen que regular a través de un proceso de permisos la importación, exportación y tránsito de especies protegidas a nivel doméstico,<sup>204</sup> mucho de lo cual ahora está dado bajo la CITES. Estas disposiciones permiten a las Partes proteger a las tortugas marinas, pero también permiten regular la cría en granjas y la explotación.

Finalmente las Partes aceptan cooperar entre sí para promover los objetivos de la Convención,<sup>205</sup> una disposición que concede a las Partes la autoridad legal para crear mecanismos o acuerdos para proteger especies migratorias. Teóricamente, esta disposición concede a las Partes la autoridad de establecer reservas y corredores regionales para tortugas marinas y su migración. Además, las Partes podrían desarrollar mecanismos de aplicación cooperativos. Pero, porque el Hemisferio Occidental no tiene una estructura administrativa para juntar las Partes, la Convención en gran medida queda sin aplicar.<sup>206</sup> El Servicio de Pesca y Vida Silvestre de EE.UU (US Fish and Wildlife Service), sin embargo, provee asistencia técnica y financiera a otras Partes y Perú ha adoptado una legislación para las áreas protegidas de conformidad con la Convención.<sup>207</sup>

### 5.3. El Protocolo SPAW del Convenio de Cartagena

Mientras que la Convención del Hemisferio Occidental en gran parte ha fallado como un enfoque regional para proteger especies y hábitats, el Protocolo relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas (Protocolo SPAW)<sup>208</sup> del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe (Convenio de Cartagena)<sup>209</sup> contiene varias herramientas impresionantes para la protección de especies, incluyendo tortugas marinas. El Protocolo SPAW solamente entró en vigencia recién el 18 de Junio del 2000, y las Partes convocaron la primera Conferencia de las Partes del Protocolo SPAW en septiembre del 2001.<sup>210</sup>

El Protocolo SPAW requiere que las Partes implementen medidas nacionales así como también cooperativas para la protección de áreas protegidas y varias ca-



tegorías de especies, incluyendo especies en peligro,<sup>211</sup> especies amenazadas,<sup>212</sup> especies protegidas<sup>213</sup> y especies endémicas.<sup>214</sup> Por ejemplo, las Partes tienen obligaciones de establecer y manejar áreas protegidas unilateralmente<sup>215</sup> y obligaciones de designar y manejar áreas protegidas de una manera colaboradora.<sup>216</sup> Asimismo, las Partes tienen obligaciones unilaterales de proteger diferentes especies en peligro, amenazadas, protegidas y endémicas,<sup>217</sup> así como también obligaciones de incluir estos tipos de especies en uno de los tres anexos para medidas cooperativas de conservación.<sup>218</sup>

Cualquier obligación que apliquen, lo harán solamente en la “Región del Gran Caribe”, definida para incluir el ambiente marino del Golfo de México, el Mar Caribe y las zonas económicas exclusivas en el Océano Atlántico de las Partes al sur de 30 grados de latitud norte,<sup>219</sup> así como también las áreas de cuerpos de agua salobre que están tierra adentro de la costa. También incluye áreas terrestres designadas por una Parte que tiene jurisdicción sobre tal área.<sup>220</sup> Las Partes tienen que asumir varias medidas para proteger las tortugas marinas en su ambiente marino porque todas las especies de tortugas marinas que se encuentran en la región figuran en el Anexo II. Las Partes no están obligadas a proteger playas de anidación, a no ser que una Parte designe una playa dentro de su jurisdicción bajo la definición de la “Región de Gran Caribe”.

#### 5.3.1. Obligaciones nacionales

**5.3.1.1. Obligaciones generales** La Partes tienen obligaciones generales de “proteger, preservar y mantener de una manera sostenible” las áreas protegidas y especies amenazadas y en peligro de extinción dentro de su jurisdicción, lo cual incluye la regulación de las embarcaciones de bandera en alta mar.<sup>221</sup> Las Partes también deben reglamentar y, “de ser necesario”, prohibir las actividades que tengan efectos adversos sobre las especies y las áreas protegidas.<sup>222</sup> El Protocolo no sugiere cuando las prohibiciones podrían ser “necesarias”. El Protocolo específicamente reafirma la soberanía de cada Parte a través de requerir que las medidas para áreas y especies protegidas sean consistentes con el derecho internacional, incluyendo la libertad de navegar.<sup>223</sup> Adicionalmente, las Partes, en la medida de lo posible, tienen que manejar la vida silvestre, con el objeto de evitar que las otras especies lleguen a estar amenazadas o en peligro de extinción.<sup>224</sup>

**5.3.1.2. Áreas Protegidas** Las Partes también deben, “cuando sea necesario”, establecer áreas protegidas para sostener los recursos naturales de la Región del Gran Caribe,<sup>225</sup> pero el Protocolo no sugiere cuando pueda ser “necesario” establecer áreas protegidas. Una Parte tiene que diseñar un área protegida, si se establece, para conservar, mantener y restaurar los ecosistemas costeros y marinos que, entre otras cosas, mantendrán la diversidad biológica, los hábitats y los ecosistemas “críticos para la sobrevivencia y recuperación” de especies amenazadas o en peligro de extinción,

y la productividad de ecosistemas sobre los cuales dependen los habitantes locales para beneficio económico.<sup>226</sup>

Una vez que sea establecida el área protegida, se requiere que las Partes tomen las “medidas que sean necesarias y factibles para lograr los objetivos para los cuales fue creada el área protegida”.<sup>227</sup> Aunque las Partes tienen una obligación vinculante de tomar tales medidas, tienen la discreción de escoger los tipos de medidas para emplear. El Protocolo SPAW provee una lista exhaustiva y no vinculante de medidas que las Partes no están obligadas a implementar.<sup>228</sup>

A pesar de la característica no vinculante de esta lista, incluye varias disposiciones que podrían ayudar a proteger las tortugas marinas, dado que el área protegida está establecida. Primero, una Parte debería regular o prohibir verter o descargar desperdicios u otras sustancias potencialmente dañinas,<sup>229</sup> así como también descargar contaminantes en las zonas costeras que causen contaminación, que puedan poner en peligro áreas protegidas.<sup>230</sup> Una Parte también debería reglamentar o prohibir la pesca, la caza, la captura, importación y exportación, y comercio de especies amenazadas o en peligro de extinción y de sus partes.<sup>231</sup> Además, las Partes deberían prohibir las actividades que dan como resultado la destrucción de especies en peligro o amenazadas y reglamentar actividades que “puedan dañar o perturbar estas especies, sus hábitats o los ecosistemas asociados”.<sup>232</sup> Las Partes también deben regular el desarrollo y las actividades turísticas y recreativas que no sean compatibles con los valores de las áreas protegidas o que pueden afectar de manera adversa las especies amenazadas o en peligro.<sup>233</sup>

Estas disposiciones conceden amplia autoridad a las Partes para regular actividades que amenacen a las tortugas marinas. Las Partes podrían desarrollar criterios de calidad del agua y aparte de eso regular o prohibir la contaminación en los hábitats marinos de tortugas marinas así como también hábitats terrestres si una Parte designa un área terrestre protegida. Adicionalmente, las disposiciones del hábitat permiten a las Partes proteger las rutas de migración de tortugas marinas. Las disposiciones relacionadas con la pesca y el comercio de especies amenazadas y en peligro proveen vasta autoridad para controlar la captura y el comercio de tortugas marinas en cualquier actividad. También, las disposiciones que permiten la regulación del desarrollo permiten que las autoridades regulen la ubicación, construcción y diseño de los servicios.

*5.3.1.3. Régimen de planificación y manejo para áreas protegidas* Si una Parte establece un área protegida, tiene que adoptar e implementar planes de manejo y aplicación para las áreas protegidas de conformidad con el Protocolo SPAW.<sup>234</sup> Además de identificar las medidas legales, institucionales y de manejo que aplican al área protegida,<sup>235</sup> las Partes también “deberían” permitir la “participación activa de las comunidades locales” en la planificación y manejo de áreas protegidas, y “asistencia y capacitación de la población local que pudiera resultar afectada por el establecimiento de las áreas protegidas”.<sup>236</sup>

Basado en estas disposiciones, las Partes podrían ofrecer, o las comunidades locales podrían exigir, su participación en el proceso de toma de decisiones. Para las comunidades que dependen de la extracción de huevos de las tortugas marinas para obtener dinero o alimento, su inclusión en el proceso de toma de decisiones puede influenciar en gran parte los tipos de opciones de manejo discutidas.

*5.3.1.4. Medidas nacionales para la protección de especies* Las Partes también están obligadas a identificar cualquier *especie amenazada o en peligro de extinción* dentro de su territorio nacional,<sup>237</sup> y regular o prohibir cualquiera de las actividades que podrían afectarlas adversamente a ellas o sus hábitats.<sup>238</sup> Además, las Partes tienen que regular y prohibir, cuando sea necesario, “todas las formas de destrucción o perturbación”, incluyendo recoger, coleccionar o comerciar, *especies protegidas de plantas* o sus partes o productos.<sup>239</sup> Esta disposición podría ser usada para proteger plantas marinas, tales como pastos marinos, los cuales constituyen áreas importantes para reproducción y alimentación de tortugas marinas. Estos lechos marinos son importantes como hábitats de alimentación y reproducción para muchas especies, incluyendo tortugas marinas.<sup>240</sup>

Las Partes también tienen que regular y prohibir, “en caso necesario”, la captura (incluyendo la captura incidental) y comercio de *especies animales protegidas*.<sup>241</sup> Las Partes también deben proteger de perturbaciones a *especies animales protegidas*, especialmente durante los periodos de reproducción o migración.<sup>242</sup> Las Partes también están obligadas a tomar medidas adicionales, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, para la protección y recuperación de especies migratorias que son consideradas como especies protegidas.<sup>243</sup>

#### 5.3.2. Medidas cooperativas

El Protocolo SPAW también requiere que las Partes tomen en conjunto decisiones relevantes a las áreas protegidas y la protección de especies. Por ejemplo, las Partes están requeridas de preparar una lista de áreas protegidas que determina su prioridad para investigaciones científicas y otras formas de ayuda mutua.<sup>244</sup> Las Partes no incurrir en obligaciones de conservación adicionales relevantes a estas áreas protegidas listadas.

Adicionalmente, las Partes deben adoptar medidas cooperativas para la protección y recuperación de especies que las Partes enlistaron en los Anexos I, II y III. El Protocolo no es claro sobre para cuales especies las Partes tienen que adoptar medidas cooperativas. Según la sección de definiciones, los Anexos I, II y III incluyen especies en peligro, amenazadas, protegidas y endémicas.<sup>245</sup> La disposición fundamental que requiere acción cooperativa, sin embargo, se refiere solamente a especies amenazadas y en peligro que están enlistadas en los Anexos.<sup>246</sup> Los Anexos en sí no distinguen entre las diferentes categorías de especies.<sup>247</sup> Esto sugiere que los negociadores probablemente pretendieron que las Partes protejan, de conformidad con los requisitos del Artículo 11, *todas* las especies de los Anexos.<sup>248</sup>

A pesar de este problema de interpretación, el Anexo II específicamente incluye las seis especies de tortugas marinas encontradas en la región (la tortuga aplanada no se encuentra en la “Región del Gran Caribe”), y ellas tienen que ser protegidas bajo las disposiciones del Artículo 11(1)(b).<sup>249</sup> Así que las Partes tienen que asegurar “la protección y recuperación total” de especies del Anexo II prohibiendo la captura, matanza y posesión (incluyendo la captura, matanza o posesión incidental) y el tráfico comercial de especies del Anexo II.<sup>250</sup> Las Partes también tienen que proteger las especies del Anexo II de perturbaciones, especialmente durante periodos de reproducción o migración.<sup>251</sup>

Aunque estas obligaciones son similares a las que se requieren para especies nacionalmente protegidas, no tienen estipulaciones. Por ejemplo, bajo medidas nacionales, las Partes tienen que “regular y, donde sea apropiado, prohibir” la captura y matanza de especies amenazadas y en peligro.<sup>252</sup> Para animales del Anexo II, sin embargo, las Partes *tienen que* prohibir su captura o matanza; no pueden simplemente regular estas actividades.<sup>253</sup> Adicionalmente, no pueden simplemente asegurar que las medidas no son “apropiadas”, aunque pueden adoptar excepciones a las prohibiciones, dado que las exenciones no ponen en peligro la especie.<sup>254</sup> Las Partes también tienen que conceder prioridad a especies en los Anexos para investigaciones y ayuda mutua.<sup>255</sup>

Las disposiciones estrictas del Protocolo SPAW han llamado la atención de algunas de las Partes, y las restricciones para tortugas marinas son el foco de sus preocupaciones. Por ejemplo, por ser Cuba Parte del Protocolo SPAW, tiene que prohibir la captura y el tráfico comercial de tortugas marinas, incluyendo la tortuga carey. Sin embargo, en las últimas dos Conferencias de las Partes de la CITES Cuba ha intentado transferir la tortuga carey al Apéndice II y así podría llevar a cabo el tráfico comercial internacional de la tortuga de carey. Cuba y quizás otros países discutieron que la inclusión del Apéndice II de la CITES también les permitiría comerciar bajo el Protocolo SPAW. Sin embargo, esta opinión fue rechazada por tres criterios legales.<sup>256</sup> Sin embargo, algunas Partes del Protocolo SPAW podrán tratar de sacar de la lista la tortuga carey y otras especies de tortugas. Tal acción eliminaría una oportunidad significativa de desarrollar directrices y normas regionales para la conservación de especies claramente identificadas como amenazadas y en peligro.

### 5.3.3. Conclusión

Así como la CMS, el Protocolo SPAW tiene gran potencial en la protección de tortugas marinas. Aunque no dirigido específicamente a las tortugas marinas, el Protocolo SPAW provee el marco legal para medidas de conservación poderosas. A diferencia del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención del Hemisferio Occidental, las obligaciones son mucho más específicas. Además, los Estados signatarios están desarrollando directrices para las tortugas marinas. Estas acciones sugieren que las Partes y los Estados signatarios creen que las medidas de conservación

del hábitat y las especies del Protocolo SPAW son necesarias para la protección de especies en la Región del Gran Caribe.

#### 5.4. *Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas*

La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (Convención Interamericana para las Tortugas Marinas)<sup>257</sup> es el primer intento de proteger tortugas marinas de manera amplia con un tratado legalmente vinculante y multilateral. Habiendo entrado en vigor el 2 de Mayo del 2001, la Convención Interamericana para las Tortugas Marinas cubre todas las especies de tortugas, a excepción de la tortuga aplanada, la cual no se encuentra en la región, y toma varias medidas importantes para la conservación de estas especies. Primero, su área de aplicación incluye no sólo el territorio terrestre, sino también las aguas adyacentes del Golfo de México, el Mar Caribe y los Océanos Atlántico y Pacífico dentro de la jurisdicción de cada una de las Partes.<sup>258</sup> La Convención también expone que una Parte “tomará las medidas apropiadas y necesarias” para regular las embarcaciones bajo su bandera en alta mar.<sup>259</sup> Así la Convención Interamericana para las Tortugas Marinas se hace parte del grupo continuamente creciente de tratados que requieren la regulación de actividades de pesca en alta mar.<sup>260</sup> Segundo, la Convención Interamericana para las Tortugas Marinas incluye varias disposiciones importantes para su protección y la de sus hábitats.

##### 5.4.1. Protección del hábitat

La Convención Interamericana para las Tortugas Marinas establece un marco algo confuso para determinar el ámbito preciso de las obligaciones de las Partes para proteger el hábitat de las tortugas marinas. El Artículo IV *requiere* que las Partes tomen medidas para proteger, conservar y, si es necesario, restaurar los hábitats de las tortugas marinas y sus sitios de anidación, *como lo dispone el Anexo II*.<sup>261</sup> El Anexo II, sin embargo reemplaza el lenguaje obligatorio del Artículo IV con lenguaje discrecional: el Anexo II requiere que las Partes “*consideren*” adoptar medidas para proteger y conservar tortugas marinas.<sup>262</sup> Estas medidas pueden incluir evaluaciones de los impactos ambientales de las actividades que puedan afectar los hábitats de las tortugas marinas, manejo y regulación de actividades en las playas y el establecimiento de áreas protegidas.<sup>263</sup> Por lo menos, las Partes tienen que restringir las actividades humanas “en la medida de lo posible”, que podrían “afectar gravemente” a las tortugas marinas, especialmente durante los períodos de reproducción, anidación y migración.<sup>264</sup> El lenguaje que califica “en la medida de lo posible” pone en duda el alcance de la obligación, pero la prohibición de afectar seriamente las tortugas marinas, incluyendo su hábitat, parece ser única entre los tratados.

La falta de incluir provisiones más específicas para el hábitat en el contexto de la Convención podría impedir severamente la eficacia de la Convención. Sin embar-

go, las Partes pueden adoptar disposiciones de conservación y manejo en las Reuniones de las Partes. Hasta que las Partes creen conjuntamente estas medidas adicionales, una Parte mantiene la discreción de implementar medidas que considere apropiadas para la conservación y manejo de tortugas marinas.<sup>265</sup>

#### 5.4.2. Regulación de la captura y el uso de los DETs

La Convención Interamericana para las Tortugas Marinas también prohíbe “la captura, retención o muerte intencionales de las tortugas marinas, así como el comercio doméstico de las mismas, de sus huevos, partes o productos”.<sup>266</sup> Como el Protocolo SPAW, la Convención Interamericana para las Tortugas Marinas va más allá del control del comercio internacional y entra al comercio doméstico y captura. Porque estas provisiones causaron debates intensos y algunas delegaciones quisieron asegurar la capacidad de permitir algunos usos domésticos,<sup>267</sup> la Convención tiene excepciones. Por ejemplo, cada Parte puede permitir unilateralmente la captura y el comercio doméstico de tortugas marinas y sus huevos, partes y productos para satisfacer las “necesidades económicas de subsistencia de comunidades tradicionales”.<sup>268</sup> Un Comité Consultivo de la Convención, conformado por representantes de las Partes así como también por tres representantes de la comunidad científica, tres del sector privado y tres de las organizaciones no gubernamentales,<sup>269</sup> proveerá recomendaciones en cuanto a, entre otras cosas, la/ las excepción(es) que la Parte respectiva tiene que tomar en cuenta.<sup>270</sup> Además, una Parte que permite una excepción tiene que establecer un programa de manejo que incluya límites a los niveles de captura intencional y tiene que proveer la información relativa a dicho proyecto de manejo.<sup>271</sup>

Las Partes también tienen que regular las actividades de la pesca para reducir, “al mínimo posible”, la captura o la muerte incidental de tortugas marinas mediante la “regulación apropiada”, incluyendo los dispositivos excluidores de tortugas (DETs).<sup>272</sup> De hecho, la Convención exige a las embarcaciones camaroneras de las Partes que operan dentro del Área de la Convención “el uso de los dispositivos excluidores de tortugas (DETs) recomendados, instalados adecuadamente y en funcionamiento”.<sup>273</sup>

La Convención incluye excepciones al requisito de DETs para embarcaciones camaroneras de arrastre cuyas redes son recogidas exclusivamente a mano, o para embarcaciones camaroneras de arrastre para las cuales no se han desarrollado DETs. Si una Parte concede tal clase de excepción, tiene que adoptar otras medidas para reducir la mortalidad de tortugas marinas que son igualmente eficaces y no debilitan los esfuerzos de conservar y recuperar las poblaciones de tortugas marinas.<sup>274</sup> Una Parte también tiene que conceder una excepción al requisito de DETs para embarcaciones camaroneras de arrastre que usan un arte de pesca que ha sido demostrado que no presenta el riesgo de mortalidad incidental de tortugas marinas o está operando bajo condiciones para las cuales hay poca posibilidad de interacción con

tortugas marinas.<sup>275</sup> Para estas excepciones, una Parte tiene que proveer evidencia científica que demuestra la falta de riesgo, o posibilidad de interacción con tortugas marinas.<sup>276</sup> También existen excepciones para embarcaciones camaroneras de arrastre que están conduciendo investigaciones científicas y en áreas donde la presencia de algas, plantas marinas u otras condiciones especiales hace impracticable el uso de los DETs.<sup>277</sup>

#### 5.4.3. Seguimiento y cumplimiento

La Convención Interamericana para las Tortugas Marinas establece mecanismos de seguimiento y cumplimiento bastante rigurosos. Primero, establece una Conferencia de las Partes para cada uno de los primeros tres años desde que la Convención está en vigencia.<sup>278</sup> Las reuniones regularmente programadas permiten que las Partes evalúen el nivel de implementación y aplicación de las metas y mecanismos de una convención e identifiquen las debilidades de la misma. Sin embargo, no parece probable que la primera Conferencia de las Partes se reúna dentro de un año desde que la Convención entró en vigencia el 2 de Mayo del 2001. La Convención también crea un Comité Consultivo para, entre otras cosas, evaluar informes anuales<sup>279</sup> y reportes relacionados con los impactos ambientales, socioeconómicos y culturales en las comunidades afectadas por la aplicación de la Convención.<sup>280</sup> Cada Parte puede elegir un representante al Comité Consultivo y las Partes tienen que designar, por consenso, tres representantes de la comunidad científica, tres del sector privado y tres de las organizaciones no gubernamentales.<sup>281</sup> La Convención también establece un Comité Científico para evaluar el impacto ambiental sobre las tortugas marinas y sus hábitats de actividades como operaciones de pesca, desarrollo costero y la contaminación, así como también examinar y, según proceda, evaluar investigaciones sobre tortugas marinas objeto de esta Convención.<sup>282</sup> El Comité Científico también formula recomendaciones para la protección y conservación de tortugas marinas y sus hábitats, así como también para asuntos científicos y técnicos a solicitud de alguna Parte con respecto a asuntos específicos en relación con esta Convención, entre otras cosas.<sup>283</sup>

La Convención Interamericana para las Tortugas Marinas requiere que las Partes preparen informes anuales,<sup>284</sup> los cuales han demostrado ser un medio eficaz para lograr mayor cumplimiento de las obligaciones internacionales.<sup>285</sup> El informe anual tiene que incluir una descripción general del programa de una Parte para proteger y conservar las tortugas marinas y sus hábitats, incluyendo cualquiera de las leyes y regulaciones, y un resumen de las acciones que se han tomado, y sus resultados, para implementar medidas para la conservación y protección de tortugas marinas y sus hábitats, tales como la educación, las investigaciones científicas, la educación ambiental y otras actividades.<sup>286</sup> Las Partes también tienen que incluir en el informe anual un reporte detallado que describa algunas excepciones permitidas, incluyendo el seguimiento y las medidas de mitigación y el número de



tortugas, nidos y huevos, así como también los hábitats de tortugas marinas, afectados por las excepciones.<sup>287</sup> Las Partes también están requeridas de establecer un programa para asegurar el seguimiento y la observación de las medidas de conservación que fueron adoptadas de conformidad con la Convención.<sup>288</sup> Este programa de seguimiento y observación deberá incluir, “según proceda”, la participación de los observadores.<sup>289</sup>

#### 5.4.4. Conclusión

La Convención Interamericana para las Tortugas Marinas es un primer intento prometedor para tratar las amenazas a las tortugas marinas de una forma amplia. El comercio doméstico está prohibido y el ámbito geográfico incluye tanto hábitats terrestres como marinos de tortugas marinas. La Convención también requiere el uso de DETs en embarcaciones camaroneras de arrastre a menos que las condiciones justifiquen una excepción. La Convención contiene algunas debilidades, específicamente en el área de la conservación de hábitats terrestres y marinos y el desarrollo de planes de manejo para la protección y conservación de tortugas marinas. Aunque la Convención no crea obligaciones específicas para la conservación del hábitat, sí anima a las Partes a tomar cualquier acción que desee para conservar el hábitat. La Convención sugiere, pero no demanda, el desarrollo de planes regionales de manejo. Cualquier acción para proteger y conservar tortugas marinas debería enfocarse en actividades coordinadas entre los países que comparten poblaciones de tortugas marinas, especialmente con relación a la conservación de hábitats. El desarrollo de un plan regional de manejo parecería ser esencial para proteger las poblaciones compartidas de tortugas marinas en la toda la región.

### 6. Conclusiones

Bajo el actual derecho internacional consuetudinario y los acuerdos ambientales internacionales, las tortugas marinas no están protegidas en toda su área de distribución. En la actualidad, solamente la CITES controla eficazmente una amenaza a las tortugas marinas —el comercio internacional—. Pero ninguna ley o acuerdo demanda la protección del hábitat de las tortugas marinas o regula todas las actividades de pesca de una manera que prevenga o controle la captura incidental y la muerte de las tortugas marinas. También, varios tratados animan la creación de áreas protegidas, tales como el Convenio de Biodiversidad,<sup>290</sup> la CMS<sup>291</sup> y la Convención del Hemisferio Occidental.<sup>292</sup> Sin embargo, estos tratados a menudo crean obligaciones generales para conservar la diversidad biológica o las especies y requieren que las Partes implementen estas obligaciones “según proceda” o “en la medida de lo posible”. Estas obligaciones cualitativas generales, a menudo conducen a una implementación ineficiente. Además, muchos tratados permiten, como lo opuesto a requerir, la regulación de las artes de pesca, tales como el Convenio de Biodiversidad<sup>293</sup> y la CMS.<sup>294</sup>



Sin embargo, dos acuerdos vinculantes que han entrado recientemente en vigencia, el Protocolo SPAW y la Convención Interamericana para las Tortugas Marinas, ofrecen enfoques regionales prometedores para la protección de las tortugas marinas. Ambos tratan de manera amplia la protección de los hábitats y las especies.<sup>295</sup> Sin embargo, el Protocolo SPAW no protege el hábitat terrestre a menos que una Parte específicamente acepte regularlo. De forma similar, la Convención Interamericana para las Tortugas Marinas se esfuerza por tratar específicamente los problemas de las tortugas marinas, pero la Convención falla en imponer obligaciones significativas sobre las Partes para la conservación del hábitat. No obstante, ambos acuerdos tienen disposiciones estrictas en relación con la protección de las tortugas marinas. Ambos prohíben la matanza intencional y el comercio doméstico de las especies enlistadas y ambas actualmente incluyen todas las especies de tortugas marinas que se encuentran en la región. Quizás la disposición más trascendental de la Convención Interamericana para las Tortugas Marinas es su requerimiento para que virtualmente todas las embarcaciones camaroneras de arrastre de las Partes utilicen los DETs.<sup>296</sup>

Los dos Memorandos de Entendimiento en relación con las tortugas marinas desarrollados de conformidad con la CMS también proveen oportunidades únicas para la conservación y manejo regional de las tortugas marinas.<sup>297</sup> Si están implementados de una manera significativa, los MdE y sus amplios planes de conservación, los cuales incluyen una lista detallada de actividades concretas, ofrecen gran esperanza para la conservación y manejo de las tortugas marinas en las regiones afectadas. Sin embargo, estos MdE no son vinculantes.

En razón de estos recientes desarrollos regionales, los prospectos para la conservación y manejo de tortugas marinas parecen mucho más brillantes que hace sólo cinco años. La prueba del tiempo determinará si estos enfoques regionales y la implementación de los mismos son suficientes para proteger y recuperar las tortugas marinas y sus hábitats.

## Notas

- 1 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 1803 (XVII) (14 de dic., 1962); véase también Declaration of the Right to Development, United Nations General Assembly, Resolución 41/128 (4 de dic., 1986). Véase también Convenio sobre la Diversidad Biológica, 5 de Junio, 1992, 31 I.L.M. 818 (1992) [de aquí en adelante “Convenio de Biodiversidad”]; Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Principio 2, 14 de Junio, 1992, U. N. Doc. A/CONF.151/5/Rev.1 (1992), reimpresso en 31 I.L.M. 876 (1992) [de aquí en adelante “Declaración de Río”]; Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Principio 21, 16 de Junio, 1972, U.N. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (1972) [de aquí en adelante “Declaración de Estocolmo”].
- 2 Este principio de derecho internacional consuetudinario ha sido codificado en la Convención sobre el Derecho del Mar. United Nations Law of the Sea, Dec. 2, 1982, art. 56, U.N. Doc. A/CONF.

- 62/122, reimpresso en 21 I.L.M. 1261 [de aquí en adelante “Convención sobre el Derecho del Mar de 1982”].
- 3 Véase Cyril de Klemm, *Migratory Species in International Law*, 29 NATURAL RES. J. 935, 938 (1989).
  - 4 Véase, ej., *Trail Smelter Case (United States v. Canada)*, Tribunal Arbitral, 1941, 3 UN REP. INT’L ARB. AWARDS (1941); *Corfu Channel Case (U.K. v. Albania)*, 1949 I.C.J. 24; Declaración de Estocolmo, *supra* nota 1, en Principio 21; Declaración de Río, *supra* nota 1, en Principio 2.
  - 5 Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en arts. 87(2), 116-119.
  - 6 de Klemm, *supra* nota 3, en 949.
  - 7 *Id.*
  - 8 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, 3 de Marzo de 1973, art. III, 27 U.S.T 1087, 993 U.N.T.S. 243 [de aquí en adelante “CITES”].
  - 9 Convenio de Biodiversidad, *supra* nota 1.
  - 10 Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, 3 de Junio, 1979, reimpresso en 19 I.L.M. 15 (Bonn, 1979, en vigor 1983) [de aquí en adelante “CMS”].
  - 11 Protocolo relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, 18 de Enero, 1990 [de aquí en adelante “Protocolo SPAW”]. El Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, 24 de Marzo, 1983, reimpresso en 22 I.L.M. 221 (1983) [de aquí en adelante el “Convenio de Cartagena”].
  - 12 Véase Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, 2 de Mayo, 2001, [de aquí en adelante “Convención Interamericana para las Tortugas Marinas”].
  - α [Véase el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
  - 13 Porque este artículo se enfoca en el uso de mecanismos multilaterales para la protección de las tortugas marinas y su hábitat, no se dirige al asunto de usar restricciones unilaterales en la importación de camarones u otros productos para animar a otros países a adoptar medidas para la conservación de tortugas marinas, incluyendo el uso de dispositivos excluidores de tortugas (DETs). Este asunto ha sido dirigido a través de procedimientos de resolución de disputas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En primer lugar, un panel de resolución de discusiones decidió que las restricciones para importación en los EE.UU sobre camarones de países que, generalmente, no requieren el uso de DETs sobre barcos de pesca de camarones constituyeron una violación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/R (15 de Mayo, 1998). En una apelación, el Órgano de Apelación decidió que la manera en la cual los Estados Unidos aplicó tales restricciones constituyó una discriminación arbitraria y no justificable y por eso no consistente con los criterios para una exención a las reglas del GATT. WT/DS58/AB/R, AB-1998-4 (12 de oct., 1998). Subsecuentemente, Malasia pidió una revisión de cambios que los Estados Unidos había hecho a sus regulaciones “camarón/tortuga” porque Malasia creía que tales regulaciones todavía no estaban conformes al GATT. Un panel y entonces el Órgano de Apelación decidió que las restricciones de los EE.UU fueron válidas, en cuanto a una excepción ambiental. Basaron su conclusión en el hecho que los Estados Unidos había aplicado las restricciones de importación de una manera no arbitraria, porque procuró, entre otras cosas, negociar de buena fe un acuerdo internacional con Malasia y otros países de Asia Sur Oriental que habían introducido la disputa inicial. Reporte del Panel, WT/DS58/AB/RW (15 de Junio, 2001); Reporte del Órgano de Apelación, WT/DS58/AB/RW, AB-2001-4 (Oct. 22, 2001). Se puede leer esta decisión como que permite sanciones de comercio para el propósito de aplicar medidas de conservación que habían sido acordadas en otros tratados internacionales. Para un análisis más detallado de la relación entre acuerdos ambientales multilaterales y el GATT y WTO, véase Chris Wold, *Multilateral Environmental Agreements and the GATT: Conflict and Resolution?* 26 ENVTL. L. 841 (1996); Sali Bache, *Turtles, Tuna and Treaties: Strengthening the Links between International Fisheries Management and Marine Species Conservation*, 5 J. INT’L WILDLIFE L & POL’Y 49-64 (2002).

- 14 Este artículo excluye de su revisión varios acuerdos regionales de pesquerías que se podrían relacionar con la conservación de las tortugas marinas, especialmente con respecto a la mortalidad de las tortugas marinas causada por la captura incidental [“bycatch” en inglés]. Véase ej., Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, 21 de Mayo, 1998, 1998 U.S.T. Lexis 149, accesible en <http://www.iattc.org/idcp.htm>; [Véase también sitio web en español: <<http://www.iattc.org/IDCPSPN.htm>>; nota de la traductora]; Convención Interamericana de Atún Tropical, 31 de Mayo, 1949, U.S.T. 230, T.I.A.S. 2044, accesible en <http://www.iattc.org/>; [véase también sitio web en español: <<http://www.iattc.org/HomeSPN.htm>>; nota de la traductora]. Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico, 14 de Mayo, 1966, 673 U.N.T.S. 63, 20 U.S.T. 2887, accesible en <<http://www.iccat.es/>>; Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico nororiental, 24 de Oct., 1978, 1978 U.S.T. LEXIS 315, reimpresso en 19 INTERNATIONAL LEGAL MATERIALS 830, accesible en [www.nafo.ca/about/convention.htm](http://www.nafo.ca/about/convention.htm); [véase sitio web actual: <<http://www.nafo.ca/about/frames/about.html>>; nota de la traductora]; Convención de la Agencia de Pesquerías del Foro del Pacífico Sur, 10 de Julio, 1979, reimpresso en 2 OCEAN YEARBOOK 578 (1980); UN Doc. FAO Fisheries Report No. 293, 201-204 (1983); International Environmental Law – Multilateral Treaties, N. B2UB7/VI/82), accesible en <http://www.ffa.int>; Convención para la Conservación del Atún de Aleta Azul del Sur, 10 de Mayo de 1993, Austl.-Japan-N.Z., reimpresso en División para Asuntos del Océano y el Derecho del Mar, Oficina de Asuntos Legales de la ONU, Law of the Sea Bulletin No. 26, Oct. 1994, en 57, accesible en <http://www.home.aone.net.au/ccsbt/conventi.html>; [Véase sitio web actual: <<http://www.ccsbt.org/docs/about.html>>; nota de la traductora].
- 15 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 1803 (XVII) (14 de dic., 1962); véase también Declaración del Derecho al Desarrollo, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 41/128 (4 de dic., 1986).
- 16 Convenio de Biodiversidad, *supra* nota 1, en art. 3; véase también Declaración de Río, *supra* nota 1, en Principio 2; Declaración de Estocolmo, *supra* nota 1, en Principio 21.
- 17 Convenio de Biodiversidad, *supra* nota 1, en art. 3; Declaración de Río, *supra* nota 1, en Principio 2; Declaración de Estocolmo; *supra* nota 1, en Principio 21.
- 18 Véase ej., Trail Smelter Arbitration, *supra* nota 4; Corfu Channel Case, *supra* nota 4; Lac Lanoux Arbitration, (España v. Francia) XII R.I.A.A. 281 (1957). Véase generalmente D. Hunter, J. Salzman, y D.Zaelke, INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY 419-428 (2d. ed. 1998).
- 19 Véase 2 Restatement of the Foreign Relations Law of the United States § 601(2)(a)[de aquí en adelante “Restatement of the Foreign Relations Law”].
- 20 Declaración de Río; *supra* nota 1, en Principio 2; Declaración de Estocolmo; *supra* nota 1, en Principio 21. La Corte Internacional de Justicia también ha dicho:

La existencia de una obligación general de los Estados de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción y control respeten al medio ambiente de otros Estados o de otras áreas fuera del control nacional ahora es parte del corpus del derecho internacional relacionado al medio ambiente.

The Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1996 I.C.J. 226, en parr. 29-30.

- 21 Véase 2 Restatement of the Foreign Relations Law, *supra* nota 19, en § 601(2)(b).
- 22 Véase id. en § 601, Comentario C.
- 23 Véase Convenio de Biodiversidad, *supra* nota 1, en art. 3; Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2 en art. 193.
- 24 Véase 2 Restatement of the Foreign Relations Law, *supra* nota 19, en § 601(3).
- 25 Hay varias maneras de determinar las fronteras exactas del mar territorial. Usando el método de “línea base normal”, el “mar territorial” es un área que no excede 12 millas náuticas extendiendo

- de la “línea de marea baja a lo largo de la costa como está marcada en cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado costero”. Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en arts. 3, 4.
- 26 Véase *supra* Sección 2.1 (que discute la doctrina de la responsabilidad del Estado).
- 27 Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en arts. 17-19.
- 28 La ZEE está definida como un área que no se extiende “más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial”. *Id.* en art. 57. Así, aunque las ZEEs a menudo están referidas como “zonas de 200 millas”, en realidad son zonas de 188 millas, porque, presumiendo que un Estado costero ha designado el máximo permisible para el mar territorial, están medidas desde el borde costero [sic –debe decir: desde el lado mar adentro–, ed.] del mar territorial de 12 millas.
- 29 *Id.* en arts. 56(1)(a), 56(3).
- 30 *Id.* en art. 61(1).
- 31 *Id.* en art. 61(2).
- 32 *Id.* en art. 61(3).
- 33 *Id.*
- 34 *Id.* en art. 61(4).
- 35 *Id.*
- 36 *Id.* en art. 61(2).
- 37 *Id.* en art. 73(1).
- 38 Louis Henkin, *Law for the Changing Sea*, en *USES OF THE SEA* 69, 70-71 (Gullion ed. 1968).
- 39 Convención sobre la Alta Mar, art. 2, 29 de Abril, 1958, 450 U.N.T.S. 82, 13 U.S.T. 2312, T.I.A.S. No. 5200 (entró en vigor el 30 de sept., 1962). La Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 añadió dos libertades nuevas, la libertad de investigaciones científicas y la libertad de construir islas artificiales y otras instalaciones. Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en art. 87.
- 40 W. T. Burke, *Unregulated High Seas Fishing and Ocean Governance*, en *FREEDOM FOR THE SEAS IN THE 21ST CENTURY: OCEAN GOVERNANCE AND ENVIRONMENTAL HARMONY* 235, 242 (J. M. Van Dyke et al., eds., 1993).
- 41 *Fisheries Jurisdiction Case (United Kingdom v. Iceland)*, 1974 I.C.J. 3, 31, parr. 72 (Merits). Véase también Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos vivos de Alta Mar, 1958, art. 2, U.N. Doc. A/CONF.13/L.53 (1958).
- 42 Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en art. 116.
- 43 *Id.* en art. 118.
- 44 *Id.* en art. 119(1)(a). Tales medidas tienen que tomar en cuenta los factores ambientales y económicos, incluyendo las necesidades especiales de Estados en desarrollo, las modalidades de pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera normas mínimas internacionales generalmente recomendadas. *Id.*
- 45 *Id.* en art. 119(1)(b).
- 46 de Klemm, *supra* nota 3, en 938.
- 47 E.L. Miles y W.T. Burke, *Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea Arising from New Fisheries Conflicts: The Problem of Straddling Stocks*, 20 *OCEAN DEV. & INT’L L.* 343, 351 (1989).
- 48 Véase *supra* Sección 2.1 (que discute la doctrina de la responsabilidad de un Estado).
- 49 Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en art. 61(2).
- 50 *Id.* en 61(4).
- 51 *Id.* en art. 61(3).
- 52 *Id.* en arts. 118, 119.
- 53 de Klemm, *supra* nota 3, en 939.

54 *Id.*

55 Estos conceptos podrían ser considerados como ley internacional o como derecho internacional consuetudinario o principios generales del derecho internacional, dos fuentes de derecho público internacional. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, 24 de Octubre, 1945, art. 38(1), Y.B.U.N. 1052, 59 Stat. 1031, T.S. No. 993 (1945). El estatuto identifica cuatro fuentes de derecho público internacional: convenciones internacionales, derecho consuetudinario, principios generales de la ley reconocidos por naciones “civilizadas”, y decisiones judiciales o los escritos de los especialistas en derecho internacional más calificados. *Id.* El derecho internacional consuetudinario está encontrado por determinar las prácticas del Estado y *opinio juris*, el reconocimiento por un Estado de una obligación legal internacional. Al contrario, principios generales de la ley son encontrados a través de la determinación si los sistemas legales mayores del mundo han adoptado una norma legal.

Sin embargo, a menudo existe debate en cuanto a si un nuevo principio está surgiendo como ley internacional o existe como derecho internacional. Véase generalmente Hunter et al., *supra* nota 18, en 310-346. Para una revisión interesante de las complejidades del derecho internacional consuetudinario versus los principios generales de la ley, véase *Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, *Separate Opinion of Judge Weeramantry*, I.C.J. <<http://www.ucj.cij.org>>, sept. 1997 (en la cual el Juez Weeramantry no identifica claramente si el derecho internacional del desarrollo sostenible constituye una norma del derecho internacional consuetudinario o un principio general del derecho internacional).

β [El nombre oficial en español de este instrumento es: “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”, Doc. A/CONF.164/37 del 8 de Septiembre de 1995; Véase también sitio web: <[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_fish\\_stocks.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm)>. En base a esta información, aquí se usa la frase “población transzonal” como traducción de “straddling stock”; nota de la traductora].

56 Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en art. 63.

57 Artículo 63(1) de la Convención sobre el Derecho de Mar de 1982 estipula:

Quando la misma población o poblaciones de especies asociadas se presentan dentro de las zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños, estos Estados procurarán, directamente o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales, acordar las medidas necesarias para coordinar y asegurar la conservación y el manejo de dichas poblaciones sin perjuicio de las demás disposiciones de esta Parte. [En el texto oficial de la Convención se traduce “coastal” como “riberaño”, sin embargo en esta publicación se usará el término “costero”, excepto al transcribir del texto oficial; nota de la traductora].

58 Artículo 63(2) la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 estipula:

Quando tanto en la zona económica exclusiva como en un área más allá de ésta y adyacente a ella se encuentren la misma población o poblaciones de especies asociadas, el Estado riberaño y los Estados que pesquen esas poblaciones en el área adyacente procurarán, directamente o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales, acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en el área adyacente.

59 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 Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, art. 6 y Anexo II, Doc de las N.U. A/CONF.164/37 (8 de sept., 1995)[de aquí en adelante “Acuerdo de Poblaciones Transzonales”].

60 *Id.* en art. 6(5).

- 61 *Id.* en art. 20(6). Artículo 18(3) también requiere que el Estado del pabellón establezca regulaciones que requieren que sus embarcaciones de pesca en alta mar presenten licencias y otros permisos de pescar “en la demanda de inspecciones por una persona debidamente autorizada”.
- 62 *Id.* en arts. 21, 22.
- 63 Acuerdo sobre Poblaciones de Peces Transzonales define “peces” incluyendo moluscos y crustáceos, aunque esta definición no necesariamente excluye tortugas marinas, cetáceos, esponjas y otras especies marinas que tradicionalmente han sido “pescados”. *Id.* en art. 1(1)(c).
- 64 Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en art. 63.
- 65 *Id.* en art. 64.
- 66 *Id.* en art. 66.
- 67 *Id.* en art. 67(1)-(3).
- 68 *Id.* en art. 67(3).
- 69 Véase, ej., 66 Fed. Reg. 29934 (4 de Junio, 2001).
- 70 Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en art. 63(2).
- 71 *Id.* en art. 116(b).
- 72 *Id.* en art. 56.
- 73 Burke, *supra* nota 40, en 247.
- 74 Véase Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States, UNEP Doc. IG. 12/2, reimpreso en 4 ENVTL. POL’Y & L. 48 (1979) [de aquí en adelante “Principios para Recursos Naturales Compartidos”]; Estados Miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sur Oriental, Acuerdo sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, art. 19, 9 de Julio, 1985, reimpreso en *International Environmental Law – Multilateral Agreements* (Eric Schmidt Verlag, ed.) en 985:51 [de aquí en adelante “Acuerdo ASEAN”].
- 75 Acuerdo ASEAN, *supra* nota 74, en art. 19(1); Principios para Recursos Naturales Compartidos, *supra* nota 74, en art. 1.
- 76 Acuerdo ASEAN, *supra* nota 74, en arts. 19(2)(d)-(g), 19(3); Principios para Recursos Naturales Compartidos, *supra* nota 74, en Principios 5, 6, 8, 9.
- 77 Estatutos para Derechos y Deberes Económicos, Resolución de la Asamblea General de la ONU 3281, Capítulo II, art. 3 (12 de dic., 1974).
- 78 Véase Principios para Recursos Naturales Compartidos, *supra* nota 74.
- 79 Acuerdo ASEAN, *supra* nota 74.
- 80 Acuerdo ASEAN, *supra* nota 74, en arts. 19(2)(c)-(g), 19(3); Principios para Recursos Naturales Compartidos, *supra* nota 74, en Principios 4, 5, 6, 8, 9.
- 81 Acuerdo ASEAN, *supra* nota 74, en art. 3(b).
- 82 Véase, ej., Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en art. 137 (proclamando el estatus legal del fondo profundo del mar y diciendo que “todos los derechos sobre los recursos... [del fondo profundo del mar] pertenecen a toda la humanidad...”).
- 83 *Id.* en art. 140. Para una sinopsis excelente del patrimonio de la humanidad, véase N.J. Schrijver, *Permanent Sovereignty over Natural Resources Versus the Common Heritage of Mankind*, en *INTERNATIONAL LAW AND DEVELOPMENT* 93-99 (1988).
- 84 Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies, 27 de Enero, 1967, 610 U.N.T.S. 205 (1967), reimpreso en 6 I.L.M. 386 (1967) (la exploración y explotación de la luna y otros cuerpos celestes se llevarán a cabo para el beneficio y en el interés de todos los países y que estas áreas serán la providencia de toda la humanidad).
- 85 Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en art. 137. La Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 dice: “Ningún Estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre parte alguna [del fondo del mar profundo] o sus recursos” y “Todos los derechos sobre los recursos [del fondo profundo del mar] pertenecen a toda la humanidad”. *Id.*



- 86 Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, 16 de nov., 1972, U.K.T.S. 2 (1985), 27 U.S.T. 37 (1972), reimpreso en 11 I.L.M. 1358 (1972). Esta Convención estipula que “el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo... [y] bienes del patrimonio cultural y natural... necesitan ser conservados como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera”. *Id.* en Preámulo, parr. 2, 6. Sin embargo, estos sitios de patrimonio cultural y natural están sujetos a medidas de manejo nacionales, no internacionales. Así que, no es exactamente correcto llamar los sitios designados en conformidad con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural como recursos del patrimonio común de la humanidad.
- 87 Véase Schrijver, *supra* nota 83, en 98 (citando algunos estudiosos quienes creen que la doctrina es una norma perentoria y otros quienes la consideran como una doctrina “muerta”). Véase también B. Larschan y B. Brennan, *The Common Heritage of Mankind Principle in International Law*, 21 COLUM. J. TRANSNAT'L. L. 305, 306 (1983).
- 88 La información biológica necesaria incluye el tamaño de la población de la especie y su área de distribución geográfica. CITES, *supra* nota 8, en art. II(1), (2); CITES, “Resolución de Conferencia” 9.24, adoptada en la Novena Reunión de la Conferencia de las Partes (1994).
- 89 Para enlistar alguna especie en alguno de los Apéndices, la información de comercio es relevante, pero evidencia que una especie que ya se está comerciando no está requerida. Las Partes pueden enlistar una especie si “puede estar” afectada por el comercio. CITES, *supra* nota 8, en art. II(1). Las Partes pueden enlistar una especie en el Apéndice II si va a volverse amenazada a menos que el comercio esté restringido. *Id.* en art. II(2); Véase también CITES, Resolución de Conferencia 9.24, parr. (b), adoptado en la Novena Reunión de la Conferencia de las Partes (1994) (diciendo que una especie “puede estar” afectada por el comercio si “hay una *potencial* demanda internacional para especímenes” (énfasis añadido). Para el texto de las resoluciones de la CITES, véase <http://www.cites.org>.
- 90 CITES, *supra* nota 8, en arts. II, XV, XVI. Una “especie” es definida para incluir poblaciones geográficamente separadas. Así que, miembros vulnerables de una especie pueden ser protegidos mientras que el comercio de poblaciones más sanas está permitido. *Id.* en art. I(a).
- 91 *Id.* en art. II(1). Esta lista de aproximadamente 800 especies incluye el elefante africano, el rinoceronte negro, el orangután y el árbol de “monkey-puzzle” [*Araucaria araucana*; nota de la traductora], así como también todas las especies de tortugas marinas. Véase 50 C.F.R. § 23.23 (dispone una lista de todas las especies incluidas en los Apéndices de la CITES).
- 92 CITES, Resolución de Conferencia 5.10, adoptada en la Quinta Reunión de la Conferencia de las Partes (1985).
- 93 Las especies del Apéndice II son las que “si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación a menos que el comercio en especímenes de dichas especies esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar la utilización incompatible con su supervivencia”. CITES, *supra* nota 9, en art. II(2)(a). También incluye especies que se parecen o tienen partes que se parecen a otras especies enlistadas o sus partes. *Id.* en art. II(2)(b). El Apéndice II puede contener hasta 35,000 especies, incluyendo el hipopótamo enano, el aligátor americano y cientos de especies de orquídeas. Véase 50 C.F.R. § 23.23 (provee una lista de todas las especies incluidas en los Apéndices de la CITES).
- 94 CITES, *supra* nota 8, en arts. IV(2)(a), IV(6)(a).
- 95 El Apéndice III incluye especies que un país ha identificado como “sometidas a reglamentación dentro de su jurisdicción con el objeto de prevenir o restringir su explotación, y que necesitan la cooperación de otras Partes en el control de su comercio”. CITES, *supra* nota 8, en arts. II(3), V. Una reciente resolución recomienda que una Parte asegure primero que tiene regulaciones adecuadas para prevenir o restringir la explotación de la especie en cuestión y que sus medidas de

- aplicación nacional son adecuadas para implementar las regulaciones. CITES, Resolución de Conferencia 9.25, adoptada en la Novena Reunión de la Conferencia de las Partes (1994).
- 96 Véase 50 C.F.R. § 23.23 (dispone de una lista de todas las especies incluidas en los Apéndices de la CITES y la fecha en que fueron incluidas).
- 97 CITES, *supra* nota 8, en art. I(b).
- 98 *Id.* en art. XV(3).
- 99 El 20 de Marzo, 1991, los Departamentos del Interior y Comercio certificaron a Japón bajo la Enmienda de Pelly, 22 U.S.C. § 1978, por disminuir la eficacia de la CITES, por su comercio continuado de las tortugas marinas en peligro de extinción. Una vez que una nación ha sido certificada bajo la Pelly, el Presidente pueda imponer sanciones de comercio contra ella. Cuando Estados Unidos certificó a Japón, Japón anunció el 19 de Junio, 1991 que limitaría en gran parte las importaciones de tortugas de carey entre tal fecha y diciembre 1992, terminar todo comercio en tortugas marinas hasta diciembre 1992 y sacar su reserva para tortugas de carey hasta 1994. Véase 57 Fed. Reg. 7774 (4 de Marzo, 1992). Estados Unidos nunca impuso sanciones contra Japón; la amenaza de sanciones aparentemente fue suficiente para convencer a Japón de sacar su reserva. Para una discusión de la compatibilidad de tales sanciones de comercio con las reglas de la Organización Mundial de Comercio, véase *supra* nota 13.
- γ [El término “ranching”, aquí se traduce como “cría en granja”; este concepto es distinto del término “farming” traducido aquí como “crianza en cautiverio”; Véase *infra* 114; nota de la traductora].
- 100 Véase *infra* Sección 4.1.2 (discutiendo directrices para granjas).
- 101 CITES, *supra* nota 8, en arts. III, IV, V.
- 102 *Id.* en art. III(3), III(5).
- 103 *Id.* en art. IV.
- 104 *Id.* en art. V.
- 105 “‘Introducción del mar’ significa transportación adentro de un Estado de especímenes de cualquier especie que fueren sacados del medio ambiente marino no bajo la jurisdicción de algún Estado”. *Id.* en art. I(e).
- 106 *Id.* en art. III(2)(d).
- 107 *Id.* en art. III(5).
- 108 *Id.* en arts. III(3), III(5).
- 109 CITES, Resolución 5.10 de la Conferencia, adoptada en la Quinta Reunión de la Conferencia de las Partes (1985).
- 110 CITES, *supra* nota 8, en arts. III(2), IV(2).
- 111 *Id.* en art. IV(6).
- 112 *Id.* en arts. III(4), IV(5). Esta disposición fue omitida porque la “conclusión de no detrimento” fue hecha cuando el espécimen fue exportado originalmente. Las Partes presumieron, quizás incorrectamente, que las re-exportaciones no causarían daño adicional a las especies.
- 113 *Id.* en art. V(2). Si un espécimen enlistado en el Apéndice III procedente de un país que no enlista la especie, se requiere un “certificado de origen”. *Id.* en art. V(3). Si una especie del Apéndice III está siendo re-exportada, se requiere un “certificado de re-exportación” diciendo que el espécimen está siendo re-exportado. *Id.* en art. V(4).
- 114 CITES, Resolución de Conferencia 11.16, adoptada en la Undécima Reunión de la Conferencia de las Partes (2000). La cría en granja es diferente que la crianza en cautiverio. La crianza en cautiverio involucra tomar individuos del medio silvestre y establecer poblaciones criadas en cautividad que no son dependientes de tomar individuos adicionales del medio silvestre. Véase CITES, *supra* nota 8, en art. VII(4); CITES, Resolución de Conferencia 10.16 (Rev.), adoptada en la Décima Reunión de la Conferencia de las Partes (1997). Para el texto de resoluciones de la CITES, véase <http://www.cites.org>
- 115 CITES, Resolución de Conferencia 9.20 (Rev.), adoptada en la Novena Reunión de la Conferencia de las Partes (1994).



- 116 Resolución de Conf. 11.16, *supra* nota 114.  
117 *Id.*  
118 *Id.*  
119 CITES, Resolución de Conf. 9.20 (Rev.), preámbulo, *supra* nota 115.  
120 *Id.* en Anexo.  
121 *Id.* en Anexo, parr. 1(A).  
122 *Id.* en Anexo, parr. 1(B).  
123 *Id.* en Anexo, parr. 1(C).  
124 *Id.* en Anexo, parr. 2.  
125 *Id.* en Anexo, parr. 3.  
126 *Id.*  
127 *Id.* en Anexo, parr. 4.  
128 *Id.* en Anexo, parr. 2.  
129 Resolución de Conf. 11.16, *supra* nota 114.  
130 Véase D.S. Favre, *INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES: A GUIDE TO CITES 208* (1989).  
δ [El texto oficial en español de la Resolución dice: “la estimación del porcentaje de la producción de la población silvestre que se captura para el establecimiento de cría en granjas”; nota de la traductora].  
131 Resolución de Conf. 11.16, *supra* nota 114.  
132 *Id.*  
ε [El texto oficial en español de la recomendación numerada con literal c) de la Resolución dice: “...que prepare una propuesta de transferencia de la población en cuestión nuevamente al Apéndice I”; nota de la traductora].  
133 Convenio de Biodiversidad, *supra* nota 1.  
134 *Id.* en art. 1. Un tercer objetivo es compartir equitativamente los beneficios del uso de los recursos genéticos.  
135 *Id.* en art. 2.  
136 Véase C. Wold, *The Biodiversity Convention and Existing International Environmental Agreements: Opportunities for Synergy* Humane Society de los Estados Unidos (1995) (donde describe colaboraciones institucionales potenciales entre el Convenio de Biodiversidad y otros acuerdos) (archivo del autor).  
137 Convenio de Biodiversidad, *supra* nota 1, en art. 6(a).  
138 *Id.* en art. 6(b).  
139 *Id.* en art. 7.  
140 *Id.* en art. 14.  
141 *Id.* en art. 8(d).  
142 Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, *supra* nota 2, en art. 61(2).  
143 Convenio de Biodiversidad, *supra* nota 1, en art. 8(a).  
144 *Id.* en art. 8(b).  
145 “Recursos biológicos” incluyen los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de uso o valor actual o potencial para la humanidad. *Id.* en art. 2.  
146 *Id.* en art. 8(c).  
147 *Id.* en art. 8(f).  
148 *Id.*  
149 *Id.* en art. 8(k).  
150 *Id.* en art. 10(c).  
151 *Id.* en art. 8(j).  
152 Decisión, UNEP/CBD/COP/2/CW/L.21/Rev.1.

- 153 *Id.*
- 154 *Id.*
- 155 El manejo integrado de áreas marinas y costeras “es un proceso participativo de toma de decisiones para prevenir, controlar o mitigar impactos adversos de actividades humanas en el medio ambiente marino y costero, y para contribuir a la restauración de áreas costeras degradadas. Esto involucra a todos los actores claves, incluyendo: los que toman las decisiones en los sectores públicos y privados; dueños, gerentes y usuarios de recursos; organizaciones no gubernamentales; y el público general”. Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (SBSTTA), 1ª Reunión, sept. 1995, en 52.
- 156 Decisión, UNEP/CBD/COP/2/CW/L.21/Rev.1.
- 157 Convenio de Biodiversidad, *supra* nota 1, en art. 5.
- 158 *Id.* en art. 14(c).
- 159 CMS, *supra* nota 10.
- 160 *Id.* en arts. II, III.
- 161 *Id.* en art. III(1).
- 162 CMS distingue entre “ACUERDOS” para especies del Apéndice II y “acuerdos” para especies no incluidas en el Apéndice II. Alguna confusión ha sido creada en el transcurso de los años en cuanto a la manera correcta de distinguir entre estos dos documentos. Primero, el texto oficial de la CMS, artículo IV(4) tiene un error de imprenta en “acuerdos” como “ACUERDOS”, un error que fue reconocido en la Resolución de la Conferencia de las Partes, 2.2. Véase Simon Lyster, *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*, 29 NATURAL RESOURCES J. 979, 992, n. 42 (1989). También, varias versiones en inglés de la CMS, incluyendo la que se refiere como el texto oficial por la Secretaría de la CMS en su sitio de internet, ahora hacen referencia a “ACUERDOS” como “Acuerdos”. Las versiones oficiales en francés y español de la CMS siguen usando la formulación antigua: ACCORDS/accords y ACUERDOS/acuerdos, respectivamente. Véase <http://www.wcmc.org.uk/cms/>. [EL sitio web actual para la CMS es: <<http://www.cms.int>>; nota de la traductora]
- 163 CMS, *supra* nota 10, en art. I(1)(h). Esta amplia definición de “Estados del Área de Distribución”, que incluye jurisdicción sobre embarcaciones de bandera en alta mar, requiere que las Partes regulen sus embarcaciones y ciudadanos en alta mar, donde las tortugas marinas pasan una parte de sus vidas.
- 164 Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental; Memorándum de Entendimiento Relativo a las Medidas de Conservación de las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África. Estos dos acuerdos pueden ser encontrados en: <http://www.wcmc.org.uk/cms/>. [Los sitios web actuales para estos acuerdos son: <[http://www.cms.int/species/iosea/IOSEAturtle\\_bkgd.htm](http://www.cms.int/species/iosea/IOSEAturtle_bkgd.htm)> y <[http://cms.int/species/africa\\_turtle/AFRICAturtle\\_bkgd.htm](http://cms.int/species/africa_turtle/AFRICAturtle_bkgd.htm)>, respectivamente; nota de la traductora].
- 165 CMS, *supra* nota 10, en art. III(4)(a).
- 166 *Id.* en art. III(4)(b).
- 167 *Id.* en art. III(4)(c).
- 168 *Id.* en art. IV(5). “Tomando” se define como “tomando, cazando, pescando, capturando, hostigando, matando deliberadamente o intentando participar en cualquier conducta semejante”. *Id.* en art. I(1)(i).
- 169 Lyster, *supra* nota 162, en 988 diciendo que “es justo concluir que el artículo III(5) impone un deber legal en las Partes que son Estados del Área de Distribución de la tortuga lora [*Lepidochelys kempii*] de prohibir el uso de arrastreros de camarones en áreas donde acude la tortuga a menos que los arrastreros tengan ‘dispositivos excluidores de tortugas’”.
- 170 CMS, *supra* nota 10, en III(5).
- 171 *Id.*

- 172 *Id.* en art. III(7).
- 173 *Id.* en art. IV(3).
- 174 Especies migratorias están definidas como “la población entera o alguna parte geográficamente separada de la población de cualquier especie o taxón inferior de animales silvestres, una proporción de la cuyos miembros cruce cíclica y previsiblemente una o más fronteras nacionales jurisdiccionales”. *Id.* at art. I(1)(a).
- 175 *Id.* en art. V(1).
- 176 *Id.* en art. V(2).
- 177 *Id.* en art. V(4)(a).
- 178 *Id.* en art. V(4)(b).
- 179 *Id.* en art. V(4)(c).
- 180 *Id.* en art. V(4)(d).
- 181 *Id.* en art. V(4)(e).
- 182 *Id.* en art. V(5).
- 183 *Id.* en art. IV(4)(énfasis añadido).
- 184 La Secretaría escribe: “Bajo la categoría de ‘acuerdo’, la cobertura geográfica no tiene que extender a la zona de migración entera de la especie en cuestión, tampoco la especie tiene que ser enlistada en el Apéndice II de la Convención; la especie no tiene que estar dentro de la definición limitada de ‘migratoria’”. CMS, *A Guide to Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals* 3 (Junio 1996).
- 185 Conversación telefónica con D. Hykle, Secretaría de la CMS (feb. 1996).
- 186 Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental; Memorándum de Entendimiento relativo a las Medidas de Conservación de las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África. Estos dos acuerdos pueden ser encontrados en: <http://www.wcmc.org.uk/cms>. [También accesibles en: <http://www.cms.int>]. Véase asimismo los documentos pertinentes al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 187 Acta final de la Reunión de Negociación para Adoptar el texto del Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental, accesible en <http://www.wcmc.org.uk/cms>. Información sobre el MdE de las Tortugas Marinas del Océano Índico y Asia Sur Oriental, accesible en [http://www.wcmc.org.uk/cms/IOSEAturtle\\_bkgd.htm](http://www.wcmc.org.uk/cms/IOSEAturtle_bkgd.htm). [El sitio web actual de este memorándum es: <http://www.ioseaturtles.org/>; nota de la traductora].
- 188 Plan de Conservación y Manejo, accesible en <http://www.wcmc.org.uk/cms>. [El sitio web actual es: [http://www.ioseaturtles.org/official\\_texts.php](http://www.ioseaturtles.org/official_texts.php); véase también el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 189 Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental, accesible en <http://www.wcmc.org.uk/cms>. [El sitio web actual es: [http://www.ioseaturtles.org/official\\_texts.php](http://www.ioseaturtles.org/official_texts.php); nota de la traductora].
- 190 Plan de Conservación y Manejo, accesible en <http://www.wcmc.org.uk/cms>. [El sitio web actual: [http://www.ioseaturtles.org/official\\_texts.php](http://www.ioseaturtles.org/official_texts.php); véase también el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 191 Memorándum de Entendimiento Relativo a las Medidas de Conservación para las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África, accesible en <http://www.wcmc.org.uk/cms>. [El sitio web actual de este memorándum es: [http://www.intfish.net/treaties/turtles\\_mou1.htm](http://www.intfish.net/treaties/turtles_mou1.htm); véase también el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 192 Plan de Conservación (Borrador: noviembre 2000), accesible en <http://www.wcmc.org.uk/cms>. [Véase sitio web actual: [http://www.cms.int/species/africa\\_turtle/AFRICAturtle\\_cmp.htm](http://www.cms.int/species/africa_turtle/AFRICAturtle_cmp.htm); nota de la traductora].

- 193 Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la Preservación de la Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental, 12 de oct., 1940, 161 U.N.T.S. 193, U.S.T. 981, 56 Stat. 1374 [de aquí en adelante la Convención del Hemisferio Occidental].
- 194 *Id.* en art. I.
- 195 *Id.* en arts. I(4), IV.
- 196 *Id.* en arts. I(1), III.
- 197 *Id.* en arts. I(2), IV.
- 198 *Id.* en art. II(1).
- 199 *Id.* en art. II(2).
- 200 *Id.* en arts. III, IV.
- 201 *Id.* en art. V.
- 202 Los Estados Unidos enlistó la tortuga marina en 1967 como “periferal” sin definir el término. Entrevista telefónica con H. Raffaele, Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los EE.UU., Oficial del Programa del Hemisferio Occidental (6 de Marzo, 1996).
- 203 Convención del Hemisferio Occidental, *supra* nota 193, en art. VIII.
- 204 *Id.* en art. IX.
- 205 *Id.* en art. VI.
- 206 Véase K. Rogers y Dr. J.A. Moore, *Revitalizing the Convention on Nature Protection and Wild Life Preservation in the Western Hemisphere: Might Awakening a Visionary but “Sleeping” Treaty Be the Key to Preserving Biodiversity and Threatened Areas in the Americas?*, 36 HARV. INT’L L. J. 465, 474-478 (1995) (describe la implementación por las Partes de, y la implementación no consistente con, la Convención del Hemisferio Occidental).
- 207 *Id.*
- 208 Protocolo SPAW, *supra* nota 11.
- 209 Convención de Cartagena, *supra* nota 11.
- 210 Véase <http://grid2.cr.usgs.gov/cepnet/law/cartnut.html>.
- 211 “Especies en peligro” son especies, subespecies o sus poblaciones que “están en peligro de extinción en toda o en parte de su área de distribución y cuya supervivencia es poco probable si continúan los factores que la amenazan”. Protocolo SPAW, *supra* nota 11, en art. 1(f).
- 212 “Especies amenazadas” son especies, subespecies o parte de su población “con probabilidades de convertirse en especies en peligro de extinción en el futuro previsible en todas o parte de sus áreas de distribución, si los factores que causan su disminución numérica o la degradación de sus hábitats continúan presentándose” o que son naturalmente raras y “con posibilidades reales o potenciales de verse sujetas a una disminución y posible peligro de extinción”. *Id.* en art. 1(g).
- 213 “Especies protegidas” son especies o subespecies o sus poblaciones que están protegidas conforme al artículo 10 del Protocolo SPAW. *Id.* en art. 1(h).
- 214 “Especies endémicas” son especies o subespecies o sus poblaciones “cuya distribución se limita a un área geográfica particular”. *Id.* en art. 1(i).
- 215 *Id.* en arts. 4, 5, 6.
- 216 *Id.* en art. 7.
- 217 *Id.* en art. 10.
- 218 *Id.* arts. 1(j)-(l), 11(1).
- 219 *Id.* en art. 2. La “Región del Gran Caribe” incluye el “medio marino del Golfo de México, el Mar Caribe y las zonas adyacentes del Océano Atlántico, al sur de los 30 grados de latitud norte y dentro de las 200 millas marinas de las costas atlánticas” de las Partes. El Convenio de Cartagena, *supra* nota 11, en art. 2(1); véase Protocolo SPAW, *supra* nota 11, en art. 1(c), (incorporando por referencia la definición del Convenio de Cartagena de la “Región del Gran Caribe”).
- 220 Protocolo SPAW, *supra* nota 11, en art. 1(c)(ii).
- 221 El Artículo 3(1) del Protocolo SPAW describe específicamente tres áreas en las cuales las Partes tienen que implementar el Protocolo: (1) en la “Región del Gran Caribe” como está definida por el

Convenio de Cartagena y el Protocolo SPAW; (2) en áreas en las cuales las Partes ejercían derechos soberanos; y (3) en áreas en las cuales tiene “jurisdicción”. *Id.* en art. 3(1). Porque los Estados tienen jurisdicción sobre sus embarcaciones de bandera en alta mar, los Estados que son Partes del Protocolo SPAW tienen que asegurar que sus embarcaciones de bandera cumplan con el Protocolo SPAW cuando estén en alta mar.

222 *Id.* en art. 3(2).

223 *Id.* en arts. 3(2), 5(2)(c).

224 *Id.* en art. 3(3).

225 *Id.* en art. 4(1).

226 *Id.* en art. 4(2)(a)-(d).

227 *Id.* en art. 5(1).

228 *Id.* en art. 5(2).

229 *Id.* en art. 5(2)(a).

230 *Id.* en art. 5(2)(b).

231 *Id.* en art. 5(2)(d), 5(2)(j).

232 *Id.* en art. 5(2)(e).

233 *Id.* en art. 5(2)(k)-(l).

234 *Id.* en art. 6(2)(1).

235 *Id.* en art. 6(2)(b).

236 *Id.* en art. 6(2)(e).

237 *Id.* en art. 10(1).

238 *Id.* en art. 10(1).

239 *Id.* en art. 10(2).

240 Los lechos de pastos marinos han estado disminuyendo desde 1940 debido a la polución y daño por hélices y anclas de barcos. La Florida, por ejemplo, ha perdido más de un tercio de sus pastos marinos originales.

<http://www.cccturtle.org/brackish.htm#beds>.

241 SPAW, *supra* nota 12, en art. 10(3)(a).

242 *Id.* en art. 10(3)(b).

243 *Id.* en art. 10(5).

244 *Id.* en art. 7.

245 Véase *id.* en arts. 1(j)-(l) (se refiere a “las categorías definidas en Artículo 1”, el cual incluye especies en peligro, amenazadas, protegidas y endémicas).

246 *Id.* en art. 11(1).

247 Véase <http://www.cep.unep.org/pubs/legislation/spawannxs.txt>.

248 La Oficial del Programa para el Protocolo SPAW no estaba consciente de esta discrepancia. Ella cree que los Anexos probablemente incluirán especies amenazadas y en peligro de extinción de preocupación regional. Las especies endémicas son de preocupación nacional, porque tienen zonas de distribución muy restringidas. Las especies protegidas están discutidas en el Artículo 10 en relación con las medidas nacionales. Entrevista telefónica con Alessandra Vanzella, Oficial del Programa para el Protocolo SPAW, Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (28 de feb., 1996).

249 Los Anexos al Protocolo SPAW se pueden encontrar en <<http://www.cep.unep.org/pubs/legislation/spawannxs.txt>>. Véase también Senate Treaty Doc. No. 5, 103 Congress, 1st Session, at 42 (1993).

250 Protocolo SPAW, *supra* nota 11, en art. 11(1)(b)(i).

251 *Id.* en art. 11(1)(b)(ii).

252 *Id.* en art. 10(3)(a)-(b).

253 *Id.* en art. 11(1)(b).

- 254 *Id.* en art. 11(2).
- 255 *Id.* en art. 11(3).
- 256 Chris Wold, *Legal Assessment of Compatibility Issues between the Protocol Concerning Specially Protected Areas and Wildlife (SPAW) to the Cartagena Convention and the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)* (15 sept., 1999); L. Condorelli y L. B. de Chazournes, *Legal Assessment of "Compatibility" Issues Between the Protocol Concerning Specially Protected Areas and Wildlife (SPAW) to the Cartagena Convention and the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (15 de sept., 1999); C. Shine, *Legal Issues To Be Resolved Regarding SPAW/CITES Compatibility* (27 de sept., 1999). Para las tres opiniones, véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, UNEP(DEC/CAR IG.17/INF.6 (febrero 2000), accesible en: <http://www.cep.unep.org/pubs/meetingreports/SPAW%20COP/SPAW%20COP.htm>
- 257 Convención Interamericana para las Tortugas Marinas, *supra* nota 12.
- 258 *Id.* en art. III.
- 259 *Id.* en art. IV(1)(b).
- 260 Véase C. Wold et al., *A Review of Monitoring, Control, and Surveillance Programs of International Fisheries Agreements with a View to the IWC's Inspection and Observation Scheme of the RMS* (2 de dic., 2000) (revisando las estrategias de inspección y cumplimiento de diez organizaciones internacionales de pesca, algunas de las cuales permiten inspección y abordaje en alta mar) (en archivo con el autor).
- 261 Convención Interamericana para las Tortugas Marinas, *supra* note 12, en art. IV(2)(d).
- 262 *Id.* en Anexo II.
- 263 *Id.*
- 264 *Id.* en art. IV(2)(c).
- 265 La Convención Interamericana para las Tortugas Marinas dice: "Cada Parte tomará las medidas apropiadas y necesarias, de conformidad con el derecho internacional y sobre la base de los datos científicos más fidedignos disponibles, para la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de sus hábitats". *Id.* en art. IV(1).
- 266 *Id.* en art. IV(2)(a).
- 267 Entrevista telefónica con Marydele Donnelly, Grupo de Especialistas en Tortugas Marinas y miembro de la delegación de los EE.UU. en las negociaciones (22 de feb., 1996).
- 268 Convención Interamericana para las Tortugas Marinas, *supra* nota 12, en art. IV(3)(a).
- 269 *Id.* en art. VII(1).
- 270 *Id.* en art. IV(3)(a).
- 271 *Id.* en art. IV(3)(b).
- 272 *Id.* en art. IV(2)(h).
- 273 *Id.* en Anexo III(3).
- 274 *Id.* en Anexo III(4)(a).
- 275 *Id.* en Anexo III(4)(b).
- 276 *Id.* en Anexo III(4).
- 277 *Id.* en Anexo III(4)(c)-(d).
- 278 *Id.* en art. V.
- 279 *Id.* en art. VII(2)(a).
- 280 *Id.* en art. VII(2)(c).
- 281 *Id.* en art. VII(1).
- 282 *Id.* en art. VIII(a)-(b).
- 283 *Id.* en art. VIII(d)-(e).
- 284 *Id.* en art. XI.
- 285 Por ejemplo, el Comité de Implementación del Protocolo de Montreal ha sancionado a las Partes por fallar en el cumplimiento de las obligaciones de reportes del Protocolo de Montreal. Estas san-

ciones han ocasionado un mejor cumplimiento. D. G. Victor, *The Operation and Effectiveness of the Montreal Protocol's Non-Compliance Procedure*, en *THE IMPLEMENTATION AND EFFECTIVENESS OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COMMITMENTS* 137 (D. G. Victor, K. Raustiala y E. B. Skonikoff, eds., 1998). Además, los Estados prefieren no tener sus fracasos destacados en Conferencias de las Partes. Los Informes anuales ayudan a asegurar que reporten su falta de conformidad con las obligaciones convencionales en públicas Conferencias de las Partes.

286 Convención Interamericana para las Tortugas Marinas, *supra* nota 12, en Anexo IV(a)-(c).

287 *Id.* en art. XI(1) y Anexo IV(d).

288 *Id.* en art. IX.

289 *Id.* en art. IX(2).

290 Véase *supra* Sección 4.2.2.

291 Véase *supra* Sección 5.1.

292 Véase *supra* Sección 5.2.

293 Véase *supra* Sección 4.2.2.

294 Véase *supra* Sección 5.1.

295 Véase *supra* Sección 5.4.4.

296 Véase *supra* Sección 5.4.2.

297 Véase *supra* Sección 5.1.3.





# TORTUGAS, ATÚN Y TRATADOS: FORTALECIENDO LOS ENLACES ENTRE EL MANEJO DE LAS PESQUERÍAS INTERNACIONALES Y LA CONSERVACIÓN DE ESPECIES MARINAS

SALI JAYNE BACHE\*

## 1. Introducción

Tradicionalmente el manejo interjurisdiccional de especies marinas que no son peces ha sido considerado en el ámbito de los acuerdos ambientales multilaterales (AAMs o “MEAs”, por sus siglas en inglés). En los últimos diez a 15 años se ha visto una alteración lenta de esta asignación de responsabilidad, concomitante con un incrementado entendimiento que la amenaza primaria a la vida silvestre marina es a través de su interacción con el hombre. Una, si no la mayor, causa de mortalidad de la vida silvestre causada por los seres humanos es la captura incidental en artes de pesca. Reconociendo esta conexión, las Organizaciones del Manejo Regional de Pesquerías (OMRPs o “RFMOs”, por sus siglas en inglés) han acordado aumentar la atención a los impactos ecológicos más amplios de las pesquerías —especialmente la cuestión de la captura incidental de la vida silvestre marina—.

El término captura incidental (“bycatch” en inglés) es usado para describir la captura no intencional de peces no-objetivo y especies que no son peces durante las operaciones de pesca.<sup>1</sup> “Bycatch” se refiere también comúnmente a la “captura incidental” o “no-objetivo” y en el ámbito internacional se refiere a especies “ecológicamente relacionadas” o “asociadas” y “dependientes”.<sup>2</sup> Hasta el presente, el enfoque ha sido la amenaza a la vida silvestre sobre las aves marinas, los cetáceos y las tortugas marinas.

El problema de la captura incidental no controlada y escalada, como la sobrepesca, surgió en gran parte debido al rápido desarrollo de las tecnologías para la pesca,<sup>3</sup> el crecimiento de las pesquerías comerciales y la falta de un avance paralelo en la regulación para prevenir los efectos ambientales adversos.<sup>4</sup> Esto es verdad

---

\* Investigadora Asociada.  
sbache@posoffice.utas.edu.au  
School of Government, University of Tasmania, PO Box 358, Cronulla NSW 2230, Australia

tanto en las aguas nacionales como en alta mar. Ahora existe un reconocimiento universal de la necesidad de una pesca más selectiva para reducir la captura de especies no objetivo. A pesar de ese consenso en principio, ningún enfoque coordinado para lograr esta meta ha sido establecido en el ámbito internacional. En cambio, este enfoque ha sido incorporado individualmente en las OMRPs y los acuerdos de conservación. Tradicionalmente, estos dos tipos de acuerdos han ignorado casi virtualmente la existencia del otro grupo, a pesar de su naturaleza paralela y complementaria. Sin embargo, ha habido un movimiento reciente hacia un enfoque más considerado y coordinado de los esfuerzos para la mitigación de la captura incidental internacional.

Conectado con estas dos clases de acuerdos está un tercer sector, el de los acuerdos basados en el comercio. Medidas de comercio han sido usadas como un medio de extender la política de conservación doméstica a Estados extranjeros y como una herramienta con la cual implementar acuerdos para la pesca y conservación regional. Su uso ha sido materia de debate y controversia en una variedad de foros, en particular en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las preocupaciones sobre la captura de tortugas marinas se han presentado en los tres ámbitos. Han sido materia de acuerdos internacionales específicos, de sanciones unilaterales y una controversia de largo plazo en la OMC, y, más recientemente, un enfoque de las autoridades de las pesquerías nacionales y regionales. Este estudio considera varios acuerdos integrados y aislados, y contempla la futura dirección de la comunidad internacional con relación a los impactos ambientales de la pesca, con un enfoque sobre la mitigación de la captura incidental y las implicaciones para la conservación y el manejo de las tortugas marinas en el futuro.

## 2. Captura incidental –¿por qué hay preocupación?–

La cuestión de la captura incidental surgió simultáneamente con la noción de las “especies prohibidas”, es decir, una especie cuya captura está impedida a uno o más tipos de artes de pesca o pesquerías, debido ya sea a su estatus como especie protegida, o a su reserva exclusiva a través de una asignación regulatoria para la captura por otra pesquería o tipo de arte de pesca.

La captura incidental es un asunto de preocupación por una variedad de razones.<sup>5</sup> Primero, existe la cuestión de la amenaza que representa para la integridad del ecosistema y la diversidad marina –aspectos claves incluyen la necesidad de evitar la extinción de las especies, reconstruir poblaciones reducidas y retener la estructura y función básica de un ecosistema–. También hay argumentos sociológicos relacionados al manejo de los océanos para el uso múltiple, que incluye la minimización de “desperdicio” en las pesquerías, sin considerar si la especie es o no considerada como carismática o comercialmente importante. Finalmente, hay un fuerte interés en mantener la viabilidad de las pesquerías considerando su importancia económica para muchas naciones.

El manejo de los recursos marinos vivos se considera como la prerrogativa de un Estado dentro de sus aguas. Para los Estados litorales, esto significa que están otorgados con derechos y responsabilidad concomitante para las pesquerías y otras especies marinas vivas hasta 200 millas náuticas, o el margen de su zona económica exclusiva (ZEE). Más allá de esta área se considera como alta mar donde las naciones son responsables por las acciones de las embarcaciones que usan su bandera, y en algunos casos específicos los Estados han legislado para restringir o prohibir ciertas acciones por sus ciudadanos más allá de su jurisdicción física.

El manejo coordinado de recursos vivos en alta mar está siendo más y más reconocido como el deber de las Organizaciones de Manejo Regional de las Pesquerías (OMRPs), a quienes ha sido asignada esta tarea. Bajo el Acuerdo sobre las Poblaciones “Stocks”<sup>α</sup> de Peces<sup>6</sup> (FSA, por sus siglas en inglés), el cual entró en vigor recientemente, las OMRPs tienen un interés legítimo y están en su mayor parte bajo la responsabilidad de la regulación de las actividades de pesquería para las especies que están incluidas bajo una de las tres categorías: recursos de alta mar; especies altamente migratorias; y poblaciones de peces transzonales.

Una gama de tratados y acuerdos internacionales les conceden la responsabilidad directa e implícita a los gobiernos y las OMRPs de minimizar la captura incidental de las especies que son particularmente vulnerables a reducción causada por las actividades humanas.

### 3. La captura incidental bajo los acuerdos de la conservación

La primera política mundial concertada enfocada en la captura incidental de la vida silvestre marina fue la Resolución sobre Pesca con redes de deriva de la Asamblea General de las Naciones Unidas.<sup>7</sup> Los pasos hacia esta resolución comenzaron con una prohibición en 1986 sobre el uso de redes de deriva de gran escala en las aguas de Australia,<sup>8</sup> la cual fue modificada y adoptada por los Estados del Pacífico del Sur (la Convención de Wellington) al año siguiente.<sup>9</sup> Entonces el asunto fue abandonado por estos países y los EE.UU en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esto culminó en 1989 y 1991 con resoluciones que prohibieron el uso de redes de deriva de gran escala en alta mar, una acción que se encontró necesaria en razón del alto nivel de captura incidental que se causó.<sup>10</sup> Desde entonces, las preocupaciones sobre la captura han permanecido firmemente en la agenda internacional.<sup>11</sup>

Acción internacional sobre la captura incidental ha sido formulada bajo una serie de acuerdos sobre la conservación. Aunque estos acuerdos intentan reglamentar una variedad de impactos humanos sobre la vida silvestre marina, la captura incidental se ve más como una amenaza central a la supervivencia de muchas especies de la vida silvestre marina,<sup>12</sup> y como resultado se está dando alta prioridad a estos acuerdos.

El principal instrumento en este contexto es la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS, por sus siglas en

inglés, o la Convención de Bonn).<sup>13</sup> La CMS fue creada como respuesta a la reconocida necesidad de tomar acciones particulares para conservar y proteger especies migratorias, y prevenir que tales especies lleguen a estar en peligro. La CMS fue concluida en 1979 y entró en vigor en 1983; sin embargo, inicialmente ganó una reputación como una “convención de papel”. Sin embargo, ha recibido mucho más atención en los años 1990s, con todos los acuerdos de su Artículo IV entrando en vigencia durante aquella década y los años subsiguientes.

Bajo la CMS, las especies pueden ser enumeradas bajo una de dos provisiones. El Apéndice 1 es para especies reservadas clasificadas como en peligro, y aparte de cuando las excepciones del Artículo III se aplican, la “toma” de estas especies está prohibida. Además, los Estados del área de distribución tienen que intentar tomar acciones para estimular la recuperación de tales especies y manejar las amenazas que les afectan. El Apéndice 2 está reservado para las especies que tienen un estatus de conservación no favorable, y bajo el Artículo IV, los Estados están animados a crear acuerdos (tales como los que se esbozan abajo) que beneficiarán a los animales migratorios.<sup>14</sup>

Los Acuerdos formados bajo el Artículo IV están abiertos a todos los Estados del área de distribución, no sólo los signatarios de la CMS. Con relación a las especies marinas, un Estado de la zona de distribución incluye un país cuyas embarcaciones de bandera pescan en alta mar en el área en cuestión, aun si no tiene territorio en tal región.<sup>15</sup> Más recientemente, los acuerdos también han sido abiertos a otros Estados que no tienen ni territorio ni operaciones pesqueras en la región, pero que puedan tener alguna capacidad e interés en la implementación del acuerdo y la conservación de las especies en cuestión. Esto ha ocurrido en el caso de los Estados Unidos, que ha participado activamente en la negociación del Memorándum de Entendimiento (MdE) sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental (IOSEA, por sus siglas en inglés) <sup>16</sup>, y es uno de los signatarios originales.

Como se reportó en uno de los boletines trimestrales recientes de la Secretaría, la CMS está dirigiendo más atención a las especies marinas<sup>17</sup>. En la Conferencia de las Partes de 1999, las Partes pasaron una Resolución sobre la captura incidental.<sup>18</sup> La Resolución destaca la amenaza presentada por la captura incidental de aves marinas, tortugas marinas, mamíferos marinos y cetáceos. Reafirma la obligación para todas las Partes de reducir la captura incidental de especies migratorias, e invita a las Partes Contratantes, la Secretaría y al Consejo Científico a emprender varias actividades relacionadas a la mitigación de la captura incidental.

Después del establecimiento de los dos acuerdos sobre los cetáceos —en los mares Báltico y del Norte y los mares Mediterráneo y Negro—<sup>19</sup> los instrumentos de la CMS ahora se extienden más para cubrir, entre otras cosas, las tortugas marinas de la costa Atlántica de África, y albatros y petreles a nivel mundial. Todos estos acuerdos sobre la vida silvestre marina tienen un enfoque substancial en los asuntos relacionados a la captura incidental. Por ejemplo, atención considerable se ha pres-

tado a las soluciones potenciales del asunto de la captura incidental bajo el Acuerdo sobre la Conservación de los Cetáceos de los Mares Báltico y del Norte (ASCOBANS, por sus siglas en inglés). Bajo este acuerdo, el registro de observaciones de delfines y los datos de captura incidental han dado el incentivo para el establecimiento de un esquema parecido al que fue aplicado para minimizar la captura incidental de mamíferos marinos en los EE.UU.<sup>20</sup> Ahora está pendiente que la Unión Europea adopte esta iniciativa como un componente de sus esfuerzos para reformar la Política Común de las Pesquerías.<sup>21</sup>

El asunto de la captura incidental también está dado con considerable atención en el acuerdo de la vida silvestre marina de la CMS recientemente concluido, el IOSEA. Bajo el adjunto Plan de Conservación y Manejo, los Estados se dedican a minimizar las causas directas e indirectas de la mortalidad de las tortugas marinas, uno de las cuales es la reducción de la captura incidental y la mortalidad de tortugas marinas en el transcurso de las actividades de pesca. Esto se logrará a través del desarrollo de artes de pesca y técnicas para minimizar la captura incidental, el establecimiento de programas de capacitación y procedimientos de inspección, intercambio de información y asistencia técnica, y mejor enlace y coordinación con los órganos de manejo de las pesquerías y la industria pesquera.<sup>22</sup>

Sin embargo, no todas las convenciones sobre la vida silvestre están formadas bajo los auspicios de la CMS. Esto es particularmente el caso en los continentes Americanos Norte y Sur donde la asociación con la convención matriz CMS es extremadamente limitada.<sup>23</sup> De interés especial en cuanto a la conservación de la vida silvestre marina en esta región es la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de Tortugas Marinas (IAC, por sus siglas en inglés). La IAC surgió como respuesta directa al problema de captura incidental particular, el de la captura de tortugas en barcos de arrastre de camarones. Los EE.UU habían extendido su política doméstica a través de embargos de comercio, y el descontento considerable que se generó en la región resultó al transcurso del tiempo en un deseo general de una solución negociada al problema.

Al haber recibido su octava ratificación algunos meses antes, la IAC entró en vigencia el 2 de Mayo del 2001. En tal momento, había avanzado de su enfoque inicial en el uso de Dispositivos de Exclusión de Tortugas (DETs). El objetivo primario de la IAC es “promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de los hábitats de los cuales dependen, basándose en los datos científicos más fidedignos, considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de las Partes”.<sup>24</sup> Esto se aplica a la tierra de cada Parte; áreas marítimas donde las Partes ejercen jurisdicción sobre otros recursos vivos marinos; y sus embarcaciones de bandera en alta mar. De ahí que las únicas operaciones que no están cubiertas sean las que se hacen en las aguas de naciones que no son signatarias o por embarcaciones que usan una bandera de una nación que no es signataria en alta mar. Con relación a eso, es necesario notar que las restricciones geográficas limitan la posibilidad de ser Parte a la IAC a “Estados en las Américas”, sien-

do estos países de Norte, Centro y Sudamérica y el Mar Caribe, así como también otros Estados que tienen territorios continentales o insulares en esta región. De ahí que, otras naciones pesqueras de aguas distantes que puedan capturar incidentalmente tortugas marinas en operaciones en estas regiones, como palangres de atún de Japón, no pueden ser Partes de la IAC.

La Convención en su etapa temprana fue enérgicamente criticada por su fuerte enfoque sobre la captura de tortugas marinas por la captura en redes de arrastre y el uso de DETs.<sup>25</sup> A través de cuatro rondas de negociaciones ésta evolucionó a un tratado que ahora considera un gran ámbito de asuntos concernientes a tortugas marinas, incluyendo: las diferencias culturales y sociopolíticas entre Estados; la necesidad para actividades cooperativas bi- y multi-laterales; el papel vital de la ciencia; y necesidades para la conservación del hábitat. Aunque el tratado menciona de una manera general el impacto que produce sobre las tortugas marinas una serie de métodos de pesca, solamente la captura incidental por pesca de arrastre de camarones está considerada de forma explícita. Otros métodos de pesca que tienen impactos adversos sobre las tortugas marinas, que incluyen redes de cerco, redes agalleras, y, tal vez más significativamente, la pesca de palangre, están omitidos.<sup>26</sup> Esto es debido en parte al enfoque inicial en los DETs y los asuntos substanciales de comercio. Además, la magnitud del impacto de la pesca de palangre en las tortugas marinas no había sido ampliamente reconocida en el tiempo de la negociación del acuerdo. Finalmente, las artes de pesca y los métodos para la mitigación de la captura incidental en las pesquerías de palangre no estuvieron desarrollados tan extensivamente como los de la pesca de arrastre. Sin considerar la razón, sin embargo, en el futuro esta omisión de acciones especificadas para mitigación de otros métodos de pesca puede ser un problema significativo para la sobrevivencia de ciertas especies de tortugas marinas.

#### 4. Captura incidental bajo acuerdos de manejo de las pesquerías

Una atención general y explícita está dada a la captura incidental de la vida silvestre marina bajo varios acuerdos internacionales sobre la utilización de recursos y las pesquerías. Estos incluyen la Convención sobre el Derecho del Mar (LOSC, por sus siglas en inglés),<sup>27</sup> el Acuerdo de las Poblaciones de Peces (FSA) y el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>28</sup> y Planes de Acción Internacionales (PAIs) que se crearon bajo tales acuerdos.

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue concluida en 1982, y la LOSC entró en vigor en 1994. Este régimen trata de asuntos relacionados con los océanos y los mares, y provee normas para la reglamentación de todos sus usos. La LOSC incluye provisiones para la conservación y el manejo de recursos vivos marinos tanto en la ZEE como en alta mar. De relevancia particular a la captura incidental dentro de la ZEE es el Artículo 61, sub-párrafo 4, el cual re-

quiere que los Estados costeros tomen en consideración los efectos de las especies asociadas con especies capturadas o dependientes de ellas, con el objetivo de mantener o restaurar poblaciones de tales especies asociadas o dependientes arriba de los niveles a los cuales su reproducción pueda volverse seriamente amenazada. La Parte VII de la LOSC relaciona a la conservación y manejo de recursos vivos en el alta mar. De modo similar esto impone un deber de conservar recursos vivos en alta mar, una vez más se requiere considerar el impacto de actividades sobre especies asociadas o dependientes.

El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces (FSA) fue adoptado en Agosto de 1995 y entró en vigencia al final del 2001 con su décimotercera ratificación. Este tiene el objetivo de asegurar la conservación a largo plazo y la utilización sostenible de poblaciones de peces transzonales y poblaciones de peces altamente migratorios a través de la implementación efectiva de disposiciones relevantes de la LOSC. El FSA impone ciertas obligaciones sobre los Estados en cuanto a la captura incidental, incluyendo que las Partes deben evaluar los impactos de la pesca sobre especies asociadas o dependientes, y la adopción de medidas adecuadas de conservación y manejo para mantener o restaurar poblaciones. Esto incluye la minimización de descargos, desperdicios y captura incidental de especies objetivo y no-objetivo a través de medidas tales como el desarrollo y el uso de artes de pesca y técnicas selectivas. La colección de datos y presentación de informes también son requeridos.

El acuerdo global con la consideración más detallada de captura incidental es el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, el cual no es vinculante. Finalizado y adoptado en Septiembre de 1995, los principios generales del Código de Conducta sugieren que las medidas de manejo de las pesquerías deben asegurar no sólo la protección de especies objetivo sino también de especies no-objetivo, asociadas o dependientes.<sup>29</sup>

Las autoridades de administración de las pesquerías deben promover el desarrollo y uso de artes de pesca selectivos y métodos de operación eficientes.<sup>30</sup> Ejemplos operacionales de la reducción de la captura incidental incluyen el establecimiento de zonas de exclusión o temporadas cerradas, y el uso de medidas técnicas como modificaciones de las artes de pesca. Tanto los Estados como los pescadores están animados a investigar la selectividad de las artes de pesca.<sup>31</sup> Los Estados también deben mejorar su entendimiento del estatus de las pesquerías por medio de la colección de datos apropiados e intercambio de información con grupos pertinentes.<sup>32</sup>

Aquellos asuntos de las pesquerías que son de suficiente alcance y se considera que garantizan una atención más detallada pueden llegar a ser materia de Planes Internacionales de Acción. Los PAIs (Planes de Acción Internacionales) son instrumentos voluntarios no-vinculantes creados bajo el Código de Conducta de la FAO. Ellos se aplican a todos los Estados miembros o no de la FAO y a entidades de pesca que no son Estados. Hasta ahora, cuatro PAIs han sido concluidos para: aves ma-



rinas, tiburones, capacidad pesquera y, más recientemente, pesca ilegal, no reportada y no regulada (IUU, por sus siglas en inglés). El exceso de capacidad de pesca y la pesca ilegal, no reportada y no regulada (IUU) tienen un impacto en los niveles de captura incidental. Si la reducción del exceso de capacidad de pesca se hace en conjunción con una reducción en el esfuerzo de pesca, entonces, dada la relación directa entre el esfuerzo y la captura incidental, el PAI de capacidad pesquera reducirá consecuentemente la captura incidental. Similarmente, la pesca ilegal, no reportada y no regulada, debido a su falta de regulación, tiene un impacto comparativamente alto sobre el medio ambiente y las especies no-objetivo; así que, la eliminación de la pesca IUU resultará en la reducción de la captura incidental de la vida silvestre marina. Sin embargo, son los PAIs que se dirigen a las necesidades de especies particulares (la reducción de la captura incidental de aves marinas en pesca con palangre (PAI-Aves Marinas) y la conservación y manejo de tiburones (PAI-Tiburones)), que claramente tendrán el mayor impacto directo en la política y regulaciones sobre la reducción de captura incidental.<sup>33</sup>

El PAI-Aves Marinas se aplica a los Estados en los cuales las pesquerías de palangre están conducidas por embarcaciones domésticas o extranjeras, y a Estados que conducen pesquerías de palangre en las ZEE de otros Estados o en alta mar. El objetivo de este plan es “reducir la captura incidental de aves marinas en las pesquerías de palangre donde esto ocurre”.<sup>34</sup> El PAI-Aves Marinas establece ciertos procedimientos para los Estados a seguir en la implementación del objetivo del plan. Los Estados están requeridos de evaluar sus pesquerías de palangre para determinar si existe un problema de captura incidental de aves marinas. Se recomienda que los Estados con un problema de captura incidental de aves marinas debieran crear e implementar un Plan Nacional de Acción (PAN). Esto debe incluir medidas “costo eficaces” para reducir la captura incidental de aves marinas en la pesquería de palangre. Los Estados que determinan que no tienen este problema en su pesquería de palangre están animados a revisar esta decisión regularmente y construir e implementar un NPOA-Aves Marinas si se detecta un problema. En una enmienda al PAI-Aves Marinas hay una serie de medios técnicos sugeridos para mitigar la captura incidental de aves marinas, incluyendo el uso de artificios para asustar aves, aparatos para colocar las líneas abajo el agua, prácticas de colocar líneas durante la noche y prácticas en relación a la descarga de desperdicios.

El PAI-Tiburones intenta “asegurar la conservación y manejo de tiburones y su utilización sostenible a largo plazo”.<sup>35</sup> El plan de acción se aplica a los Estados en los cuales los tiburones son capturados y los Estados cuyas embarcaciones de pabellón capturan tiburones en alta mar. Las disposiciones se aplican tanto a la captura de tiburones objetivo y no-objetivo. El PAI-Tiburones requiere que los Estados aseguren la sostenibilidad de las poblaciones de tiburones a través de un proceso semejante al que está bosquejado en el PAI-Aves Marinas. Sugiere que la información a ser incluida en los planes nacionales, y un grupo de metas generales que los planes nacionales de tiburones deberían intentar seguir, incluyendo la minimización de ba-



sura, descargas y captura incidental. Al contrario de la descripción resumida de acciones de mitigación apropiadas en el PAI-Aves Marinas, no hay medidas específicas de mitigación que estén enumeradas en el PAI-Tiburones.

Aunque los PAI/PANs, como el Código de Conducta, no son vinculantes, reportes sobre el progreso realizado se darán cada reunión bienal del Comité de Pesca de la FAO (COFI, por sus siglas en inglés). La implementación nacional de los PANs debería ser revisada por lo menos cada cuatro años con el fin de guiar una evaluación de la eficacia y mejorar los planes. Por cierto, una preocupación muy seria en escoger los PAIs como un instrumento dirigido a los asuntos de la pesquería es el exceso de su uso potencial y la consecuente reducción de su eficacia. Varias ONGs y gobiernos han sugerido un acuerdo parecido a los PAIs existentes como un posible medio por el cual se podría abocar el problema de la captura incidental de tortugas marinas por palangre. Hasta ahora, sin embargo, no ha surgido ningún consenso sobre la mejor manera de manejar este asunto.

Así como recibe consideración a un nivel global, la atención dada a las especies asociadas y dependientes en los foros regionales de pesquerías ha cambiado significativamente desde que la cuestión de la captura del delfín fue presentada en la Comisión Interamericana de Atún Tropical (CIAT) en los 1970s. A pesar de poner en la corriente principal de asuntos de sostenibilidad y ecosistemas, la meta central de las OMRPs sigue siendo la determinación de una captura sostenible y la asignación de una cuota de especies objetivo de los Estados miembros. La conservación de especies asociadas o dependientes o ecológicamente relacionadas sigue siendo una consideración secundaria. Además, la consideración del impacto de las pesquerías dirigidas sobre especies no-objetivo es, a menudo, asumido por un órgano periférico a la Comisión o Conferencia primaria. Por ejemplo, bajo la Convención para la Conservación del Atún de Aleta Azul del Sur (CCSBT, por sus siglas en inglés) un órgano subsidiario, el Grupo de Trabajo sobre Especies Ecológicamente Relacionadas (ERSWG, por sus siglas en inglés)), trata del impacto de la pesquería sobre (primariamente) los albatros y los petreles. Uno de los problemas que podría ocurrir en tal escenario es que puedan surgir dificultades en ponerse de acuerdo sobre medidas de manejo para las especies objetivo, causando demoras en tratar los problemas ecológicos. En este caso, el fracaso en las negociaciones sobre las cuotas de atunes ha significado que el ERSWG no se reúna desde 1998 hasta el final del 2001.

Una iniciativa más exitosa fue la Convención bajo la que se estableció la Comisión Interamericana de Atún Tropical (CIAT).<sup>36</sup> La captura incidental de delfines en el Océano Pacífico Oriental Tropical (ETP, por sus siglas en inglés) es administrada por la Secretaría de la CIAT aunque el asunto está considerado bajo otro tratado, el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (APICD).<sup>37</sup> El APICD fue negociado y entró en vigor en 1999 después de varias décadas de acción incremental para reducir la captura incidental de delfines. La intención de este acuerdo y la de su predecesor el Acuerdo de la Jolla y el enmendado Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (PICD) fue pro-

veer fuerte protección integral y limitar la mortalidad de delfines a niveles muy bajos. El AIDCP extendió esta meta a la eliminación de la mortalidad de delfines en la pesquería.<sup>38</sup>

Elementos claves del AIDCP incluyen el requisito de tener un observador en cada embarcación,<sup>39</sup> y cuotas de captura incidental de delfines asignadas individualmente a embarcaciones de pesca dentro de la flota internacional como parte de un límite estricto de mortalidad anual de delfines.<sup>40</sup> Requisitos adicionales incluyeron la educación y entrenamiento de miembros claves del personal de las embarcaciones, y posesión de equipamiento que permita la liberación ilesa de delfines capturados.<sup>41</sup> El AIDCP también formalizó en el mercado global la creación de un sistema riguroso para rastrear y verificar atún que no haya sido capturado con delfines ('dolphin-safe').<sup>42</sup> Medidas nacionales de implementación y cumplimiento también están establecidas, imponiendo a los Estados la obligación de asegurar el cumplimiento de embarcaciones bajo su jurisdicción y aplicar adecuadamente y castigar violaciones y contravención del AIDCP.<sup>43</sup>

El arreglo de CIAT/AIDCP podría tener un impacto sobre las tortugas marinas de dos maneras: directamente a través del desarrollo de reglas de captura incidental, en particular, para pescadores japoneses de atún en palangre operando bajo el esquema de la CIAT en el ETP. En segundo lugar, es a través de la extensión a otras OMRPs, de todos, o algunos aspectos, de esta forma de cooperación y la reducción de captura incidental basada en incentivos, con atención particular a su utilidad en relación a problemas de captura incidental.

## 5. Minimizando la captura incidental a través de medidas de comercio y la OMC

El uso de medidas de comercio para promover metas de conservación asume dos formas bastante distintas: la imposición de sanciones unilaterales o acción multilateral tomada bajo los auspicios de un acuerdo negociado. Aunque provee un medio útil de ir más allá de una meta de manejo de un recurso natural o de conservación ecológica, medidas de comercio unilaterales y multilaterales también caen bajo el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En este caso, la imposición unilateral del embargo de un producto es un medio usado por un Estado para persuadir a un país extranjero de satisfacer ciertas condiciones ambientales. Estas condiciones tienden a relacionar al proceso de captura o de manufactura de un producto, pero pueden no estar manifestadas en la naturaleza física de tal producto. La captura incidental de la vida silvestre marina es un asunto que ha precipitado el uso de embargos unilaterales de comercio por los Estados Unidos. Los casos más tempranos de la extensión por parte de los Estados Unidos de sus estándares domésticos para los requisitos de captura incidental para naciones extranjeras estuvieron en relación con la captura de delfines en redes de cerco en el Este Tropical del Océano Pacífico.<sup>44</sup> Afectado a través de dos disposiciones del Acta para la Protección de Mamíferos Marinos, el Congreso requirió primero

que las negociaciones fueran asumidas para estimular el desarrollo de una convención internacional, y segundo que los embargos de comercio fueran impuestos sobre el atún importado de naciones que no tuvieran estándares de conservación de delfines iguales a los de los EE.UU.<sup>45</sup> A partir de 1988, un Estado extranjero que quería exportar atún a los EE.UU fue requerido a demostrar que tenía tanto un programa para gobernar la toma de mamíferos marinos en operaciones de las pesquerías, así como índices de mortalidad comparables a los de los operadores domésticos de los EE.UU.<sup>46</sup> En caso que cualquier Estado fuera sujeto a un embargo por más de seis meses, entonces el Secretariado de Comercio estaría requerido de certificar tal hecho al Presidente, lo cual entonces está considerado como certificación también para los propósitos de la Enmienda Pelly. La certificación bajo la Enmienda Pelly puede resultar en una prohibición sobre la importación de todos los productos de pescado y vida silvestre y mercancías derivadas a los EE.UU.<sup>47</sup> Finalmente, el embargo fue aplicado también a naciones “intermediarias”: es decir naciones que fallaron en verificar que ellos habían actuado de forma similar para prohibir la importación de atún de un Estado sometido a la prohibición de los EE.UU.

Al final de 1992, casi 20 naciones fueron embargadas, incluyendo Canadá, Colombia, Ecuador, Francia, Indonesia, Corea, Malasia, Islas Marshall, Antillas Holandesas, Singapur, España, Taiwán, Trinidad y Tobago, el Reino Unido y Venezuela. Desde entonces el régimen se ha vuelto mucho más complicado, incluyendo asuntos de estándares de etiquetado para atún que sea seguro para delfines (“dolphin-safe”),<sup>48</sup> y la interacción de estos con acuerdos internacionales negociados bajo el AIDCP.

Vale la pena mencionar, sin embargo, que esta primera incursión en la extensión internacional de la política de mitigación de captura incidental en cuanto a un asunto que fue algo distinto que puramente la captura incidental. Es decir, los pescadores del ETP intencionalmente lanzaron sus redes encerrando los delfines sabiendo que cardúmenes de atún aletas amarillas probablemente estarían nadando justamente debajo. Así que, aunque no quisieron capturarlos, la situación con la captura incidental de atunes/delfines del ETP podría ser discutida de ser menos incidental que otras formas de captura incidental.

Una política similar a la del embargo de importación con relación a atún-delfín fue seguida de esfuerzos por regular la captura incidental de tortugas marinas en redes de arrastre de camarones. Después que EE.UU creara requisitos domésticos para el uso de DETs en todas las operaciones de pesca de camarones que podrían capturar tortugas marinas, el Congreso en 1989 extendió este requisito a naciones extranjeras.<sup>49</sup> La interpretación administrativa causó la restricción inicial de estos requisitos a operaciones en el Gran Caribe,<sup>50</sup> pero una serie de interpretaciones judiciales dio como resultado la extensión de la ley a todas las naciones de importación.<sup>51</sup> Lo que ocurrió después fue una serie de casos en la OMC, conocidos coloquialmente como la disputa de camarón-tortuga.<sup>52</sup> De interés particular fue la decisión del Órgano de Apelación y sus implicaciones para la exención de medidas am-

bientales de reglas generales de comercio a través de la aplicación del Artículo XX (g) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Aunque se critique la aplicación de la ley de los EE.UU (sección 609) bajo el *Chapeau* del Artículo XX del GATT, el Tribunal de Apelación de la OMC encontró que el mandato de la minimización de la captura incidental de tortugas como una condición para la importación no iba en contravención del GATT. Esta interpretación fue confirmada con relación a los dos casos de implementación de tortuga-camarón llevados por Malasia. En estos casos tanto el Panel original como el Tribunal de Apelación encontraron que la ley de EE.UU y su aplicación (en su forma alterada) fueron provisionalmente aceptables bajo las reglas de la OMC. Más específicamente, ambos órganos mantuvieron la posición que los EE.UU había hecho un buen esfuerzo de buena fe de lograr un acuerdo consensual y multilateral para la conservación de las tortugas marinas, y así sería provisionalmente permitido mantener los embargos mientras continúen tales esfuerzos.

La imposición de embargos de importación basada en requisitos ambientales es particularmente complicada cuando se aplica a la cuestión de la captura incidental. De crucial importancia es que esta forma de restricción involucra la prohibición de una sustancia debido no a una característica del mismo producto, sino debido al proceso o método de producción (PMP) del ítem de comercio. Aunque esto estuvo basado en una “sabiduría convencional” en vez de una disposición real del GATT,<sup>53</sup> históricamente alguna discriminación entre “productos parecidos” fue considerada estar en contravención del GATT. Un Grupo de Trabajo del GATT de 1970 sobre un Ajuste de Impuestos de Frontera sugirió que la “semejanza” de productos sería determinada por dar consideración al uso final del producto en un mercado dado a los gustos y hábitos de los consumidores y a las propiedades, la naturaleza y la calidad del producto. Estos criterios han sido usados subsecuentemente en el razonamiento de muchas decisiones sobre disputas de la OMC. Tal interpretación no permite la discriminación entre un producto que está creado usando un proceso diferente al de un producto “parecido”. Es decir, no permite la discriminación de PMPs que no están relacionados al producto.<sup>54</sup> En cuanto a la cuestión de captura incidental y la disputa de atún-delfín, los atunes cogidos sin ninguna captura asociada a los delfines muestran las mismas características que atún capturado en un lance en el que la mortalidad de cetáceos ha sido significativa. Bajo la definición tradicional de semejanza, discriminación o la imposición de embargos de atún basados en la captura incidental de delfines estaría en contravención al GATT. Por cierto este fue el fallo de un panel que se convino bajo el GATT en 1991 para arbitrar la legalidad del embargo de atún de los EE.UU,<sup>55</sup> aunque estas decisiones nunca fueron adoptadas.<sup>56</sup>

La interpretación de la regla de un “producto parecido” fue, sin embargo, revisada a la luz de la decisión tortuga-camarón por el Tribunal de Apelación de Conciliación de Disputas de la OMC. El Tribunal mantuvo que la prohibición de los EE.UU de importaciones de camarones de Estados que no pudieron demostrar medidas de conservación iguales a las de los EE.UU en cuanto a prevención de captura

incidental de tortugas marinas en peligro de extinción en operaciones de arrastre de camarones fue válida en virtud del Artículo XX (g) del GATT sobre excepción ambiental. Es decir, no obstante que los camarones cogidos en operaciones que resultaron de una alta captura incidental de tortugas marinas tuvieron las mismas características físicas que los camarones cogidos en una manera “segura” para las tortugas, una prohibición basada en el método de producción fue permisible debido a la naturaleza agotable de las tortugas marinas y el interés genuino y primario de los EE.UU en este asunto. Las implicaciones más amplias y la aplicación de esta decisión quedan, sin embargo, sin probar.

La segunda forma de medidas de comercio son disposiciones de embargo formuladas al nivel multilateral. Estas son activadas por un Estado que asume una acción o comportamiento que reduce la eficacia de una medida de conservación y manejo internacionalmente acordada. Estas formas de embargos han sido impuestas tradicionalmente bajo AAMs sobre desechos peligrosos y asuntos atmosféricos<sup>57</sup> u OMRPs.<sup>58</sup> En términos de las últimas, los embargos han sido dirigidos al comportamiento que relaciona directamente a las especie objetivas, en vez de una especie asociada o dependiente.

La cuestión de compatibilidad de AAM/OMPRs con las reglas del régimen de comercio mundial es polémica. En general, medidas coercitivas (a menudo relacionadas al comercio) son evitadas tanto como sea posible en regímenes sobre el medio ambiente y sobre el manejo de recursos naturales. La mayoría de los AAMs están basados en el consentimiento, transparencia y participación, con la persuasión moral internacional siendo indiscutiblemente la herramienta de implementación más importante. Sin embargo, cuando esto falla, el comercio es uno de los medios más eficaces para obligar a las naciones renuentes a acceder o cumplir con acuerdos multilaterales sobre asuntos humanos o ambientales. A este respecto, existen numerosos ejemplos donde restricciones de comercio y un deseo para acceso renovado a mercados cerrados han tenido un impacto sobre la política de un Estado hacia regulaciones sociales y ambientales.

Medidas de comercio son usualmente incluidas en los AAMs/OMPRs para lograr uno de tres objetivos. Primero, pueden ser usadas para reasegurarles a las otras naciones que todos están enfrentados a restricciones regulatorias comparables y que estas están siendo implementadas apropiadamente. Segundo, puede haber una necesidad de restringir el comercio de algunos productos que están en gran demanda pero son escasos. Y finalmente, la amenaza de imponer límites sobre el comercio tanto con Partes como no-Partes puede ser una herramienta eficaz para asegurar mayor cumplimiento de lo que se pudiera lograr bajo otras circunstancias.<sup>59</sup>

Acuerdos de conservación y recursos naturales están incrementando el uso de esta última forma de medidas coercitivas de comercio. Tales medidas son vistas como potencialmente incompatibles con la OMC. Los OMRPs, en particular, han recurrido a restricciones basadas en el comercio para estimular tanto a las naciones signatarias como no signatarias que capturan peces dentro de un área donde existe

un tratado multilateral a pescar de una manera que no reducirá la eficacia del acuerdo. Regímenes que usan medidas basadas en el comercio incluyen: la Comisión Internacional para la Conservación de Atunes del Atlántico (ICCAT, por sus siglas en inglés); la Convención para la Conservación del Atún de Aleta Azul del Sur (CCSBT, por sus siglas en inglés); y la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO, por sus siglas en inglés). Por ejemplo, bajo el esquema de la Comisión Internacional para la Conservación de Atún del Atlántico, Guinea Ecuatorial (una nación miembro de la ICCAT) ha sido embargada por no-cumplimiento con el programa de conservación del régimen para la conservación de atunes aletas azules. También han sido impuestos embargos sobre Honduras y Belice (países no miembros) por prácticas de pesca que impiden la eficacia de medidas de conservación del pez espada de la ICCAT. La incorporación de disposiciones de embargos en OMRPs y su utilización ha ocurrido frente a la aparente inhabilidad de las organizaciones de prevenir la sobrepesca a través de regulación directa, debido en gran parte al aumento de actividades por embarcaciones de bandera de conveniencia (FOC, del inglés “flag of convenience vessels”) y una escalada en la pesca ilegal, no-reportada y no-regulada. No sorprendentemente, esta creciente dependencia en el manejo de la pesquería a través de controles de productos no ha sido aceptada universalmente, con una coalición de naciones cuestionando la permisibilidad de tales medidas bajo la OMC.<sup>60</sup>

Sin embargo, muchos Estados sostienen que la OMC en su concepción no tenía la intención de pasar por encima de otros acuerdos internacionales negociados. Aunque cada situación varía dependiendo de los detalles de la acción del embargo y el producto y los Estados en cuestión, hay evidencia que el uso de medidas de comercio por los acuerdos multilaterales no enfrentará una prohibición general basada en incompatibilidades con el GATT. Un trabajo reciente mantiene que la OMC no puede ser considerada fuera, separada o aislada de otras reglas de la ley internacional pública, más bien al contrario tiene que ser reconocida como una parte interrelacionada. Pauwelyn arguye que “esta inclusividad significa que un demandado debe ser permitido de invocar reglas que no son de la OMC como una justificación para la violación de reglas de la OMC, aun si el mismo tratado de la OMC en sí no ofrece tal justificación. Sin embargo, tal justificación debería ser reconocida sólo cuando ambas partes en disputa estén obligadas por una regla que no es de la OMC y tal regla prevalece sobre la consiguiente regla de la OMC de acuerdo con las reglas de conflicto de ley internacional. ... reglas que no son de la OMC pueden actualmente aplicarse ante un panel de la OMC y predominar sobre las reglas de la OMC”.<sup>61</sup>

Los recientes fallos por la OMC en relación a la implementación tortuga-camarón respaldan esta aseveración. Una clara preferencia para acuerdos multilaterales en vez de acción unilateral fue expresada. Entonces el panel continuaba declarando que “medidas tales como las que fueron tomadas por los Estados Unidos en este caso pueden ser aceptadas bajo el Artículo XX si ellas estuvieron permitidas bajo un

acuerdo internacional o si fueron adoptadas a la terminación de esfuerzos serios de buena fe para lograr un acuerdo multilateral”.<sup>62</sup> Así que, esto indica que las medidas de comercio creadas bajo un acuerdo internacional probablemente serán consideradas como excepciones ambientales válidas bajo el Artículo XX (g). Sin embargo, todavía hay muchas incertidumbres. Por ejemplo, la interpretación potencialmente diferente de las reglas de la OMC aplicadas a un embargo impuesto sobre una nación signataria en lugar de la situación a una nación no-Parte del acuerdo de autorización, y si la magnitud de oportunidad proveída al Estado embargado a participar en el acuerdo altera la situación legal.

No obstante el establecimiento de un Comité sobre Comercio y Medio Ambiente (CTE, por sus siglas en inglés) bajo el esquema de la OMC y años de discusiones en Ginebra, el tipo de diálogo intergubernamental serio que pueda resultar en una resolución de la cuestión de interrelaciones entre la OMC y las AAMs/OMRPs solamente ha ocurrido recientemente<sup>63</sup>. Hay esperanza que esto vaya a cambiar después de que la reunión Ministerial Doha al final del 2001 destacó la interfase de comercio y medio ambiente como uno de los asuntos claves para discusión en la Ronda del Milenio de negociaciones de la OMC.

La cuestión de comercio ha tenido hasta ahora un impacto considerable sobre el manejo de interacciones de la vida silvestre marina y las pesquerías. Esta situación, dada la naturaleza altamente migratoria de cetáceos, albatros y tortugas marinas y el crecimiento en las pesquerías de alta mar, probablemente no terminará en el futuro. El estado dinámico del sistema mundial del comercio puede impactar la capacidad de un Estado de tomar acción de comercio unilateral contra otros Estados en el futuro. Esto, por consecuencia, puede impactar el desarrollo de acuerdos multilaterales. Las relaciones entre la OMC y los AAMs/OMRPs también tendrán un impacto sobre el uso y alcance de incentivos o penalidades basados en el comercio por OMRPs para estimular el desarrollo y el cumplimiento con regulaciones de conservación y manejo. Dado el creciente reconocimiento del problema de captura incidental de tortugas marinas en pesquerías de palangre, muchos de los cuales se están dirigiendo a alta mar, poblaciones migratorias y transzonales, el uso de medidas de comercio en OMRPs tendrán un impacto creciente sobre las tortugas marinas en el futuro.

## 6. Conclusión

Está claro que la captura incidental es un asunto que tiene elementos tanto de la pesquería como de la conservación, y podría quedar fácilmente bajo cualquiera de estas disciplinas. Tradicionalmente, asuntos de la vida silvestre marina han sido tratados por agencias ambientales. La captura incidental en operaciones pesqueras, por su naturaleza, requiere el involucramiento de organismos de pesca. Aunque la comunicación y coordinación entre AAMs que tradicionalmente mantuvieron responsabilidad y las OMRPs sigue limitada, y aunque asuntos de la vida silvestre marina



todavía tienden a ser vistos de lado por la mayoría de las OMRPs, hay algunas indicaciones que estas dos disciplinas están comenzando a trabajar más conjuntamente para encontrar soluciones a problemas de la captura incidental. De esto da prueba el involucramiento de ONGs ambientalistas en el panel de revisión internacional establecido bajo el AIDCP, y el reconocimiento explícito de la necesidad de enlace y coordinación con las industrias pesqueras y organizaciones de administración en el IOSEA.<sup>64</sup> Además de acuerdos formales, hay otras iniciativas internacionales recientes que intentan conectar varios organismos con responsabilidades relacionadas al ámbito marino. El más significativo de estos es el Proceso de Composición Abierta, Informal y Consultivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Océanos y el Derecho del Mar (UNICPOLOS, por sus siglas en inglés), celebrado en Nueva York, a mediados del 2000 y otra vez en el 2001 y el 2002.<sup>65</sup> El proceso de UNICPOLOS intenta facilitar la revisión anual de las Naciones Unidas de desarrollo en asuntos oceánicos y desarrollar posibles soluciones para varios problemas del océano y el mar, tales como la conservación de recursos marinos vivos y no vivos. La captura incidental fue uno de los asuntos identificados como los problemas más significativos que actualmente afectan las pesquerías del mundo.

El impacto de normas relacionadas al comercio sobre políticas y esfuerzos en la reducción de la captura incidental de la vida silvestre marina es también significativo. Aunque no es la intención, ni aun un resultado anticipado del uso de sanciones de comercio o embargos de productos, estas medidas han contribuido a un acercamiento de acuerdos de conservación y pesquerías. Esto es debido en parte a los problemas similares enfrentados tanto por las AAMs como por las OMRPs en cualquier esfuerzo para usar medidas de comercio para estimular un cierto tipo de comportamiento. Estos acuerdos de las pesquerías y la conservación enfrentan una serie similar de cuestiones en cuanto a su compatibilidad, y algunos pueden aun sugerir legalidad, con las normas del régimen de comercio mundial. Ahora que están realizadas las oportunidades ofrecidas por el uso de medidas de comercio para asegurar cumplimiento o aplicación, probablemente serán renunciadas por las OMRPs. El reconocimiento por algunos secretariados de conservación y otros organismos del potencial que estas medidas ofrecen para lograr metas ambientales significa que un enfoque de asociación de AAM-OMRP a los asuntos de la vida silvestre marina pueda expandirse en el futuro, asegurando que se mantendrá el tenso equilibrio entre las reglas de comercio y el manejo y conservación de recursos naturales.

## Agradecimiento

La autora agradece el apoyo financiero del Australian Research Council.



## Notas

- 1 La captura incidental puede incluir también a la captura no intencional de individuos de una especie objetivo que son considerados demasiado pequeños y así la práctica de cosecha continua de juveniles puede hacer a la pesquería no viable económicamente. Definiciones recientes también son probables de incluir a la pesca fantasma como una forma de captura incidental. La pesca fantasma se refiere al enredo y muerte final de especies marinas en equipo botado o perdido incluyendo redes de deriva, redes de arrastre y redes agalleras.
- 2 Por ejemplo la Convención para la Conservación del Atún de Aleta Azul del Sur y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, respectivamente.
- 3 P. Dayton, S. Thrush, M.T. Agardy y R. Hofman, *Environmental Effects of Fishing*, 5 AQUATIC CONSERVATION: MARINE AND FRESHWATER ECOSYSTEMS 205 (1995). Tradicionalmente los pescadores usaron redes hechas de materiales naturales –menos durables y más caros–. La recolección era a mano, así que el tamaño de la red era limitado por el peso cargado y el poder manual necesitado para recolectarlo con éxito. Esta situación cambió con los desarrollos tecnológicos combinados del torno mecánico y el reemplazo de fibras naturales con redes hechas de fibras sintéticas tales como nylon monofilamentado. Además, estas redes hechas de plásticos translúcidos son difíciles de ver y detectar con sonar. Una vez que están capturadas, las especies grandes, que podrían haber escapado de materiales más débiles y menos durables, se enredaron permanentemente y se ahogaron en redes y líneas de pesca modernas.
- 4 H.-J. Krock, *The Role of Technology in Ocean Resources Development*, en OCEAN GOVERNANCE: STRATEGIES & APPROACHES FOR THE 21ST CENTURY 150 (T. Mensah, ed. 1996).
- 5 M. Hall, *On Bycatches* 6 REVIEWS IN FISH BIOLOGY AND FISHERIES 319 (1996); A. Harris y P. Ward, *NON-TARGET SPECIES IN AUSTRALIA'S COMMONWEALTH FISHERIES – A CRITICAL REVIEW* 152 (1999); y R. Metzner, *Bycatch: Do We Care?* trabajo presentado en *ABARE OUTLOOK* '99 (1999).
- α [En inglés se emplea el término “stocks” que tiene casi el mismo sentido que “poblaciones” como lo indica el nombre en la traducción oficial del Acuerdo; nota de la traductora].
- 6 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 Relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios), 1995, 34 I.L.M. 154, en vigor el 11 de Diciembre del 2001.
- 7 W. Burke, M. Freeburg y E. Miles, *United Nations Resolutions on Driftnet Fishing: An Unsustainable Precedent for High Seas and Coastal Fisheries Management*, 25 OCEAN DEVELOPMENT & INT'L LAW 127,139 (1994); L. Davis, *Northern Pacific Pelagic Driftnetting: Untangling the High Seas Controversy* 64, SO. CAL. L. REV. 1057 (1991); R. Eisenbud, *Problems and Prospects for the Pelagic Driftnet*, 12 ENVTL. AFF. 473 (1985); M.R. Islam, *The Proposed “Driftnet-Free Zone” in the South Pacific and the Law of the Sea Convention*, 40 INT'L & COMPARATIVE L.Q. 184 (1991); B. Miller, *Combating Drift-Net Fishing in the Pacific*, en THE LAW OF THE SEA IN THE ASIA PACIFIC REGION 155-170 (J. Crawford y D. Rothwell, eds., 1995).
- 8 Fisheries Notice 182, Prohibition on Pelagic Gillnet Fishing off Northern Australia, GOVERNMENT GAZETTE S636, 11 de Diciembre de 1986. Creado bajo s8, *Fisheries Act* 1952. Además, el gobierno también negó acceso a embarcaciones extranjeras de redes de deriva a puertos de Australia excepto en casos de emergencia, y previno el trasbordo, dentro de la Zona de Pesca de Australia (AFZ, por sus siglas en inglés), de capturas usando el método de red de deriva.
- 9 Convention for the Prohibition of Fishing with Long Drift-nets in the South Pacific (Convención sobre la Prohibición de Pesca con Redes de Deriva de gran escala en el Pacífico Sur), 1990, 29 I.L.M. 1449.

- 10 Resolución de la Asamblea General de la ONU, Large-Scale Driftnet Fishing and Its Impact on Living Marine Resources of the World's Oceans and Seas, U.N. Doc G.A. Res.44/225, adoptada el 22 de Diciembre de 1989; reimpresa en 29 I.L.M. 1555 (1990); U.N.G.A. Resolution, Large-Scale Pelagic Driftnet Fishing and Its Impact on Living Marine Resources of the World's Oceans and Seas, U.N. Doc G.A. Res.46/215, adoptada el 20 de Diciembre de 1991; reimpresa in 31 I.L.M. 241 (1992).
- 11 M. Tillman, *Bycatch: The Issue of the 90's*, PROCEEDINGS OF AN INTERNATIONAL CONFERENCE ON SHRIMP BYCATCH 13-18 (1992).
- 12 D. Alverson, M. Freeberg, J.G. Pope y S. Murawski, A GLOBAL ASSESSMENT OF FISHERIES BYCATCH AND DISCARDS (1994).
- 13 Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, 1983, 19 I.L.M. 15 (de aquí en adelante "CMS").
- 14 Arreglos generados bajo los cuales puedan ser vinculantes o no vinculantes. Los acuerdos vinculantes requieren un proceso de firma y ratificación, y proveerían un marco semejante al de una convención independiente.
- 15 CMS, Artículos I(1)(h), VI(2).
- 16 Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental, dado en Manila, Filipinas el 23 de Julio del 2001. [Véase el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 17 D. Hykle, *CMS Looks Seaward* 11 CMS BULLETIN 2-3 (2000). Este enfoque incluye no sólo la vida silvestre marina como tortugas marinas, aves marinas y cetáceos, sino también peces tales como los esturiones. Los esturiones están amenazados más por captura directa por su carne y caviar, que por la captura incidental. Diecinueve especies de esturiones están enumeradas bajo el Apéndice II de la CMS y la formulación de acciones de conservación apropiadas están en formación en conjunción con una acción semejante de la CITES (por sus siglas en inglés) (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, 1973).
- 18 Resolución 6.2: Captura Incidental, adoptada por la Sexta Reunión de la Conferencia de las Partes a la CMS, Cape Town, Sudáfrica, 10-16 de Noviembre 1999. Accesible en url: <http://www.wcmc.org.uk/cms>. [EL sitio web actual para la CMS es: <<http://www.cms.int/>>; nota de la traductora].
- 19 Acuerdo sobre la Conservación de los pequeños cetáceos de los mares Báltico y del Norte (ASCOBANS), y el Acuerdo sobre la Conservación de los cetáceos de los mares Negro, Mediterráneo y la zona Atlántica contigua (ACCOBAMS).
- 20 Véase Agenda Ítem 5.1: Asuntos de Captura Incidental, Octava Reunión del Comité de Consejo de ASCOBANS, Nymindagab, Denmark, 2-5 de Abril del 2001. Una consultoría preparada para esta reunión recomienda la adopción de un esquema parecido al que se estableció bajo el Acta de los Estados Unidos para la Protección de los Mamíferos Marinos (A. Read, *Potential Mitigation Measures for Reducing the By-catches of Small Cetaceans in ASCOBANS Waters*, DOCUMENT AC-8/DOC.5(S)). Para más detalle sobre el esquema de los EE.UU Véase S. Bache, *A Primer on Take Reduction Planning under the Marine Mammal Protection Act*, 44 OCEAN & COASTAL MGT. 211 (2001).
- 21 Comunicación Personal con S. Lutter, WWF Internacional, Programa del Noreste del Atlántico, Observador a ASCOBANS.
- 22 Programa 1.4, Objetivo 1, Plan de Conservación y Manejo para el Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental. [Véase el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 23 Con fecha del 1 de Septiembre del 2001 los únicos países en los continentes de Norte y Sudamérica que son Partes de la CMS son Argentina, Chile, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
- 24 Convención Interamericana para la Protección y Conservación de Tortugas Marinas (de aquí en adelante "IAC"), Artículo II.

- 25 S.J. Bache, *International Bycatch Policy: Options for Sea Turtle Conservation*, 15 INTERNATIONAL J. MARINE & COASTAL L. 333 (2000).
- 26 D. Crouse, *The Consequences of Delayed Maturity in a Human-Dominated World*, 23 AMERICAN FISHERIES SOCIETY SYMPOSIUM 195 (1999); M. Hall, *On Bycatches*, 6 REVIEWS IN FISH BIOLOGY AND FISHERIES, 319 (1996); y W. Witzell, *Distribution and Relative Abundance of Sea Turtles Caught Incidentally by the US Pelagic Longline Fleet in the Western North Atlantic Ocean, 1992-1995*, 97 FISHERIES BULLETIN, 200 (1999).
- 27 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, 21 I.L.M. 1261.
- 28 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Código de Conducta para la Pesca Responsable (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 1996) en *The Conference of FAO*, Sesión 28, Roma, 20-31 de Octubre de 1995, Doc. C 95/REP, (de aquí en adelante "Código de Conducta").
- 29 Código de Conducta, Artículos 6.2, 6.5.
- 30 Código de Conducta, Artículos 7.22, 7.52 y 7.69.
- 31 Código de Conducta, Artículo 12.10.
- 32 Código de Conducta, Artículo 12.4.
- 33 Plan de Acción Internacional para reducir la captura incidental de aves marinas en la pesca con palangre, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, 1999 (de aquí en adelante "PAI-Aves Marinas"); y Plan de Acción Internacional para la conservación y ordenación de los tiburones, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, 1999 (de aquí en adelante "PAI-Tiburones")
- 34 PAI-Aves Marinas, Parr.10.
- 35 PAI-Aves Marinas, Parr.16.
- 36 La Convención sobre la Comisión Interamericana de Atún Tropical, 1949, 80 U.N.T.S. 3 (de aquí en adelante "CIAT").
- 37 Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, Febrero de 1998 (de aquí en adelante "AIDCP"). Texto accesible en: <http://www.state.gov/www/global/oes/oceans/dolphin.html>. Naciones ratificadoras son los Estados Unidos, Panamá, Ecuador y México.
- 38 AIDCP, Artículos II(1), V(1)(a).
- 39 AIDCP, Artículo XIII; Anexo II.
- 40 AIDCP, Artículo V(1)(d), (2); Anexos III y IV.
- 41 AIDCP, Artículo V(1)(b); Anexo VIII.
- 42 AIDCP, Artículo V(1)(f); Anexo IX.
- 43 AIDCP, Artículo VII; Anexo XVI.
- 44 S.J. Bache, *Current Legal Developments: 1998 Agreement on the International Dolphin Conservation Program*, 15(3) THE INTERNATIONAL JOURNAL OF MARINE AND COASTAL LAW, 393 (2000).
- 45 Acta para la Protección de Mamíferos Marinos de 1972, Pub. L. No. 92-522, 86 Stat. 1027 (16 U.S.C.1361) (de aquí en adelante "MMPA") § 1372 (c), [s101(c)]. 41 Fed. Reg. 30,152, 30,160 (1976) y 42 Fed. Reg. 12,015, 12,020 (1977).
- 46 Marine Mammal Protection Act Amendments of 1988, Pub. L. No. 100-711, 102 Stat. 4755.
- 47 Fishermen's Protective Act Amendment of 1971, Pub. L. No. 92-219, 85 Stat. 786.
- 48 International Dolphin Conservation Program Act of 1997, Pub. L. No. 105-42, 111 Stat 1122 (16 U.S.C. 1414). Esta definición de "seguro para los delfines" ("dolphin-safe") todavía está siendo discutida en casos pendientes en las cortes domésticas de los EE.UU. Además las naciones que participan en el AIDCP han creado su propio esquema de certificación de seguro para delfines. Véase International Dolphin Conservation Program: Revised System for Tracking and Verifying Tuna, June 2001, accesible en <<http://www.iattc.org>>.
- 49 Departments of Commerce, Justice and State, the Judiciary and Related Agencies Appropriations Act of 1999, Pub. L. No. 101-162, 103 Stat. 1988, 1037 (1989), § 609, Conservation of Sea Turtles: Importation of Shrimp (de aquí en adelante "sección 609").

- 50 58 Fed. Reg. 9015-16 (1993).
- 51 En particular véase *Earth Island Institute v. Christopher*, 913 F. Supp. 559 (Ct. Int'l Trade 1995); 61 Fed. Reg. 17342 (1996).
- 52 Cuatro casos de la OMC han sido presentados y adjudicados. Estos son: La Organización Mundial de Comercio, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/R (15 de Mayo, 1998), reimpreso en 37 I.L.M. 832 (1998); Organización Mundial del Comercio, Reporte del Tribunal de Apelación, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, 12 de Octubre de 1998, reimpreso en 38 I.L.M. 118 (1998); Organización Mundial de Comercio, Panel de Conciliación de Disputas, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to article 21.5 by Malaysia, WT/DS58/RW, 15 de Junio del 2001; y Organización Mundial del Comercio, el Tribunal de Apelación, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to article 21.5 by Malaysia WT/DS58/AB/RW, 22 de Octubre del 2001.
- 53 R. Howse y D. Regan, *The Product/Process Distinction – An Illusory Basis for Disciplining 'Unilateralism' in Trade Policy*, 11(2) EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 249 (2000).
- 54 PMPs relacionados a los productos ocurren donde el método de producción afecta las características de un producto para que pueda contaminar el medio ambiente cuando es usado por el consumidor. Estos relacionan en particular el análisis del ciclo de vida de productos en donde la evaluación incluye las fases de uso y desecho de la vida de un producto. Alternativamente, un proceso o método en sí mismo puede tener un impacto negativo en el medio ambiente a través de la manera en que está producido (PMPs no relacionados a los productos) pero no afecta las alteraciones actuales en las características del producto en sí mismo. Dependiendo de la interpretación puede haber alguna tensión entre la interacción con esta disposición y las normas de una variedad de convenciones ambientales. Por ejemplo, el Protocolo de Montreal del Convenio de Viena relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono Estratosférico enumera ciertas sustancias como reductoras del ozono y prohíbe todo el tráfico de tales sustancias entre Partes y no Partes. El Protocolo también contempla permitir prohibiciones de importación de productos hechos con sustancias que reducen el ozono, ni que las contengan, una acción que involucra una prohibición de una sustancia debido no a una característica del mismo producto, sino debido al PMP que no está relacionado al producto del ítem comerciable. Véase D. Dones y B. VanDyke, *FISHERIES CONSERVATION AND TRADE RULES: ENSURING THAT TRADE LAW PROMOTES SUSTAINABLE FISHERIES*, 61 (1998).
- 55 Panel de Conciliación de Disputas del GATT, *Dispute Settlement Panel Report on United States Restriction on Imports of Tuna*, 16 de Agosto de 1991, D/S21/R, reimpreso en 30 I.L.M. 1594 (1991); Panel de Conciliación de Disputas del GATT, *United States – Restrictions on Imports of Tuna DS29/R* (se circuló el 16 de junio de 1994 –no se adoptó–), reimpreso en 33 I.L.M. 839 (1994).
- 56 El proceso de adopción de las decisiones de disputa fue alterado considerablemente en el cambio del régimen del GATT que fue anterior al de la OMC, misma que surgió de las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Ya no es necesario que el Estado demandante requiera que el reporte sea adoptado (una medida que México escogió no hacer en la disputa atún-delfín), tampoco puede el demandante bloquear el juicio o la adopción del reporte como podría bajo el viejo esquema de consenso del GATT; en lugar de eso la adopción de un reporte es automática a menos que haya un consenso al contrario.
- 57 Por ejemplo, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, 22 de Marzo de 1989; y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, 16 de Septiembre de 1987.
- 58 S.J. Bache, M. Haward y S. Dovers, *THE IMPACT OF ECONOMIC, ENVIRONMENTAL AND TRADE INSTRUMENTS UPON FISHERIES POLICY AND MANAGEMENT* 100 (2000).

- 59 D. Brack, *Balancing Trade and the Environment*, 71 INTERNATIONAL AFFAIRS 497, (1995).
- 60 Para una discusión de este asunto véase: G. Sampson y B. Chambers (eds.), *TRADE, ENVIRONMENT AND THE MILLENNIUM* 388, (1999).
- 61 J. Pauwelyn, *The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?*, 95 THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 535, (2001).
- 62 Parr. 5.88, Organización Mundial de Comercio, Panel de Conciliación de Disputas, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Article 21.5 by Malaysia, WT/DS58/RW, 15 de Junio del 2001.
- 63 Para los propósitos de las rondas de discusiones de Doha, las OMRPs deben ser tomadas como forma de AAM, y cualquier resolución de conclusiones con respecto a compatibilidad será aplicada igualmente a estos regímenes.
- 64 IOSEA, Plan de Conservación y Manejo, Programa 1.4, Actividad (d). [Véase el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 65 Como mandato por la Resolución de la Asamblea General de la ONU (U.N.G.A.), Results of the review by the Commission on Sustainable Development of the Sectoral Theme of "Oceans and Seas": International Coordination and Cooperation, U.N. Doc G.A. Res.54/33, adoptado el 18 de Enero del 2000.



# INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y NACIONALES Y LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS EN LA INDIA

SANJAY UPADHYAY\* y VIDEH UPADHYAY\*\*

## 1. Introducción

Tradicionalmente, la tortuga se ha considerado como el *Kurma Avtar*<sup>1</sup> en la Mitología Hindú. De hecho, se cree que el caparazón de la tortuga sostiene la Tierra! Varios *yogasanaas*<sup>2</sup> también incluyen el *kacchappasana* o el “asana de la tortuga” como uno de los *asanaas* (posturas) más importantes. Además de esto, numerosas formas de la danza clásica en la India tienen posturas de tortugas marinas o de tortugas terrestres. El más notable es el Odissi –una forma de danza única del Estado de Orissa, en la costa del Este de la India–. Con conexiones tradicionales tan ricas, no es sorprendente que las tortugas golfinas hayan elegido las playas de Orissa como su sitio de anidación más grande para el fenómeno maravilloso llamado “arribada”. Esto no quiere decir que las tortugas marinas son exclusivas a las costas de Orissa, porque la India está bendecida con varios ricos ecosistemas costeros donde habitan las tortugas marinas. Las costas de los estados de Gujarat, Andhra Pradesh, Kerala, Tamil Nadu, Maharashtra y Goa, y también las Islas de Laksadweep y Andaman y las de Nicobar tienen playas donde anidan las tortugas. Se sabe que cuatro especies de tortugas marinas anidan en la India: la tortuga verde (*Chelonia mydas*), la tortuga laúd (*Dermochelys coriacea*), la tortuga carey (*Eretmochelys imbricata*) y la tortuga golfina (*Lepidochelys olivacea*); y también hay un escaso registro de la tortuga caguama (*Caretta caretta*).

A pesar de una herencia muy rica, no todo está bien para las tortugas en la India. En el pasado, los huevos de las tortugas fueron comercializados, y de vez en cuando, la carne también fue consumida.<sup>3</sup> Sin embargo, actualmente, las amenazas a la conservación de la tortuga marina, son más indirectas que directas. Las activi-

---

\* su@vsnl.com

C/o Enviro-Legal Defense Firm, B-39, Danik Janyug Apartments, Vasundhara Enclave, Delhi-110096, India

\*\* eldf@vsnl.net

C/o Enviro-Legal Defense Firm, B-39, Danik Janyug Apartments, Vasundhara Enclave, Delhi-110096, India

dades de desarrollo en la costa quizás plantean un mayor desafío a la conservación de la tortuga que cualquier ataque directo a las mismas tortugas. La pesca excesiva; la pesca con red de arrastre; la falta de la regulación y aplicación de las especificaciones del equipo de pesca –especialmente los dispositivos de exclusión de las tortugas–; derramamientos del petróleo y contaminación a lo largo de la costa, incluyendo la descarga de la basura municipal no tratada/no bien tratada y la basura industrial; extracción de arena en las playas; actividades de construcción a gran escala a lo largo de las costas; actividades de construcción de puertos en sitios de anidación de las tortugas y en sus alrededores; y la urbanización de la costa con impactos tales como iluminación brillante incompatible con los requisitos del hábitat de las tortugas son solamente una ojeada de la multitud de problemas que acosan la conservación de la tortuga en la India.

Aun así, el problema de la conservación de la tortuga marina trasciende la situación en la India. La Lista Roja de Datos del 2000<sup>4</sup> de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) enlista seis especies de tortugas marinas (cinco de las cuales también están registradas en la India) que necesitan atención especial para su conservación, y de estas seis especies, dos figuran como “críticamente en peligro de extinción”. Esto demuestra que la conservación de estas especies es de preocupación internacional.

Este capítulo explora los regímenes legales internacionales y nacionales de la India, y cómo se relacionan con las amenazas que han emergido en la conservación de las tortugas marinas y sus hábitats. De ninguna manera están todas las amenazas antedichas exploradas completamente en el ámbito de la ley. Sin embargo, una descripción breve de las características claves de los diversos instrumentos se ha esbozado para demostrar las interacciones entre los regímenes internacionales y nacionales en la conservación de la tortuga marina.

## 2. El derecho internacional y su relación con la legislación nacional

En principio, cabe mencionar que el derecho internacional solamente es eficaz cuando hay legislación nacional que refleje el espíritu de los instrumentos internacionales, así provee una plataforma de implementación para medidas multilaterales. Es por esta razón que cualquier régimen de derecho internacional tiene que ser evaluado en su eficacia para la conservación de la tortuga marina.<sup>5</sup> La ley internacional en la mayoría de los casos es considerada como ley suave, por lo tanto le faltan los “dientes” requeridos para su eficacia, especialmente al nivel nacional. Sin embargo, sin ahondar en los méritos de la ley suave y dura, es importante entender que hay un número de convenios internacionales, de los cuales la India es Parte, que entre otras cosas, proveen un fuerte marco legal para la conservación de las tortugas marinas en la India. Esto ha asumido aún mayor significación, ya que el sistema judicial desempeña un papel más liberal al incorporar los mandatos de instrumentos internacionales en decisiones nacionales, proveyendo más legitimidad a sus propias



decisiones y también a los instrumentos internacionales de los cuales la India es Parte.<sup>6</sup> Con respecto a los regímenes nacionales, hasta ahora la mayoría de los intentos han estado enfocados en promulgar la legislación para la conservación de los hábitats, lo cual impacta a las especies de tortugas que necesitan ser protegidas. Por ejemplo, el Acta para la Protección de la Vida Silvestre, 1972 (WLPA, por sus siglas en inglés),<sup>7</sup> no solamente enlista a todas las especies de tortugas marinas encontradas en la India en su Lista I, indicando que todas deben estar bajo la más alta protección dentro del régimen legal de la India, sino que también establece una red de áreas protegidas que a su vez podrían proteger los hábitats de las tortugas marinas.<sup>8</sup> En este contexto, se vuelve importante describir el marco legal dentro del cual el problema de las tortugas marinas pueda ser visto, porque hay un número de leyes altamente relevantes al problema, aunque posiblemente no sea obvio. Se puede hacer esto en dos pasos: primero, la manera en que la ley internacional y su implementación en la India han ido desarrollándose, en particular la que afecta a los ecosistemas marinos en general y a las tortugas marinas específicamente. Seguirá un análisis de la legislación nacional enfocada en la protección de los hábitats marinos, y especialmente los de las tortugas marinas.

### **3. El derecho internacional sobre la conservación marina y sus implicaciones en las tortugas marinas<sup>9</sup>**

El proceso de desarrollo del derecho internacional sobre la conservación marina evolucionó con intentos ad hoc para regular problemas específicos que resultan de varias operaciones marítimas, notablemente con acuerdos que se ocupan de la contaminación con petróleo.<sup>10</sup> Esto fue seguido por acuerdos sobre la prohibición y regulación de prácticas de embarcaciones de arrojar basura al mar,<sup>11</sup> entre otras cosas.<sup>12</sup> Fue sólo con la creciente conciencia que la prevención de la contaminación marina debía ser un asunto de obligación legal, por lo que principios generales y directrices para la preservación del ambiente marino comenzaron a emerger. Así mismo, el régimen para la conservación de los recursos vivos y no vivos fue desarrollado primero con la regulación de varios de estos mismos recursos. Por ejemplo, la Convención sobre la Alta Mar<sup>13</sup> incorpora el entendimiento general que la libertad de alta mar incluye la libertad de la pesca. Sin embargo, la decisión en el Caso de la Jurisdicción de las Pesquerías (Reino Unido versus Islandia)<sup>14</sup> ha establecido un principio que indica que los Estados que pesca en alta mar debe ocuparse de las necesidades de la conservación de los recursos vivos afectados. La base para la regulación y la aplicación de normas sobre los recursos naturales en sus mares territoriales ha sido el derecho soberano de cada Estado. Sin embargo, la reciente percepción que varios recursos marinos, vivos y minerales, incluso especies en peligro, necesitan ser conservados, ha conducido a regímenes legales internacionales más sofisticados sobre la conservación marina. De acuerdo con esta breve perspectiva evolutiva, un análisis de la regulación de las leyes marinas que afectan la conservación de la tortuga se puede realizar bajo dos amplias categorías: (a) la prevención de la conta-

minación marina y (b) la conservación de los recursos marinos. Como la República de la India es Parte de cada uno de los acuerdos internacionales que siguen a continuación, las medidas que estos establecen son pertinentes.

### *3.1. El derecho internacional y la prevención de la contaminación marina*

La contaminación resultante de varias actividades marítimas incluye a aquellas provenientes de las actividades operacionales normales y también de la contaminación accidental. El objetivo de la ley internacional para la prevención de la contaminación que resulta de operaciones marítimas ha sido eliminar la necesidad de descargas nocivas por soluciones técnicas y por aumentar la cantidad de servicios en las costas. Además, las regulaciones internacionales también intentan corregir la contaminación causada por arrojar basura y otros materiales nocivos al mar. Así, los Estados están obligados a prevenir, reducir y controlar la contaminación del ambiente marino causado por descarga, y a tomar todas las medidas necesarias para asegurar que no se arroje basura sin el permiso de las autoridades competentes.<sup>15</sup> El cumplimiento y seguimiento estricto de las responsabilidades administrativas ante-dichas tienen vastas implicaciones, no solamente para la protección de los hábitats marinos, sino también para asegurar que se conserven varias especies marinas, incluyendo las tortugas.

#### *3.1.1. Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos (OILPOL)*

El OILPOL, se concluyó en Londres en 1954, fue la primera regulación internacional amplia para la prevención de la contaminación por descargas de hidrocarburos hechas por los buques que operan en el mar. Aunque el Convenio ahora ha sido substituido por el MARPOL 1973/78 (mencionado abajo), vale la pena notar las técnicas declaradas en el Convenio para controlar las descargas operacionales. El OILPOL definió las áreas prohibidas y excluyó a las zonas costeras para descargar el petróleo; intentó limitar la tasa de la descarga, y ayudó en el establecimiento de los estándares para la construcción y el equipo para reducir el volumen de petróleo desperdiciado, y apeló a los gobiernos a proveer servicios para la descarga en los puertos. Sin embargo, el hecho que todos los Estados de pabellón no fueron Partes del Convenio, y su escaso interés, combinado con los problemas prácticos de recoger evidencia, significó que el Convenio no fuera muy exitoso. A pesar de su potencial, en la India el OILPOL nunca fue implementado adecuadamente por haber tenido una clara relevancia para los hábitats de la tortuga marina.

#### *3.1.2. El Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL)*

El MARPOL, adoptado primero en 1973, fue substancialmente revisado en 1978. El enfoque de este Convenio fue notablemente similar al de la OILPOL, prin-

principalmente en la forma en que confió en las medidas técnicas para la prevención de la contaminación. Sin embargo, es significativo notar que, a diferencia del OILPOL, este Convenio no está limitado a ocuparse de la contaminación por petróleo, sino también que regula otros tipos de contaminación por los barcos, incluyendo líquidos nocivos, basura, etc. Se permite la descarga de petróleo en pequeñas cantidades solamente si está en la ruta, si el buque se encuentra a más de cincuenta millas de la tierra y no en áreas especiales.<sup>16</sup> Las áreas especiales que están enlistadas son todos mares cerrados y semi-cerrados. Más allá, según el Convenio, cada Estado de pabellón tiene dos responsabilidades principales: (a) el Estado debe inspeccionar los buques a intervalos periódicos<sup>17</sup> y b) el Estado debe emitir un Certificado Internacional para la Prevención de la Contaminación por Petróleo.<sup>18</sup> Además, los buques que requieren tener un certificado están sometidos a inspecciones adicionales por cualquier Parte en cuyos puertos se encuentren. Este esquema de certificación, inspección y registro, mencionado arriba, involucra la cooperación activa de los Estados costeros, los Estados portuarios y los Estados de pabellón. A pesar de estas disposiciones y esquemas, las descargas ilegales en el mar se pueden controlar solamente con un nivel muy alto de la detección, ayudado por la vigilancia y seguimiento constantes de los buques en el mar. En el caso de la India, se ha visto el MARPOL como uno de los convenios más importantes dentro del cual las embarcaciones, especialmente los buques comerciales, deben ser sometidos a chequeos periódicos. Sin embargo, algunos funcionarios, en la condición de anonimato, admiten que la agencia nodal –los Guardacostas–<sup>19</sup> no ha podido implementar este Convenio. Esto ha ocurrido especialmente porque como orden prioritaria, la defensa nacional lleva mucho más importancia que la conservación de los ecosistemas marinos, y el seguimiento constante en ausencia de la infraestructura necesaria, especialmente para un país en vías de desarrollo como la India, es un asunto muy costoso. Por otra parte, las embarcaciones comerciales que están motivadas principalmente por las ganancias, muestran, muchas veces, negligencia en obedecer las obligaciones internacionales dondequiera que puedan. Más allá de esto, hay una inadecuada capacitación de los miembros de las agencias de seguridad del Estado sobre las implicaciones de la contaminación para la biodiversidad marina. Aunque los guardacostas generalmente están informados durante su entrenamiento, la base de conocimiento es menos que satisfactoria.<sup>20</sup>

### 3.1.3. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS- III)

La UNCLOS-III (por sus siglas en inglés), se concluyó en diciembre de 1982,<sup>21</sup> provee amplias disposiciones legales para la protección y la preservación del ambiente marino.<sup>22</sup> Mientras que establece las obligaciones generales de todas las Partes contratantes en proteger y preservar el ambiente marino,<sup>23</sup> la Convención elabora las medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación. También han sido previstas disposiciones detalladas para la prevención de la contaminación por

arrojar basura, por la contaminación de las embarcaciones y por la contaminación de las actividades en el fondo del mar, sometidas a la jurisdicción nacional, y además las medidas que tratan sobre la contaminación de fuentes basadas en la tierra.<sup>24</sup>

La UNCLOS-III también formuló por primera vez el concepto de la zona económica exclusiva (ZEE). En la ZEE cada Estado costero tiene derechos soberanos para los propósitos de explorar y explotar, de conservar y manejar recursos naturales vivos y no vivos.<sup>25</sup> Las numerosas disposiciones mencionadas antes, arman el Estado contratante para tomar medidas para la prevención de la contaminación marina y para asegurar la mayor protección a las especies marinas. En el caso de la India, la UNCLOS ha sido reflejada en el Acta de las Aguas Territoriales, la Plataforma Continental, la Zona Económica Exclusiva y Otras Zonas Marítimas, 1976 (MZA, por sus siglas en inglés),<sup>26</sup> donde el concepto de la ZEE y otras nociones han sido utilizados. En el Acta también se enfoca la protección del ambiente marino en la India.

### *3.2. El derecho internacional y la conservación de los recursos marinos*

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano adoptada en Estocolmo, 1972, establece las obligaciones internacionales para la conservación de los recursos naturales, para el beneficio de generaciones presentes y futuras, a través de planificaciones y manejos cuidadosos.<sup>27</sup> La Declaración manifiesta que los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos, de conformidad con sus propias políticas ambientales y sometidos a la condición que las actividades dentro de su jurisdicción no causen daño al medio ambiente de otros Estados.<sup>28</sup> Las convenciones internacionales anteriores, tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED, por sus siglas en inglés), 1992, y las disposiciones que contiene, intentaron regular la utilización y la explotación de varios recursos minerales (no vivos) en el mar. La percepción que se tiene que las especies vivas requieren la conservación bajo un régimen legal amplio y bien definido, ha sido un avance reciente. Las convenciones que han apuntado a la conservación de recursos marinos vivos han adoptado dos estrategias: la primera en relación con la protección de las especies y la segunda tiene que ver con los hábitats o los ecosistemas.

### *3.3. Leyes internacionales y la protección de las especies*

Varias convenciones internacionales que apuntan a la conservación de las especies han enlistado, generalmente, a las especies de interés en términos de su nivel de amenaza, o el nivel de protección requerida. Esto está acompañado por medidas, siendo cada Parte requerida a promulgar la legislación necesaria para apoyar al sistema. La más conocida de todas estas convenciones es la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés) que se discute abajo, junto con otros tres tratados de los que la India es Parte.

### 3.3.1. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

La CITES<sup>29</sup> reconoce explícitamente que “la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestres contra su sobre-explotación a través del comercio internacional”, y entonces categoriza a estas especies en términos del nivel de amenazas que ellas enfrentan, y por consecuencia los diversos grados de regulación que requieren. Por consiguiente, los Principios Fundamentales bajo el Artículo II de la Convención enlistan las especies bajo tres apéndices, como sigue: el Apéndice I, especies amenazadas de extinción y que son, o pueden ser, afectadas por el comercio; el Apéndice II, las especies que pueden llegar a ser amenazadas de extinción, si el comercio internacional en ellas no se regula; y el Apéndice III, las especies que cualquier Parte identifica como sometidas a la regulación dentro de su jurisdicción para los propósitos de la prevención, o restricción de su explotación y que necesiten la cooperación de otras Partes en el control del comercio.

Además, los Artículos III, IV y V de la Convención se ocupan de las modalidades de la reglamentación del comercio en especímenes de especies, incluidas en los tres apéndices antedichos. Las Partes contratantes también están sometidas a tomar medidas apropiadas—incluyendo las disposiciones para la sanción y la confiscación—para prohibir el comercio de los especímenes de las especies restringidas y para hacer cumplir las disposiciones de la Convención.<sup>30</sup> También se aclara que la Convención de ninguna manera afectaría el derecho de las Partes de adoptar medidas internas más estrictas en relación con las condiciones (incluyendo la prohibición completa) sobre el comercio, captura, posesión o transporte de especímenes de las especies incluidas en cualquier apéndice de la Convención. El Acta para la Protección de la Vida Silvestre de la India, 1972 (WLPA),<sup>31</sup> es un buen ejemplo de la legislación nacional que ha adoptado medidas más estrictas que la CITES; y hasta ha prohibido el comercio o la caza de ciertas “especies enlistadas” aunque las medidas de la CITES son más débiles.<sup>32</sup> Mientras que la caza y otras infracciones semejantes conllevan hasta seis años de encarcelamiento junto con una multa, cualquier comercio de “especies listadas”, es decir las especies incluidas en la Lista I y en Parte II de la Lista II, exige un castigo más estricto que siete años de encarcelamiento más una multa. Las cinco especies de tortugas marinas documentadas de la India se enumeran en la Lista I del WLPA, y también en el Apéndice I de la CITES. Además es importante notar que las infracciones a las “especies enlistadas” están categorizadas como “infracciones ex-carcelables bajo fianza”, lo cual significa que la concesión de la fianza al acusado no es una cuestión del derecho sino que se deja a la discreción del juez, y él/ella puede imponer condiciones o restricciones para conceder una fianza al acusado. En otras palabras, el comercio de las especies silvestres, tales como las tortugas marinas, conlleva consecuencias serias; además, una enmienda del WLPA, que incluyó una disposición más estricta, se anexó en 1986, claramente después de la ratificación

de la CITES. Además, el Acta de Comercio Exterior, 1973,<sup>33</sup> instruye por mandato por un período de cinco años de Política de Exportación e Importación (EXIM, por sus siglas en inglés),<sup>34</sup> y la Política de EXIM de 1997-2002 prohíbe que toda la vida silvestre y todos sus productos sean exportados. Todas las especies de tortugas marinas se encuentran dentro del ámbito de esta Política bajo el Acta de Comercio Exterior, que fortalece el régimen para proteger a las tortugas marinas.

### 3.3.2. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS, por sus siglas en inglés)

La CMS<sup>35</sup> requiere que las Partes conserven las especies migratorias, concediendo especial atención a las especies cuyo estado de conservación sea “desfavorable”.<sup>36</sup> Notablemente, el estado de conservación se define como “el conjunto de las influencias que actuando sobre dicha especie migratoria pueden afectar a la larga a su distribución y a su cifra de población”. El Apéndice I de la Convención, en conformidad con su Artículo III, contiene una lista de las especies migratorias en peligro. Es pertinente notar que las cinco especies de tortugas marinas enlistadas en la Lista I del WLPa también están aquí enlistadas. Además, las especies migratorias con un estado de la conservación “desfavorable” se enlistan en el Apéndice II, y están mencionadas bajo el Artículo IV de la Convención, junto con las obligaciones de los Estados correspondientes. El Artículo V, que indica las modalidades de acuerdos internacionales que van a ser desarrolladas bajo la Convención, intenta restablecer a las especies migratorias en cuestión a “un estado de conservación favorable”, y entre otras cosas provee que cada acuerdo debe cubrir toda la zona geográfica de la especie migratoria en cuestión y “estar abierto a la adhesión de todos los Estados del área de distribución de dicha especie, *sean o no Partes de la presente Convención*” (énfasis añadido). Además, la Convención invoca a los Estados a establecer un “Consejo Científico”<sup>37</sup> para proveer asesoría sobre asuntos científicos.<sup>38</sup> La Convención aclara que de ninguna manera afectará el derecho de las Partes a adoptar medidas internas más estrictas con respecto a la conservación de las especies migratorias consideradas en los dos Apéndices o adoptando medidas internas con respecto a las especies que no figuran en ninguno de estos Apéndices.

La India, como una de las pocas Partes de la CMS en Asia, está activamente involucrada en esfuerzos regionales para conservar la Grulla Siberiana (*Grus leucogeranus*), que está en alto peligro de extinción, como parte del Memorándum de Entendimiento de la CMS sobre las Medidas de Conservación para la Grulla Siberiana. Sin embargo, no hay leyes específicas en la India sobre especies migratorias. En el mejor de los casos, las especies migratorias comúnmente identificadas se enumeran en las Listas anexas al WLPa. En cuanto a ciertas especies migratorias tal como la Grulla Siberiana, su hábitat regular se ha acordado el más alto estatus jurídico bajo el WLPa como un Parque Nacional. Un ejemplo es el Parque Nacional Keoladev Ghana, el cual es un destino periódico del ave. A pesar de la medida antedicha, el de-

safío más grande para la conservación de las especies migratorias es proveer la protección adecuada en la ruta migratoria. Mientras que el estatus legal de los destinos se puede aumentar en ciertos casos, tales como el Parque Nacional Keoladev en Rajasthan y el Chilka en Orissa, donde hay una falta de planificación y manejo adecuado de actividades para la conservación de las rutas que siguen tales especies migratorias. Esto también es válido para las tortugas marinas. Sólo recientemente una eminencia científica, Jack Frazier de los EE.UU, fue la primera persona en poner transmisores satelitales en las tortugas golfinas (*Lepidochelys olivacea*) para rastrear su patrón migratorio en el Océano Índico. Está claro que se necesita hacer mucho en cuanto a la entrada de información científica (que obviamente significa inversiones más grandes) para entender las rutas de estas magníficas especies en peligro y para tomar medidas correctas para su manejo.

### 3.3.3. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS III)

La UNCLOS III confiere<sup>39</sup> derechos soberanos a los Estados costeros para los fines de “exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos” en la Zona Económica Exclusiva (ZEE).<sup>40</sup> La Convención otorga mandato a cada Estado costero que debe determinar la cantidad permisible de recursos vivos en su ZEE, tomando en cuenta la mejor evidencia científica disponible, con el objetivo de asegurar que tales recursos vivos no estén en peligro por el exceso de explotación. Además, con tales medidas, los Estados costeros tomarán en consideración los efectos sobre las especies asociadas o dependientes de especies capturadas, con el objetivo de mantener o restablecer las poblaciones de tales especies asociadas o dependientes arriba de niveles donde su reproducción pueda llegar a ser seriamente amenazada.<sup>41</sup>

Es importante notar aquí que la UNCLOS III también enlista cinco categorías de especies, con el objetivo de asegurar la conservación y la utilización óptima de tales especies, dentro y más allá de la ZEE. Estos incluyen las especies altamente migratorias que figuran en el Anexo I de la Convención: mamíferos marinos y numerosas especies de peces (las tortugas no se mencionan en el Anexo I). La Convención requiere la cooperación y la participación activa de todos los Estados prohibiendo, limitando o regulando la explotación de estas especies.<sup>42</sup>

La UNCLOS, la cual otorga mandato sobre la ZEE, ha sido seguida de cerca por el Acta de la Zona Marítima de la India, y el objetivo es concomitante con la Política Oceánica de la India.<sup>43</sup> La Política Oceánica, como se detalla más adelante, es parcial hacia “el desarrollo marino” y es una política orientada más bien a la utilización que a la conservación. El mandato de la UNCLOS III sobre los derechos soberanos de los Estados sobre los recursos marinos tiene que ser complementado con una base fuerte en la sostenibilidad de tales recursos. El MZA intenta satisfacer esta necesidad hasta un cierto punto.<sup>44</sup> Esto será discutido en la sección sobre la Ley y la Política Nacional sobre la conservación marina.



### *3.4. Leyes internacionales sobre la protección de los hábitats marinos*

Aparte de varias convenciones enfocadas en la protección de las especies, ha habido intentos internacionales que han enfatizado la protección de los hábitats dentro de los cuales existen varias especies. Esto asume importancia, porque la destrucción de los hábitats se ha identificado como la razón más importante para la extinción de especies. En este contexto algunas de las principales convenciones internacionales, de las cuales la India es Parte se discuten abajo.

#### *3.4.1. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar)*

Las disposiciones de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Ramsar 1971, como fue enmendado en un protocolo en 1982,<sup>45</sup> también son muy relevantes a este estudio. Mientras que afirma la necesidad de combinar políticas nacionales previsoras con acciones internacionales coordinadas, la Convención intenta preservar las funciones ecológicas fundamentales de los humedales que sirven como reguladores de los regímenes de agua y como hábitats que apoyan una flora y una fauna características. Se requiere que cada Parte contrayente designe los humedales apropiados dentro de su territorio para la inclusión en una lista de humedales de importancia internacional (la Lista), para ser mantenido por la Agencia.<sup>46</sup> Además, la información sobre la contaminación y otra interferencia humana dentro de los humedales designados tiene que ser provista por la Agencia. En su Artículo 4, la Convención ordena por mandato la creación de reservas naturales en los humedales, estén o no incluidos en la Lista. Como no se ha elaborado un régimen legal para estas reservas naturales, se puede inferir que se dejaría esto a discreción de los Estados contratantes. Además, se requiere que las Partes formulen e implementen leyes internas para promover la conservación de los humedales de acuerdo con sus obligaciones bajo esta Convención. La Convención de 1971 fue enmendada por el Protocolo, se concluyó en diciembre del 1982, y los procedimientos para enmendar el texto de la Convención fueron introducidos, enfatizando la necesidad de aumentar el número de Partes contratantes. Se puede notar que un Estado que se convierte en Parte del Protocolo sin ser Parte de la Convención, será considerado como Parte de la Convención como se enmendó en el Protocolo, desde la fecha de entrada en vigencia al Protocolo para tal Estado.<sup>47</sup> Es pertinente mencionar que aunque se hace énfasis en la política (por ejemplo, la designación de los sitios de Ramsar en la India), no hay legislación exclusiva en la India para la protección de los humedales.<sup>48</sup> Sin embargo, varias leyes han tenido relaciones directas o indirectas sobre la protección o la conservación de los humedales. Lo importante es recordar que las leyes de la India generalmente han tratado los diversos recursos que se hallan en un humedal, tales como el agua, los peces, las aves y la misma tierra. Las leyes aún no consideran a los humedales como hábitats, a excepción de aquellos humedales que están designados como



Áreas Protegidas bajo el Acta para la Protección de la Vida Silvestre, 1972, los cuales pueden ser utilizados en la protección de los humedales como hábitats.<sup>49</sup> Además, se puede conceder un cierto grado de protección a los humedales costeros, los cuales son ecológicamente sensibles, bajo la Notificación de la Zona de Regulación Costera, 1991, publicado bajo el Acta para la Protección del Medio Ambiente, 1986, donde se prohíben ciertas actividades; sin embargo, estos cubren solamente la Zona I de Regulación Costera.<sup>50</sup> En la India solamente seis lugares han sido designados como sitios de Ramsar. Las razones porque hay tan pocos sitios designados van desde lo político y económico a lo social, pero esto está fuera del alcance de este estudio. Por cierto, los sitios de anidación de las tortugas marinas podrían ser designados como sitios Ramsar como parte de un ecosistema de humedales muy importante bajo la Convención Ramsar.

### 3.4.2. Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural

La Convención del Patrimonio se concluyó en la conferencia general de la UNESCO en 1972,<sup>51</sup> fue realizada en reconocimiento del hecho que “el patrimonio natural está cada vez más amenazado de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica, que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más terribles”. Las formaciones geológicas y fisiográficas, y las zonas estrictamente delimitadas que constituyen el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia y la conservación, son patrimonio natural para los propósitos de la Convención.<sup>52</sup> Cada Estado que es Parte de la Convención requiere adoptar una política general que apunte a dar al patrimonio cultural y natural una función en la vida de la comunidad, e integrar la protección a ese patrimonio a través de amplios programas de planificación. Además, las Partes también tienen en mandato de adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, que son necesarias para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio.<sup>53</sup> La Convención también establece el “Comité del Patrimonio Mundial”, el cual es un Comité intergubernamental cuya función es la protección del patrimonio natural.<sup>54</sup>

La India ha establecido tales sitios de Patrimonio Mundial, a aquellos basados en los valores culturales del pasado. Los sitios de anidación en masa, o de “*Arribada*”, para las tortugas golfinas (*Lepidochelys olivacea*) en Orissa, son claramente importantes al nivel mundial, y se podrían declarar como sitios de *patrimonio natural* a través del empleo de esta Convención.

### 3.4.3. Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, se concluyó en 1992,<sup>55</sup> jugó un papel decisivo en colocar los asuntos sobre la conservación de la biodiversidad en la agenda internacional. El enfoque amplio del Convenio hacia el tema de la biodiver-

sidad está reflejado en los objetivos que intenta alcanzar. El Convenio prescribe específicamente “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios” surgiendo de allí como sus objetivos (Artículo 1). Significativamente, el preámbulo del Convenio identifica la conservación in-situ del ecosistema y de hábitats naturales como el requisito fundamental para la conservación de la diversidad biológica. Los aspectos legales de la estrategia para la conservación in-situ, según como se esboza en el Convenio, incluye el desarrollo de legislaciones/disposiciones regulatorias para la protección de las especies y poblaciones amenazadas. El Convenio también requiere la protección de ecosistemas y de hábitats naturales y también la reglamentación de recursos biológicos ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y también la utilización sostenible.<sup>56</sup> Además, las directrices tanto para la conservación ex-situ así como también la conservación in-situ incluyen la recuperación y rehabilitación de las especies amenazadas, la distribución de recursos financieros para tales propósitos, la regulación y el desarrollo de los hábitats, la investigación y la restauración de ecosistemas degradados.<sup>57</sup> Significativamente, el Convenio estipula que las Partes contratantes deben implementar el Convenio con respecto a los ambientes marinos consistentes con los derechos y las obligaciones de las Partes bajo el Derecho del Mar, UNCLOS.<sup>58</sup> Otras obligaciones dentro del Convenio se ocupan de la cooperación internacional, la identificación y el seguimiento de las especies amenazadas, la educación pública, conciencialización, la investigación y el entrenamiento del personal, minimización de los impactos adversos, acceso y utilización juiciosa de recursos genéticos, etc.

La India preparó el Proyecto de Ley de Biodiversidad<sup>59</sup> en 1997, y después lo modificó en el 2000 paralelo a los conceptos del CDB. Los objetivos primarios para la conservación de la biodiversidad, para la utilización sostenible de sus componentes y para la distribución de beneficios equitativos son la base de la nueva legislación. Sin embargo, el Proyecto de ley ha encontrado controversias debido a ciertas disposiciones preponderantes y todavía no ha sido aprobado por la Legislatura India.

#### 3.4.4. Resumen de las leyes internacionales para la protección del hábitat marino

La revisión arriba mencionada sobre convenciones y acuerdos internacionales aclara que las normas y los estándares internacionales relacionados con la conservación del ambiente marino están bien desarrollados. Pero lo importante de observar, según se indicó anteriormente, es que la ley internacional llega a ser eficaz solamente cuando hay legislación nacional sobre el mismo tema. Por lo tanto es pertinente evaluar como se reflejan las convenciones internacionales en el régimen legal indio. Aunque este aspecto se ha tratado brevemente, veamos ahora cómo se ha desarrollado el régimen del derecho y la política nacional que afecta el ambiente marino.

#### 4. El marco nacional legal y político sobre el ambiente marino

El régimen legal existente sobre el ambiente marino en la India se puede observar en términos generales bajo tres categorías: las leyes referentes a la conservación de áreas marinas, las leyes referentes a la utilización de áreas marinas y la clasificación legal de varias zonas del ambiente marino. Mientras que las primeras dos son clasificaciones funcionales, la última es una clasificación jurisdiccional.

##### 4.1. *Los regímenes nacionales en general*

Antes de explorar los detalles de la legislación que impactan específicamente sobre los sistemas marinos, sería ilustrativo examinar el régimen nacional **en general**, i.e., el mandato constitucional y la Declaración de Política Oceánica.

##### 4.1.1. Mandato constitucional

Los recursos marinos han sido de preocupación primaria bajo la Constitución de la India. La tierra, los minerales y otras cosas de valor abajo del océano, dentro de varias zonas, como las aguas territoriales, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, están bajo la soberanía/jurisdicción de la Unión de la India.<sup>60</sup> Ha habido una progresión en el tipo de recursos que se incluyen en estas zonas territoriales, dando como resultado la amplia legislación de 1976.<sup>61</sup> El mandato constitucional ha ampliado las zonas territoriales para incluir no solamente las aguas territoriales, la plataforma continental y las zonas económicas exclusivas (a saber recursos no-vivos), pero también, todos los recursos marinos vivos de la zona económica exclusiva de la India como se especifica en el Acta de las Zonas Marítimas, 1976. También, el Artículo 48-A de la Constitución<sup>62</sup> otorga mandato sobre el Estado proteger, salvaguardar y mejorar el ambiente marino, mientras que el Artículo 51-A(g)<sup>63</sup> establece el deber fundamental de todos los ciudadanos para proteger y mejorar el medio ambiente.<sup>64</sup> Aunque los dos Artículos antedichos se relacionan con los Principios Directivos de la Política del Estado, lo cual significa que no se puede juzgar en una corte de ley, esto ha sido una práctica para invocar las disposiciones de los Principios Directivos de la Política de Estado para fortalecer argumentos legales en las cortes para la protección del medio ambiente. Las cortes también han sido liberales en la interpretación de los Artículos antedichos para la protección del medio ambiente de la India.<sup>65</sup> Esto claramente da fuerza al Estado para tomar todas las medidas legales necesarias para no sólo proteger, sino también para mejorar el ambiente marino, incluso aquellos aspectos que mejoren la conservación de la tortuga marina.

##### 4.1.2. Declaración de Política Oceánica

Además, el Departamento de Desarrollo Oceánico ha hecho pública una Declaración de Política Oceánica después de la Convención de las Naciones Unidas so-

bre el Derecho del Mar. La declaración reconoce la jurisdicción económica de los Estados costeros, estipulando que el derecho exclusivo de utilizar recursos vivos y no-vivos dentro de las zonas marítimas se queda con la nación. También la declaración reconoce que la complejidad y la incertidumbre del ambiente oceánico requieren una respuesta coordinada y centralizada que necesita estar basada en el conocimiento adecuado del espacio marino, incluyendo el fondo del mar, las columnas del agua y aire, para poder controlar, manejar y utilizar los ricos y variados recursos naturales que están disponibles en el mar. El impulso principal, según la política, debe ir más allá de la utilización óptima de los recursos marinos vivos y también no vivos, y debe incluir entre otras cosas el aprovechamiento de fuentes renovables de energía del océano. Mientras que el impulso de la declaración de política está en el “desarrollo marino” conectado con las contribuciones científicas y tecnológicas, también otorga mandato para la conservación de ambientes marinos y de sus recursos a través de un marco jurídico integrado, con medidas para la aplicación. Se han promulgado varias leyes que cubren diversos aspectos de la preservación y la utilización de zonas marítimas.

#### 4.2. *Leyes nacionales relacionadas con la conservación de áreas marinas*

En esta categoría, el enfoque para la conservación de áreas marinas podría estar bajo dos amplias categorías, es decir, las leyes que protegen el hábitat marino y las leyes que protegen a las especies (tortugas en este caso). Entendiendo que estos dos enfoques no se excluyen entre sí, examinaremos las leyes más significativas que protegen al ambiente costero.

##### 4.2.1. *Leyes que protegen el hábitat marino*

4.2.1.1. *Acta de las Aguas Territoriales, la Plataforma Continental, la Zona Económica Exclusiva y Otras Zonas Marítimas (MZA)* El MZA, 1976, es la legislación más importante que gobierna las varias zonas marítimas. Aparte de la jurisdicción física de las zonas marítimas antedichas, es importante destacar que la Unión de la India tiene jurisdicción exclusiva para preservar y proteger el ambiente marino, así como también prevenir y controlar la contaminación marina.<sup>66</sup> El gobierno Indio tiene control sobre las aguas territoriales de la India y sobre “el fondo del mar, el subsuelo abajo y el espacio aéreo arriba de tales aguas”,<sup>67</sup> El Gobierno Central también tiene el poder de imponer cualquier restricción/promulgación en cuanto a las zonas contiguas, y tendrá el mismo efecto como si fueran una parte del mismo territorio Indio.<sup>68</sup> La Unión de la India también tiene derechos soberanos completos y exclusivos en cuanto a “la exploración, explotación, conservación y manejo de todos los recursos” dentro de la plataforma continental.<sup>69</sup> Los “derechos y la jurisdicción exclusivos para” la construcción, mantenimiento, etc. de “aparatos” para “la exploración/explotación de los recursos de la plataforma continental para la conveniencia de transporte por embarcación/cualquier otro propósito” también le confiere<sup>70</sup> a la

Unión. Es interesante que cualquier área de la plataforma continental se pueda declarar como “un área designada” donde el Gobierno Central tiene el poder de tomar cualquier disposición que considere necesaria con la finalidad de “proteger el ambiente marino de tal área designada”.<sup>71</sup> La Sección 7 del MZA permite a la Unión tener jurisdicción exclusiva, incluyendo la preservación y la protección del ambiente marino en la zona económica exclusiva (ZEE) de la India. Además, cualquier área de la ZEE se puede declarar como un área designada. Otra característica interesante de este Acta es el establecimiento de disposiciones para “las aguas históricas”. El término “aguas históricas” generalmente se refiere a las aguas que son internas, pero que estarían bajo la jurisdicción del respectivo gobierno estatal si no fuera por la existencia de un título histórico.<sup>72</sup> El MZA estipula que la soberanía del Gobierno Central se extienda a las aguas históricas. El Gobierno Central se ha investido con poderes adecuados para elaborar las reglas para llevar a cabo la ejecución de este Acta, y tales reglas pueden permitir “la preservación y la protección del ambiente marino” y “la prevención y el control de la contaminación marina”.<sup>73</sup> Sin embargo, no se han elaborado ningunas reglas que sirvan exclusivamente para este propósito.

*4.2.1.2. Acta de los Guardacostas (CGA, por sus siglas en inglés)* La Organización de los Guardacostas, según lo estipulado bajo el Acta de los Guardacostas, 1978, es la agencia nodal que se ocupa de la aplicación de varias medidas legislativas mencionadas anteriormente. El Acta define “zonas marítimas de la India”<sup>74</sup> según el MZA, y dispone que es el deber de los Guardacostas proteger “los intereses marítimos y nacionales de la India en las zonas marítimas de la misma”. Para cumplir estas regulaciones los Guardacostas pueden emplear cualquier medida que se considere apropiada, y esto incluye las medidas necesarias para preservar y proteger “el ambiente marino” y para la prevención de la contaminación marina.<sup>75</sup>

*4.2.1.3. Acta para la Protección del Medio Ambiente (EPA, por sus siglas en inglés)* El Acta para la Protección del Medio Ambiente, 1986, dispone medidas significativas para preservar el medio ambiente y también para prevenir la contaminación. “Medio ambiente” como se define en el Acta incluye el “agua” y la “relación” entre el agua y “otras criaturas vivas, plantas, microorganismos y propiedad”.<sup>76</sup> La Sección 3 del Acta es una disposición dominante que otorga mandato al Gobierno Central a tomar todas las medidas necesarias para “la protección y mejorar la calidad del medio ambiente” y para prevenir y controlar la contaminación. El Gobierno Central está autorizado a establecer los estándares para la calidad del medio ambiente en varios de sus aspectos.<sup>77</sup> El Gobierno Central también tiene el poder de fijar los límites para las emisiones y descargas de contaminantes ambientales de varias fuentes. Esta disposición es de suma importancia porque enviste con poder al Gobierno Central, independientemente de “la fuente” de los contaminantes.<sup>78</sup> La Sección 25 del Acta antes mencionada autoriza al Gobierno Central a elaborar reglas con respecto a la conservación y a la mejora del medio ambiente. Aunque no hay ninguna

regla directa hecha para prevenir la contaminación marina y asegurar la conservación marina, varias reglas y notificaciones publicadas bajo este Acta pueden ser utilizadas con eficacia para prevenir la destrucción de hábitats marinos, y consiguientemente a los animales que viven en los hábitats. En este aspecto, la Notificación de Evaluación del Impacto Ambiental,<sup>79</sup> publicada bajo el EPA en 1994, también puede ser utilizada con eficacia para proteger los hábitats de las tortugas. Bajo la Notificación ciertas clases de industrias incluyendo a los puertos, los muelles, etc., requieren la autorización ambiental obligatoria del Ministerio del Medio Ambiente y Bosque (MoEF, por sus siglas en inglés). Sin embargo, una reciente decisión tomada por el gobierno de la India, para transferir la autorización ambiental de puertos menores del Ministerio del Medio Ambiente y Bosque al Ministerio de Transporte Superficial es un paso retrógrado en lo que concierne a la conservación de las tortugas marinas.

*4.2.1.4. Notificación de la Zona de Regulación Costera* La Notificación de la Zona de Regulación Costera, publicada en 1991, junto con sus enmiendas posteriores, prohíbe y también regula la creación de nuevas industrias, incluyendo la expansión de industrias existentes en áreas ecológicamente sensibles. Se establecen tres categorías de Zonas de Regulación Costera (CRZ, por sus siglas en inglés). Las áreas que son clasificadas como CRZ I se consideran como ecológicamente sensibles e importantes, como por ejemplo parques marinos y áreas que se cierran para la reproducción y crianza de los peces y otro tipo de vida marina; por lo tanto, hay una prohibición completa de las actividades para la construcción en estas áreas.<sup>80</sup> La Sección 7(2) también prohíbe la construcción de centros turísticos y hoteles en “áreas ecológicamente sensibles tales como áreas de crianza y reproducción de los peces”. La Notificación antes mencionada enviste al Gobierno Central con el poder adecuado para reglamentar las actividades de la construcción en la Zona Costera y sus alrededores, y tiene disposiciones inequívocas para proteger las áreas ecológicamente sensibles (en este caso se interpreta las áreas de anidación de las tortugas) contra las amenazas del desarrollo industrial que atentan contra los hábitats marinos. De hecho, el Departamento Oceánico de la Unión ha enmarcado el borrador de la Notificación, que intenta ampliar la Zona de Regulación Costera hacia el límite mar adentro de las aguas territoriales<sup>a</sup> según lo definido bajo el Acta de las Zonas Marítimas de 1976.

*4.2.1.5. Zona de Regulación Oceánica (ORZ, por sus siglas en inglés)* Un nuevo concepto emergió a principios de 1997, el cual se extendió más allá de los límites costeros propuesta como una Notificación de Zona de Regulación Oceánica (ORZ). El Gobierno Central propuso reglamentar, así como también prohibir, ciertas actividades y procesos que podrían ir en detrimento del medio ambiente en la parte oceánica de la zona costera. Similar a la clasificación de la CRZ, se propone que el área oceánica se clasifique en tres zonas: Zonas de Reglamentación Oceánica I, II y III. La categoría de ORZ I incluye áreas de hábitats marinos críticos. ORZ II incluye áreas desarrolladas, y ORZ III incluye las áreas no desarrolladas y subdesarrolladas

dentro de las zonas marítimas. Las actividades que se proponen prohibir en la ORZ que incluyen, entre otras cosas, las “construcciones civiles y otras estructuras hechas por el hombre”, como malecones para los puertos, “industrias flotantes” y estructuras; la colocación de tuberías para el transporte de petróleo; y la exploración y establecimiento de sitios de producción de petróleo y gas natural. La descarga de residuos no tratados tanto domésticos como industriales de agua-cultural, y plantas nucleares y termales, también se prohíben en ORZ I. Bajo la Notificación propuesta, los Estados costeros y la Administración Territorial de la Unión son requeridos para preparar un Plan integrado para el Manejo de Áreas Costeras y Marinas. Aunque esta Notificación no se ha adoptado, un caso reciente en la Corte Suprema<sup>81</sup> ha otorgado mandato a todos los Estados costeros de la India para preparar Planes para el Manejo de Zonas Costeras de acuerdo con la Notificación de la Zona de Regulación Costera, discutida anteriormente.

*4.2.1.6. El Proyecto Nacional para la Biodiversidad, 2000* El Proyecto Nacional para la Biodiversidad, 2000, en su forma actual, intenta “prever la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución equitativa de los beneficios” que de allí se obtengan. El Proyecto crea una estructura de autoridades de tres niveles para manejar la biodiversidad del país. Esto incluye a la Autoridad Nacional de la Biodiversidad (NBA, por sus siglas en inglés), los Consejos de la Biodiversidad del Estado a nivel estatal y los Comités de Manejo de la Biodiversidad a nivel local.<sup>82</sup> Es pertinente mencionar que la diversidad biológica incluye dentro de su definición a la biodiversidad marina. La NBA, que será creada bajo el proyecto propuesto, también incluirá a un miembro que represente al Departamento de Desarrollo Oceánico.<sup>83</sup> La Autoridad puede notificarle al gobierno estatal que especifique áreas de biodiversidad importantes como “sitios de patrimonio” y también medidas para manejar tales sitios de patrimonio.<sup>84</sup> Esta disposición faculta a la Autoridad para especificar hábitats críticos como sitios de patrimonio, por ejemplo sitios de anidación de tortugas.

#### 4.2.2. Leyes que protegen especies marinas, especialmente tortugas

*4.2.2.1. Acta para la Protección de la Vida Silvestre (WLPA)* El Acta para la Protección de la Vida Silvestre, 1972 (WLPA), es quizás la legislación más poderosa con respecto a la más alta protección de las especies y también de los hábitats de las tortugas en la India.<sup>85</sup> La definición “animal” bajo el WLPA incluye a los “reptiles y sus huevos” dentro del ámbito de este Acta.<sup>86</sup> Todas las especies de tortugas marinas<sup>87</sup> incluyendo la “olive back logger head turtle [tortuga cabezona espalda oliva]” (*Lepidochelys olivacea*) han sido incluidas en la Lista I del WLPA, lo que quiere decir que están consideradas bajo el más alto grado de protección. La caza,<sup>88</sup> que incluye dañar o destruir los huevos y los nidos de los reptiles, está estrictamente prohibida y exige penas máximas bajo el Acta. El Estado, así como también el Gobierno Cen-



tral,<sup>89</sup> tiene el poder de declarar áreas, incluyendo cualquier parte de las aguas territoriales, que consideren de “significación zoológica” para “la protección/propagación/ desarrollo de la vida silvestre/su medio ambiente” como “santuario”.<sup>90</sup> Sin embargo, esta disposición establece los límites de las aguas territoriales que serán incluidas en el santuario, “después que se hayan tomado medidas adecuadas para proteger los intereses ocupacionales de los pescadores locales”. Así mismo, el Estado, como Gobierno Central, tiene el poder de declarar un área como “parque nacional” (esté en un santuario o no); y las disposiciones de la Sección 26A serán aplicadas en “cualquier parte de las aguas territoriales que se propongan ser incluidas en tal Parque Nacional”.<sup>91</sup>

Varias especies de tortugas, incluyendo la golfinia, están protegidas del tráfico ya que son “animales enlistados”<sup>92</sup> bajo el Capítulo V-A del WLP, donde el tráfico de cualquier animal enlistado está prohibido, y cualquier violación a tales disposiciones (Sección 49-A y 49-B del WLP) incluye consecuencias penales. La Sección 44(v) del WLP prohíbe también el tráfico como distribuidor de “carne”. Es pertinente notar que “carne” incluye a los huevos y a los caparazones, y consecuentemente a los huevos y caparazones de las especies de tortugas que estén dentro de este ámbito.<sup>93</sup>

*4.2.2.2. Proyecto Nacional para la Biodiversidad, 2000* La Sección 38 de la propuesta del Proyecto para la Biodiversidad también faculta al Gobierno Central para enlistar a todas aquellas especies que estén a punto de la extinción y tomar las medidas necesarias para la rehabilitación y preservación de esas especies. Aunque las tortugas marinas figuran bajo las listas del WLP, esta disposición bajo el Proyecto para la Biodiversidad puede fortalecer la conservación y el manejo de las tortugas en la India.

#### *4.3. Leyes relacionadas a la utilización de áreas marinas*

Las leyes relacionadas con la conservación del hábitat marino así como también con las especies marinas arriba enunciadas tienen que ser observadas y comparadas con las leyes que específicamente regulan los usos de las áreas marinas. Esto es imperativo porque la utilización y la preservación necesitan ser balanceadas para cualquier manejo sostenible de especies marinas, incluyendo a las tortugas. Históricamente, las leyes relacionadas a la utilización de áreas marinas han tenido prioridad sobre las leyes que protegen el hábitat marino, lo cual es un fenómeno más reciente. La reglamentación de la utilización de áreas marinas y productos marinos puede estar dividida en dos categorías generales: una que regule el tráfico de productos marinos, incluyendo su exportación, y la otra que facilite tal comercio, lo que involucra al movimiento tanto de embarcaciones como de buques. La primera categoría tiene una influencia directa sobre la conservación de recursos marinos, mientras



que la segunda tiene implicaciones sobre los hábitats a través de la contaminación potencial por descarga o escape accidental de petróleo, etc.

#### 4.3.1. Acta de Autoridad para el Desarrollo de la Exportación de Productos Marinos (MPEDA, por sus siglas en inglés)

El Acta de Autoridad para el Desarrollo de la Exportación de Productos Marinos, 1972 (MPEDA) está propuesta para modernizar la industria de productos marinos a través del establecimiento de una agencia central que regule, organice y desarrolle la industria marina en el campo económico. La autoridad está investida con poderes adecuados para tomar medidas para el desarrollo de la industria de los productos marinos, tales como promover exportaciones, inscribiendo a las embarcaciones de pesca, desarrollando plantas de procesamiento, etc. Es pertinente mencionar que el Gobierno de la Unión, investido con el control de la industria de productos marinos, promueve esta industria en nombre del “interés público”. Sin embargo, las disposiciones del MPEDA no necesitan estar en conflicto con la conservación y manejo de las tortugas, porque bajo el Acta de Comercio Exterior, la Política de Importación y Exportación claramente prohíbe la exportación de todas las formas de animales silvestres, incluyendo sus partes y sus productos. La definición de “animal silvestre” es como la del WLP, y se refiere a los animales que se encuentran en forma silvestre en la naturaleza o animales que figuran en las Listas I, II, III, IV y V dondequiera que se encuentren.<sup>94</sup> Así es que los ítems prohibidos bajo la “lista negativa de exportaciones” de la Política EXIM claramente prohíben la exportación de tortugas, sus partes y productos. Esto no solamente concuerda con los términos de la CITES, sino que tiene disposiciones más estrictas que las de la Convención.

#### 4.3.2. Acta de Pesquerías de la India (IFA, por sus siglas en inglés)

El Acta de Pesquerías de la India, 1897, prohíbe específicamente el uso de dinamita o venenos en todas las aguas, incluyendo las aguas del interior y las costas.<sup>95</sup> Es pertinente mencionar que “agua” incluye al mar desde una distancia de una legua marina de la costa<sup>96</sup> (es decir, tres millas náuticas); por lo tanto, las áreas de anidación de las tortugas marinas pueden estar incluidas en el ámbito del Acta. Aunque el Acta de Pesquerías incluye medidas preventivas relacionadas con la pesca, su mandato es promover pesquerías de una manera sostenible. Esto tiene implicaciones en la conservación de la tortuga a través de violaciones a este Acta, notablemente dentro de las tres millas náuticas de la costa, podrían tener una relación directa sobre la mortalidad de las tortugas.

#### 4.3.3. Acta de Puertos de la India (IPA, por sus siglas en inglés)

De manera interesante, la definición de “puerto” bajo el Acta de Puertos de la India, 1908, incluye a cualquier parte de un río o canal.<sup>97</sup> Por lo tanto, el gobierno puede extender el alcance de este Acta para incluir cualquier puerto o cualquier par-

te de cualquier río o canal navegable.<sup>98</sup> Una disposición esencial incluye el poder de formular reglas bajo este Acta. La Sección 6 estipula que el gobierno puede decretar reglas para regular una variedad de actividades realizadas en los puertos; estas actividades incluyen, entre otras cosas, la manera en la cual el petróleo o el agua mezclada con petróleo será descargada en cualquier puerto para su descarte;<sup>99</sup> el uso de muelles, embarcaderos, lugares de amarre, etc.;<sup>100</sup> el comportamiento de los buques mientras cargan o descargan el lastre o el cargamento;<sup>101</sup> y el uso de fuegos y luces dentro de cualquier puerto. La Sección 21 prohíbe específicamente la descarga incorrecta del lastre y/o desperdicios en el mar; y si tal lastre o desperdicio puede formar un montículo, es penado bajo este Acta. Si es implementada bajo esta situación particular, este Acta sería útil para controlar la descarga de los desperdicios y del lastre en las aguas cercanas a las áreas de anidación o de alimentación de las tortugas. Así mismo, las reglas pueden ser válidas para regular la luz así como también el fuego, por ejemplo, para prevenir la contaminación y la desorientación causadas por la luz a las crías cuando salen de sus nidos y corren al mar. De lo antedicho está claro que hay disposiciones suficientes bajo este Acta que se pueden utilizar para asegurar el manejo sostenible de las tortugas, mientras que a la vez satisface los requisitos del comercio a través del movimiento de embarcaciones. Los peligros de la descarga de lastre, los desperdicios o el petróleo, o el uso del fuego y luces en los puertos, que pueden hacer daño a las tortugas o sus hábitats se pueden regular bajo el Acta para una mejor conservación marina.

#### 4.3.4. Acta de los Guardacostas (CGA, por sus siglas en inglés)

La Organización de los Guardacostas, formada bajo el Acta de los Guardacostas de 1978, fue constituida para asegurar la seguridad de la navegación en nuestras aguas y la protección de nuestras instalaciones e intereses de la pesca mar adentro, proveyendo medidas para recuperación y control de la contaminación y fortalecimiento de leyes nacionales en nuestras zonas marítimas. Hay disposiciones generales en relación con el deber de la Guardia Costera para proteger, por tales medidas que se consideran apropiadas, los intereses nacionales marítimos y otros intereses en las zonas marítimas de la India. Específicamente, las funciones incluyen, entre otras cosas, tomar medidas para asegurar la seguridad y la protección de islas artificiales, terminales mar adentro y otras instalaciones en las zonas marítimas, “tomando tales medidas que sean necesarias para preservar y proteger al ambiente marítimo, previniendo y controlando la contaminación marina”. También prevé las medidas que se puedan tomar para preservar la seguridad de la vida y la propiedad en el mar y para hacer cumplir las disposiciones de cualquier ley que esté en vigencia dentro de las zonas marítimas de la India.<sup>102</sup> Así es que los guardacostas están investidos con poderes adecuados para asegurar la seguridad de los hábitats marinos, incluyendo áreas de anidación y alimentación de las tortugas que puedan ser afectadas por los movimientos o acciones de las embarcaciones y los buques.

#### 4.3.5. Acta de las Zonas Marítimas de la India (Reglamentación de la Pesca por Embarcaciones Extranjeras), 1981

El Acta de las Zonas Marítimas de la India (Reglamentación de la Pesca por Embarcaciones Extranjeras), 1981<sup>103</sup>, fue decretada para promover los objetivos del Acta de las Aguas Territoriales, la Plataforma Continental, las Zonas Económicas Exclusivas y Otras Zonas Marítimas, 1976 (MZA). Se creía que se requería una legislación separada para tratar en mayor detalle la regulación, exploración y explotación de ciertos recursos en nuestras zonas marítimas; en particular el aumento de las actividades de pesca ilegal por embarcaciones extranjeras en nuestra zona económica exclusiva se tradujo en una necesidad de prevenir tales actividades ilegales y de proteger pescadores locales de las dificultades causadas por las embarcaciones de pesca ilegal. El objetivo primario del Acta es “regular las actividades de la pesca de embarcaciones extranjeras en aguas territoriales de la India y la zona económica exclusiva de la India”. Curiosamente los “peces”, según la definición del Acta, incluyen a las tortugas,<sup>103</sup> y las tortugas figuran en la Lista I del Acta para la Protección de la Vida Silvestre, 1972. Por lo tanto, cualquier actividad de pesca por una embarcación extranjera que afecte a las tortugas sería una violación del Acta de las Zonas Marítimas de la India, 1981. La Sección 3 estipula que no se permite que ninguna embarcación extranjera pesque en las zonas marítimas de la India excepto con un permiso anterior del Gobierno Central.<sup>104</sup> Este Acta ha sido establecida para apoyar y complementar otras leyes que están actualmente en vigencia. Por lo tanto, las disposiciones del Acta pueden ser utilizadas para apoyar y complementar otra legislación, que tenga como objetivo la protección y la preservación de la vida marina (o acuática), tales como el Acta para la Protección del Medio Ambiente y el Acta para la Protección de la Vida Silvestre. Por lo tanto, cualquier movimiento o actividad realizados por embarcaciones extranjeras con el propósito de pesca que afecte a las tortugas o a sus hábitats puede ser regulado por este Acta. El Acta estipula un castigo de fuertes multas e incluso la confiscación de las embarcaciones de pesca extranjeras que cometan cualquier violación al Acta de las Zonas Marítimas de la India, 1981.

## 5. Conclusiones

Los numerosos regímenes legales, nacionales e internacionales, con respecto a la protección de los hábitats marinos en general, y de tortugas marinas en particular, parecen ser amplios en naturaleza y alcance. Sin embargo, en la práctica hasta el momento han tenido un impacto positivo mínimo sobre la conservación de estos reptiles y sus hábitats en la India. Después de revisar las numerosas leyes antedichas y su relación con los ecosistemas marinos, uno puede asumir que la India no requiere una legislación adicional. Sin embargo, un análisis más detallado demuestra claramente que las leyes no son adecuadas, y por otra parte no hay un esfuerzo coordinado para la implementación de los estatutos existentes para la conservación de la tortuga. A lo mejor hay un reconocimiento del hecho que las tortugas marinas ne-

cesitan la protección (por ejemplo, la lista de todas las especies en las Listas del WLPA). Sin embargo, esta acción legislativa no fue apoyada por ningún programa específico a nivel nacional; sólo lo fue recientemente cuando un pequeño Proyecto de Tortugas Marinas del Gobierno de la India-UNDP estuvo dirigido a la conservación de estos reptiles marinos a nivel nacional. A diferencia del Proyecto Tigre, el Proyecto Elefante y el Proyecto Rinoceronte, la situación de las tortugas marinas aún no ha evocado una fuerte respuesta nacional.

Otra clara deficiencia que emerge, es la cantidad de agencias que han sido confiadas a la conservación marina y la falta de una clara delineación por parte de la jurisdicción y la autoridad del Centro, así como también a nivel estatal. Hay por lo menos nueve agencias federales mayores que tienen claras responsabilidades en la conservación marina y costera: la Guardia Costera, la Oficina del Director de Vida Silvestre, (encargada de la protección y manejo de las especies en peligro de extinción en cada uno de los Estados de la India) bajo el Ministerio de Medio Ambiente y Bosque, el Ministerio de Transporte, el Departamento de Desarrollo Oceánico, la Autoridad de Desarrollo para la Exportación de Productos Marinos bajo el Ministerio del Comercio, el Ministerio de Petróleo y Gas Natural, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Embarque, pero ellos tienen poco, o quizás ningún tipo de coordinación en el manejo oceánico. Quizás, un multidisciplinario Grupo de Manejo Oceánico podría formarse para una mejor coordinación.

Además, se requieren más entradas de información tanto tecnológica como científica para entender la ciencia de la conservación de la tortuga, mientras que se consideran los intereses ocupacionales y genuinos de la gente local. Esto es esencial porque cualquier medida política que se tome para la conservación de la tortuga necesita tener una base científica legítima. La Declaración de Política Oceánica podría ser desarrollada dentro de una amplia Política Oceánica, si esta incluyera un plan de acción integrado, que tratara las complejidades de la conservación marina, especialmente cuando involucra especies en peligro de extinción y altamente migratorias tales como las tortugas marinas. La falta de certeza científica en la conservación de estas especies es definitivamente un desafío de la política.

Aunque hay varias leyes nacionales que reflejan, por lo menos en parte, las obligaciones internacionales de la India, un sistema coordinado de cómo se están implementando los instrumentos internacionales todavía no ha emergido. Hay algunos instrumentos internacionales en los cuales se están tomando medidas eficaces, (por ejemplo el Grupo CITES y la implementación de la CMS), pero no está claro cómo el total de estos instrumentos de los cuales la India es Parte, benefician al ecosistema marino. Ciertos instrumentos legales, tanto nacionales como internacionales, orientados a la utilización, por ejemplo el MPEDA, el Acta de Pesquería y el MARPOL, son *prima facie*, en contravención con ciertas leyes nacionales e internacionales orientadas hacia la conservación (por ejemplo, el WLPA y la CMS). Todavía no hay ningún mecanismo legal, el cual trate de balancear los conflictivos intereses de varios mandatos legislativos. Esto tiene una relación directa con el mismo

ecosistema marino. Las amenazas a las tortugas, aun bajo el marco legal actual, son definitivamente alarmantes. Es imperativo tratar estos asuntos si las amenazas a las tortugas marinas van a minimizarse.

En fin, hay una necesidad de re-enfatizar el significado histórico y mitológico de las tortugas en la India. La reverencia hacia estos animales, basada en antiguas tradiciones, es quizás la explicación más importante de su supervivencia en números tan grandes en la costa de la India hasta hoy, aunque estas tradiciones están cambiando. Sin embargo, este aspecto no se acomoda fácilmente dentro de los auspicios de la ley internacional.

## Agradecimientos

A los autores les gustaría brindar las gracias al Instituto de Vida Silvestre de la India y B.C. Choudhury en particular por animar la investigación en esta área; este trabajo se inspiró mucho en un estudio emprendido para el Instituto. También estamos en gran deuda con nuestros revisores, especialmente Jack Frazier cuya energía sin límite es demasiado inspirante de ignorar aun para nosotros como abogados! También deseamos dar las gracias a Shri Manoj Mishra y un revisor anónimo por mirar nuestro estudio en un tiempo muy corto para dar sus valiosos comentarios, los cuales nos han ayudado profundamente a ver el gran panorama de la conservación de la tortuga marina.

## Notas

- 1 Reencarnación del Dios Vishnu, uno de los dioses hindúes más populares.
- 2 Las posturas o ejercicios en yoga, una forma de meditación tradicional en la India.
- 3 Embarcaciones llenas de huevos de tortugas de Orissa se comercializaron en el estado vecinal de Bengala del Oeste. También, en Bengala del Oeste, por ejemplo, la carne de la tortuga se comía en una fiesta de la cosecha que se llama Paush Sankranti, dedicada a la Diosa Laxmi (la Diosa de la riqueza), S. Chandha and C.S. Kar, BHITARKANIKA MYTH AND REALITY (Natraj Publishers, Dehra Dun, 1999).
- 4 C. Hilton-Taylor (compilador), 2000 UICN RED LIST OF THREATENED SPECIES IUCN (2000).
- 5 Por ejemplo, la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas de 1996 es el único tratado dedicado exclusivamente a las tortugas marinas, estableciendo los estándares para la conservación de estos animales que están “en peligro de extinción” y sus hábitats. La Convención entró en vigor el 2 de Mayo del 2001, después de recibir el requerido número de ocho ratificaciones, véase S. Namnum, *La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas y su Implementación en el Derecho Mexicano*, pp. 123-144 en esta Edición Especial, publicada originalmente en inglés en 5(1-2) J. INT’L WILDLIFE L & POL’Y 87-103 (2002). De relevancia central a este estudio, India ha jugado un rol activo en la finalización del Memorándum de Entendimiento para la Conservación y el Manejo de las Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental (IOSEA, por sus siglas en inglés), un acuerdo que recientemente se concluyó bajo la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS, por sus siglas en inglés), véase D. Hykle, *La Convención sobre Especies Migratorias y otros Instrumentos Internacionales pertinentes a la Conservación de las Tortugas*

- Marinas: Pros y Contras*, pp. 145-162 en esta Edición Especial, publicada originalmente en inglés en 5(1-2) J. INT'L WILDLIFE L & POL'Y 105-119 (2002).
- 6 En *M/s Asociación de Comerciantes de Marfil versus la Unión de la India y otros* [AIR 1997 Del 267] la Alta Corte de Delhi ha invocado la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) sobre la cuestión de las importaciones de marfil en la India y prohibió tal comercio como pernicioso y peligroso. La Corte invalidó el argumento que el Artículo 19(1)(g) de la Constitución de la India, en relación con la libertad de un individuo de comerciar, estaba siendo violado, y mantiene que el comercio del marfil o sus productos no sólo haría daño al elefante, que está en peligro de extinción, sino también violaría la CITES, de la cual la India es Parte; y por firmar dicho instrumento internacional, la India está obligada frente a la comunidad internacional a ajustar sus disposiciones.
  - 7 Véase *infra* Sección 4.2.2.1 para una discusión detallada del Acta para la Protección de la Vida Silvestre.
  - 8 El Parque Nacional Bhitarkanika en Orissa, India, es un ejemplo.
  - 9 La sección 3 se enfoca solamente en los instrumentos internacionales de los cuales la India es Parte, aunque otros instrumentos no necesariamente firmados ni ratificados por la India se mencionan en el trabajo.
  - 10 Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos (OILPOL), Londres, 1954, 12 UST 2989; TIAS 4900; 327 UNTS 3.
  - 11 Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL). Se concluyó en Londres el 2 de Noviembre de 1973, IMCO Doc. MP/CONF WP.35 (1973) 12 I.L.M 1319 (1973).
  - 12 Instrumentos internacionales tales como la Convención sobre la Alta Mar, Ginebra, 1958, y el Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, 1969, también son pertinentes, aunque la India no es Parte de estas Convenciones. Algunos otros convenios que pueden tener relevancia y de los cuales la India es Parte, incluyen el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, Londres, 1965; el Convenio internacional sobre líneas de carga, Londres, 1966; y el Convenio sobre el reglamento internacional para prevenir los abordajes, Londres, 1972.
  - 13 Se concluyó en Ginebra, el 29 de Abril de 1958, entró en vigor el 30 de Septiembre de 1962, 450 UNTS 82, 13 UST 2312 TIAS no. 5200.
  - 14 1974 I.C.J. 3.
  - 15 Véase Artículo 210 de la UNCLOS III y el Preámbulo del Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, Washington, 1972.
  - 16 Anexo I Regulaciones 8-10 del Convenio.
  - 17 Aunque sería ideal que todos los buques fueran chequeados, en la India se realiza una muestra de buques al azar (según comunicación personal con la Organización de los Guardacostas en Nueva Delhi).
  - 18 Según el Anexo I, Regulaciones 4 y 5 del Convenio.
  - 19 Véase *infra* Secciones 4.2.1.2. y 4.3.4. para discusiones sobre el Acta de los Guardacostas.
  - 20 Esto es según entrevistas personales conducidas con algunos capitanes de barcos comerciales establecidos en Hong Kong, en condiciones de anonimato.
  - 21 La India es Parte de la Convención, la cual entró en vigor en 1994.
  - 22 Parte XII de la Convención.
  - 23 Véase Artículos 192-196 de la Convención.
  - 24 Artículos 207-211 de la UNCLOS III.
  - 25 Artículo 56 de la Convención.
  - 26 Véase *infra* Sección 4.2.1.1 para la discusión sobre el Acta de las Aguas Territoriales, la Plataforma Continental, la Zona Económica Exclusiva y Otras Zonas Marítimas.

- 27 Nota en este aspecto Principios 1 y 2 de la Declaración.
- 28 Principio 21 de la Declaración.
- 29 Entró en vigor en la India el 18 Octubre de 1976.
- 30 Véase Artículo VIII de la Convención. Cada Parte también está obligada a designar Autoridades Administrativas y Científicas para los propósitos de la Convención (Artículo IX).
- 31 Véase *infra* Sección 4.2.2.1 para una discusión sobre el Acta para la Protección de la Vida Silvestre de la India.
- 32 Véase Sección 9 y Capítulo V-A del WLP. Aquí se puede notar que el WLP es un instrumento interno regulatorio y aún no legisla específicamente sobre la CITES como una convención internacional que trata de la regulación del comercio internacional.
- 33 Véase *infra* Sección 4.3.1 para más información sobre el Acta del Comercio Exterior.
- 34 Véase *infra* Sección 4.3.1 para más información sobre la Política EXIM.
- 35 Entró en vigor en la India el 1 de Noviembre.
- 36 En este contexto véase Artículo I. [Véase Artículo II,1; nota de la traductora].
- 37 Al conocimiento de los autores, ningún consejo científico se ha establecido en la India.
- 38 Artículo VIII de la Convención.
- 39 El término “invertir”/“conferir” se usa generalmente para connotar posesión, control y manejo; puede significar alguno o todos estos conceptos.
- 40 Véase Artículo 56 de la Convención. Algunas otras disposiciones de la UNCLOS III relevantes a la prevención de la contaminación marina se han discutido anteriormente.
- 41 Véase Artículo 61 de la Convención para otras medidas que relacionan a la conservación de los recursos vivos.
- 42 En este contexto véase Artículos 64-67 de la UNCLOS III.
- 43 Véase *infra* Sección 4.1.2 para una discusión de la Declaración de Política Oceánica.
- 44 Véase *infra* Sección 4.2.1.1 para una discusión del MZA.
- 45 La Convención entró en vigor en la India el 1 de Febrero de 1982.
- 46 Artículos 2-8 contienen las obligaciones de una Parte Contratante de la Convención.
- 47 Véase Artículo 5 (3)(4) del Protocolo.
- 48 Algunos autores han estado recomendando un instrumento separado para los humedales. Véase en este contexto: C. Singh, LAW & POLICY FOR WETLAND MANAGEMENT: A HAND BOOK FOR WETLAND MANAGEMENT IN INDIA (1995).
- 49 Véase *infra* Sección 4.2.2.1. para una discusión del Acta para la Protección de la Vida Silvestre.
- 50 Véase *infra* Secciones 4.2.1.4. y 4.2.1.3. para discusiones de la Notificación de la Zona de Regulación Costera, 1991 y el Acta para la Protección del Medio Ambiente, 1986, respectivamente.
- 51 La Convención entró en vigor en la India el 14 de Febrero de 1978.
- 52 Artículo 2 de la Convención.
- 53 Véase Artículo 5 para más medidas que se requieren desarrollar por los Estados para los propósitos de esta Convención.
- 54 Artículo 8 de la Convención.
- 55 El Convenio fue firmado por la India el 5 de Junio de 1993; ha sido firmado hasta ahora por más de 120 países. [A febrero del 2006, el Convenio está integrado por 188 Estados Partes; nota de la traductora].
- 56 Véase Artículo 8 del Convenio.
- 57 Artículos 8 y 9 del CDB.
- 58 Véase Artículo 22 (2) de la Convención.
- 59 El Proyecto de Ley Nacional de Biodiversidad es discutido en detalle en *infra* Sección 4.2.1.6.
- 60 Artículo 297 de la Constitución.
- 61 Acta de las Aguas Territoriales, la Plataforma Continental, la Zona Económica Exclusiva y Otras Zonas Marítimas, 1976.



- 62 Artículo 48-A: “El Estado procurará proteger y mejorar el medio ambiente y cuidar los bosques y vida silvestre del país”.
- 63 Artículo 51-A(g): “Será el deber de cada ciudadano de la India de proteger y mejorar el medio ambiente natural incluyendo los bosques, los lagos, los ríos y la vida silvestre, y de tener compasión para las criaturas vivas”.
- 64 Aunque no está específicamente mencionado, el medio ambiente natural debe incluir el medio ambiente marino.
- 65 Casi cada petición escrita sobre la protección del medio ambiente que es de interés público, invoca los Artículos 48-A y 51-A(g) de la Constitución de la India.
- 66 Sección 6(3)(d) del Acta de las Zonas Marítimas, 1976.
- 67 Sección 6(1) Acta de las Zonas Marítimas, 1976.
- 68 Sección 5(1) expone que la zona contigua de la India se extiende a una distancia de 12 millas náuticas de la “línea base”.
- 69 Véase Secciones 6.2, 6.3(a) y 6.3(b) del Acta de las Zonas Marítimas, 1976.
- 70 Véase *supra* nota 39.
- 71 Sección 6(5) del Acta de las Zonas Marítimas, 1976.
- 72 130 I.C.J. Rep. (1951).
- 73 Véase Sección 15(1) y (2) del Acta de las Zonas Marítimas, 1976.
- 74 Sección 2(y) del Acta de los Guardacostas, 1978.
- 75 Secciones 14(1) y (2)(c) del Acta de los Guardacostas, 1978.
- 76 Sección 2(a) del Acta para la Protección del Medio Ambiente.
- 77 Sección 3(2)(iii) del Acta para la Protección del Medio Ambiente.
- 78 Sección 3(2)(iv) del Acta para la Protección del Medio Ambiente.
- 79 S.O.64(E) de la fecha del 27 de Enero de 1994.
- 80 Véase Sección 2(xi) y Anexo 1 de la Notificación de CRZ 1991.
- α [Es decir 12 millas náuticas desde la línea base de la costa hacia mar adentro; nota de la traductora].
- 81 Consejo de la India para la Acción Legal Ambiental (“Indian Council for Enviro Legal Action”) V. UOI 1996(5) SCC 281.
- 82 Una gran parte del Acta, i.e., del Capítulo II al Capítulo X, ha sido dedicada a la creación de estas autoridades para el manejo de la biodiversidad al nivel nacional, estatal y local.
- 83 Sección 8 (4)(c)(iii) del Proyecto de Ley Nacional para la Biodiversidad, 2000.
- 84 Sección 18(3)(b) del Proyecto de Ley Nacional para la Biodiversidad, 2000.
- 85 Todas las leyes estatales para la vida silvestre ahora han sido revocadas y el WLPa, excepto en el estado de Jammu y Kashmir, es aplicable al nivel nacional.
- 86 Sección 2(1) del WLPa.
- 87 El Acta para la Protección de la Vida Silvestre enumera ocho especies de tortugas y les otorga el nivel de la protección más alta bajo la Parte II de la Lista I bajo el Acta. Estos incluyen: “Tortuga Audithia (*Pelochelys bibroni*)”; “Tortuga Concha Blanda del Ganges (*Trionyx gangeticus*)”; “Tortuga Verde (*Chelonia mydas*)”; “Tortuga Carey (*Eretmochelys imbricata*)”; “Tortuga de Tienda de la India (*Kachuga tecta tecta*)”; “Tortuga Laúd (*Dermochelys coriacea*)”; “Tortuga Caguama (*Caretta caretta*)”; “Tortuga Golfina (*Lepidochelys olivacea*)”; y “Tortuga Concha Blanda de Pavo Real (*Trionyx hurum*)”.
- 88 Según Sección 9, lea con Sección 2(16)(c) del WLPa.
- 89 Generalmente son solamente los gobiernos estatales que hacen pública tal notificación. Hasta ahora ninguna notificación se ha hecho pública por el Gobierno Central para un refugio o parque nacional.
- 90 Véase Sección 18 y Sección 26A(b) del WLPa.
- 91 Véase Sección 35 del WLPa.



- 92 Animales enlistados son los que están en la Parte I de la Lista I y Parte II de la Lista II bajo el Listado de especies que están protegidas en el WLPa.
- 93 Sección 2(20) del WLPa.
- 94 Véase Política EXIM 1 de Abril de 1997 - 31 de Marzo del 2002 emitida por el Ministerio de Comercio, Gobierno de la India, Capítulo 16 lista Negativa de exportaciones, ítem 1.
- 95 Sección 4 del Acta de Pesquerías de la India, 1897.
- 96 Sección 4(2) del IFA, 1897
- 97 Sección 3(4) del Acta de los Puertos de la India, 1908.
- 98 Sección 4(1)(a) del IPA, 1908.
- 99 Sección 6(1)(ee) del IPA, 1908.
- 100 Sección 6(1)(jj) del IPA, 1908.
- 101 Sección 6(1)(e) del IPA, 1908.
- 102 Véase Sección 14 del CGA, 1978
- 103 Sección 2(b) del Acta de las Zonas Marítimas de la India, 1981. *WLPa*
- 104 Véase Secciones 4 y 5 del Acta de las Zonas Marítimas de la India, 1981.



# LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO

SAMANTHA NAMNUM\*

## *Resumen*

Las tortugas marinas, como recursos compartidos entre varias naciones, requieren de la cooperación internacional para su protección. Aunque hay instrumentos internacionales que proporcionan marcos legales aplicables a la protección de las tortugas marinas, hasta la fecha el único tratado que establece un marco jurídico integral, internacional es la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas.<sup>1</sup> En este artículo se analiza la manera en la cual México, llamado “el País de las Tortugas Marinas” porque seis de las especies de tortugas marinas del mundo acuden a anidar en la nación,<sup>2</sup> ha satisfecho sus responsabilidades internacionales de proteger estas especies.

**Palabras claves:** Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas

## 1. Introducción

Las tortugas marinas aparecieron hace más de cien millones de años. A través de los siglos, las “tortugas marinas han sobrevivido a fenómenos naturales que causaron la extinción de otras especies que eran sus contemporáneas en diferentes períodos. También, se han adaptado con singular éxito a su ambiente y son miembros de ecosistemas marinos alrededor del mundo”.<sup>3</sup> Frente a estas amenazas, algunas de estas especies de tortugas marinas lograron sobrevivir, hasta que ellas fueron afectadas en escala intensiva por actividades humanas, particularmente en el último siglo. La reducción de las poblaciones de tortugas marinas en todo el mundo se debe principalmente a factores sociales, económicos y culturales. Además de la intensa explotación directa para alimento y otros productos valiosos, que continúa hasta hoy día

---

\* CEMDA, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, tel: (5255) 52 86 33 23, fax: (5255) 52 11 25 93 samantha@mexview.com

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Atlixco 138, Condesa 06140, México D.F, México

en algunos países, hay severos problemas asociados con la captura incidental, resultado de la explotación comercial de otras especies marinas, como en el caso donde las tortugas juveniles y adultas quedan atrapadas en redes para camarones. Además, hay ocasionalmente captura intencional bajo el disfraz de captura incidental. Por otra parte, existen otros factores serios tales como “saqueo de huevos, alteración o destrucción de los hábitats de anidación debido a un mal planificado desarrollo urbano y turístico, incremento de la polución de los océanos y áreas de anidación, y la presencia de basura y desechos humanos de varios tipos que, cuando son ingeridos por las tortugas, pueden causar intoxicación, o peor aún, afectan severamente su ciclo de vida”.<sup>4</sup>

Por lo que se refiere al presente caso específico, México es fundamental para un gran número de especies, si ellas viven allí a lo largo de todo su ciclo de vida, o lo atraviesan durante una o más de las etapas del mismo. Tal es el caso de las tortugas marinas, que emigran a las playas de México para poner los huevos y a sus aguas costeras para alimentarse.

Esta situación ha alcanzado el punto donde todas las especies de tortugas marinas que acuden al Hemisferio Occidental han sido declaradas amenazadas o en el peligro de extinción, a nivel nacional en el Derecho Mexicano,<sup>5</sup> y a nivel internacional en diferentes instrumentos internacionales tales como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés),<sup>6</sup> la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS, por sus siglas en inglés)<sup>7</sup> y el Protocolo Relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas (SPA-W, por sus siglas en inglés),<sup>8</sup> bajo el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe.<sup>9</sup> Además de los instrumentos internacionales mencionados arriba, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) incluye a todas las especies de tortuga marina en su Lista Roja de Especies Amenazadas y en Peligro.<sup>10</sup>

## 2. Marco legal mexicano e iniciativas de conservación

Desde la primera mitad del Siglo Veinte una serie de regulaciones han sido implementadas en México con el fin de alinear las operaciones de pesquerías con el aprovechamiento racional del recurso, notablemente con la protección de las tortugas marinas. Desde 1927 las primeras regulaciones<sup>11</sup> fueron implementadas para proteger los huevos de tortuga marina.<sup>12</sup> En 1929, se promulgó un decreto<sup>13</sup> para establecer vedas de captura para varias especies de tortugas marinas, así como también los estándares para regular tallas mínimas de captura y reafirmar la prohibición de explotar huevos y nidos de tortuga.

Estos precedentes legales conllevaron decisiones políticas, y ya para los años 60 varias agencias de investigación fueron creadas, principalmente el Instituto Nacional de Biología e Investigación Pesquera, hoy Instituto Nacional de la Pesca

(INP). Durante la misma década se instalaron los primeros proyectos sobre tortuga marina en Isla Mujeres, Quintana Roo e Isla Aguada, Campeche, en donde se levantaron campamentos móviles con el fin de proteger tortugas marinas.

Desde 1966 el INP ha estado desarrollando un Programa Nacional para la Protección y Conservación de la Tortuga Marina, con el objetivo fundamental de facilitar la recuperación de las poblaciones de tortuga marina e incrementar el conocimiento biológico sobre las diferentes especies a través de acciones enfocadas sobre la protección, investigación, vigilancia, seguimiento y capacitación.<sup>14</sup> Este programa nacional incluye todas las especies de tortuga marina en México: Tortuga Caguama (*Caretta caretta*); Tortuga Blanca (*Chelonia mydas*); Tortuga Negra (*Chelonia mydas agassizii*, a veces conocida como *Chelonia agassizii*); Tortuga Laúd (*Dermochelys coriacea*); Tortuga Carey (*Eretmochelys imbricata*); Tortuga Lora (*Lepidochelys kempii*); y la Tortuga Golfina (*Lepidochelys olivacea*).

En los años 70 observamos la adopción de un sistema legal que reserva la explotación de tortuga a las cooperativas pesqueras.<sup>15</sup> Desde el 31 de Mayo de 1990 ha habido una veda permanente<sup>16</sup> a la captura de todas las especies y subespecies de tortuga marina en aguas bajo jurisdicción federal en el Golfo de México y el Caribe, así como en el Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California. Esta veda ha sido apoyada mediante la creación de varios programas diseñados para implementar medidas para prevenir la captura incidental de las tortugas marinas, programas educativos, programas de investigación conjunta con agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales, programas de inspección y vigilancia y reuniones internacionales con el propósito de proponer cooperación internacional para proteger las tortugas marinas.

A partir de 1982 el Instituto Nacional de Ecología (de aquí en adelante INE), ha colaborado con el INP en la conservación y protección de las tortugas marinas, a través de las siguientes actividades:<sup>17</sup>

- El establecimiento y apoyo de una serie de campamentos tortugueros. Hasta la fecha, más de 155 campamentos tortugueros han sido establecidos en diferentes localidades a lo largo de México, de éstos, el INP y el INE son directamente responsables de 14 y 13, respectivamente, y el resto son manejadas por universidades, ONGs, asociaciones estatales, municipales y de pescadores.<sup>18</sup>
- El desarrollo de los métodos y artes de pesca compatibles con la protección de tortugas marinas, tales como los Dispositivos Excluidores de Tortugas (DETs, un “aditamento cuyo objetivo es incrementar la selectividad de las redes de arrastre camarónicas, para evitar la captura incidental de las tortugas marinas en redes de arrastre que se utilicen en operaciones comerciales de pesca camarónera”).<sup>19</sup> Esto está en conjunto con la NOM-002-PESC-1993<sup>20</sup> en vigor desde 1993, y enmendada en 1997, la cual establece la obligación de instalar los dispositivos excluidores de tortugas marinas en las redes de arrastre usadas en operaciones de pesca comercial y camarónicas en aguas bajo jurisdicción fe-

- deral en el Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California, así como las aguas del Golfo de México y del Mar Caribe.
- Impartición de una serie de talleres en educación ambiental, bajo los auspicios del Centro Mexicano de la Tortuga en Mazunte, Oaxaca, así como la investigación y protección en relación con las actividades orientadas hacia la difusión a través de la educación y concientización ambiental. Específicamente, se enseña a los pescadores costeros lo básico de la biología de la tortuga marina y sus hábitats e importancia ecológica. También, los residentes locales son asesorados, capacitados e instruidos, en el mejor sentido de la palabra, para que sean capaces de tomar acciones concretas para cuidar los nidos naturales en las playas, y prevenir la captura incidental.

También, en los noventa México ratificó una serie de acuerdos internacionales y tratados, asumiendo la obligación de proteger su biodiversidad y recursos naturales e implementar acciones orientadas a la conservación para asegurar un futuro mejor para las generaciones venideras. Esto incluye la adopción de CITES el 30 de Septiembre de 1991, y del Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>21</sup> adoptado por el Senado de México el 3 de Diciembre de 1992. En 1998 México firmó la Convención Interamericana para la Protección y la Conservación de las Tortugas Marinas, y en el 2001 ratificó este tratado, acordando adherirse a una serie de regulaciones que serán analizadas posteriormente.

Como medidas complementarias, se han establecido una serie de acuerdos interagenciales entre los varios departamentos de gobierno involucrados en los asuntos que afectan la protección y la conservación de tortugas.<sup>22</sup> Éstos establecen los lineamientos bajo los cuales las agencias en cuestión promueven la protección de las tortugas marinas y llevan a cabo la investigación necesaria para desarrollar proyectos que permitirán alcanzar este objetivo.<sup>23</sup> Asimismo, se han establecido acuerdos cooperativos entre el gobierno federal y las instituciones educativas y de investigación para desarrollar programas conjuntos.

Finalmente, hay un artículo extremadamente importante en el Código Penal Federal de México<sup>24</sup> que establece un mandato directo para proteger los quelonios, disponiendo que “se impondrá una pena de seis meses a seis años de prisión y por el equivalente de mil a veinte mil días multa, a quien: de manera dolosa capture, dañe o prive de la vida a algún mamífero o quelonio marino o recolecte o comercialice en cualquier forma sus productos o subproductos, sin contar con la autorización que, en su caso, corresponda (Fracción I)”.

Aunque México ha hecho cierto progreso en el desarrollo de medidas para regular la utilización, conservación y protección de tortugas marinas y sus hábitats, los resultados hasta la fecha demuestran que la implementación de las políticas ha sido insuficiente. Esto es debido a una serie de factores biológicos, ecológicos, socioeconómicos, políticos, culturales y educativos, derivados de relaciones entre el sector público y privado, y aun otros en la esfera de las relaciones internacionales, que

han impedido la conservación y recuperación efectivas de las poblaciones de tortuga marina en México.

### 3. Las Tortugas marinas desde una perspectiva internacional

Los hábitos migratorios de las tortugas marinas han complicado mucho su conservación y protección alrededor del mundo. Durante el ciclo de vida normal un individuo de tortuga marina, habitará cuatro diferentes jurisdicciones de derecho internacional consuetudinario<sup>25</sup>: el territorio terrestre del Estado costero, el mar territorial (hasta 12 millas desde la costa), la Zona Económica Exclusiva marina (ZEE) (hasta 200 millas desde la costa de un Estado) y el alta mar. En las primeras tres jurisdicciones, en términos generales la utilización y conservación de tortugas marinas se rige por el principio del derecho internacional consuetudinario conocido como Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales.<sup>26</sup> Hay algunas excepciones a esta regla. Por ejemplo, bajo la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS),<sup>27</sup> otros Estados mediante acuerdos o arreglos con el Estado en cuestión que tiene jurisdicción sobre la ZEE puede tener acceso al excedente de la captura permisible, si el estado costero no tiene la capacidad para explotar toda la captura permisible.<sup>28</sup>

En alta mar, ningún estado tiene derechos soberanos exclusivos, por lo que, todos los estados tienen el derecho de explotar una especie. A menos que sean reguladas por un acuerdo internacional, las especies en alta mar, el área fuera de la jurisdicción de cualquier Estado, son consideradas *res nullius* la propiedad de ningún Estado.<sup>29</sup> Como ya se ha dejado claro, de poco sirve que un estado proteja tortugas dentro de su jurisdicción si, al salir de esa jurisdicción hacia alta mar o las costas de otros estados, están desprotegidas y sujetas a depredación. Los recursos que son compartidos por varios estados deben ser regulados desde una perspectiva internacional, basada en medidas cooperativas y obligaciones mutuas, con el objetivo de proteger todas las etapas de sus ciclos de vida y por ende asegurar su conservación. Las tortugas marinas enfrentan una situación extremadamente severa que solamente puede ser solucionada si los estados adoptan medidas y lineamientos de conservación dentro de las áreas bajo su jurisdicción, si en sus costas o en sus mares territoriales o zonas económicas exclusivas, y acuerdan lo mismo respecto a los recursos en alta mar.

Se han hecho varios intentos para establecer tratados multilaterales efectivos legislando la utilización racional y la conservación de recursos naturales. Aquellos que son directamente relevantes a las tortugas marinas incluyen CITES,<sup>30</sup> la cual se ocupa del comercio internacional, y la CMS,<sup>31</sup> la cual intenta proveer protección para las especies de fauna silvestre cuyos patrones migratorios cruzan o traslapan las fronteras nacionales. Sin embargo en el caso de las tortugas marinas hasta la fecha – excepto por la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas – no hay ningún tratado ambiental internacional que proporcio-

ne el marco legal integral para proteger tortugas marinas y los hábitats de los cuales dependen.

A continuación sigue una breve descripción de los instrumentos internacionales más importantes adoptados por México que ofrecen un cierto grado de protección para las tortugas marinas.

### *3.1. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES*

Esta Convención entró en vigor el 1 de julio de 1975 y tiene actualmente 157 Partes.<sup>a</sup> Las partes comparten interés en la regulación del comercio internacional de todas las especies amenazadas de extinción, las cuales están o se pueden estar afectadas por el comercio, a través de su inclusión en una lista aprobada. Además, las Partes toman la responsabilidad de reglamentar y vigilar constantemente el comercio en otras especies que, en virtud de sus circunstancias, pueda llegar a ser clasificada como amenazada de extinción. La CITES entró en vigor en México el 6 de Marzo de 1992.

La CITES regula el comercio internacional de la vida silvestre en peligro incluida en tres apéndices conforme a los criterios para protección y conservación de las respectivas especies. Las tortugas marinas están listadas en el Apéndice I de CITES, porque ellas están clasificadas como amenazadas de extinción. Como tal, se prohíbe el comercio y solamente se permite bajo circunstancias excepcionales, como en el caso de especímenes aprobados criados en granja, y propósitos científicos y educacionales. Aunque CITES promueve la protección de las tortugas marinas prohibiendo el comercio internacional, otros asuntos tales como el comercio doméstico y el uso de DETs, no están reglamentados, ni hay ninguna medida concreta para proteger los hábitats en donde las tortugas marinas anidan, se reproducen, se alimentan y emigran.

### *3.2. Convenio sobre la Diversidad Biológica - CDB<sup>32</sup>*

Un aspecto importante del CDB son los mecanismos para proteger los hábitats para conservar la biodiversidad. De una manera más general, el CDB busca promover la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad. México ratificó el Convenio sobre Biodiversidad el 13 de Junio de 1992, y entró en vigor el 29 de Diciembre de 1993. Aunque este tratado enfatiza la necesidad de un planeamiento apropiado, y la necesidad de desarrollar mecanismos para proteger hábitats con el fin de preservar la biodiversidad, en términos generales no contiene ninguna provisión específica para proteger las tortugas marinas. Las obligaciones que establece, hasta la fecha, no han sido desarrolladas por las Partes, y son poco más que enunciados vagos de intenciones, caracterizados por un lenguaje notoriamente “suave”.



### 3.3. *La Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la Preservación de la Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental*<sup>β3</sup>

Bajo este acuerdo que data a partir de 1940, los gobiernos de México, Estados Unidos y otros 20 países americanos, expresaron su deseo de “proteger y preservar representaciones de todas las especies y géneros de su flora y fauna nativa en su hábitat natural, incluyendo aves migratorias” además de proteger áreas y objetos naturales del valor científico. Esta Convención busca proteger la biodiversidad a través de la creación de parques, reservas nacionales o reservas de vida silvestre. Cinco especies de tortugas marinas incluidas en el anexo de la Convención<sup>34</sup> deben ser protegidas por la creación de zonas protegidas. Aunque esta convención no ha sido totalmente implementada, fue un instrumento innovador en el tiempo de su creación porque condujo a la creación de varias áreas protegidas y fomentó la cooperación técnica entre las partes.<sup>35</sup>

### 3.4. *Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas*

#### 3.4.1. Breve historia de la Convención

La Convención es el producto de una iniciativa de parte del gobierno mexicano durante la reunión de OLDEPESCA en Mazatlán en septiembre de 1994, en respuesta al proceso anual de Estados Unidos para certificación de camarón.<sup>36</sup> La Convención se negoció entre 1994 y 1996, período durante el cual México, Venezuela y Brasil hospedaron a 27 países del Continente Americano, además a varias organizaciones no gubernamentales, para llevar las negociaciones previstas para elaborar el borrador final de la Convención.<sup>37</sup>

La Convención estuvo abierta para la firma entre el 1 de Diciembre de 1996 y el 31 de Diciembre de 1998, tiempo durante el cual 12 países la firmaron, de los cuales nueve han ratificado el acuerdo.<sup>β</sup> El noveno país signatario que depositó su instrumento de ratificación fue EE.UU, el 22 de Febrero del 2001, juntándose a Venezuela, Perú, Brasil, Costa Rica, México, Ecuador, Países Bajos y Honduras.<sup>38</sup> La Convención tomó efecto el 2 de Mayo del 2001, de acuerdo con las disposiciones del Artículo XXII, el cual indica que “esta Convención entró en vigor 90 días después de la fecha en que el octavo instrumento de ratificación fue depositado...”. Conforme al Artículo XXII, ahora que la Convención está en vigor, cualquier país que no lo firmó al principio puede adherirse presentando un instrumento de adhesión en el país depositario (Venezuela).

#### 3.4.2. Importancia de la Convención y análisis de las medidas contenidas en la misma

Hay varios factores mencionados anteriormente que enfatizan la necesidad de regulaciones internacionales: las tortugas marinas son un caso especial, al estar clasificadas como especies amenazadas o en peligro; sus patrones migratorios de largas

distancias hacen de vital importancia que los Estados de las diferentes regiones involucradas participen en su protección y conservación, y que haya la cooperación y la coordinación más completas posibles entre los Estados dentro del área de distribución de una población compartida de tortugas marinas.

Es necesario que sean establecidas regulaciones apropiadas para actividades humanas que traen como consecuencia la captura, daño o mortalidad de estas especies, y que las medidas sean implementadas para la regulación de las cuatro diferentes jurisdicciones donde habitan las tortugas marinas. Como en todos los casos de cooperación internacional, se necesita tomar acciones conjuntas, aun individuales, tomando en cuenta las diferencias de los Estados participantes. Este último punto es uno de los principales logros dentro del texto de la Convención, ya que reconoce las diferencias ambientales, culturales, sociales y políticas de los diferentes países signatarios, tanto en el preámbulo como en el Artículo II, Objetivo. La implementación de un instrumento internacional de este tipo permite considerar los programas y las acciones puestos en práctica por algunos Estados como modelos para proteger y conservar tortugas marinas y sus hábitats dentro de su esfera interna de influencia, como modelos.

Los objetivos y los principios establecidos dentro de la Convención se fundamentan en otros importantes acuerdos internacionales tales como la UNCLOS, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,<sup>39</sup> el Programa 21,<sup>40</sup> el Código de Conducta para la Pesca Responsable,<sup>41</sup> la CITES y la Organización Mundial de Comercio (OMC),<sup>42</sup> todas las cuales se mencionan específicamente en el texto. Para el caso específico de México, otro instrumento importante, aunque no está enunciado en el texto de la Convención, es el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte,<sup>43</sup> bajo Marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Éste está implementado a través del Comité Trilateral México–Canadá–Estados Unidos para la Conservación y Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas (involucrando tanto al Comité Conjunto como al Comité Tripartita) y el Acuerdo de Cooperación para la Conservación de la Vida Silvestre.<sup>44</sup>

Las medidas ambientales que las Partes de la Convención están obligadas a cumplir son las siguientes:

1. “La prohibición de la captura, retención o muerte intencionales de las tortugas marinas, así como del comercio doméstico de las mismas, de sus huevos, partes o productos”.<sup>45</sup> Cabe señalar que esta disposición es muy importante porque contempla la posibilidad de prohibir o de reglamentar el comercio doméstico. Es importante notar que está incluida una excepción a esta disposición en el texto de la Convención, con el fin de “satisfacer necesidades económicas de subsistencia de comunidades tradicionales, teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité Consultivo...” (Artículo IV, 3, a).

“La Parte que permita dicha excepción deberá:

1. Establecer un programa de manejo que incluya límites en niveles de captura intencional;
2. Incluir en su informe anual,..., la información relativa a dicho programa de manejo”. (Artículo IV, 3, b).<sup>46</sup>

Esta medida tiene relevancia particular para los intereses de México, ya que muchas veces las tortugas capturadas son cazadas para subsistencia.

2. “El cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) en lo relativo a tortugas marinas, sus huevos, partes o productos”; (Art. IV, 2, b).
3. “En la medida de lo posible, la restricción de las actividades humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas marinas, sobre todo durante los períodos de la reproducción, incubación y migración”; (Art. IV, 2 c).
4. “La protección, conservación y, según proceda, la restauración del hábitat y de los lugares de desove de las tortugas marinas, así como el establecimiento de las limitaciones que sean necesarias en cuanto a la utilización de esas zonas mediante, entre otras cosas, la designación de áreas protegidas, tal como está previsto en el Anexo II” (Art. IV, 2, d).
5. El apoyo para la investigación científica relacionada con las tortugas marinas y sus hábitats (Art. IV, 2, e). Con respecto a este aspecto vale la pena mencionar como un logro importante de la Convención, la creación de un Comité Científico integrado por representantes designados por las Partes, con el objetivo de promover el estudio científico de las poblaciones de tortuga marina, entre otros temas fundamentales para su conservación.
6. “La promoción de esfuerzos para mejorar las poblaciones de tortugas marinas, incluida la investigación sobre su reproducción experimental, cría y reintroducción en sus hábitats con el fin de determinar la factibilidad de estas prácticas para aumentar las poblaciones, evitando ponerlas en riesgo” (Art. IV, 2, f).
7. La promoción de la educación ambiental y la difusión de la información con miras a estimular la participación de los sectores privado y público (Art. IV, 2, g).
8. “La reducción al mínimo posible de la captura, retención, daño o muerte incidentales de las tortugas marinas durante las actividades pesqueras, mediante la regulación apropiada de esas actividades, así como el desarrollo, mejoramiento y utilización de artes, dispositivos o técnicas apropiados, incluidos los dispositivos excluidores de tortugas...” [Art. IV, 2, h; nota de la traductora] (definido en el Anexo III de la Convención como aquellos “aditamento[s] cu-

yo principal objetivo es incrementar la selectividad de las redes de arrastre camaroneras para disminuir la captura incidental de tortugas marinas en las operaciones de pesca de arrastre de camarón”).

Las obligaciones adicionales asumidas por las Partes se definen en el Anexo II de la Convención que se titula “Protección y Conservación de los Hábitats de las Tortugas Marinas”. El Anexo requiere que las Partes podrán “adoptar, de acuerdo con sus [respectivas] leyes, reglamentos, políticas, planes y programas, medidas” que cubran el tema de protección y conservación de los hábitats de las tortugas marinas, dentro de sus respectivos territorios y en las zonas marítimas sobre las cuales ejerzan su soberanía. Las medidas incluyen el requerimiento de los estudios de impacto ambiental relativos a los desarrollos costeros y marinos que podrían afectar los hábitats de la tortuga marina, incluyendo dragado, construcción, extracción de materias primas, operación de acuicultura y servicios industriales, utilización de arrecifes, depósito de materiales dragados y basura, y también la regulación del uso de playas y dunas costeras con respecto a la localización y diseño de edificios, uso de iluminación artificial y tránsito de vehículos en áreas de anidación, y el establecimiento de áreas protegidas combinadas con otras medidas para regular el uso de áreas de anidación o áreas de distribución frecuente de tortugas marinas, incluyendo vedas permanentes o temporales, adaptación de métodos de pesca y restricciones sobre el tráfico marítimo.

Además de un Comité Científico, la Convención contempla la formación de un Comité Consultivo, el cual, entre otras de sus funciones, será responsable de revisar y analizar los Informes Anuales de las Partes, así como la información relacionada con la protección y conservación de las poblaciones de tortuga marina; solicitar la información de las Partes sobre la implementación de las medidas y propuestas acordadas bajo la Convención; analizar informes sobre impactos ambientales, socioeconómicos y culturales en las comunidades afectadas como resultado de las medidas aplicadas bajo la Convención, y evaluar las diferentes medidas tomadas para reducir la captura y la mortalidad incidental de las tortugas marinas.

#### 3.4.3. Las ventajas y desventajas de la Convención

Como se mencionó anteriormente, la Convención fortalece la cooperación para políticas ambientales entre los países que comparten tortugas marinas en una o más etapas de su ciclo de vida. Hasta cierto punto la Convención viene a fungir como un marco regulatorio superior y por encima de la imposición de medidas unilaterales tales como los embargos de la pesquería camaronera. Hay numerosos ejemplos de los méritos de esta Convención, tales como el reconocimiento de las diferencias ambientales, culturales, sociales y políticas entre los Estados, incluyendo el reconocimiento de las necesidades económicas de subsistencia de comunidades tradicionales o la importancia asignada al desarrollo científico, la protección de hábitats y a

la posibilidad de llevar a cabo negociaciones con aquellos Estados que no pueden formar parte la Convención, por medio de un protocolo o protocolos complementarios, diseñados para promover la protección y conservación de las tortugas marinas fuera del área que abarca.<sup>47</sup> Sin embargo, hay ciertas ambigüedades en la Convención que se deben resolver en el curso de su implementación, tales como la inclusión de la prohibición de otros métodos de pesca que causen similar daño a las tortugas marinas; el papel del Comité Científico y del Comité Consultivo,<sup>48</sup> los métodos de financiamiento para el secretariado y para aquellos países signatarios que requieren apoyo económico para implementar sus programas. Aún más seria es la inclusión de los mecanismos de cumplimiento y las sanciones para el no-cumplimiento de las obligaciones que las Partes asumen bajo la Convención.<sup>49</sup>

#### 3.4.4. Acciones a tomar por parte de México con la finalidad de darle cumplimiento a la Convención

Para que México cumpla con las medidas estipuladas en el texto de la Convención, será necesario implementar varios instrumentos de política ambiental que ya existen en el Derecho Mexicano, y crear nuevos instrumentos que nos permitan respetar efectivamente nuestros compromisos bajo el tratado. Debido a que hay muchos sectores diversos de la sociedad mexicana que interactúan con las tortugas marinas y sus hábitats, es necesario coordinar varias acciones entre las agencias gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal; pescadores y sus organizaciones; organizaciones no gubernamentales y universidades con el fin de promover el conocimiento, comprensión, educación, investigación y aplicación para la conservación y manejo.

#### 3.4.5. Implementación del marco jurídico

Será necesario implementar instrumentos legales existentes de modo que reflejen fielmente las intenciones detrás de las medidas establecidas bajo Convención, y desarrollar nuevos instrumentos que permitan al gobierno de México promover propuestas de conservación entre el resto de los países signatarios. También será esencial promover la aplicación de las regulaciones ambientales del gobierno y lograr el cumplimiento efectivo por los sectores privados.

En México existen una serie de leyes que protegen la flora y la fauna. Para el caso específico de las tortugas marinas, la Ley General de Vida Silvestre<sup>50</sup> protege aquellas especies y sus hábitats que están identificados como en riesgo, mediante el desarrollo de proyectos de protección y conservación. En el caso de las especies migratorias, esta ley establece la importancia y la necesidad de conservar y mantener sus hábitats en coordinación con el fortalecimiento y desarrollo de la cooperación internacional.<sup>51</sup>

Otras leyes tales como la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental,<sup>52</sup> la Ley de Pesca<sup>53</sup> y la Ley Federal del Mar<sup>54</sup> tienen una serie de instru-

mentos de política ambiental para proteger las tortugas marinas. Estas medidas incluyen, entre otros aspectos, la creación de zonas de refugio y áreas naturales protegidas, la implementación de programas de conservación, la creación de sistemas de información, la promoción de acuerdos de coordinación entre entidades de gobierno, el establecimiento de vedas para proteger tortugas marinas, y el requerimiento de hacer una evaluación de impacto ambiental para aquellos proyectos que puedan causar daño al medio ambiente con el fin de proteger no solamente las especies sino también sus hábitats. Entre las Normas Oficiales Mexicanas está la NOM-002-PESC-1993, que especifica el uso obligatorio de DETs por todos los barcos comerciales de arrastre de camarón en aguas mexicanas.

Para cumplir con las obligaciones que tiene México con respecto a la Convención, será esencial la implementación de estas leyes domésticas para mitigar efectivamente las amenazas a estos reptiles. Adicional a la legislación doméstica puede ser necesario para regular actividades específicas tales como el comercio doméstico de tortugas marinas y sus productos (el cual es permitido bajo la IAC como una excepción a las medidas generales, pero en México actualmente es ilegal), el uso e implementación de los dispositivos excluidores de tortugas y otras artes de pesca que afecten a las tortugas marinas, y la regulación y promoción de la participación pública en programas de protección y conservación de la tortuga marina.

Una alta prioridad es la implementación de programas específicos para promover, orientar y organizar la conservación de las tortugas marinas y sus hábitats a largo plazo, con la participación completamente coordinada de diferentes agencias de los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal, así como con otros sectores de la sociedad. Los planes de manejo realistas y adecuadamente apoyados deben ser desarrollados e implantados. Éstos deben incluir: programas de protección (como protección de las playas de anidación y vigilancia para la captura incidental); instalación y mantenimiento de campamentos tortugueros; establecimiento de áreas protegidas en los sitios de anidación y alimentación; fortalecimiento de la educación ambiental; regulación de aquellas actividades de pesca que puedan afectar a las tortugas marinas, además del uso obligatorio de DETs por parte de los arrastreros comerciales; establecimiento de límites en los niveles de captura incidental; prevención de la polución que se origina tanto en la tierra como en el agua; y capacitación técnica y científica.

Para una exitosa implementación de las leyes, México necesita resolver problemas básicos que provienen de la falta de recursos humanos, materiales y financieros. Los programas educativos necesitan ser implementados debido a que existe una falta general de conocimiento por parte de la sociedad acerca de la legislación y una inmensa falta de educación ambiental que, desde la perspectiva del autor, es la causa principal de la destrucción de los recursos naturales. Por otra parte, hay una urgente necesidad de coordinación eficaz entre las autoridades de gobierno a cargo de la implementación de leyes ambientales; la falta de cooperación entre entidades ha traído como consecuencia que no se apliquen leyes que son perfectamente adecuadas.

#### 4. Fuentes de Financiamiento

El apoyo financiero adecuado es crítico para poder tomar acciones apropiadas para apoyar la conservación y recuperación de especies. Un porcentaje relativamente pequeño del presupuesto federal es otorgado a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y de ese pequeño porcentaje una cantidad aún más pequeña se destina a la promoción de programas diseñados para proteger y conservar tortugas marinas y sus hábitats.

Por otro lado, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales y académicas que participan en la conservación de tortugas marinas, con frecuencia enfrentan serias limitaciones presupuestarias para el desarrollo de su trabajo y pocas tienen acceso a los recursos financieros externos.<sup>55</sup>

Debido a restricciones económicas, hay una falta de personal calificado para llevar a cabo las varias actividades que son requeridas para la investigación, educación, conservación y aplicación de la ley. Por lo tanto, es necesario que los sectores tanto público como privado trabajen juntos para promover el desarrollo de programas de financiamiento e inversión diseñados para apoyar la conservación, la educación ambiental, las publicaciones especializadas y otras actividades relacionadas con la protección de tortugas marinas. Con el fin de promover la inversión privada de esta naturaleza la legislación nacional tendrá que ser modificada para proveer incentivos.

##### 4.1. *Sistemas de información*

En la actualidad hay una serie de obstáculos para acceder a información confiable relacionada con las tortugas marinas y sus hábitats en México debido principalmente a la baja prioridad institucional que ha sido asignada a este asunto. La información, aparte de no ser fácilmente accesible, es a menudo desactualizada o difícil de interpretar. Otro problema es la falta de adecuado entrenamiento y apoyo a las instituciones a cargo de la investigación científica, y en particular en las dos agencias gubernamentales claves: la SEMARNAT y el INP.

Con el fin de cumplir con las disposiciones contenidas en la Convención con respecto a la investigación científica de las tortugas marinas y sus hábitats, y también el funcionamiento del comité científico, México necesitará cumplir con su propia legislación doméstica, la cual según la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, indica que todo ciudadano tiene el derecho a acceder a la información ambiental de la apropiada fuente gubernamental. México necesita mejorar y aumentar la información de calidad sobre datos biológicos básicos acerca de las tortugas marinas, captura y mortalidad incidental, sitios de anidación, seguimiento a largo plazo, estimaciones de números poblacionales y programas de manejo, entre otros.<sup>56</sup>



#### *4.2. Sistemas de vigilancia, inspección y verificación para una adecuada aplicación de la ley*

Existe una necesidad básica de fortalecer las capacidades de aplicación de la ley y estipular efectivas regulaciones para la protección ambiental y del recurso; esto requerirá incrementar las actividades y mejorar la capacidad de inspección, vigilancia y verificación. La agencia encargada de las actividades de vigilancia e inspección y la aplicación de la ley general para temas ambientales, incluyendo las tortugas marinas, es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). Esta agencia funciona como un órgano dentro de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Otras entidades que también participan en la aplicación de la ley son la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Economía, así como varias agencias de gobiernos estatales.

El primer problema con PROFEPA es la falta de financiamiento adecuado tanto para los recursos humanos como para los tecnológicos a ser aplicados en la protección de la vida silvestre. Este problema ha existido desde su creación, porque la mayoría del esfuerzo de PROFEPA se enfoca a las cuestiones industriales. La situación se complica por una falta básica de capacitación para el personal a cargo de las cuestiones de vida silvestre, específicamente tortugas marinas.

Con el fin de cumplir tanto con la Convención de la tortuga marina y también con CITES (la cual obliga a México prohibir virtualmente todo el comercio internacional, importación o exportación, de tortugas marinas y productos de tortuga marina), el gobierno necesita desarrollar mecanismos coordinados entre las diversas agencias responsables de la conservación de la tortuga marina. Las organizaciones civiles y no gubernamentales se deben también integrar completamente en estas actividades, para fortalecer su capacidad de vigilancia para incrementar la capacidad de manejo y conservación de tortugas marinas. Varios objetivos claros que necesitan mejor vigilancia, inspección y aplicación de la ley incluyen: las playas de anidación, los barcos de pesca (en particular para supervisar el uso adecuado de DETs), y los mercados locales alrededor de las playas de anidación (donde pueden vender los huevos de tortuga). La coordinación entre diferentes autoridades federales, locales y municipales fortalecería la capacidad de combatir el tráfico de tortugas marinas y sus partes en los puertos, los aeropuertos y fronteras internacionales.

#### *4.3. Promoción y regulación del ecoturismo*

Se le ha dado muy poco énfasis al desarrollo de una política para promover, pero también regular adecuadamente el ecoturismo en México, en donde éste representa solamente un “5% del turismo convencional”.<sup>57</sup> Es necesario contener el crecimiento del desarrollo megaturístico, particularmente en las áreas costeras donde causa tanto impactos directos como indirectos sobre las tortugas marinas. La des-



trucción del hábitat es una amenaza importante en México, particularmente la pérdida de playas claves de anidación; y muchas de las playas de anidación en el país han sido afectadas seriamente por la construcción y operación de hoteles turísticos. Estos destruyen los hábitats de anidación habitualmente mediante la interrupción física, polución por la luz, basura y otros tipos de contaminación física, tráfico intenso de barcos, etc.

La administración del gobierno pasada afectó seriamente a las tortugas marinas mediante la concesión de autorizaciones de construcción y operación de hoteles en las playas más importantes de anidación y en sus alrededores. Esta tendencia, sin embargo, pudo haber sido invertida. Recientemente, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la nueva administración negó la autorización de una evaluación de impacto ambiental de un desarrollo megaturístico en una de las zonas más importantes de anidación. El sitio en cuestión, X' Cacel–X' Cacelito, es área protegida listada bajo la categoría de conservación ecológica porque es, entre otras cosas, un área importante de anidación para la tortuga cabezona o caguama y la tortuga blanca o verde. La decisión recientemente revertida fijó un precedente importante en el cumplimiento de las regulaciones ambientales; a lo largo de la historia de México esta clase de asuntos regularmente han sido decididos en base a consideraciones económicas y políticas, obrar sin hacer caso de la legislación sobre asuntos ambientales.<sup>58</sup>

#### *4.4. Protección de hábitats*

La Convención se aplica a los territorios terrestres y marítimos de las Partes, por lo que la legislación nacional debe cubrir adecuadamente la protección de los diferentes hábitats de las tortugas marinas. Varios instrumentos de la legislación mexicana regulan claramente la protección del hábitat: La Constitución Política de los Estados Unidos de México,<sup>59</sup> la Ley General del Equilibrio Ecológico y los Recursos Naturales,<sup>60</sup> la Ley General de Vida Silvestre,<sup>61</sup> la Ley Federal del Mar,<sup>62</sup> las normas oficiales mexicanas<sup>63</sup> y resoluciones específicas, tales como el Acuerdo que establece una veda permanente y total a la captura de todas las especies y subespecies de tortuga marina en aguas bajo jurisdicción federal en el Golfo de México y el Caribe, así como en el Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California.<sup>64</sup>

Uno de los instrumentos creados para proteger no solamente las especies sino también los hábitats, es la evaluación de impacto ambiental, la cual cae bajo la Ley General del Equilibrio Ecológico y los Recursos Naturales y su resolución.<sup>65</sup> Éste sujeta a proyectos que podrían causar daño al ambiente a una evaluación de impacto, que debe ser aprobado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Otro instrumento muy importante para la conservación y protección del hábitat, es el Ordenamiento Ecológico del Territorio<sup>66</sup> el cual regula las prácticas en el uso de la tierra con el fin de proteger el medio ambiente y proveer una utilización sostenible de los recursos naturales.<sup>67</sup>

Un tercer instrumento involucra la creación de diferentes categorías de áreas protegidas.<sup>68</sup> La legislación mexicana claramente cumple con las medidas establecidas bajo el Artículo IV, 2, d y el Anexo II de la Convención Interamericana. Sin embargo, la implementación de estas leyes no es siempre consistente o con el texto o con el espíritu de la ley. Por ejemplo, es imprescindible que las evaluaciones de impacto ambiental sean implementadas correctamente, libres de presiones políticas y económicas que influyeran las decisiones de autorización.

El gobierno mexicano debe también implementar fielmente el ordenamiento ecológico; aunque este instrumento existe bajo la ley, muchas áreas en el país no tienen ningún ordenamiento ecológico. El gobierno también necesita promover la creación y el mantenimiento de refugios y otras áreas protegidas y poner en marcha los planes de manejo, para regular aquellas actividades permitidas y prohibidas en cada área específica (aunque México ha expandido las áreas naturales protegidas durante la última década, una porción muy pequeña de ellas está regulada por planes o programas de manejo).

#### 4.5. *Dispositivos Excluidores de Tortugas (DETs)*

Como se mencionó anteriormente, la NOM-003-PESC-1993 establece el uso obligatorio de los DET's en todos los arrastreros comerciales de camarón en aguas mexicanas. Sin embargo, para cumplir efectivamente con la Convención, específicamente con el artículo IV, 2, h y el Anexo III ("Uso de Dispositivos Excluidores de Tortugas") los DETs deben ser mejorados de modo que se realice una reducción más significativa en el número de tortugas marinas capturadas, así como también prevenir el escape de camarón. Es también necesario investigar otras actividades pesqueras que tienen un impacto negativo sobre las tortugas marinas, y desarrollar medidas para reducir la captura y mortalidad incidentales.

México necesita mejorar la tecnología nacional para la investigación, fabricación, instalación y mantenimiento de los DET's, y el gobierno necesita proveer la capacitación a los pescadores en los principales puertos camaroneros en torno a la construcción, instalación y operación de los DET's. Esto debe incluir la publicación y distribución de manuales referentes a los DET's. La vigilancia e inspección de los barcos pesqueros también necesita ser mejorada.

## 5. Conclusiones

México juega un papel importante en la conservación de las tortugas marinas, hospedando a seis de las especies del mundo, así como a grandes poblaciones anidadoras. Aun, la condición actual que ocupa la tortuga marina como especie en peligro de extinción, es sólo uno de cientos de casos similares de distintas especies de vida silvestre que se encuentran en peligro, y las causas son complejas pues involucran factores sociales, económicos y culturales. La situación en México se complica tam-

bién por la falta de un cumplimiento adecuado de las leyes existentes, así como por una legislación incompleta, desactualizada para ciertos asuntos. Por lo tanto, es necesario fortalecer el marco legal interno y firmar tratados internacionales que aporten elementos y acciones necesarios para la implementación de una política ambiental reflejada en un compromiso nacional para proteger y conservar todas las especies de tortugas marinas que anidan en México.

Porque las tortugas marinas emigran sobre vastas distancias, y son recursos compartidos, es de vital importancia desarrollar mecanismos para la cooperación internacional, la cual, mientras siempre esté atenta a los derechos soberanos de las naciones, promueva los instrumentos que favorecen la conservación de estas especies y sus hábitats. Esto prevendrá la aplicación de medidas proteccionistas unilaterales con la posibilidad de acceso restringido a los mercados internacionales para los productos de la región. De forma similar, es importante que el proceso de toma de decisiones tome en cuenta las diferencias culturales, sociales y económicas y las necesidades de cada Parte de tal modo que el manejo de los recursos de tortuga marina sea consistente los intereses socioeconómicos de cada Estado participante.

La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, como mecanismo de cooperación ambiental, es el único tratado ambiental internacional del mundo que contempla un marco legal integral necesario para conservar estas especies. Los avances logrados en el desarrollo de la Convención fueron cruciales, porque mientras las Partes cumplan sus disposiciones las tortugas marinas tendrán la oportunidad de recuperarse. Por otro lado, la flexibilidad de la Convención permite respuestas a futuras amenazas, facilitando la incorporación de nuevas medidas en anexos adicionales.

Es difícil creer que tomó tanto tiempo para que los Estados cooperen formalmente en la implementación de políticas conjuntas de protección y conservación. Esto puede ser en respuesta a la preocupación que estamos perdiendo incontables especies de flora y fauna y estamos arruinando nuestro ambiente natural. Aunque la Convención requiere la implementación continua, es una manera eficaz de comenzar a invertir el daño infringido a estas especies a lo largo de las últimas décadas, y aún más importante, es un instrumento global que va más allá de tortugas marinas, en cierto modo, es también una prueba para la cooperación internacional con respecto a la conservación y manejo de recursos compartidos.

## Agradecimientos

Me gustaría agradecer a Jack Frazier por haberme provisto de información valiosa durante el desarrollo de este estudio y por haber revisado y comentado anteriores borradores de este artículo.

## Notas

- 1 Una convención internacional que tomó efecto el 2 de Mayo del 2001. México firmó la convención el 19 de Diciembre de 1998 y la ratificó el 28 de Abril de 1999.
- 2 Instituto Nacional de Ecología, Programa Nacional de Protección, Conservación, Investigación y Manejo de Tortugas Marinas, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ciudad de México 4 (2000).
- 3 Secretaría de Pesca Protección a la Tortuga Marina: Colección Nacional de Manuales de Capacitación 28.
- 4 *Id.* en 29.
- 5 Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-2001, Protección ambiental – Especies nativas de México de flora y fauna silvestres – Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio – Lista de especies en riesgo (enlista aquellas especies y subespecies de flora y fauna, terrestres y acuáticas, que están amenazadas, en peligro de extinción, raras o sujetas a protección especial), D.O.F. 6 de Marzo de 2002, México (2002).
- 6 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, 3 de Marzo de 1973, entró en vigor el 1 de Julio de 1975; 121 I.L.M. 1085 (1973); 993 U.N.T.S. 243 (de aquí en adelante “CITES”).
- 7 Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, 3 de Junio de 1979. Entró en vigor en 1983. Reimpreso en 19 I.L.M. 15 (de aquí en adelante “CMS”).
- 8 Protocolo Relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, 18 de Enero de 1990. Entró en vigor el 18 de Junio del 2000 (de aquí en adelante “Protocolo SPAW”).
- 9 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, 24 de Marzo de 1983, reimpreso en 22 I.L.M. 221 (1983) (de aquí en adelante “Convenio de Cartagena”).
- 10 C. Hilton-Taylor (compilador), 2000 UICN LISTA ROJA DE ESPECIES AMENAZADAS, UICN (2000).
- 11 El Artículo 5 del Reglamento a la Ley de Pesca de 1927 contenía una disposición para regular la prohibición de la explotación del huevo de tortuga marina, así como la destrucción de los nidos de tortuga marina.
- 12 Instituto Nacional de la Pesca, México en la Regulación y Protección de la Tortuga Marina, disponible en [www.inp.semarnat.gob.mx](http://www.inp.semarnat.gob.mx). [Véase sitio web actual: <http://www.inp.sagarpa.gob.mx>]; nota de la traductora].
- 13 El Decreto fue promulgado el 14 de Febrero de 1929.
- 14 INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA, *supra* nota 2, en 2.
- 15 El régimen fue adoptado en la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, 1972.
- 16 Acuerdo en virtud del cual se establece la veda total y permanente para todas las especies y subespecies de tortugas marinas de aguas de jurisdicción nacional del Océano Pacífico, Golfo de México y Mar Caribe, incluyendo el Golfo de California, Secretaría de Pesca, D.O.F 28 de Mayo de 1990.
- 17 Con el reciente cambio en la administración en México, la responsabilidad de las tortugas marinas ha sido removida del INP y transferida totalmente a la Dirección General de Vida Silvestre de la SEMARNAT (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales). El nuevo reglamento interno de la SEMARNAT fue publicado el 4 de Junio del 2001.
- 18 Información obtenida directamente de la Dirección General de Vida Silvestre de la SEMARNAT, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.
- 19 Secretaría de Pesca, Norma Oficial Mexicana NOM-002-PESC-1993, para ordenar el aprovechamiento de las especies de camarón en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establece el uso obligatorio de dispositivos excluidores de tortuga marina. D.O.F. 31 de Diciembre de 1993, México (1993).

- 20 La Norma Oficial Mexicana ("NOM") es un instrumento de política ambiental, definido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ("LGEEPA") la cual establece los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deben ser observados en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en la explotación de recursos naturales, en actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y en procesos. (LGEEPA, Artículo 36, Fracción I). NOMs son las medidas específicas que son requeridas por la ley; pueden ser propuestas por diferentes secretarías administrativas en su correspondiente área de jurisdicción y ser publicadas por el Ejecutivo Federal.
- 21 Convenio sobre la Diversidad Biológica, 5 de Junio de 1992. Entró en vigor el 29 de Diciembre de 1993, 31 I.L.M. 818 (1992) (de aquí en adelante "Convenio de Biodiversidad").
- 22 Instituto Nacional de Ecología, *supra* nota 2 en 73.
- 23 Ejemplos de estos acuerdos son los siguientes: Proyecto dentro de la Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Pesca (SEPESCA) con el objetivo establecer los lineamientos para promover la protección de la tortuga marina en aguas de jurisdicción federal (Diciembre de 1992); y el Proyecto entre SEPESCA y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con el objetivo de realizar la investigación necesaria para un proyecto en relación con un banco de información de tortuga marina (1994).
- 24 EL Código Penal Federal fue enmendado el 13 de Diciembre de 1996, incorporando un catálogo de delitos ambientales.
- 25 C. Wold, *The Status of Sea Turtles under International Environmental Law and International Environmental Agreements*, 6 de Marzo, CIEL, (1996). Véase también C. Wold, 5(1-2), J. INT'L WILDLIFE L & POL'Y 11-48 (2002). [Véase también el mismo trabajo de Wold traducido al español en esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 26 *Id.*
- 27 Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 10 de Diciembre de 1982. Entró en vigor el 16 de Noviembre de 1994. U.N. Doc. A/CONF.62/122; 21 I.L.M. 1261(1982) (de aquí en adelante UNCLOS).
- 28 UNCLOS, Artículo 62, Inciso 2.
- 29 C. de Klemm, *Migratory Species in International Law*, 29 NATURAL RES. J. 935. 938 (1989) (citado en Wold, *supra* nota 25).
- 30 Véase CITES, *supra* nota 6.
- 31 Véase CMS, *supra* nota 7.
- α [A febrero del 2006, la CITES está conformada por 169 Estados Partes; nota de la traductora].
- 32 Véase Convenio de Biodiversidad, *supra* nota 21.
- 33 Convention on Natural Protection and Wildlife Preservation in the Western Hemisphere (La Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la Preservación de la Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental), 161 U.N.T.S. 193, U.S.T.S. 981, 56 Stat. 1374
- 34 D. Hykle, *Tratados Internacionales de Conservación*, en TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN Y MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS 261-265 (K.L. Eckert, K.A. Bjorndal, F.A. Abreu-Grobois, and M. Donnelly, eds., 1999)
- 35 *Id.*
- 36 S. Bache, *International Bycatch Policy. Options for Sea Turtle Conservation*, 15(3) INT'L J. MARINE & COASTAL L. 333 (2000).
- 37 J. Frazier, *Actualización sobre la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas*, en MEMORIAS DEL IV TALLER REGIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS EN CENTROAMÉRICA 79 (D. Chacón, ed., 2000).
- β [A febrero del 2006, son 11 Estados que integran la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas; además de los nueve mencionados arriba, se cuenta con la adhesión de Guatemala y la ratificación de Belice; nota de la traductora].

- 38 <<http://www.seaturtle.org/iac/intro.shtml>>
- 39 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 13 de Junio de 1992, U.N. Doc.A-/CONF.151/26;31 I.L.M.874 (1992).
- 40 Declarado durante la Conferencia de Naciones Unidas de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED, por sus siglas en inglés).
- 41 Adoptado por la Vigésimo Octava Sesión de la Conferencia de FAO el 31 de Octubre de 1995.
- 42 Establecido el 1 de Enero de 1995. Tiene actualmente 142 países miembros. [A febrero del 2006, la OMC está conformada por 149 países miembros; nota de la traductora].
- 43 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 9 y 14 de Septiembre (Washington); 12 y 14 de Septiembre de 1993 (Otawa); 8 y 14 de Septiembre de 1993 (Ciudad de México). Entró en vigor el 1 de Enero de 1994, 32 ILM 1480 (1993).
- 44 La intención de este Comité es integrar todos los acuerdos de cooperación y propuestas para la utilización sostenible de los recursos naturales. En Abril de 1996 se firmó un Memorándum de Entendimiento en Oaxaca, México que estableció la base de trabajo para el Comité Trilateral, creado para incrementar la cooperación entre las diferentes agencias federales responsables del manejo de la vida silvestre en los tres países, y para desarrollar proyectos y programas de colaboración para la conservación y manejo de la vida silvestre.
- 45 Artículo IV (párrafo 2 a) de la Convención.
- 46 El Artículo XI de la Convención indica que “Cada Parte preparará un informe anual... sobre los programas que ha adoptado para proteger y conservar las tortugas marinas y sus hábitats, así como sobre cualquier programa que pudiera haber adoptado para el aprovechamiento de estas especies [tortugas marinas]”, y lo pondrá a disposición de las demás Partes, al Comité Consultivo y al Comité Científico al menos 30 días antes de la siguiente reunión ordinaria de las Partes.
- 47 J. Frazier. Guest Editorial: *Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, 78 MARINE TURTLE NEWSLETTER 7 (1997); S.J. Bache, *A View of the Interamerican Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles from “Down Under”*, PROC. TWENTIETH ANNUAL SYMPOSIUM ON SEA TURTLE BIOLOGY AND CONSERVATION (A. Mosier, A. Foley and B. Brost, compilers, 2002). [La última cita fue actualizada por la traductora].
- 48 Frazier 1997, *supra* nota 47.
- 49 Frazier 1997, *supra* nota 47; S. J. Bache, *In Search of a Policy Formula for Marine Turtle Conservation in the South East Asian and Indian Ocean Region*, SEA TURTLES OF THE INDO-PACIFIC: RESEARCH, MANAGEMENT & CONSERVATION 340 (N. Pilcher and G. Ismail, eds., 2000).
- 50 Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Instituto Nacional de Ecología, 2000, Ley General de Vida Silvestre, D.O.F. 3 de Julio del 2000.
- 51 *Id.* en el Artículo 75.
- 52 Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 1988, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, D.O.F. 28 de Enero de 1988 (de aquí en adelante “LGEEPA”).
- 53 Secretaría de Pesca, Ley de Pesca, D.O.F. 25 de Julio de 1992, México.
- 54 Ley Federal del Mar, D.O.F. 8 de Enero de 1986.
- 55 Instituto Nacional de Ecología, *supra* nota 2, en 74.
- 56 Secretaría de Pesca, Tortugas 13 (1989).
- 57 SEMARNAP, Programa de Conservación de Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural) 92 (1997–2000).
- 58 <<http://www.ine.gob.mx/dgoeia/impacto/sad/ResultadosInternetST.php3>>. [No es posible encontrar el sitio web indicado; nota de la traductora].
- 59 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5 de Febrero de 1917.
- 60 Véase LGEEPA, *supra* nota 52
- 61 Véase Ley General de Vida Silvestre, *supra* nota 50.

- 62 Véase Ley Federal del Mar, *supra* nota 54
- 63 Véase NOM-059-ECOL-2001, *supra* nota 5
- 64 D.O.F. 28 de Mayo de 1990.
- 65 Reglamento a la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, D.O.F. 30 de Mayo del 2000.
- 66 Véase LGEEPA, *supra* nota 52 en el Capítulo IV, Sección II.
- 67 *Id.* en el Artículo 3 XXIII.
- 68 *Id.* en el Título Segundo, Capítulo I.





# LA CONVENCIÓN SOBRE ESPECIES MIGRATORIAS Y OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES PERTINENTES A LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS: PROS Y CONTRAS

DOUGLAS HYKLE\*

## *Resumen*

Este trabajo analiza varios instrumentos internacionales pertinentes a la conservación de las tortugas marinas, abarcando desde tratados globales hasta planes de acción regionales, con un énfasis particular en la Convención sobre Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS). Mientras se enfoca en la CMS, sus fortalezas y debilidades, este trabajo destaca las características innovadoras de otros instrumentos que han sido usados para promover la conservación de las tortugas marinas en años recientes. El trabajo también discute en términos más genéricos las ventajas y desventajas de varios tipos de instrumentos que los gobiernos tienen a su disposición para hacer efectivas las medidas de conservación para las tortugas marinas, yendo desde tratados legalmente vinculantes hasta acuerdos cooperativos menos formales.

## 1. Sinopsis sobre la Convención de Especies Migratorias<sup>1</sup>

La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (también conocida como la CMS [por sus siglas en inglés] o la Convención de Bonn) es un tratado global intergubernamental relacionado exclusivamente con la conservación de especies migratorias y los hábitats de los cuales ellas dependen. Provee un foro a través del cual los gobiernos alrededor del mundo pueden comunicarse directamente entre sí sobre asuntos relacionados con la conservación de

---

\* Coordinator/Senior CMS Advisor, tel: (+662) 288 1471, fax: (+662) 280 3829.  
website: <<http://www.ioseaturtles.org>>.

[iosea@un.org](mailto:iosea@un.org)

IOSEA Marine Turtle MoU Secretariat, c/o UNEP Regional Office for Asia and the Pacific, United Nations Building, Rajdamnern Avenue, Bangkok 10200, Thailand

animales migratorios. La CMS es miembro de un grupo de alrededor de una media docena de convenciones globales relacionadas con la conservación y manejo de la diversidad biológica.<sup>2</sup> Cada una de estas convenciones tiene un propósito particular, y son ampliamente complementarias unas con otras en términos de sus objetivos prescritos.

La cobertura taxonómica de la Convención sobre Especies Migratorias de Animales Silvestres es diversa, y abarca no sólo a las tortugas marinas sino también a una amplia variedad de aves, mamíferos terrestres y marinos, así como también peces e insectos que migran a través de fronteras internacionales. En febrero del 2002, la unión de la CMS incluyó a 79 Estados miembros (Partes contratantes) del mundo entero, y otros 16 países que estuvieron participando en acuerdos especializados que concluyeron bajo los auspicios de la Convención. Este último grupo de países está aprovechando de las disposiciones de la CMS que brinda a los Estados no Partes de la Convención la oportunidad de participar en acuerdos específicos sobre ciertas especies sin necesariamente tener que unirse a la convención matriz.

Todas las especies de tortugas marinas, excepto la tortuga aplanada (*Natator depressus*), están listadas en el Apéndice I de la CMS, el cual las categoriza como especies en peligro y requieren estricta protección por los Estados miembros. El hecho que la CMS ajusta la lista (o exclusión) de poblaciones individuales, ofrece un cierto grado de flexibilidad donde, por razones científicas, puede ser apropiado limitar la aplicación de disposiciones estrictas de la Convención a aquellas poblaciones que necesiten más atención. Esto puede ser de interés a los Estados que se reservan el derecho a la cosecha sostenible de vida silvestre. Además, la enumeración separada de tortugas marinas en el Apéndice II de la CMS significa que ellas también se beneficiarían considerablemente de la cooperación que se podría lograr a través de un acuerdo internacional con objetivos claramente definidos.

La Convención sobre Especies Migratorias ya ha jugado un papel de liderazgo promoviendo la cooperación regional y el fortalecimiento de capacidades, en relación con las tortugas marinas. Ha co-auspiciado varios talleres estratégicos de planificación y entrenamiento organizados en colaboración con la UICN (Unión Mundial para la Naturaleza), los cuales se han beneficiado de los insumos de la UICN-/Grupo de Especialistas en Tortugas Marinas de la Comisión de Supervivencia de Especies (MTSG, por sus siglas en inglés). Estos talleres –organizados en Sudáfrica (noviembre de 1995), la India (enero de 1997), los Emiratos Árabes Unidos (noviembre del 2000) y Viet Nam (julio del 2001)– han facilitado un intercambio de opiniones sobre acciones conservacionistas prioritarias entre administradores y expertos de los países y regiones en cuestión.<sup>3</sup> También han proveído una oportunidad para los profesionales de recibir entrenamiento práctico en las técnicas de conservación, con la instrucción de los más prominentes especialistas en este campo. Tales talleres pueden ser considerados como el primer paso en el proceso de sensibilización de los gobiernos sobre la necesidad de cooperación regional para la conservación de las tortugas marinas. El enfoque concuerda con la Estrategia Global para la Conser-

vación de Tortugas Marinas del MTSG,<sup>4</sup> la cual exige la promoción de acuerdos regionales internacionales para las tortugas marinas bajo la CMS.

De hecho, la Convención sobre Especies Migratorias está implementada en gran parte a través de varios Acuerdos<sup>5</sup> que se concluyeron bajo sus auspicios para las especies listadas en su Apéndice II. La CMS tiene una historia larga en coordinar el desarrollo e implementación de acuerdos multilaterales entre países que comparten especies migratorias y que tienen problemas y objetivos similares. Aves acuáticas migratorias, aves marinas, cetáceos y murciélagos migratorios están dentro de la gama de especies que están cubiertas por los protocolos formales concluidos hasta el presente bajo la Convención.<sup>6</sup>

Mientras que la CMS ha adquirido una cierta maestría durante los años de desarrollo de estos instrumentos que muchas veces son complicados, la Convención también utiliza herramientas menos formales y más flexibles para lograr objetivos similares. Los Memorandos de Entendimiento (MdEs) han probado por sí mismos ser fórmulas efectivas para la cooperación. Ellos identifican claramente medidas concretas de conservación que necesitan ser emprendidas, aseguran el seguimiento regular de la implementación y ayudan a forjar asociaciones críticas entre organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales. Los MdEs evitan mucho de la burocracia que normalmente se asocia con acuerdos legalmente vinculantes, los cuales usualmente implican un compromiso de recursos más significativo. Un Memorándum de Entendimiento sobre las grullas siberianas de Asia,<sup>7</sup> que se concluyó bajo los auspicios de la CMS en 1993, ha servido como un modelo útil para el desarrollo de instrumentos similares para tortugas marinas de la Costa Atlántica de África y del Océano Índico y Asia Sur Oriental, respectivamente.

En mayo de 1999, un Memorándum de Entendimiento Relativo a las Medidas de Conservación de las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África fue adoptado en Abidján, Costa de Marfil, y se logró un buen progreso hacia la elaboración de un amplio Plan de Conservación.<sup>8</sup> Hasta el presente 12 Estados del Área de Distribución<sup>9</sup> han firmado el Memorándum, dando ánimo a profesionales prácticos y administradores de programas de la conservación que han estado operando en muchos países. Una segunda reunión intergubernamental para completar el Plan para la Conservación, originalmente programado para noviembre del 2001, tuvo lugar en el 2002.<sup>a</sup>

Otro Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental<sup>10</sup> que se negoció y concluyó bajo los auspicios de la CMS entre noviembre de 1999 y junio del 2001, culminó con la adopción del texto de un amplio Plan de Conservación y Manejo.

Posiblemente aún más ambicioso que su primo africano, el segundo Memorándum de Entendimiento tiene un potencial grupo de miembros de al menos 40 países, que cubren todo el Océano Índico y Asia Sur Oriental. Entrando en vigor el 1 de Septiembre de 2001, el MdE tenía nueve signatarios a la fecha de la firma.<sup>11</sup>

Se espera que los Estados signatarios tengan su primera reunión formal a finales de 2002.

El Plan de Conservación y Manejo –que contiene 24 programas y 105 actividades específicas– apunta a revertir la declinación de las poblaciones de tortugas marinas en toda la región.<sup>8</sup> Las medidas se enfocan en la reducción de las amenazas, la conservación del hábitat crítico, el intercambio de datos científicos, el incremento de conciencia y participación públicas, la promoción de la cooperación regional y la búsqueda de recursos para la implementación. Las actividades se pueden también coordinar a través de mecanismos sub-regionales en Asia Sur Oriental, así como en el Norte, Occidente y Sur Occidente del Océano Índico. Será importante, al inicio de la vigencia del MdE, identificar organizaciones apropiadas para asumir este papel de coordinación en las regiones donde faltan tales acuerdos, y para evaluar las necesidades de programas sub-regionales existentes para emprender esta función con eficacia.

Dada su reciente adopción, es prematuro evaluar si los memorandos de entendimiento que cubren la costa Atlántica de África y el Océano Índico y Asia Sur Oriental proveerán el ímpetu necesario para un trabajo eficaz y coordinado de conservación en estas regiones. Una evaluación sistemática de cada instrumento debería hacerse por tres a cinco años a partir de ahora. Sin embargo, se puede decir que el instrumento comparable para las grullas siberianas ha validado la eficacia de usar los MdEs para alcanzar resultados prácticos de conservación en el ámbito internacional. Lo que es más, ellos pueden servir como precursores útiles para el desarrollo de los otros instrumentos legales más formales que la CMS tiene para ofrecer.

Aparte de las acciones que impulsaron estos MdEs, las tortugas marinas también reciben la atención especial de la Convención matriz en términos del financiamiento para actividades de proyectos a pequeña escala, capacitación y entrenamiento regionales. Varios de estos proyectos, administrados por la Secretaría de la Convención, se han orientado para tratar vacíos en el conocimiento esencial para el manejo de las poblaciones de tortugas. A modo de ejemplo, un proyecto en Sri Lanka patrocinado por la CMS evaluó las interacciones entre la captura incidental (by-catch) y las pesquerías involucrando a las tortugas golfinas (*Lepidochelys olivacea*), sensibilizó a los pescadores locales en los asuntos de la conservación de la tortuga marina e inició un programa de marcado diseñado para proveer más información sobre los movimientos de las tortugas en la parte norte del Océano Índico.<sup>12</sup>

Otro proyecto patrocinado por la CMS intentó aclarar los patrones de la migración de las tortugas marinas del Indopacífico a través del estudio de sus perfiles genéticos. La identificación de marcadores genéticos para estimar la distribución migratoria de distintas poblaciones y la aplicación de estos marcadores para intentar determinar los sitios de mayor captura, pesca incidental (bycatch) y áreas de alimentación en la región dieron una nueva perspectiva sobre cuáles poblaciones pueden verse adversamente afectadas por las actividades humanas.<sup>13</sup>

Más recientemente, los fondos de la CMS han apoyado un proyecto que está utilizando la telemetría satelital para determinar los corredores migratorios post-anidación y áreas de alimentación utilizadas por las tortugas verdes anidantes en Guinea Bissau, huésped principal de una de las más importantes colonias reproductivas en África occidental.<sup>14</sup>

La CMS también está apoyando un proyecto continuo que intenta proveer a los administradores de recursos con datos fácilmente accesibles sobre los sitios de anidación de tortugas marinas alrededor del Océano Índico. Un servidor de mapas de internet<sup>15</sup> posibilita a los usuarios acceder rápidamente a las áreas de interés y sobreponer sitios de anidación con otros datos ambientales tales como áreas protegidas, e incluye una interfase que permite contribuir con información nueva o revisada. El proyecto está utilizando datos sobre el Océano Índico para probar este método innovador de intercambio de información e identificar la demanda para extender la cobertura a otras regiones.

La CMS también ha puesto a disposición fondos para apoyar el desarrollo en entrenamiento básico y materiales de difusión del conocimiento. La publicación en el 2001 de la revisión bilingüe (inglés-francés) más completa, hasta esta fecha, sobre el estado de las tortugas marinas de la Costa Atlántica de África – *Biogeography and Conservation of Marine Turtles of the Atlantic Coast of Africa*,<sup>16</sup> ha sido bien acogida. Como parte de los esfuerzos de promover la conciencia y educación en países franco hablantes, la CMS ha financiado la producción de posters de identificación de las tortugas marinas en francés, que se han distribuido extensamente a los países que están en la costa Atlántica de África y en otros lugares. La CMS también contribuyó al financiamiento de la producción y traducción de la valiosa guía de referencia *Técnicas de Investigación y Manejo para la Conservación de las Tortugas Marinas*.<sup>17</sup>

Al haber ilustrado un número de virtudes de la CMS, se debe indicar que ésta es una convención que todavía no ha alcanzado su máximo potencial. Esta convención aún no cuenta con una representación universal, y en eso está a la zaga en comparación con el grado de participación que se encuentra en otras convenciones relativas a la biodiversidad. Es significativo mencionar que un número de países que son actores importantes en la escena internacional y/o ricos en biodiversidad todavía no son Partes –particularmente Brasil, Canadá, China, Indonesia, Japón, México, Rusia y los Estados Unidos–. Su ausencia implica una retención significativa de recursos y expertos que podrían ser movilizados hacia una acción internacional más concertada y coordinada a beneficio de las especies migratorias.

La CMS todavía no ha tenido éxito en impulsar la conservación de especies migratorias entre los ministerios pertinentes que determinan las políticas que tienen impactos directos en la vida silvestre y los hábitats de los cuales dependen, y tampoco ha atraído el financiamiento requerido para programas más ambiciosos. Mientras que ha unido con éxito a casi la mitad de los países del mundo con un interés directo en la conservación de la tortuga marina a través de los memorandos de en-

tendimiento que se describieron anteriormente, pasarán algunos años antes que estos instrumentos demuestren su verdadero valor.

## 2. Otros instrumentos relacionados a la conservación de las tortugas marinas

Lejos de operar en el aislamiento, la CMS es una parte integral de un sistema de instrumentos jurídicos complementarios y sinérgicos que contribuyen a la conservación de las tortugas marinas y sus hábitats. Aunque estos instrumentos son demasiado numerosos para describirlos detalladamente, no obstante es importante destacar los más relevantes que operan a nivel global y regional e indicar sus características especiales. En todos los casos, se proveen direcciones de contacto para lectores interesados en conseguir información adicional que no se pudo transmitir en este somero resumen.

### 2.1. *Convenio sobre la Diversidad Biológica (182 Partes;<sup>7</sup> en vigor desde 1993)*<sup>18</sup>

Los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) son “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos...”. Las Partes están obligadas, entre otras cosas, a desarrollar (o adaptar las existentes) estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, llevar a cabo *in situ* actividades de conservación (por ej., el establecimiento de áreas protegidas, rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados, reglamentación o manejo de las actividades que afectan la diversidad biológica), emprender actividades de identificación y seguimiento, y animar la utilización tradicional de recursos biológicos compatible con las necesidades de conservación o utilización sostenible.

El Convenio no se dirige explícitamente a la conservación de las tortugas marinas—de hecho, el CDB no contiene anexos de especies a las cuales se aplican sus disposiciones—. Sin embargo, provee un marco dentro del cual puedan ser perseguidos objetivos más amplios de conservación, incluyendo la protección del hábitat. En particular, en mayo de 1998 el CDB adoptó un programa de trabajo para varios años que se enfoca en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica marina y costera, con acordada atención especial a los asuntos de manejo integrado de áreas marinas y costeras.

Mientras el Convenio ha atraído amplio apoyo político y financiero, se espera lograr la implementación de componentes específicos del CDB a través de otros instrumentos más especializados tales como la CMS. Con tal fin, las dos convenciones están desarrollando un programa de trabajo común, y el Órgano Subsidiario del Consejo Científico, Técnico y Tecnológico (SBSTTA) del CDB ha recomendado también que la CMS sea considerada como un “socio líder” en asuntos de conservación de especies migratorias (Recomendación VI/8 del SBSTTA).

2.2. *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (157 Partes;<sup>δ</sup> en vigor desde 1975)*<sup>19</sup>

Posiblemente el tratado de la vida silvestre más conocido, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES) se esfuerza por reglamentar el comercio internacional en una amplia gama de animales y plantas silvestres a través de un sistema de permisos para exportación e importación. Las disposiciones que gobiernan el comercio entre un Estado miembro y otro de especies listadas en el Apéndice I de la Convención son particularmente estrictas. Se requieren permisos para certificar que un espécimen ha sido obtenido legalmente y que su importación no será perjudicial a la supervivencia de la especie y no es principalmente para propósitos comerciales. Todas las tortugas marinas figuran en el Apéndice I: por lo tanto, el comercio internacional de especímenes vivos o muertos, sus partes y derivados está eficazmente prohibido entre las Partes de CITES –excepto para aquellas que han entrado formalmente en una reserva que las exime de las disposiciones de CITES en relación con las especies en cuestión–.

Durante el transcurso de los años, la Conferencia de las Partes (COP) de CITES ha adoptado directrices para la evaluación de propuestas que podrían ser sometidas por las Partes que pretendan la cría de tortugas marinas en granjas,<sup>ε</sup> con el propósito de un comercio internacional reglamentado. La cría en granjas o “la cría en un ambiente controlado de especímenes sacados del estado silvestre” tendría que ser precedida por la transferencia de la especie o la población en cuestión del Apéndice I al Apéndice II. A la fecha de este escrito, ninguna propuesta había sido aceptada bajo estas directrices, las cuales fueron adoptadas primero en 1994 (a través de la Resolución 9.20 de la Conferencia) y enmendadas posteriormente en 1997 (por la COP de CITES en su décima reunión).

CITES se beneficia de un amplio grupo de miembros y de estructuras de implementación nacionales relativamente bien establecidas, y atrae considerable atención de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Este último punto puede ser una espada de doble filo, en vista del debate altamente politizado y a menudo debate áspero que inevitablemente acompaña a la COP de CITES. El hecho que la CMS no se ha convertido en un cuerpo tan politizado como CITES, la pone en la favorable posición de ser capaz de ofrecer un foro más civil para discusión y debate razonados, con más énfasis en la argumentación científica.

Mientras que CITES ha sido un instrumento que ayuda a mitigar amenazas que resultan del excesivo comercio *internacional* de animales vivos y sus derivados, uno debe reconocer que tal comercio es solamente una de muchas amenazas a la vida silvestre. Además, CITES no impone ninguna obligación directa y legalmente vinculante con relación a la captura de la vida silvestre –incluyendo a tortugas marinas– *dentro* de un país. La CMS, por otra parte, ofrece un medio para tratar la conservación y la utilización sostenible de especies migratorias ampliamente, ocupándose de problemas de consumo doméstico de especies migratorias en peligro de ex-



tinción y fomentando la cooperación internacional para lograr objetivos compartidos de conservación.

Con respecto a esto, CITES y la CMS son perfectamente complementarias, aunque en la práctica sus respectivas áreas de competencia pueden volverse imprecisas. De hecho, aquellos aspectos de las directrices de CITES sobre la cría en granjas, las cuales requieren la caracterización de la biología de la población e implementación eficaz de un plan nacional de manejo y de un protocolo regional de manejo, son notablemente similares al contenido de un típico acuerdo de la CMS.

Tras el rechazo por la COP 11 de CITES (Nairobi, 2000) de propuestas cubanas de transferir del Apéndice I al Apéndice II a ciertas partes de la población caribeña de las tortugas carey encontradas en aguas cubanas, se convocó en México al primer Diálogo sobre la Tortuga Carey en la Región Caribeña en mayo del 2001. Los temas bajo discusión pudieran formar eventualmente la base para la elaboración de un acuerdo regional, quizás uno que se conecte de alguna manera con CITES. Si ocurre así, esto representaría una nueva partida para CITES a un área que siempre se había mirado como la razón de ser de la CMS.

### *2.3. Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (9 Partes;<sup>20</sup> en vigor desde Mayo del 2001)*

La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (IAC) se concluyó en una reunión en Brasil en 1996 y entró en vigor en el 2001 después de lograr el mínimo necesario de ocho ratificaciones. Este tratado regional independiente es el único instrumento formal en su clase que se enfoca específicamente en tortugas marinas.<sup>20</sup> Entre otras cosas, sus amplias disposiciones requieren a las Partes proteger y conservar las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats; reducir la captura incidental, lesiones y mortalidad asociados con las pesquerías comerciales; prohibir la captura intencional y el comercio interno e internacional de tortugas marinas, sus huevos, partes y productos; y fomentar la cooperación internacional en investigación y manejo. Una de las innovaciones de la IAC es la obligación para las Partes de utilizar dispositivos excluidores de tortugas o "DETs" que permiten que las tortugas escapen ilesas de las redes de arrastre de camarones.

A la fecha de este escrito, las Partes de esta nueva Convención todavía no habían celebrado su primera reunión.<sup>21</sup> Mientras que es demasiado pronto para especular cuán eficazmente se implementará este instrumento, el cuidado con el cual ha sido preparado produce optimismo que los negociadores se estaban esforzando por establecer medidas de conservación que tratarían algunos de los problemas más imperativos y perdurarían en el tiempo.

La evolución de la IAC ilustra que es posible para los países concluir instrumentos independientes para la conservación de tortugas marinas, sin necesariamente asociarlos con el paraguas que intenta proveer la CMS. De hecho, este enfoque se puede ser comprensible en las regiones que tienen representación limitada en la



CMS. Por otra parte, un enfoque independiente sin referencia adecuada a otras iniciativas podría correr el riesgo de “reinventar la rueda” –por no aprovechar del conocimiento ganado a través de la negociación de instrumentos similares– o de implementar medidas que no son completamente compatibles. De todos modos, dado que las tortugas marinas son altamente migratorias, es casi inevitable que habrá una necesidad de diálogo e interacción en el futuro entre estos varios instrumentos, y la CMS está en buena posición de facilitarlos.

2.4. *Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo* (todavía no en vigor)<sup>9</sup>, antes conocido como el *Convenio de Barcelona para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación*, como fue enmendado en 1995. (El Convenio original entró en vigor en 1978, y tiene 20 Estados miembros y la Unión Europea<sup>a</sup>; se mantiene en vigor, pendiente a más ratificaciones a su sucesor.)<sup>21</sup>

2.4.1. *Protocolo sobre las Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo* (en vigor desde Diciembre de 1999), reemplazando al anterior *Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo* para los países que lo han ratificado)

El Convenio de Barcelona tiene disposiciones generales para proteger el ambiente marino mediterráneo, mientras que asuntos sectoriales son cubiertos por varios protocolos y son coordinados a través de una red de Centros de Actividad Regional. El Convenio y los protocolos son el componente legal del Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM), el cual funciona bajo el Programa de Mares Regionales del PNUMA. Entre otras cosas, el enmendado Convenio de Barcelona obliga a las Partes Contratantes a “tomar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar la diversidad biológica, los ecosistemas raros o frágiles, así como también las especies de fauna y flora silvestres que son raras, reducidas, amenazadas o en peligro y sus hábitats”. En su Declaración de Ginebra de 1985, las Partes contratantes adoptaron diez objetivos prioritarios a ser alcanzados, entre ellos la protección de tortugas marinas.

El enmendado Protocolo SPA (por sus siglas en inglés) contiene obligaciones generales semejantes a las que se encuentran en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, pero están aplicadas en el contexto específico del ambiente marino. Además, el Protocolo requiere a las Partes Contratantes proteger, preservar y manejar especies amenazadas o en peligro (incluyendo la prohibición de captura, posesión, muerte, comercio, perturbación, etc.), establecer áreas protegidas, y coordinar esfuerzos de conservación bilaterales o multilaterales. Además de la declaración de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), el revisado Protocolo tiene un Anexo que enlista especies en peligro a ser protegidas y

conservadas. Cinco especies de tortugas marinas (*Caretta caretta*, *Chelonia mydas*, *Dermochelys coriacea*, *Eretmochelys imbricata* y *Lepidochelys kempii*) se incluyen en esta lista.

Un Plan de Acción para la Conservación de Tortugas Marinas del Mediterráneo fue adoptado bajo el marco del Plan de Acción para el Mediterráneo en 1989. Revisado durante el bienio de 1998-1999, una versión enmendada del Plan fue adoptada en octubre de 1999 por la Décimo Primera Reunión de las Partes Contratantes al Convenio de Barcelona (Malta, 27-30 octubre de 1999). Bajo sus auspicios y con apoyo del Centro de Actividad Regional para Zonas Especialmente Protegidas (CAR/ZEP),<sup>22</sup> con base en Túnez, han sido llevados a cabo estudios del hábitat de anidación, se ha iniciado un programa de entrenamiento y se ha comenzado un programa regional de marcado de las tortugas.

En ausencia de cualquier indicación de la buena voluntad o el deseo entre gobiernos de la región mediterránea de adoptar un instrumento común y legalmente vinculante a través del cual dar protección adicional a las tortugas marinas, la pertinencia de la CMS para los países en aquella región particular depende de sus estrictas disposiciones con relación a especies del Apéndice I. En apoyo de los objetivos del Plan de Acción, la Secretaría de la CMS propuso y contribuyó a la organización de un exitosa Conferencia sobre tortugas marinas del Mediterráneo llevado a cabo en octubre 2001. Este ejercicio fue realizado en conjunto con el CAR/ZEP y el Convenio de Berna (véase abajo) y se propone ser repetido en años sucesivos.

*2.5. Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural de Europa\* (45 Estados europeos y africanos y la Unión Europea; en vigor desde 1982)<sup>23</sup>*

El objetivo del así llamado Convenio de Berna es “conservar la flora y fauna silvestres y sus hábitats naturales, concretamente aquellas especies y hábitats cuya conservación requiere la cooperación de varios Estados y fomentar esa cooperación. Se concede una especial atención a las especies amenazadas de extinción y vulnerables, incluidas las especies migratorias”. Las Partes Contratantes aceptan, entre otras cosas, proteger las especies de flora y fauna enumeradas en los Anexos I y II, así como también sus hábitats. Cinco especies de tortugas marinas incluidas en el Anexo II tienen el estatus de protección estricta: *Chelonia mydas*, *Caretta caretta*, *Eretmochelys imbricata*, *Lepidochelys kempii* y *Dermochelys coriacea*. Hasta ahora la mayoría de las iniciativas bajo la convención se han enfocado en las primeras dos especies.

Las ONGs participan activamente en el trabajo del Convenio de Berna y a menudo son los iniciadores primarios en actividades específicas de protección y seguimiento. El Comité Permanente del Convenio puede y adopta recomendaciones genéricas y específicas. Varios “archivos de caso” se han abierto sobre temas de conservación de tortugas marinas y se han dirigido recomendaciones a varios Estados. Mientras los Estados tengan este enfoque innovador para justificar su implementación del Convenio es loable y ciertamente ha llamado la atención hacia asuntos de

protección de especies y hábitats, siendo discutible su eficacia con relación a casos particulares de tortugas marinas que se han deliberado por muchos años.

El Convenio de Berna también está formando una red de áreas protegidas conocida como la Red Esmeralda de Áreas de Interés de Conservación Especial, y es responsable de coordinar un Programa Europeo de Acción sobre Especies Amenazadas dentro del marco de la Estrategia Paneuropea sobre la Diversidad Biológica y Paisajes. Dada la amplia cobertura geográfica y temática del Convenio de Berna dentro de Europa, el papel complementario de la CMS en relación con las tortugas marinas se puede considerar en términos de reforzar normas existentes, colaborar y proveer apoyo donde se necesita y proporcionar una conexión entre iniciativas regionales y globales.

## 2.6. *Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe (21 Partes; en vigor desde 1986)*<sup>4</sup>

### 2.6.1. Protocolo relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas (en vigor desde el 2000)

El llamado Convenio de Cartagena urge a las Partes Contratantes a “adoptar, individual o conjuntamente, todas las medidas adecuadas para proteger y preservar en la zona de aplicación del Convenio los ecosistemas raros o vulnerables, así como también el hábitat de las especies diezmadas, amenazadas o en peligro de extinción”. Su asociado Protocolo SPAW proporciona una amplia serie de medidas de protección que benefician a las tortugas marinas, incluyendo el establecimiento de áreas protegidas, la reglamentación o prohibición de actividades perjudiciales, el desarrollo de los regímenes de manejo y la cooperación internacional. Todas las seis especies de tortugas marinas que habitan el Gran Caribe (es decir, *Caretta caretta*, *Chelonia mydas*, *Eretmochelys imbricata*, *Dermochelys coriacea*, *Lepidochelys kempii* y *L. olivacea*) figuran en el Anexo II del Protocolo.

El Protocolo prohíbe para especies en el Anexo II: (a) la captura, posesión o muerte (incluyendo en lo posible, captura, retención o muerte incidental) o el comercio de tales especies, sus huevos, partes o productos, y (b) en lo posible, la perturbación de tales especies, sobre todo durante los períodos de reproducción, incubación, hibernación o migración, y otros períodos de tensión biológica. Se permiten excepciones a las prohibiciones, por propósitos científicos, educativos o de manejo.

Aunque tomó más de una década para entrar formalmente en vigor, el Protocolo SPAW ya había estimulado el desarrollo y la implementación del Programa Regional Relativo a las Áreas y Vida Silvestre Especialmente Protegidas dentro del marco del Programa Ambiental del Caribe. Esto incluye actividades para la conservación de tortugas marinas implementadas a través de la Red para la Conservación de las Tortugas Marinas del Gran Caribe (WIDECAST, por sus siglas en inglés), así como

otras actividades pertinentes, tales como el establecimiento y manejo de áreas marinas protegidas y conexiones creadas a través de la Red de Administradores Áreas Marinas Protegidas del Gran Caribe (CaMPAM, por sus siglas en inglés).

En vista de la participación muy limitada de los Estados Caribeños en la CMS, las disposiciones estrictas del Protocolo SPAW proveen el apoyo legal para medidas domésticas de conservación, las cuales en otras circunstancias podrían ser brindadas por la CMS. Dado el parcial traslape en el alcance geográfico y contenido entre el Protocolo SPAW y la IAC, podría considerarse cómo los dos últimos instrumentos se podrían reforzar uno al otro.

*2.7. Convención sobre la Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente del Pacífico Sur (12 Partes, en vigor desde 1990)<sup>25</sup>*

El Programa Regional del Medio Ambiente del Pacífico Sur (SPREP, por sus siglas en inglés),<sup>26</sup> se estableció formalmente en 1980 y reportándose a la Secretaría de la Comunidad Pacífica (SPC, por sus siglas en inglés), dio su nombre a la Convención que fue adoptada en una de sus reuniones intergubernamentales en 1986. Las Partes de la Convención SPREP deben “tomar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar ecosistemas raros o frágiles y desgastados, flora y fauna amenazados o en peligro, así como sus hábitats” y “establecer áreas protegidas, tales como parques y reservas, y prohibir o reglamentar cualquier actividad probable de causar efectos adversos sobre las especies, ecosistemas o procesos biológicos que tales áreas están designadas a proteger”).

Un Programa Regional para la Conservación de las Tortugas Marinas (RMTCPA, por sus siglas en inglés), desarrollado bajo el Programa para la Conservación de Recursos Naturales del SPREP ha ayudado a promover la conservación de tortugas marinas, el seguimiento y el trabajo en red en la región del SPREP, particularmente a través de una exitosa campaña del Año de la Tortuga Marina lanzada en 1995. Menos activo en años recientes, el Programa será completamente revisado en el 2002.<sup>27</sup> Un reporte muy informativo sobre captura incidental (“bycatch”) de tortugas en las áreas donde se pescan atunes en el Océano Pacífico occidental y central ha sido preparado para la SPREP por el Programa de Pesquerías Oceánicas del SPC.<sup>28</sup>

Un Taller Cooperativo de la Investigación y el Manejo de las Tortugas Marinas del Pacífico Occidental, llevado a cabo en Hawai en febrero 2002, inició un proceso para evaluar la mejor manera de integrar los esfuerzos del Consejo Regional de Manejo de Pesquerías del Pacífico Occidental de los Estados Unidos, un organismo dedicado al manejo de pesquerías y conservación de hábitats, con el Programa Regional para la Conservación de las Tortugas Marinas de SPREP y el MdE del Océano Índico - Asia Sur Oriental de la CMS.

### 3. Pros y contras de diferentes tipos de instrumentos

Antes de concluir esta discusión de instrumentos internacionales escogidos pertinentes a la conservación de las tortugas marinas, podría ser útil considerar las ventajas y desventajas genéricas de una serie de herramientas disponibles a los gobiernos.

#### 3.1. *Tratados legalmente vinculantes*

Tratados legalmente vinculantes, tales como la Convención Interamericana mencionada anteriormente, se bosquejan con cuidado a través de varias rondas de negociaciones, y asignan obligaciones vinculantes a los Estados contratantes. Con la intención de ser instrumentos preeminentes de la conservación por años si no décadas en el futuro, las obligaciones que exigen superan el período de los gobiernos individuales, los cuales a menudo están relacionados con objetivos a corto plazo. Normalmente incluyen una obligación de compartir la carga financiera de la implementación de una manera equitativa, y determinan el establecimiento de un cuerpo coordinado (secretaría) la cual es vitalmente importante para ayudar a asegurar que se cumplan las obligaciones.

Por otra parte, el hecho que son legalmente vinculantes significa que estos instrumentos toman un tiempo largo –normalmente varios años– para elaborar y concluir (y enmendarse, si es necesario). Después, los gobiernos deben considerar cuidadosamente si están o no preparados para firmarlos o ratificarlos y cumplir todas sus disposiciones. En la mayoría de países, se requiere un procedimiento de ratificación formal a través de una asamblea parlamentaria, el cual en sí mismo quizás consume demasiado tiempo, requiriendo consultas interministeriales, bosquejos de memorandos al gabinete, revisiones parlamentarias, etc. Por lo tanto, pueden pasar varios años más antes que los países firmen en número suficiente para que el tratado entre en vigor. Por esta razón, estos instrumentos son menos útiles que los acuerdos no vinculantes para estimular la acción para la conservación a corto plazo.

Al final, aunque los tratados legalmente vinculantes representan un denominador común de lo que muchos países consideran las normas aceptables, sus disposiciones negociadas aun pueden ser demasiado estrictas para ser aceptadas por algunos países. Los costos asociados con las estructuras institucionales que ellos implementan (por ejemplo, reuniones regulares, cuerpos asesores, la secretaría, etc.) y los costos directos de implementación, pueden hacerles prohibitivamente caros para los países que no tienen suficientes recursos. Ambos factores podrían conducir a una participación y cobertura geográfica incompletas.

Establecer un amplio marco jurídico dentro del cual implementar un programa eficaz de conservación bien puede representar el ideal a lograr, y garantiza una seria consideración entre la gama de opciones a alcanzar en el mediano y largo plazos. No obstante también hay muchas consideraciones prácticas que se nece-

sitan tomar en cuenta, que pueden conducirlo a uno a examinar otros acuerdos menos formales.

### *3.2. Memorandos de Entendimiento*

Con el advenimiento del Memorándum de Entendimiento sobre las Medidas de Conservación de la Grulla Siberiana, 1993, la CMS introdujo una herramienta de conservación nueva y más flexible. Tradicionalmente, tales memorandos de entendimiento (MdEs) se concluyen entre gobiernos a nivel de un ministerio, un departamento de la vida silvestre u otra agencia de conservación de la naturaleza. Los MdEs concluidos hasta ahora bajo la CMS consisten en un texto básico que esboza el marco para la cooperación, el cual está acompañado generalmente por un Plan de Conservación más detallado. Este Plan de Conservación puede llevar varias sesiones de negociación para alcanzar un consenso, y puede ser concluido después que el acuerdo básico sobre los términos del MdE se haya alcanzado. El asociado Plan de Conservación es un documento continuo, sujeto a revisiones regulares y actualización, mientras que el MdE en sí intenta servir como una referencia general para cooperación por muchos años.

Los memorandos de entendimiento tienen varias ventajas sobre instrumentos legalmente vinculantes más formales. Ellos son más ágiles de negociar y concluir, en vista del hecho que para la mayoría de los países se pueden convenir con aprobación ministerial y no necesitan pasar por un proceso formal de ratificación. Pueden ser firmados por Ministros o por representantes a quienes se ha delegado tal autoridad. Típicamente, un número de signatarios pueden estar asegurados inmediatamente después de concluido el MdE o en una reunión posterior de los países interesados. Tal vez más usual que en el caso de los instrumentos que les obligan a los gobiernos a emprender responsabilidades específicas, las organizaciones no gubernamentales hacen a menudo una contribución importante en delinear el contenido del MdE y ciertamente, en implementar muchas de las acciones proscritas en aquel. Cuando sea oportuno, incluso las ONGs pueden ser invitadas a firmar el MdE en reconocimiento a su papel como socios internacionales.

Considerando su carácter no vinculante, los MdEs normalmente no asignan ninguna obligación financiera directa por parte de los signatarios, el hecho que demuestran la voluntad común de los gobiernos a tratar sobre los aspectos de conservación de la tortuga marina –hasta ahora no intentado colectivamente– pueden servir como “tarjetas de presentación” útiles para buscar apoyo financiero de donantes bilaterales y multilaterales. A través de sus asociados Planes de Conservación, estos flexibles instrumentos son fácilmente adaptables a poder cumplir con circunstancias cambiantes, y tienen el potencial de estimular acciones urgentemente necesitadas en forma pragmática.

Existe el inconveniente que la atención dada a los MdEs puede depender del interés del gobierno del día y de los individuos que contribuyeron a su diseño. Igual-

mente importante, es el hecho que tienden a evitar la obligación a los gobiernos para que donen o provean fondos para las actividades, lo que significa que, sobre el largo plazo, su capacidad de “entregar resultados” pueda ser restringida. Normalmente, las responsabilidades que los gobiernos toman dentro del marco de estos instrumentos llevan la advertencia de “sujetos a la disponibilidad de fondos”.

### 3.3. *Planes de acción*

Un instrumento final que vale la pena mencionar que es de carácter aún menos formal que el MdE es el Plan de Acción independiente. Estos instrumentos son a menudo la culminación de una o más reuniones de expertos de los representantes del gobierno y las ONGs poniendo por escrito las ideas sobre cuáles medidas se deben tomar para conservar una especie o un grupo de especies. Mientras que puedan ser acordadas en el contexto de una reunión particular, no requieren compromisos vinculantes de parte de los gobiernos. No obstante, su publicación sirve como referencia común para revisar hasta qué punto se han logrado las acciones (o no se han logrado) sobre un cierto período de tiempo. Son relativamente fáciles de concluir, y mientras que generalmente traen poco dinero a la mesa, pueden ser utilizadas como herramientas para levantar la conciencia pública y para fomentar un sentido de responsabilidad colectiva entre gobiernos.

## 4. Conclusiones

De la discusión anterior, debería ser evidente que cada tipo de instrumento que está a la disposición de los gobiernos tiene ciertos méritos, y todos merecen ser examinados en un contexto dado. Lo que podría ser apropiado en una región, podría ser incompatible con los intereses de mayor importancia en países de otra región. Lo que podría ser adecuado en el clima socioeconómico y político de hoy, puede perder importancia por acontecimientos en el futuro. Sin embargo, lo que queda claro es que estas iniciativas dispares, con metas fundamentalmente similares, deberían trabajar concertadamente para proveer un ambiente dentro del cual las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats en el mundo entero puedan ser reestablecidas, mantenidas y mejoradas.

En el caso de todos estos instrumentos, es generalmente la responsabilidad de uno o dos gobiernos interesados de tomar un papel central en el arreglo y la financiación de las negociaciones a menudo costosas y consumidoras de tiempo. Desafortunadamente, el ideal de asegurar la participación pública en estos procesos —a través de una significativa consulta a nivel local y nacional— aún no se ha realizado. Esta laguna destaca la importancia de la continuidad para asegurar que las voces de las organizaciones no gubernamentales que trabajan a niveles locales sean escuchadas.

La Convención sobre las Especies Migratorias se ajusta idealmente para proveer un marco global para la conservación de las tortugas marinas. De hecho, es el



único instrumento que funciona a una escala global que es capaz de conectar iniciativas regionales dispares, y las herramientas a su disposición ofrecen un amplio grado de flexibilidad. Cuando sea posible y donde los gobiernos tienen la inclinación, la CMS prevé la elaboración de los acuerdos formales que estipulan compromisos legalmente vinculantes y pueden incluir los acuerdos para asegurar sostenibilidad financiera a largo plazo. Por otra parte, cuando las circunstancias sugieren un enfoque menos formal, la CMS recomienda que los Memorandos de Entendimiento concluyan con objetivos claramente definidos que requieren la implementación de actividades específicas y que estén sujetos al seguimiento regular.

En una escala más amplia y sobre el largo plazo, la Convención sobre Especies Migratorias –en virtud de su campo global de actividad– podría servir como un puente entre las iniciativas regionales en las Américas, el Caribe, el Mediterráneo y el Sur del Pacífico, entre otros, que complementan las actividades crecientes de la CMS en el Océano Índico y la Costa Atlántica de África.

## Notas

- 1 Secretariat, Convention on Migratory Species, UNEP/CMS, United Nations Premises in Bonn, Martin-Luther-King-Str. 8, D-53175 Bonn, Germany, tel: (+49 228) 815 2401/2, fax: (+49 228) 815 2449; e-mail: <cms@unep.de>; Website: <<http://www.unep-wcmc.org/cms>>.
- 2 Tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, la Convención Ramsar sobre Humedales, y en ciertos aspectos, la Convención sobre el Patrimonio Mundial y la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena – como se conocen comúnmente.
- 3 Para más información, los lectores están invitados a consultar las siguientes publicaciones: UICN (Unión Mundial para la Naturaleza), *A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Western Indian Ocean*, UICN, Washington, D.C. 1-24 (1996); UICN (la Unión Mundial para la Naturaleza), *A Marine Turtle Conservation Strategy and Action Plan for the Northern Indian Ocean*, UICN/SSC Grupo de Especialistas en Tortugas Marinas Publicación No. 3, Washington, D.C. 1-33, (2001); S.M. Al-Ghais y J. Frazier, *Workshop on Marine Turtles in the Western Indian Ocean*, 92 MARINE TURTLE NEWSLETTER 17-25, (2001); P. Thuoc, B.T.T. Hien, N.J. Pilcher y D. Hykle, *Training Workshop on Marine Turtle Research and Conservation in Viet Nam*, 94 MARINE TURTLE NEWSLETTER 14-15 (2001).
- 4 UICN (Unión Mundial para la Naturaleza), *A Global Strategy for the Conservation of Marine Turtles*, UICN, Washington, D.C. 1-24, (1995).
- 5 La CMS distingue entre ACUERDOS (mayúsculas intencionales) “formales” concluidos en concordancia con los términos del Artículo IV, párrafo 3 de la Convención, y los acuerdos administrativos concluidos en concordancia con el párrafo 4 del mismo Artículo. Cuando se habla generalmente de tales instrumentos en el contexto de la CMS, sin referirse a un tipo o al otro, es práctica común referirse a ellos como “Acuerdos”.
- 6 Primordialmente, el Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias afroeuroasiáticas, el Acuerdo sobre la conservación de albatros y petreles, el Acuerdo sobre la conservación de pequeños cetáceos en el Mar Báltico y el Mar del Norte, el Acuerdo sobre la conservación de los cetáceos en el Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua y el Acuerdo sobre la conservación de los murciélagos de Europa.



- 7 El Memorándum de Entendimiento sobre las medidas de conservación para la grulla siberiana fue adoptado en 1993 y enmendado en 1998. La Secretaría de la Convención de las Especies Migratorias es el depositario *de facto*.
- 8 UNEP/CMS (ed.), *Conservation Measures for Marine Turtles of the Atlantic Coast of Africa*, Pub. No. 5 Serie Técnica de la CMS, Secretariado de la UNEP/CMS, Bonn, Alemania (2000).
- 9 Benin, Congo, República Democrática de Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Mauritania, Nigeria y Togo. [A febrero del 2006, otros países que han firmado son: Angola, Camerún, Costa de Marfil, Marruecos, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona; nota de la traductora].
- α [Véase el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 10 UNEP/CMS, *Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of Marine Turtles and their Habitats of the Indian Ocean and South-East Asia*, Secretaría de la UNEP/CMS, Bonn, Alemania (2001). [Véase el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 11 Australia, Comoros, República Islámica de Irán, Myanmar, Filipinas, Sri Lanka, República Unida de Tanzania, Estados Unidos de América y Viet Nam. [A febrero del 2006, otros países que han firmado el memorándum, son: Arabia Saudita, Bangladesh, Camboya, Eritrea, Indonesia, Jordania, Kenia, Madagascar, Mauricio, Omán, Pakistán, Reino Unido, Seychelles, Sudáfrica, Sri Lanka, Tailandia; nota de la traductora].
- β [Véase el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 12 TCP (Proyecto de Conservación de las Tortugas), *Marine Turtle By-catch in Sri Lanka: September 1999 - November 2000*. Versión final del reporte a la Convención sobre Especies Migratorias (en preparación).
- 13 C. Moritz, D. Broderick, K. Dethmers, N. FitzSimmons y C. Limpus, *Migration and Genetics of Indo-Pacific marine turtles*, Versión final del reporte a la Convención sobre Especies Migratorias (en preparación).
- 14 B. Godley *et al.*, *Using Satellite Telemetry to Determine Post-Nesting Migratory Corridors and Foraging Grounds of Green Turtles Nesting at Poilão, Guinea Bissau*, Reporte preliminar a la CMS y otros patrocinadores (en preparación).
- 15 Accesible en internet por medio del URL: <http://www.unep-wcmc.org/cms> (véase *Marine Turtles*); [Otros sitios para hallar esta información son: <<http://stort.unep-wcmc.org/imaps/indturtles/viewer.htm>>; <<http://www.ioseaturtles.org/imaps.php>>; nota de la traductora].
- 16 J. Fretey, *Biogeography and Conservation of Marine Turtles of the Atlantic Coast of Africa*, No. 6 CMS TECHNICAL SERIES PUBLICATION, Secretaría de la UNEP/CMS, Bonn, Alemania, 1-429 (2001).
- 17 K.L. Eckert, K.A. Bjorndal, F.A. Abreu-Grobois y M. Donnelly (eds.), *TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN Y MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS*, Pub. No. 4 UICN/SSC Grupo de Especialistas en Tortugas Marinas (1999).
- γ [A febrero del 2006, el CDB está conformado por 188 Partes; nota de la traductora].
- 18 Secretariat, Convention on Biological Diversity, CBD Secretariat, World Trade Centre, 393 St Jacques Street, Office 300, Montreal, Québec, Canada H2Y 1N9, tel: (+1 514) 288 2220, fax: (+1 514) 288 6588, e-mail: <[secretariat@biodiv.org](mailto:secretariat@biodiv.org)>, website: <<http://www.biodiv.org>>.
- δ [A febrero del 2006, la CITES está conformada por 169 Partes; nota de la traductora].
- 19 Secretariado, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Secretariado de CITES, International Environment House, Chemin des Anémones, CH-1219 Châtelaine, Geneva, Switzerland, tel: (+41 22) 917-8139/40, fax: (+41 22) 797-3417, e-mail: <[cites@unep.ch](mailto:cites@unep.ch)>, website: <<http://www.cites.org>>.
- ε [El término en inglés “ranching” aquí se traduce como “cría en granja”; la cría en granja se distingue de la crianza en cautiverio (en inglés “farming”) en que la primera incluye la toma de individuos del medio silvestre para establecer poblaciones criadas en cautiverio mientras que la segunda no depende de tomar individuos adicionales del medio silvestre; nota de la traductora].

- ζ [A la fecha, febrero del 2006, la Convención cuenta con 11 Partes; nota de la traductora]
- 20 El texto de la Convención está reproducido en 78 MARINE TURTLE NEWSLETTER 13 (1997); también en <<http://www.seaturtle.org/iac/>>. [Véase también el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- η [Para una actualización de la IAC, véase “Introducción del Editor” en esta Edición Especial; nota de la traductora].
- θ [Las Enmiendas al Convenio entraron en vigor el 7 de Julio del 2004, véase: <[http://www.mma.es/normativa/jurisp/doce/20040719\\_26173.pdf](http://www.mma.es/normativa/jurisp/doce/20040719_26173.pdf)>; nota de la traductora].
- ι [Actualmente son 21 Estados Partes y la Unión Europea, véase: <<http://www.unepmap.org/homespa.asp>>; nota de la traductora].
- 21 Secretaría, Barcelona Convention /Mediterranean Accion Plan (UNEP/MAP), 48, Vassileos Konstantinou Avenue, 11635 Athens, Greece, tel: (+301) 72 73 100 (switchboard), fax: (+301) 72 53 196 o 197; [tel: +30 210 7273100 (switchboard), fax: +30 210 7253196/7; nota de la traductora]; e-mail: <[unepmedu@unepmap.gr](mailto:unepmedu@unepmap.gr)>, website: <<http://www.unepmap.org>>.
- 22 Regional Activity Centre for Specially Protected Areas, Boulevard de l’Environnement, P.B. 337 CEDEX 1080 Tunis, Tunisia, tel: (+216 1) 795 760, fax: (+216 1) 797 349.  
E-mail: <[car-asp@rac-spa.org.tn](mailto:car-asp@rac-spa.org.tn)>, website: <http://www.rac-spa.org.tn>. [Sitio web inactivo; nota de la traductora].
- κ [El nombre en español de este Convenio fue tomado de la página web de la Unión Europea: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l28050.htm>>; nota de la traductora].
- 23 Secretariat, Bern Convention, Concil of Europe, Cultural and Natural Heritage Departament, Natural Heritage Division, F-67075 Strasbourg-Cedex (France), tel: (+33 3) 8841 2259, fax: (+33 3) 8841 3751/55/84; e-mail: <[eladio.fernandez-galiano@coe.int](mailto:eladio.fernandez-galiano@coe.int)>, web: <<http://www.nature.coe.int/english/cadres/berne.htm>>.
- 24 Secretariat, Cartagena Convention and SPAW Protocol, UNEP — Caribbean Environment Programme Regional Co-ordinating Unit; 14-20 Port Royal Street, Kingston, Jamaica, tel: (+876) 922 9267, fax: (+876) 922 9292, e-mail: <[uneprcuja@cwjamaica.com](mailto:uneprcuja@cwjamaica.com)>, website: <<http://www.cep.unep.org>>.
- 25 Secretariat, SPREP Convention, South Pacific Regional Environment Programme, P.O. Box 240, Vaitele, Apia, Samoa, tel: (+685) 21 929, fax: (+685) 20 231, e-mail: <[sprep@sprep.org.ws](mailto:sprep@sprep.org.ws)>, website: <<http://www.sprep.org.ws>>.
- 26 SPREP lo conforman todos los 22 países y territorios isleños del Pacífico, y cuatro países desarrollados con intereses directos en la región: Australia, Francia, Nueva Zelandia y los Estados Unidos de América.
- 27 J. Opu, Funcionario de Proyecto, Programa Regional del Medio Ambiente del Pacífico del Sur. Comunicación personal, febrero 2002.
- 28 SPREP, A Review of Turtle By-catch in the Western and Central Pacific Ocean Tuna fisheries. Reporte preparado para SPREP por el Programa de Pesqueras Oceánicas, Secretariado de la Comunidad del Pacífico (en preparación).

# ¿CONSERVACIÓN BASADA EN LA COMUNIDAD A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN GLOBAL? LIMITACIONES DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS

LISA M. CAMPBELL\*, MATTHEW H. GODFREY\*\* y OUISSEM DRIF\*\*\*

## 1. Introducción

Los tratados internacionales, acuerdos y memorandos de entendimiento pueden jugar un papel importante en la conservación de la vida silvestre, particularmente para las especies que desafían fronteras nacionales. Ellos tienen el potencial de superar los límites de proyectos locales o regionales, y de fomentar la colaboración y cooperación internacional que puede facilitar el intercambio de experiencias y fortalecimiento de capacidades. Sin embargo, hay límites a los que puede alcanzar un tratado internacional. Este trabajo examina la discordancia de escalas [*“scalar mismatch”*] entre el pensamiento actual sobre la política de la conservación con respecto a iniciativas localmente sensibles basadas en la comunidad y un método de llevar a cabo la conservación, i.e., instrumentos internacionales. Para ilustrar este desfase se analiza la Convención Interamericana para la Protección y la Conservación de las Tortugas Marinas<sup>1</sup> (de aquí en adelante la “IAC”), la cual entró en vigor recientemente. Los enfoques de análisis están en una de las medidas de la IAC que elimina el uso doméstico de las tortugas marinas excepto en casos de necesidad de subsistencia económica, en el juego entre las ciencias naturales y sociales y en los papeles explícitamente asignados a varios actores de la conservación, incluyendo comu-

---

\* Rachel Carson Assistant Professor. Tel: ++ 1 504 252 7628, fax: ++ 1 504 252 7648

lisa.m.campbell@duke.edu

Duke University Marine Lab, 135 Marine Lab Road, Beaufort, North Carolina, EE.UU 28516

\*\* godfrey@coastalnet.com

Sea Turtle Project, North Carolina Wildlife Resources Commission, 1507 Ann St., Beaufort, North Carolina, EE.UU 28516

\*\*\* odrif@hotmail.com

TAG – Paris, France

nidades. La preocupación es que la meta de eliminar el uso localizado a través de un tratado internacional, sin hacer referencia a la cuestión de si el uso pudiese ser sostenible o no, no refleja el pensamiento actual de conservación y puede llegar a socavar la eficacia del tratado.

Como un acuerdo internacional, la IAC es un producto de negociaciones entre varios países y grupos de interés. Como un producto de compromiso, la IAC (o cualquier otro tratado) no puede satisfacer todas expectativas de todos, y sin duda los negociadores tienen ideas en cuanto a lo que se podría haber mejorado o los objetivos a los que ellos desistieron. Como ninguno de los autores participó en las negociaciones del tratado, el análisis se hizo sin la visión de primera mano del proceso o los compromisos específicos que produjo la IAC, y depende del texto final del tratado y las versiones publicadas de las negociaciones.<sup>2</sup> En razón del número relativamente pequeño de individuos que participaron en las negociaciones de la IAC, sin embargo, las opiniones o evaluaciones externas de esta naturaleza son tanto inevitables como necesarias. Los objetivos de este trabajo son delinear las maneras en las cuales la IAC converge y diverge con el pensamiento contemporáneo sobre la conservación de la vida silvestre, identificar problemas potenciales que pueden surgir de la divergencia y delinear opciones posibles para minimizar tales problemas durante la implementación del tratado.

Una descripción breve de la IAC, realizada a partir del tratado en sí mismo y de actualizaciones de la negociación publicadas en el *Noticiero de Tortugas Marinas* y en otras partes<sup>3</sup>, se ofrece en la Sección 2. En la Sección 3, se presentan cuatro asuntos claves en la política y la práctica contemporáneas de la conservación: el cambio de la protección excluyente y el movimiento hacia la utilización sostenible, la conservación basada en la comunidad y los múltiples agentes de la conservación. En la Sección 4, se presenta el análisis del texto final de la IAC con respecto a cómo este refleja o no las ideas esbozadas en la Sección 3. Finalmente, el trabajo concluye con una discusión de los problemas específicos de la discordancia de escalas en la IAC, considerando los problemas generales de lograr la conservación basada en la comunidad a través de acuerdos internacionales y ofrece sugerencias sobre cómo los encargados de implementar la IAC podrían tratar algunos de estos problemas.

Este trabajo es una versión modificada de una presentación que se dio en un taller que se realizó conjuntamente con el 21 Simposio Internacional Anual sobre la Biología y Conservación de Tortugas Marinas.<sup>4</sup> El propósito del taller fue discutir el valor de los acuerdos internacionales para la conservación de las tortugas marinas. En la sección final de este trabajo, se discuten algunas de las críticas claves hechas a la presentación original y las reflexiones generales sobre la naturaleza de estas críticas.

## 2. La IAC

Después de la octava ratificación realizada por Honduras el 1 de Febrero del 2001, la IAC entró en vigor el 2 de Mayo del 2001. La IAC es el primer tratado internacional que apunta específicamente a la protección de las tortugas marinas, y su objetivo (Artículo II) es el siguiente:

...promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de los hábitats de los cuales dependen, basándose en los datos científicos más fidedignos disponibles y considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de las Partes.

La estructura de la IAC se delinea en el Cuadro 1. Las Medidas para la implementación del tratado están delineadas en el Artículo IV, y en los Anexos II y III. Los artículos del tratado que son particularmente relevantes para este análisis, junto con aquellos referidos brevemente, están indicados en el Cuadro 1. Nótese que desde el principio ciertos asuntos claves para la IAC, ej. el uso de los dispositivos excluidores de tortugas en las redes de arrastre de camarones, no son discutidos en este trabajo. Enfocar en ciertos asuntos claves seguramente influenciará tanto la selección de artículos a evaluar como la interpretación general del tratado. Las implicaciones de tal “selectividad” se discutirán en la sección final de este trabajo.

**Cuadro 1.** Estructura de la IAC.

Preámbulo**		Artículo XVI	Solución de controversias
Artículo I	Términos empleados	Artículo XVII	Derechos de las Partes
Artículo II**	Objetivo	Artículo XVIII	Implementación a nivel nacional
Artículo III	Área de aplicación de la Convención	Artículo XIX	Estados no Partes
Artículo IV**	Medidas	Artículo XX	Protocolos Complementarios
Artículo V**	Reuniones de las Partes	Artículo XXI	Firma y ratificación
Artículo VI**	Secretariado	Artículo XXII	Entrada en vigor y adhesión
Artículo VII**	Comité Consultivo	Artículo XXIII	Reservas
Artículo VIII**	Comité Científico	Artículo XXIV	Enmiendas
Artículo IX**	Programas de seguimiento	Artículo XXV	Denuncia
Artículo X	Cumplimiento	Artículo XXVI	Condición de los anexos
Artículo XI**	Informes Anuales	Artículo XXVII	Textos auténticos y copias certificadas
Artículo XII*	Cooperación internacional	Anexo I	Tortugas marinas
Artículo XIII*	Recursos financieros	Anexo II**	Protección y conservación de los hábitats de las tortugas marinas
Artículo XIV	Coordinación	Anexo III*	Uso de dispositivos excluidores de tortugas
Artículo XV	Medidas comerciales	Anexo IV**	Informes Anuales

\* Artículos mencionados

\*\* Artículos usados en el análisis

La IAC es el resultado de las negociaciones intergubernamentales que comenzaron en 1994, aunque sus orígenes han sido sujetos de debate.<sup>5</sup> Cuatro reuniones intergubernamentales fueron celebradas durante el transcurso de 1994 a 1996. El enfoque original de la IAC fue el uso de los dispositivos excluidores de tortugas (DETs) en las redes de arrastre de camarones, y el impulso fue la Ley Pública 101-162 de los EE.UU.<sup>6</sup> que requiere el uso de los DETs por naciones que desean exportar camarones y sus productos a los Estados Unidos.<sup>7</sup> Un tratado hemisférico sobre el uso de los DETs fue visto como una alternativa a la inspección y certificación unilateral de los EE.UU. de flotas extranjeras de camarones, y en las fases preliminares de las negociaciones dominaron los gobiernos y organizaciones pesqueras, con poca participación de científicos y conservacionistas de tortugas marinas. Como resultado, Frazier<sup>8</sup> reporta una falta general de entusiasmo para el tratado planeado y una falta de confianza para el proceso entre el grupo posterior que vio el tratado como “un intento poco disimulado para apoyar la industria camaronera comercial, bajo el disfraz de la protección de tortugas marinas”.

Desde entonces la IAC ha recibido apoyo amplio (pero no unánime) de la comunidad de conservacionistas de tortugas marinas como se expresó en resoluciones pasadas en los Simposios Anuales 16, 17, 18, 19, 20 y 21, sobre la Biología y Conservación de Tortugas Marinas y otros foros más pequeños.<sup>9</sup> Dos cosas ayudaron a facilitar este cambio de una falta de entusiasmo al apoyo.<sup>10</sup> La primera fue la inclusión de biólogos y conservacionistas de tortugas marinas en negociaciones que se llevaron a cabo después de 1995. En 1996, un simposio sobre la conservación de tortugas marinas se celebró en Caracas, Venezuela, inmediatamente antes de la tercera Asamblea intergubernamental sobre la IAC. Los delegados quienes participaron, científicos, conservacionistas, estudiantes y ONGs, presentaron un resumen de las deliberaciones que respaldaron la convención y proporcionaron recomendaciones a la reunión intergubernamental. Esto representó un cambio mayor en la participación de científicos y conservacionistas, proveyendo algunos insumos dentro de las negociaciones de la IAC. Lo segundo es el ámbito más amplio de la IAC. En vez de ser solamente un “tratado de DETs”,<sup>11</sup> la IAC incluye artículos que se dirigen a la investigación científica sobre las tortugas marinas (Artículo VIII), conservación y manejo de sus hábitats (Artículo IV, 2.d. y Anexo II) y uso de subsistencia de tortugas marinas por comunidades rurales (Artículo II, 3.). Naro-Maciell y Frazier<sup>12</sup> ligan este ámbito más amplio a la inclusión de las preocupaciones de grupos no gubernamentales. En cierto grado, este ámbito más amplio, apoyado por algunos comentaristas,<sup>13</sup> conduce a discordancias de escalas entre los objetivos y métodos de la conservación, como se discutirá más adelante en la Sección 4.

### 3. Asuntos actuales en la conservación de la vida silvestre

En general, los discursos sobre la política para la conservación de la vida silvestre han cambiado durante los pasados veinte años. En primer lugar, parques y

áreas estrictamente protegidas, la herramienta tradicional de la conservación de la vida silvestre basada en la exclusión de la gente y la prohibición del uso de los recursos, continúan jugando un papel en la conservación, pero están siendo complementados y, a veces, reemplazados por prácticas alternativas. El uso sostenible y la conservación basada en la comunidad son dos alternativas que han recibido atención considerable. En segundo lugar, mientras que los Estados y sus gobiernos están normalmente encargados del papel central del manejo de los parques y áreas protegidas, otros agentes, específicamente comunidades locales y organizaciones no gubernamentales (ONGs), ahora se ven como críticas para la implementación de una conservación exitosa. Fundamental en estos dos cambios es un desvío hacia la integración de consideraciones sociales, económicas, políticas y culturales en la planificación de la conservación. En las siguientes secciones, son examinados en la práctica, la base del movimiento alejándose de la protección excluyente, los elementos centrales de la utilización sostenible y la conservación basada en la comunidad y el crecimiento de comunidades locales y ONGs como actores claves en la implementación de la conservación. Esto creará la base para el análisis de la IAC presentada en la Sección 4.

### 3.1. *Alejándose de la exclusión*

La búsqueda de alternativas para áreas protegidas excluyentes surge debido a las preocupaciones pragmáticas, filosóficas y jurídicas que se asocian con ellas, particularmente cuando se aplican en países en desarrollo.

Pragmáticamente, se han presentado los asuntos de cuánta tierra puede ser protegida últimamente y los costos y eficacia de los esfuerzos de protección. En cuanto a la cantidad de tierra bajo protección, algunos países en desarrollo están clasificados entre los países más orientados a parques en el mundo. Por ejemplo, de los 15 países que incluyen más de diez por ciento de su territorio en áreas protegidas en 1990, 12 de estos estaban en vías de desarrollo.<sup>14</sup> Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo “no tienen, y probablemente *no van* a tener, un gran sistema de áreas protegidas”,<sup>15</sup> y en los países con sistemas grandes el potencial de poner más territorio bajo protección será limitado. Donde existen los parques, a menudo son “parques de papel” que se dan con baja prioridad de financiamiento en países con recursos humanos y financieros muy estrechos.<sup>16</sup>

El valor de áreas estrictamente protegidas también ha sido cuestionado desde una perspectiva biológica, reflejando un creciente entendimiento de como operan los sistemas naturales. Ecosistemas anteriormente vistos como “estables, cerrados, regulados internamente” y actuando de una manera determinística, ahora a menudo se caracterizan como “abiertos a varios niveles, en un estado constante de cambio, usualmente sin estabilidad de largo plazo y afectados por muchos factores que se originan fuera del mismo sistema”.<sup>17</sup> El valor de áreas rígidamente delineadas en la protección de tales ecosistemas es cuestionable, especialmente porque muchos



parques existentes no fueron establecidos bajo directrices ecológicas sólidas<sup>18</sup> y muchos son demasiado pequeños para sus propósitos expuestos.<sup>19</sup> Planificación de paisajes de base amplia puede ser una herramienta de conservación más eficaz.<sup>20</sup>

La combinación de los factores delineados anteriormente destaca la necesidad de la integración de esfuerzos de conservación dentro de las más amplias actividades sociales y económicas de la gente que vive con recursos protegidos. “La dimensión humana de asuntos ecológicos”<sup>21</sup> y factores sociales y económicos son vistos cada vez más como claves del éxito de proyectos de conservación.<sup>22</sup> Las áreas protegidas que no consideran presiones sociales y económicas en comunidades circundantes a menudo lidian con actividades de invasión y extracción ilegal, y esfuerzos de imponer la exclusión pueden consumir cantidades no apropiadas de fondos y personal para la conservación. Hay un creciente consenso que los esfuerzos de conservación, particularmente en países en desarrollo, dependen de la cooperación de gente (muchas veces) pobre y sin poder.<sup>23</sup>

Problemas filosóficos y jurídicos están ligados con los pragmáticos. Filosóficamente, el asunto es que los parques y áreas protegidas tienen sus raíces históricas tanto en el romanticismo norteamericano como en el utilitarismo europeo<sup>24</sup> que enfatiza la separación del ser humano de la naturaleza. Cuando esta visión se importa a países en desarrollo, discrepa habitualmente con visiones locales de las relaciones entre los humanos y el ambiente y puede socavar normas locales tanto culturales como sociales y el conocimiento tradicional.<sup>25</sup> Además, tales visiones de la división entre los humanos y la naturaleza pueden estar al centro de la degradación ambiental en general.<sup>26</sup> El interés por la justicia es que las áreas protegidas exclusivas tienen un mayor impacto sobre empleos rurales, y poblaciones locales asumen una desproporcionada porción de los costos de la conservación, a través de la pérdida de acceso a la tierra y recursos y la reducción de la variedad de actividades económicas.<sup>27</sup> Los parques pueden exacerbar inigualdades existentes entre la gente rural que vive cerca de ellos y la gente que a expensas de tales áreas reciben beneficios más amplios por las visitas, conociendo las áreas que existen, o por los beneficios ambientales, resultado de la protección.

Mientras que los parques y áreas protegidas continúan jugando un papel importante en el manejo de la vida silvestre, ya no dominan los discursos políticos sobre conservación. Este cambio es detectable en los discursos de organizaciones de conservación, tales como la *Estrategia Mundial para la Conservación*<sup>28</sup> y *Cuidar la Tierra*.<sup>29</sup>

### 3.2. Utilización sostenible

La utilización sostenible se ha convertido en un componente central de la “conservación” definido por la UICN<sup>30</sup> como:



...el manejo del uso humano de organismos o ecosistemas que asegure que tal uso es sostenible. Además del uso sostenible, la conservación incluye protección, mantenimiento, rehabilitación, restauración, y mejoramiento de poblaciones y ecosistemas.

El uso sostenible se define generalmente de una manera similar al desarrollo sostenible, i.e. el uso administrado de recursos de tal manera y a una tasa que no comprometa su existencia a largo plazo. El uso puede ser consuntivo, definido así: “cuando un organismo entero es deliberadamente matado o eliminado o cualquiera de sus partes son utilizadas, como una meta en sí mismo o para un producto”,<sup>31</sup> o no-consuntivo cuando no ocurre tal remoción (ej. observación de la vida silvestre y el llamado ecoturismo). El uso también puede proporcionar subsistencia o beneficios comerciales a los usuarios. El uso sostenible está basado en el argumento que la vida silvestre y la biodiversidad deben ser valoradas por aquellos que esperan conservarlas, y que a menudo el valor deriva a través de la utilización. Como una alternativa a enfoques más prohibitivos de la conservación, la utilización sostenible responde a las inquietudes pragmáticas, filosóficas y jurídicas delineadas anteriormente. En este trabajo, la utilización sostenible se refiere a una herramienta o programa de manejo implementado en el contexto de la conservación (en lugar de referirse al uso de recursos que no requiere del manejo y es asumido por defecto como sostenible), y lo que a menudo es un objetivo de manejo más que una certeza.

La “utilización sostenible” es un concepto prominente en el discurso de la conservación y es el tópico de mucha discusión y debate con respecto a cómo lograrlo y si se puede hacerlo.<sup>32</sup> El número de casos exitosos del uso sostenible, y particularmente del uso comercial y de consumo de la vida silvestre es bajo,<sup>33</sup> aunque esto relaciona tanto a las dificultades asociadas con la implementación como a los diferentes criterios de “éxito”. Algunas de las dificultades encontradas en la implementación están relacionadas con la sostenibilidad biológica (i.e., la incapacidad de los recursos de sostener niveles de uso aún bajos, o las dificultades de prever correctamente la respuesta de una población al uso), y otras, a la sostenibilidad socioeconómica. Por ejemplo, los incentivos económicos para la conservación se pueden convertir en incentivos para el exceso de explotación si los usuarios miran al manejo a corto en vez de largo plazo. Además, aun cuando esquemas del uso manejado están determinados a ser biológicamente sólidos y devolver beneficios económicos a la gente local, pueden fracasar en ganar apoyo para la conservación si el control sobre los recursos no recae en los usuarios locales.<sup>34</sup> Esta falta de apoyo puede traducirse en uso ilegal de recursos manejados y socavar la sostenibilidad biológica, así como también la sostenibilidad económica. Estas dificultades destacan (otra vez) la necesidad de estudiar y entender el contexto de conservación local, en lo social, económico, cultural y político e integrar a los usuarios locales activamente en el diseño e implementación de estos esquemas. Así la utilización sostenible a menudo se combina con la conservación basada en la comunidad.

### 3.3. Conservación basada en la comunidad

No hay una sola definición de la conservación basada en la comunidad, pero comúnmente se considera que cuenta con dos objetivos: aumentar la conservación de la vida silvestre/biodiversidad/conservación ambiental y proveer ganancias sociales y económicas para la gente local. Kellert *et al.*<sup>35</sup> añaden cuatro objetivos a los dos originales –equidad, empoderamiento, resolución de conflictos, conocimiento– y ellos evalúan de esfuerzos para la conservación basada en la comunidad en su habilidad de lograr estos seis. La inclusión de estos criterios un poco vagos y difíciles de medir refleja otra vez que las ganancias socioeconómicas a veces no son suficientes para incitar el apoyo local para la conservación, y la conservación basada en la comunidad está dirigida hacia promover la “posesión” local de actividades de conservación. La conservación basada en la comunidad también se define por una mezcla de características. Little<sup>36</sup> sugiere que la conservación basada en la comunidad implica “por lo menos algunas [características] de lo siguiente: nivel local, voluntad, centrada en la gente, participación, descentralización, manejo basado en la aldea”. Hay un espectro amplio de opiniones sobre la conservación basada en la comunidad, y la mezcla de los componentes y priorización de los objetivos varían según el quien la define.<sup>37</sup>

Así como la utilización sostenible, la conservación basada en la comunidad ha experimentado en la práctica diversos resultados. Algunos de los principales obstáculos para la conservación basada en la comunidad identificados en la literatura son, en primer lugar, que las personas que la implementan fracasan en operacionalizar la participación comunitaria en la identificación, diseño y manejo de un proyecto. La participación es más bien a menudo, vista como un medio para convencer a la gente para ponerse de acuerdo con programas de conservación predeterminados.<sup>38</sup> En segundo lugar, proyectos de conservación basada en la comunidad muchas veces han sido asumidos sin un entendimiento adecuado del contexto social y económico local y por ONGs ambientalistas con experiencia limitada en el desarrollo comunitario.<sup>39</sup> En tercer lugar, la conservación basada en la comunidad no ha aprendido del campo relacionado al desarrollo participativo, donde las organizaciones principalmente interesadas en el desarrollo humano han luchado para implementar la participación exitosa.<sup>40</sup> Comunidad en sí mismo, está surgiendo como un término problemático, muy frecuentemente tratado como auto-evidente o genérico.<sup>41</sup> Se asume que las comunidades son entidades homogéneas que actúan colectivamente para lograr metas ambientales comunes. Se da poca consideración a los individuos dentro de las comunidades y los motivos que ellos pudieran tener para trabajar en contra de los programas de conservación.<sup>42</sup> Además, mientras que la conservación pueda funcionar en comunidades heterogéneas, un entendimiento de la estructura comunitaria es necesario para determinar incentivos apropiados y realísticos para la conservación.<sup>43</sup> Una vez más, estas deficiencias destacan la necesidad de mayor integración de la planificación de la ciencia social y tal vez planificadores en iniciativas de conservación.

### 3.4 Agentes de la conservación

La necesidad de mayor integración de las ciencias sociales en la planificación, implementación y seguimiento de proyectos de conservación es un tema recurrente en la revisión de las tres herramientas de conservación anteriormente mencionadas. La necesidad no es reemplazar la ciencia natural, sino complementarla. Sin embargo, incluir científicos sociales en equipos de conservación usualmente representa una forma adicional de maestría externa, y no cambia automáticamente las actividades de conservación de arriba-abajo a abajo-arriba. En parte en reconocimiento de la importancia de ganar el apoyo de la gente local y en parte en reconocimiento del entendimiento único que tiene la gente local, y a veces indígena, de sus ambientes naturales, la inclusión de comunidades locales y/u organizaciones no gubernamentales (ONGs) familiarizadas con el contexto local es a menudo citado como crítico al éxito de la conservación.

Las ONGs han surgido como actores claves en la conservación durante las pasadas dos décadas.<sup>44</sup> El aumento de su popularidad está conectado con: 1) el incremento del escepticismo sobre la habilidad y buena voluntad de instituciones del Estado para tratar las necesidades de la gente local<sup>45</sup> y 2) la asociación de ONGs con la visión de “desarrollo sostenible” de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo<sup>46</sup> y la Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra.<sup>47</sup> Las ONGs han sido algunos de los promotores más entusiastas de la conservación basada en la comunidad<sup>48</sup> y con frecuencia son mencionadas como la clave para su implementación. Las ONGs se caracterizan por ser receptores y conocedores de las necesidades locales, buenas para incitar la participación local y capaces de empoderar a las comunidades.<sup>49</sup>

La gente local también se considera como importante para la conservación basada no sólo en la necesidad de su apoyo en tareas de conservación, sino también por el valor potencial de lo que se llama “conocimiento ecológico tradicional”. Estudios de cambios ecológicos en el transcurso del tiempo a veces han desafiado las interpretaciones de cambio ambiental de científicos occidentales y han revelado la lógica de las prácticas indígenas o tradicionales de manejo.<sup>50</sup> Se encuentra un ejemplo en Leach *et al.*<sup>51</sup> quienes desafían la sabiduría convencional de los impactos negativos de comunidades humanas en el frágil ambiente al sur del desierto del Sahara. Ellos usan evidencia de fotografías aéreas y entrevistas con ancianos de la comunidad para demostrar que el establecimiento de comunidades humanas está conectado más bien con la regeneración del bosque que con su destrucción. Un ejemplo de dónde el conocimiento ecológico tradicional está siendo usado activamente en la conservación está en las actividades del inventario de biodiversidad en Costa Rica, donde la gente local con conocimiento sobre las plantas y sus usos medicinales tradicionales son contratados como parataxonomistas.<sup>52</sup>

Como en caso de la utilización sostenible y la conservación basada en la comunidad, hay opiniones mezcladas sobre el papel de las ONGs y las comunidades en conservación. Una crítica de las ONGs, una que cuestiona muchas de las suposicio-

nes que se apuntaron anteriormente, está surgiendo.<sup>53</sup> Además, las ONGs ambientalistas tendrán sus propios criterios en conservación y sus objetivos pueden estar en conflicto directo con aquellos de las comunidades.<sup>54</sup> Asimismo, la existencia del conocimiento ecológico tradicional en las comunidades no se iguala automáticamente con un deseo o la buena voluntad de conservar, y hay un peligro de romantizar los estilos de vida tradicionales.

#### 4. Análisis: conservación contemporánea en la IAC

Los cuatro elementos del pensamiento contemporáneo sobre conservación delineados en la Sección 3 están interrelacionados, y su consideración por separado es un tanto arbitraria. El mensaje fundamental y unificador en los cuatro es que la gente local es decisiva en el éxito de las actividades de conservación, y que sus realidades sociales y económicas (y culturales y políticas) tienen que ser consideradas en el diseño de esquemas de conservación. Los medios para hacer esto han experimentado dificultades, i.e. intentar implementar la utilización sostenible y/o conservación basada en la comunidad e integrar la gente local y las ONGs dentro de la planificación de la conservación y su implementación. Todavía está por verse si estas dificultades están basadas en principios intrínsecamente inconsistentes o un continuo entendimiento inadecuado y/o sobre simplificación de la realidad local. El siguiente análisis se enfoca en la evidente atención a estos asuntos en la IAC y las implicaciones resultantes para su implementación. Este se ha hecho totalmente concientes que la revisión anterior destaca que no hay una solución tipo para todos los problemas de conservación, esto es algo que se discutirá en las conclusiones.

##### 4.1. *Saliendo de la exclusión*

La “protección” de las tortugas marinas es un objetivo de la IAC, y las áreas protegidas están citadas en otras dos instancias como una herramienta potencial de conservación. La primera de ellas se refiere a la cuarta medida (Artículo IV, 2.d.) que exige la “protección, conservación y, según proceda, la restauración del hábitat y de los lugares de desove de las tortugas marinas, así como el establecimiento de las limitaciones que sean necesarias en cuanto a la utilización de esas zonas mediante, entre otras cosas, la designación de áreas protegidas”. La segunda instancia está en el Anexo II que detalla los métodos de proteger y conservar los hábitats de las tortugas marinas, incluyendo (entre otras cosas) áreas protegidas (Anexo II, 3.). Los tipos de áreas protegidas promovidas no son totalmente exclusivos en el sentido tradicional, y opciones flexibles de protección, como restricciones estacionales están reconocidas. Este enfoque restringido para áreas protegidas puede reflejar temas pragmáticos descritos en la Sección 3.1. Por ejemplo, en el caso de países signatarios como Costa Rica, donde las tortugas anidan extensamente en ambas costas del país y están protegidas en varias localidades,<sup>55</sup> las oportunidades de proteger más playas de ani-

dación, dada la gran extensión de tierra que ya está bajo protección y las demandas conflictivas sobre los recursos costeros, pueden ser limitadas. Cualquiera que sea la razón, el limitado énfasis de la IAC sobre áreas formalmente protegidas refleja el pensamiento contemporáneo de la conservación.

#### 4.2. *Uso sostenible*

Mientras que las áreas protegidas no están muy enfatizadas en la IAC, el uso sostenible está casi ausente. La primera medida enunciada hacia el logro del objetivo general de la Convención es “la prohibición de la captura, retención o muerte intencionales de las tortugas marinas, así como del comercio doméstico de las mismas, de sus huevos, partes o productos” (Artículo IV, 2.a). Por lo tanto, aunque las áreas protegidas puedan no ser los medios priorizados, la prohibición del uso queda como un fin importante de la IAC. No hay una referencia directa a si los usos domésticos de las tortugas marinas pudieran ser sostenibles o no, y como la conservación incluye la utilización sostenible, esta medida parece contradecir parte del objetivo del tratado, o igualar el uso con el uso no de consumo.

El uso sostenible está mencionado dos veces en la IAC. La primera mención se hace en el Artículo IV, 2.h., la medida que trata de los DETs y la reducción de la captura incidental de las tortugas marinas. Esto se hace en conformidad con el principio del uso sostenible de recursos pesqueros, en este caso, no tortugas. La segunda mención se hace en la descripción de la función de la Secretaría de difundir y promover el intercambio de información con respecto a los esfuerzos de las Partes en incrementar la conciencia sobre la necesidad de conservar las tortugas marinas, “simultáneamente con el mantenimiento de la rentabilidad económica de las diversas operaciones de pesca artesanal, comercial y de subsistencia y, por otro lado, el uso sostenible de los recursos pesqueros”. Mientras que estos recursos podrían incluir tortugas, el lenguaje no es específico.

Más alusión sobre el uso de tortugas marinas aparece en el Artículo IV, 2.f., la medida que invoca esfuerzos para mejorar las poblaciones de tortugas marinas e incluye reproducción experimental, crianza y reintroducción de tortugas marinas en sus hábitats. Esta medida puede ser una referencia al procedimiento de crianza de crías de tortugas en cautiverio y posterior liberación con fines de aumentar su supervivencia [“*headstarting*”], i.e. criándoles en cautividad hasta que ellas alcancen un tamaño al que serán menos vulnerables a los depredadores en la naturaleza. Alternativamente, esto puede referirse a cría en granja o crianza en cautiverio de tortugas marinas, actividades que usualmente se hacen en conjunto con algún tipo de selección y venta de productos de tortugas marinas, y controversial en la conservación de las tortugas marinas.<sup>56</sup> La medida plantea la posibilidad del uso, pero sin referencia explícita a este.

Determinar niveles a los cuales las tortugas marinas puedan ser utilizadas es desafiante debido a las historias de vida de estas especies,<sup>57</sup> y muchos biólogos y/o

conservacionistas de tortugas marinas se oponen al consumo de las tortugas marinas, sus huevos u otros derivados.<sup>58</sup> Algunas de las características de la historia de vida (ej. migración) que hacen a las tortugas marinas biológicamente difíciles de utilizar, sin embargo, también las hacen buenas candidatas para el uso sostenible por razones pragmáticas; animales de amplia dispersión es improbable que disfruten de la protección en toda su área de distribución, particularmente cuando sus rutas de migración y áreas de anidación están en zonas de alta necesidad económica. Además, están ampliamente usadas, casos de consumo se han dado por mucho tiempo, quizás por siglos.<sup>59,60</sup> Por lo tanto, tratar de hacer sostenible el uso actual puede ser más viable que tratar de eliminar completamente el uso. Una cláusula que apunta a eliminar el uso doméstico a través de un tratado internacional (excepto bajo circunstancias excepcionales, véase abajo) y que no hace ninguna referencia, o a lo mejor una referencia indirecta, a la posibilidad que algunos casos de uso pueden ser sostenibles, no está alineada con el pensamiento actual de conservación.

Hay una cláusula de excepción (Artículo IV, 3.a) en relación con el Artículo IV, 2.a. Esta cláusula es importante para este análisis y dice textualmente:

Cada una de las Partes podrá permitir excepciones al inciso 2 a) para satisfacer necesidades económicas de subsistencia de comunidades tradicionales, teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité Consultivo establecido de conformidad con el Artículo VII, siempre y cuando dichas excepciones no menoscaben los esfuerzos para lograr el objetivo de la presente Convención. Al hacer tales recomendaciones, el Comité Consultivo considerará, entre otras cosas, el estado de las poblaciones de las tortugas marinas en cuestión, el punto de vista de cualquiera de las Partes en relación con dichas poblaciones, los impactos sobre tales poblaciones a nivel regional, y los métodos usados para el aprovechamiento de huevos o tortugas marinas para cubrir dichas necesidades.

Hay dos puntos de interés en este Artículo. El primero está relacionado con el lenguaje (discutido abajo) y el segundo con el control sobre la toma de decisiones (Sección 4.3).

El lenguaje del Artículo IV, 3.a es vago, no define términos como “tradicional”, “subsistencia” y “comunidad”. La literatura sobre la conservación está repleta con ejemplos de problemas que aparecen debido a la ambigüedad de tales términos y, sin definirlos, la IAC invitará a su amplia interpretación. Además, la necesidad de limitar el uso en tales líneas es discutible. Un ejemplo del uso que se cree es sostenible,<sup>61</sup> la recolección de huevos en Ostional, Costa Rica, no es ni subsistencia (genera una fuente importante de ingresos de dinero) ni es tarea de una comunidad tradicional (el establecimiento de la comunidad data de los 1940s).<sup>62</sup> Mientras que se presume que Costa Rica invocará el Artículo IV, 3.a para continuar el proyecto de recolección de huevos en Ostional, y probablemente recibirá aprobación de la IAC, la cosecha de huevos, irónicamente falla en satisfacer los criterios para la excepción.<sup>63</sup>

Se puede argüir que dejando ciertos términos claves sin definir, la IAC es más flexible; por ejemplo, una amplia interpretación de subsistencia, una que reconoce la función del dinero en efectivo en las economías puede ser incorporada. Sin embargo, el estudio realizado por Campbell<sup>64</sup> sobre 42 expertos en tortugas marinas y sus actitudes en cuanto al uso sostenible sugiere que tal interpretación no es probable. Exceptuando uno, todos los expertos rechazaron la idea que la gente local tiene derecho a usar las tortugas marinas, mientras que algunos aceptaron que la necesidad económica o cultural (13 y 9 expertos, respectivamente) puede justificar el uso sostenible, ellos descontaron tal necesidad desafiando su base o redefiniendo términos claves. Por ejemplo, la necesidad de subsistencia fue descontada cuestionando el significado de pobreza y excluyendo el dinero o el uso de tecnología de las economías de subsistencia.<sup>65</sup> Mientras que los biólogos y/o conservacionistas no serán los únicos actores claves que definirán estos términos bajo los auspicios del Comité Consultivo de la IAC, es probable que tendrán influencia considerable en estas decisiones (véase Sección 4.4).

#### *4.3. Conservación basada en la comunidad*

La conservación basada en la comunidad no se menciona en la IAC. Esta ausencia se destaca particularmente en la inicial referencia de la IAC sobre la Agenda 21 y su llamado a “proteger y recuperar las especies marinas en peligro y conservar sus hábitats” (Preámbulo de la IAC). Esto es un uso selectivo del Programa 21, un documento que destacó los aspectos sociales y económicos de la conservación y enfatizó la acción local.<sup>66</sup>

La IAC reconoce (de forma limitada) las necesidades de las comunidades (economía de subsistencia en el Artículo IV, 3.a), pero el problema con términos sin definir discutidos en la Sección 4.2 también se aplica aquí. Impactos potenciales sobre las comunidades que resultan de medidas asumidas como resultado de la IAC también están reconocidos (ej. el Artículo VI, 1.d.ii., que identifica la necesidad de difundir información con relación a tales impactos y el Artículo VII, 2.c que requiere que el Comité Consultivo examine los informes de tales impactos), pero como se discutirá abajo, ninguna responsabilidad está asignada para analizar éstos, y no hay un llamado para reportar sobre tales estudios en los Informes Anuales (Anexo IV).

El rol asignado a la gente local en la IAC tiene dos dobleces. Primeramente, la gente local se mantiene pasiva impactada por medidas de conservación (Artículo VII, 2.c). En segundo lugar, algunas personas locales están activas, y “apoyan” los objetivos de la conservación destacados en la IAC (ej. Artículo IV, 2.g anima la participación de la comunidad en la “protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas”). Este apoyo está facilitado a través de la educación ambiental (Artículo IV, 2.g, Artículo VI, 1.d.i). Así que la participación de la comunidad en la IAC parece estar diseñada para poner a la gente de acuerdo con objetivos predeterminados. No hay ninguna mención a estrategias de sustento o alterna-



tivas económicas al uso de tortugas marinas, consideración que será particularmente crítica si la IAC espera llevar a cabo la medida de restringir las actividades humanas que podrían afectar seriamente las tortugas marinas (Artículo IV, Medidas).

#### 4.4. Agentes de conservación

La participación formal de los agentes de conservación en la IAC está determinada por su estructura de reuniones y comités, esbozada en el Cuadro 2. Los Estados tomarán decisiones en la reunión de las Partes, y esto es adecuado para un tratado internacional. Otros agentes tendrán influencia sobre tales decisiones a través de comités asesores. En las secciones siguientes, se analizan el balance entre las ciencias (y científicos) naturales y sociales y el rol de las ONGs y las comunidades locales asignado en la IAC.

**Cuadro 2.** Toma de decisiones en la IAC.

Órgano	Miembros
<i>Reuniones de las Partes</i> - Artículo V	No hay restricciones en la representación de la Parte listada
<i>Comité Consultivo</i> - Artículo VII	Representantes definidos como: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 de cada Estado signatario (con la opción de tener asesores acompañantes)</li> <li>▪ 3 de la comunidad científica</li> <li>▪ 3 del sector privado</li> <li>▪ 3 del sector de las ONGs</li> </ul>
<i>Comité Científico</i> - Artículo VIII	Tamaño y miembros no estipulados

##### 4.4.1. Ciencias (y científicos) naturales versus sociales

Los científicos tienen tres posiciones aseguradas en el Comité Consultivo y conforman por entero el Comité Científico. Entonces, las iniciales preocupaciones entre los conservacionistas de tortugas marinas con respecto a su inclusión en la IAC parecen haber sido atendidas, y los científicos están bien representados en la estructura de los comités de la IAC. El texto del tratado no estipula si estos científicos deberán ser científicos naturales y/o sociales, y el tamaño y membresía del Comité Científico se dejó sin definir. Aunque los científicos sociales puedan estar incluidos en la categoría de “científicos”, las funciones del Comité Científico (véase Cuadro 3) sugieren que estos científicos serían científicos naturales.<sup>67</sup> En el texto de la IAC se nota que las ciencias naturales están más involucradas cuando se analiza la evolución del tratamiento de “ciencia” junto a “otros” campos. (Cuadro 3).



**Cuadro 3.** Inclusión/exclusión de ciencia natural y “otros” temas en la IAC.

Artículo	Texto	Tema
Artículo II <sup>a</sup> Objetivo	“...promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de los hábitats de los cuales dependen, basándose en los datos científicos más fidedignos disponibles y considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de las Partes”	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las características socioeconómicas y culturales de las Partes son reconocidas</li> </ul>
Artículo IV 2.e. Medidas	“El fomento de la investigación científica relacionada con las tortugas marinas, con sus hábitats y con otros aspectos pertinentes, que genere información fidedigna y útil para la adopción de las medidas referidas en este Artículo”	<ul style="list-style-type: none"> <li>La “Investigación científica” no es específica, pero está dirigida hacia las tortugas marinas y sus hábitats</li> <li>“Otros aspectos”, que podría posiblemente incluir aspectos socioeconómicos, no están especificados</li> </ul>
Artículo IV 2.g. Medidas	“La promoción de la educación ambiental y la difusión de información...”	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Educación ambiental es una actividad de ciencias sociales y naturales</li> </ul>
Artículo IV 3.a. Medidas	Al evaluar aplicaciones bajo la cláusula de excepción, el Comité Consultivo “considerará, entre otras cosas, el estado de las poblaciones de las tortugas marinas en cuestión, el punto de vista de cualquiera de las Partes en relación a dichas poblaciones, los impactos sobre tales poblaciones a nivel regional, y los métodos usados para el aprovechamiento de huevos o tortugas marinas para cubrir dichas necesidades”	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las consideraciones identificadas son biológicas</li> <li>No hay evaluación del estado socioeconómico de las comunidades en cuestión. ni del contexto socioeconómico general en el cual el uso tiene lugar</li> </ul>
Artículo VI, 1.d. Secretariado	La Secretaría tiene la función de “difundir y promover el intercambio de informaciones y materiales educativos sobre los esfuerzos desarrollados por las Partes, con el objeto de incrementar la conciencia pública sobre la necesidad de proteger y conservar las tortugas marinas y sus hábitats, simultáneamente con el mantenimiento de la rentabilidad económica de las diversas operaciones de pesca artesanal, comercial y de subsistencia y, por otro lado, el uso sostenible de los recursos pesqueros. Esta información se referirá, entre otras cosas a: <ul style="list-style-type: none"> <li>las actividades de educación ambiental y la participación de comunidades locales;</li> <li>los resultados de investigaciones relacionadas con la protección y conservación de las tortugas marinas y sus hábitats y con los efectos socioeconómicos y ambientales de las medidas adoptadas en el marco de esta Convención”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se reconocen necesidades económicas de las comunidades</li> <li>Será proporcionada información con respecto a la educación ambiental e involucramiento de la comunidad</li> <li>Se reconocen posibles impactos socioeconómicos de las actividades de la IAC</li> <li>No se asigna la responsabilidad por predecir o medir impactos socioeconómicos (véase abajo)</li> </ul>

**Cuadro 3.** (continuación)

Medidas Artículo VII, 2.c. Comité Consultivo	Al evaluar aplicaciones bajo la cláusula de excepción, El Comité Consultivo está encargado de “examinar informes concernientes al impacto ambiental, socioeconómico y cultural en las comunidades afectadas...”	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las consideraciones</li> <li>No se asigna responsabilidad para producir informes sobre impactos socioeconómicos y culturales (véase arriba)</li> <li>Primera vez que los impactos culturales están mencionados desde que las características culturales fueron reconocidas en el Preámbulo y Objetivo</li> </ul>
Artículo VIII, 2.a. Comité Científico	“Examinar informes de investigaciones sobre las tortugas marinas objeto de esta Convención, incluyendo investigaciones sobre su biología y la dinámica de sus poblaciones, y, según proceda, realizarlas”	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se indica la investigación socioeconómica</li> </ul>
Artículo VIII, 2.b. Comité Científico	“Evaluar el impacto ambiental sobre las tortugas marinas y sus hábitats, de actividades...”	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se indican los impactos socioeconómicos</li> </ul>
Anexo IV, c. Informes Anuales	Los informes anuales deben incluir: “...investigación científica, incluyendo estudios de marcado, migraciones, repoblamiento; educación ambiental; programas de manejo y establecimiento de zonas de reserva; actividades de cooperación con otras Partes y todas aquellas acciones orientadas a lograr el objetivo de la Convención”	<ul style="list-style-type: none"> <li>La investigación científica explícitamente incluye sólo temas relacionados con la biología</li> <li>La educación ambiental es la única actividad específica fuera del campo de las ciencias naturales</li> </ul>
Anexo IV, e. Informes Anuales	Una descripción detallada de algunas excepciones tiene que estar incluida en un Informe Anual, y, “en particular, información pertinente sobre el número de tortugas, nidos y huevos afectados y sobre las áreas de los hábitats afectados por la implementación de tales excepciones”	<ul style="list-style-type: none"> <li>El contexto económico de las excepciones no es parte del Informe</li> </ul>

Dos asuntos están destacados en el Cuadro 3. Primeramente, el tratamiento de la ciencia natural versus la social es muy diferente. Mientras que la IAC se refiere específicamente a los tipos de estudios biológicos requeridos, asigna responsabilidad al Comité Científico para conducirlos y delinea procedimientos de informes relacionados con ellos, lo mismo no se puede decir de las ciencias sociales. Mientras que los impactos socio-económicos deben ser considerados, no hay ninguna indicación de quién los va a estudiar, y ellos no son parte del procedimiento de informe anual. En segundo lugar, el tratamiento de los impactos culturales en la IAC es inconsistente (después del reconocimiento inicial de las características culturales de las Partes en el Artículo II, la cultura sólo reingresa en el lenguaje en el Artículo VII). Entonces, mientras que una interpretación generosa podría sugerir que el uso de



“ciencia” en la IAC se refiere a todas las ciencias, incluyendo sociales, el documento como fue escrito no apoya esta opinión. Así, existe el potencial que la IAC no logrará un balance entre el análisis científico natural y social y el entendimiento de conservación, y esta falta de balance puede exacerbarse si los representantes de las ONGs tienen un entrenamiento en ciencias naturales (que posiblemente sea el caso si las ONGs son ambientalistas). Este asunto se trata más adelante en las recomendaciones (Sección 5.2).

#### 4.4.2 ONGs y comunidades locales

El papel asignado a las comunidades locales ya ha sido discutido; el texto actual de la IAC muestra comunidades actuando como receptores y quizás participantes de esfuerzos en educación ambiental diseñados para incitar su apoyo a la conservación. La inclusión de las ONGs como agentes activos de conservación es más evidente en la IAC. Las ONGs influenciaron las negociaciones de la IAC, tanto más con el progreso de las negociaciones,<sup>68</sup> y tendrán un rol en su implementación a través de su representación en el Comité Consultivo. Además, se les otorga a las ONGs un papel en el seguimiento de la implementación de la IAC bajo el Artículo IX, 3. Entonces, a este respecto la IAC refleja el pensamiento reciente sobre la conservación y es loable la inclusión de las ONGs en tal capacidad dentro de un acuerdo internacional. Algo de cautela es requerido al asumir sus papeles como representantes de las comunidades en el contexto de un tratado internacional, tal como se discutirá más adelante (Sección 5.1).

### 5. Discusión y conclusiones

El tratamiento de protección excluyente, uso sostenible, conservación basada en la comunidad y agentes de conservación en la IAC ha sido revisado. Ahora la discusión se torna hacia las reflexiones sobre las respuestas recibidas en la presentación inicial del trabajo relacionado con el taller convenido conjuntamente con el 21 Simposio Anual sobre la Conservación y Biología de las Tortuga Marinas, la naturaleza de la discordancia de escalas entre la IAC y sus objetivos; recomendaciones para vencer el desfase; y algunos pensamientos concluyentes sobre esta evaluación.

#### 5.1. Respuestas en el taller del Simposio

Después de la presentación de los autores de un trabajo relacionado al taller descrito anteriormente, hubo una extensa discusión. Las reacciones y críticas recibidas se informan en la revisión de la presentación en el trabajo actual. Dos comentarios hechos en la discusión, sin embargo, requieren respuestas directas aquí, porque se relacionan con la discordancia de escalas en cuestión. El primer comentario fue que las preocupaciones de los autores por las comunidades que viven en países signatarios estaban equivocadas. El segundo fue que el detalle del lenguaje del tratado,

y la falta de detalle en ciertos casos, es relativamente poco importante comparado con el mensaje o espíritu general, y que los autores estaban demasiado preocupados en el lenguaje. Estos se tratan individualmente más adelante.

El primer comentario fue justificado tanto por el apoyo que la IAC tiene en países latinoamericanos como el papel que se ha dado a las ONGs en el Comité Consultivo. Por ejemplo, la cláusula de excepción (Artículo VI, 3.a, citado por completo en la Sección 4.1) puede ser aplicada por los Estados unilateralmente, tomando en consideración las recomendaciones del Comité Consultivo, a diferencia de las versiones iniciales donde se requería un consenso entre las Partes. La cláusula ha sido descrita como un compromiso que satisface las necesidades de las naciones donde los usos de subsistencia continúan y son “fundamentales”.<sup>69</sup> En la discusión en el taller del Simposio, esta cláusula fue presentada como un medio de asegurar que el control esté mantenido por los Estados signatarios; el Comité Consultivo puede hacer recomendaciones en casos de uso de las tortugas marinas, pero los Estados pueden optar por ignorarlas de acuerdo a los intereses de las comunidades. El Artículo VI, 3.a se enfoca en los gobiernos nacionales, sin embargo, y mientras asegura que la soberanía estatal no esté comprometida a través de la IAC, no dice nada sobre el papel de las comunidades en relación a la decisión de invocar el Artículo. Esto no es muy sorprendente en un tratado internacional, un acuerdo entre dos Estados soberanos. Sin embargo, aquí es donde un elemento de la discordancia de escalas ocurre; este tratado internacional extiende su influencia a prácticas de conservación doméstica e incluye la eliminación de todo uso doméstico de las tortugas como la primera de sus “medidas”; a nivel local. A menos que existan mecanismos para la consulta y participación activa comunitaria (y puedan existir a nivel nacional), la cláusula de excepción es una herramienta de “arriba-abajo”.

Con respecto a las ONGs, mientras que es loable su inclusión en el Comité Consultivo, merece precaución al asumir su función con respecto a las comunidades está garantizada. En primer lugar, no hay ninguna manifestación con respecto al propósito de la inclusión de ONGs en la IAC. En segundo lugar, “ONG” es un término que se aplica a organizaciones muy diferentes; pueden ser grandes o pequeñas, locales, nacionales o internacionales y orientadas a la conservación o al desarrollo. Si las ONGs son ambientalistas, sus metas pueden entrar en conflicto con aquellas de las comunidades. Entonces la selección de ONGs específicas para ser parte del Comité Consultivo será crítica. A pesar de eso no se puede esperar que tres ONGs puedan representar comunidades de toda la región, o dentro de un país individual, aun si su inclusión está dirigida hacia tal meta. Se podría decir lo mismo para los representantes nacionales, pero por lo menos ellos son, teóricamente, por lo menos, representantes de gobiernos democráticamente elegidos. Otra vez, esta es evidencia de una discordancia de escalas. La inclusión de las ONGs en el Comité Consultivo es una buena cosa, pero una expectativa que representarán comunidades no es razonable.<sup>70</sup>

El segundo comentario con respecto al lenguaje también requiere consideración. Después del taller, un miembro de la audiencia les dijo a los autores que no deben preocuparse por los impactos que tiene la IAC en el uso local de las comunidades. El/ella tenía confianza que, debido a la cláusula de excepción, la “medida” para eliminar “la prohibición de la captura, retención o muerte intencionales de las tortugas marinas, así como del comercio doméstico de las mismas, de sus huevos, partes o productos” estaba relativamente debilitada y que su valor estaba en su mensaje. La cláusula de excepción significa que las primeras medidas de la IAC no deberían disuadir a los países donde el uso continúa a pesar de la ratificación del acuerdo.<sup>71</sup> La situación llama a cuestionar la eficacia de la IAC en este aspecto, sin embargo, y de hecho puede ser la evidencia más fuerte que la discordancia de escalas. Mientras que hay el objetivo de eliminar el uso doméstico, esto será difícil de lograr en la práctica a través de este acuerdo internacional. Si “no hay dientes” en la primera medida, entonces su mensaje es verdaderamente el más importante. Discursos y/o narrativas ambientalistas tienen impactos tanto en la elaboración de políticas como en la implementación de proyectos.<sup>72</sup> El análisis anterior sugiere que el mensaje general de la IAC es que el uso de las tortugas marinas debería ser eliminado, y que el papel de la gente local es ser educada sobre aquello y entonces apoyar los objetivos predeterminados de la conservación.

### 5.2. *Maneras de avanzar para la IAC*

Se proporcionan tres recomendaciones para vencer algunas de las limitaciones del texto de la IAC. Mientras que el análisis presentado anteriormente está basado en el texto, las recomendaciones están dirigidas hacia la implementación de actividades. Como el texto del tratado ha sido ratificado, algunas mejoras probablemente vendrán más fácilmente a través de la implementación, aunque hay disposiciones para añadir anexos y protocolos al tratado.

1. *Buscando un balance entre las ciencias naturales y sociales* La manera más obvia de vencer algunas de las limitaciones textuales (las de omisión) en la IAC y de promover la integración de las ciencias sociales en su implementación es adoptar una amplia interpretación de ciencia y científicos. Aunque el lenguaje actual de la IAC no es específico sobre asuntos sociales y económicos (en contraste con asuntos biológicos), la atención a la composición del Comité Científico y los representantes científicos al Comité Consultivo puede asegurar que los científicos sociales y sus preocupaciones están incluidos. Más específicamente, si científicos sociales están incluidos en el Comité Científico es probable que expandan el mandato del Comité para incluir –lo que actualmente está omitido– estudios de impactos sociales y económicos de medidas sobre comunidades afectadas (Artículo VIII, 2a y 2b).

2. *Incluyendo ONGs y comunidades locales* Una vez más es necesario llamar la atención sobre el cuidado en la selección de las ONGs al Comité Consultivo. Mientras que tres ONGs no serán capaces de representar la región, alguna representación regional puede ser incorporada. Además, las Partes necesitan tener una discusión franca con relación al propósito de la inclusión de las ONGs. Van a representar las ONGs los intereses de otras ONGs que tienen interés en la conservación de las tortugas marinas o van a representar los intereses de los miembros de las comunidades que viven en la región y que están potencialmente impactados por el tratado? La respuesta a esta pregunta impactará (o por lo menos debe impactar) la selección de las ONGs. Si las ONGs van a representar a las comunidades, entonces los mecanismos para el proceso de selección se vuelven más difíciles. Seleccionando representantes de ONGs regionales que actúen como grupos paraguas o redes de ONGs puede ser una manera de aumentar la diversidad de cobertura.
3. *Usando la flexibilidad permitida en la IAC* El Artículo VII, 4 permite al Comité Consultivo establecer grupos de expertos cuando sea necesario, y el Artículo V, 3.c permite a las Partes adoptar medidas adicionales que se consideren apropiadas, las cuales pueden estar incluidas en un Anexo. Estas dos cláusulas proveen oportunidades que abrazan esperanza en varias maneras. En primer lugar, si el Comité Científico llega a ser un comité de científicos naturales, se presume que el Comité Consultivo podría invocar el Artículo VII, 4 para establecer un comité complementario que se conducirá hacia las ciencias sociales. Aunque le faltara el estatus formal a este grupo acordado vía inclusión en los Artículos del acuerdo, y un comité separado haría poco para promover la integración de las ciencias naturales y sociales en la toma de decisiones, esto sería mejor que ignorar las ciencias sociales por completo. En segundo lugar, el Artículo VII, 4 se podría utilizar para formar grupos para evaluar las aplicaciones bajo la cláusula de excepción, y la membresía de tales grupos podría incluir representantes de las comunidades. Esto vencería la limitación identificada anteriormente en relación con el acceso de la comunidad a este proceso. En tercer lugar, el Comité Consultivo podría, más generalmente, pedir por la formación de un comité para tratar los problemas de respuesta a necesidades de nivel comunitario a través de este acuerdo. Cualquier recomendación que venga de tal comité podría ser considerada por las Partes y posiblemente incluida como un anexo.

### 5.3. Conclusiones

Hay dos repercusiones importantes de enfocar sobre la respuesta de la IAC en relación a cuatro asuntos específicos de conservación. La primera es que otros temas han sido ignorados. La IAC hace muchas cosas buenas, algunas de las cuales son apropiadas, o “corresponden” a un tratado internacional. Por ejemplo, el Artículo

XII sobre Cooperación Internacional menciona los asuntos sobre la transferencia de recursos y asesoría técnica y el compartir costos entre los países miembros. El Artículo XIII sobre Recursos Financieros trata la necesidad de encontrar fondos para implementar los objetivos del tratado. Por ejemplo, es comprensible que un gobierno pueda transferir recursos y/o tecnología para el cumplimiento de los DETs a otros gobiernos en respuesta a la IAC. Estos dos artículos juntos reflejan un reconocimiento que esfuerzos de conservación internacional a menudo experimentan aun otra discordancia de escalas, *i.e.* los costos de proteger recursos valorados internacionalmente muchas veces son asumidos por aquellos con menos capacidad para hacerlo.<sup>73</sup> Naro-Maciel<sup>74</sup> puntualiza que estos Artículos fueron incluidos a pedido de los países latinoamericanos, un resultado de las negociaciones, y Frazier cita que la intención original de conservacionistas no gubernamentales fue introducir el concepto de “pagos de usuarios”.<sup>75</sup>

La segunda repercusión es que la “selectividad” de un análisis basado en temas influencia la interpretación, y enfocando en diferentes asuntos podría llevar a muy diferentes preocupaciones de aquellas presentadas aquí. Por ejemplo, Frazier ha criticado a la IAC con respecto a sus objetivos sobre los DETs y crea dudas con respecto a si el Comité Científico pueda o no ser capaz de operar independientemente, sin ser sujeto a influencia política indebida. En su análisis, los Comités Científico y Consultivo son menos poderosos que la industria pesquera comercializada, y la IAC podría ser deficiente para combatir las prácticas de pesca destructivas. El análisis de Frazier contrasta con el análisis presentado en este trabajo, donde comunidades locales son el centro y son vistas como menos poderosas que el consorcio de conservacionistas de tortugas marinas, unido en su determinación de restringir (y preferiblemente eliminar) el uso doméstico de tortugas marinas.

A pesar de las limitaciones de un enfoque basado en temas, el argumento presentado arriba sugiere que la IAC, mientras mantenga el potencial de hacer contribuciones significativas a la conservación de las tortugas marinas en muchos frentes, no refleja adecuadamente el pensamiento actual de la conservación con respecto a las actividades de conservación localmente receptivas. Para aceptar este argumento, uno debe aceptar que los componentes de tal pensamiento —el cambio de protección excluyente, el potencial para el uso sostenible y la conservación basada en la comunidad y reconsiderando los agentes de la conservación— son objetivos razonables a perseguir. Estas ideas surgieron a través de experiencias en el campo, donde proyectos de conservación excluyentes arriba-abajo, a menudo han fracasado en lograr sus objetivos y han tenido impactos negativos considerables sobre comunidades locales.<sup>76</sup> Como afirma Hackel<sup>77</sup> “no importa cuanta protección se necesita,... esta no puede ser la protección del pasado”.

Esto no sugiere que los parques nacionales sean abandonados, la ciencia ignorada o el Estado no juegue ningún papel en la conservación. Más bien se necesita un enfoque combinado sobre la conservación. Así como puede haber limitado oportunidades para el establecimiento de más parques nacionales, la conservación basada



en la comunidad puede no siempre ser apropiada. Las convenciones internacionales serán buenas en lograr algunas cosas y no eficaces en otras. Esta preocupación sobre la discordancia de escalas surge del uso de un tratado internacional para eliminar el uso local de tortugas marinas. El hecho que la IAC permite excepciones unilaterales a medida que apunta a eliminar el uso doméstico posiblemente asegura que será ineficaz en lograr este objetivo. El argumento más importante, sin embargo, es que el objetivo puede ser inapropiado. La importancia de programas con base local y de rápida respuesta ha sido reconocida por biólogos de tortugas marinas en otros contextos, incluyendo importantes documentos de política,<sup>78</sup> pero estos sentimientos no están reflejados en el texto existente de la IAC. Sin embargo, hay la oportunidad para que ellos resurjan en su implementación.

## Agradecimientos

Nos gustaría agradecer a Jack Frazier por invitarnos a participar en el taller del Simposio, un evento que ofreció la oportunidad para una discusión “vivaz” de la IAC. Aunque cuestionar suposiciones fundamentales puede ser controversial, creemos que es necesario para la salud general de la política de la conservación de las tortugas marinas. El respaldo de Frazier para un diálogo abierto, y la determinación para que todas las opiniones sean expresadas, incluyendo aquellas que no necesariamente coinciden con su propia opinión, fueron críticos para el éxito del taller. Jack Frazier, Ben Blount y tres revisores anónimos proporcionaron comentarios que han hecho este documento más sólido que la versión original. El trabajo de Campbell sobre política de la conservación es financiado por “Canadian Social Sciences and Humanities Research Council”.

## Notas

- 1 Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, entró en vigor el 2 de mayo, 2001, 78 MARINE TURTLE NEWSLETTER 13 (1997), véase <<http://www.seaturtle.org/iac/intro.shtml>>. [Véase también el documento pertinente al final de esta Edición Especial; nota de la traductora].
- 2 M. Donnelly, *Western Hemisphere Sea Turtle Treaty Negotiations*, 70 MARINE TURTLE NEWSLETTER 7 (1995); J. Frazier, *Guest Editorial: Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, 78 MARINE TURTLE NEWSLETTER 7 (1997); J. Frazier, *Editorial Invitado: Actualización sobre la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas*, 84 NOTICIERO DE TORTUGAS MARINAS 1 (1999); J. Frazier, *Building Support for Regional Sea Turtle Conservation in ASEAN and the Asian Region: Learning from the Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, en SEA TURTLES OF THE INDO-PACIFIC: RESEARCH MANAGEMENT AND CONSERVATION, 277 (N. Pilcher and G. Ismail, eds. 2000); J. Frazier, *Editor: Avances en la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas*, 90 NOTICIERO DE TORTUGAS MARINAS 1 (2000); E. Naro-Maciel, *The Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles: An Historical Overview*, 1(1) JOURNAL OF INTERNATIONAL WILDLIFE LAW AND POLICY 169 (1998).

- 3 *Id.*
- 4 Taller que se celebró el 23 de febrero, 2001, Adams Mark Hotel, Philadelphia, PA.
- 5 Frazier sugiere que una variedad de iniciativas paralelas que consideran el valor de un tratado regional para la conservación de las tortugas marinas se unieron para llegar a lo que es la IAC. Véase Frazier, *Building Support for Regional Sea Turtle Conservation*, *supra* nota 2, en 284-285 (nota 5).
- 6 Para una discusión sobre la pertinencia de la Ley Pública 101-162 para la conservación de las tortugas marinas, véase: J. Frazier y S.J. Bache, *Sea Turtle Conservation and the "Big Stick": The Effects of Unilateral US Embargoes on International Fishing Activities*. PROCEEDINGS OF THE 20TH ANNUAL SYMPOSIUM ON SEA TURTLE BIOLOGY AND CONSERVATION NOAA TECH. MEM.NMFS-SEFSC-477, 118 (2002).
- 7 Frazier, *Guest Editorial: Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, *supra* nota 2, en 7. Naro-Maciel, *supra* nota 2, en 171.
- 8 Frazier, *Guest Editorial: Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, *supra* nota 2, en 7.
- 9 Frazier, *Building Support for Regional Sea Turtle Conservation*, *supra* nota 2, en 285. También, más de 900 personas representando intereses a través de una variedad de grupos y niveles "firmaron" un sitio web <<http://www.seaturtle.org/iac/>> buscando apoyo para la IAC.
- 10 Frazier, *Guest Editorial: Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, *supra* nota 2.
- 11 Bajo las medidas de la Convención, aquella relacionada con los DETs (Artículo IV, 2.h) es la última que se menciona, y se trata en detalle con los DETs en el Anexo III. Mientras que la relegación del asunto de los DETs a un anexo podría ser visto como resultado del ámbito amplio de la IAC o simplemente como un medio de proveer detalles sobre un asunto a un nivel inapropiado en el texto central, Naro-Maciel cree que es un resultado de la oposición a sanciones de comercio por muchos países negociantes. Véase Naro-Maciel, *supra* nota 2, en 172.
- 12 *Id.* en 173; Frazier, *Building Support for Regional Sea Turtle Conservation*, *supra* nota 2.
- 13 *Id.* en 173; Frazier, *Guest Editorial: Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, *supra* nota 2, en 10; Donnelley, *supra* nota 2, en 8.
- 14 D.R. Lightfoot, *An Assessment of The Relationship Between Development and Institutionally Preserved Lands*, 26(2) *AREA* 112 (1994).
- 15 S.H. Ham y R.A. Menganck, *Applying Environmental Interpretation in Protected Areas of Developing Countries: Problems in Exporting a US Model*, 20(3) *ENVIRONMENTAL CONSERVATION* 232, 233 (1993).
- 16 Aun en Costa Rica, un país con aproximadamente 20% de su territorio bajo alguna forma de protección y el cual gana beneficios económicos substanciales del turismo a áreas protegidas, la insuficiencia crónica de fondos para el sistema de áreas protegidas es un problema y algunos parques no tienen presupuestos de operación. Véase: M. Boza, *Conservation in Action: Past, Present, and Future of the National Parks System in Costa Rica*, 7(2) *CONSERVATION BIOLOGY* 239 (1993).
- 17 M. Mangel *et al.*, *Principles for the Conservation of Wild Living Resources*, 6(2) *ECOLOGICAL APPLICATIONS* 338-340 (1996).
- 18 L.D. Harris y J.F. Eisenberg, *Enhanced Linkages: Necessary Steps for Success in Conservation of Faunal Diversity*, en *CONSERVATION FOR THE 21ST CENTURY* 166 (D. Western y M.C. Pearl, eds., 1989); J.H. Shaw, *The Outlook for Sustainable Harvest of Wildlife in Latin America*, in *NEOTROPICAL WILDLIFE USE AND CONSERVATION* 24 (J.G. Robinson y K.H. Redford, eds., 1991); I.F. Spellerberg, *EVALUATION AND ASSESSMENT FOR CONSERVATION: ECOLOGICAL GUIDELINES FOR DETERMINING PRIORITIES FOR NATURE CONSERVATION* (1992).
- 19 R.J. Hobbs, *et al.*, *Nature Conservation: The Role of Corridors*, 19(2) *AMBIO* 94 (1990); Shaw, *supra* nota 18.
- 20 J.G. Nelson, *Beyond Parks and Protected Areas: From Public and Private Stewardship to Landscape Planning and Management*, 21(1) *ENVIRONMENTS* 23 (1991); Shaw, *supra* nota 18; C. Freese, *WILD SPECIES AS COMMODITIES: MANAGING MARKETS AND ECOSYSTEMS FOR SUSTAINABILITY* (1998).

- 21 J.L. Meyer y G. S. Helfman, *The Ecological Basis of Sustainability*, 3(4) ECOLOGICAL APPLICATIONS 569, 570 (1993).
- 22 Véase 4(3) ECOLOGICAL APPLICATIONS (1993), un número especial sobre la ciencia y la sostenibilidad. Mientras que hay ejemplos de buena ciencia fracasando en producir buena conservación (véase J.A. Livingston, *THE FALLACY OF WILDLIFE CONSERVATION* (1981); J. Burgess, *Representing Nature: Conservation and the Mass Media*, en CONSERVATION IN PROGRESS 51 (F.B. Goldsmith y A. Warren, eds., 1993); C. Harrison, *Nature, Conservation, Science and Popular Values*, en CONSERVATION IN PROGRESS 35 (F.B. Goldsmith y A. Warren, eds., 1993)), ciencia débil a veces ha resultado en buena conservación. Shaw describe el tema de la cacería cinegética en los Estados Unidos a través de límites estacionales y de cuotas, como un mecanismo de conservación que es cultural en vez de científico. Los cazadores aceptan la importancia de restringir la caza, aunque los mecanismos actuales no son probados científicamente. Véase Shaw, *supra* nota 18.
- 23 M.P. Wells y K.E. Brandon, *The Principles and Practice of Buffer Zones and Local Participation in Biodiversity Conservation*, 22(2-3) AMBIO 57; J.D. Hackel, *Community Conservation and the Future of Africa's Wildlife*, 13(4) CONSERVATION BIOLOGY 726 (1999).
- 24 J. McCormick, *THE GLOBAL ENVIRONMENTAL MOVEMENT: RECLAIMING PARADISE* (1989).
- 25 Véase K.B. Ghimire y M.P. Pimbert (eds.), *SOCIAL CHANGE & CONSERVATION* (1997); S. Marks, *THE IMPERIAL LION: HUMAN DIMENSIONS OF WILDLIFE MANAGEMENT IN CENTRAL AFRICA* (1984).
- 26 R. Rogers, *NATURE AND THE CRISIS OF MODERNITY: A CRITIQUE OF THE CONTEMPORARY DISCOURSE ON MANAGING THE EARTH* (1994).
- 27 D. Anderson y R. Grove (eds.), *CONSERVATION IN AFRICA: PEOPLE, POLICIES & PRACTICE* (1987).
- 28 UICN, *ESTRATEGIA MUNDIAL PAR LA CONSERVACIÓN* (1980).
- 29 UICN/WWF/PNUMA, *CUIDAR LA TIERRA* (1991).
- 30 UICN, *supra* nota 28, en 1.
- 31 Freese, *supra* nota 20, en 11.
- 32 Véase J.G. Robinson y Elizabeth L. Bennett (eds.), *HUNTING FOR SUSTAINABILITY IN TROPICAL FORESTS* (2000) para estudios de casos que evalúan los componentes biológicos, sociales y económicos de regímenes de uso de la vida silvestre.
- 33 Freese, *supra* nota 20, en 3.
- 34 Véase J.T. Heinen, *Park-People Relations in Kosi Tappu Wildlife Reserve, Nepal: A Socio-Economic Analysis*, 20(1) ENVIRONMENTAL CONSERVATION 25 (1993); D. Parry y B. Campbell, *Attitudes of Rural Communities to Animal Wildlife and Its Utilization in Chobe Enclave and Mababe Depression, Botswana*, 19(3) ENVIRONMENTAL CONSERVATION 245 (1992). Ambos artículos concluyen que la falta de control de la comunidad sobre proyectos de conservación debilitó el apoyo, a pesar de la provisión de beneficios económicos. Véase también L.M. Campbell, *Use Them or Lose Them? The Sustainable Use of Marine Turtle Eggs at Ostional, Costa Rica*, 24 ENVIRONMENTAL CONSERVATION 305 (1998), para una discusión de las conexiones entre el control de la comunidad y sostenibilidad.
- 35 S.R. Kellert *et al.*, *Community Natural Resource Management: Promise, Rhetoric, and Reality*, 13 SOCIETY & NATURAL RESOURCES 705 (2000).
- 36 P. Little, *The Link Between Local Participation and Improved Conservation: A Review of Issues and Experiences*, en NATURAL CONNECTIONS: PERSPECTIVES IN COMMUNITY-BASED CONSERVATION 347, 350 (D. Western y M.A. Wright, eds., 1994).
- 37 Véase D. Western y M.A. Wright (eds.), *NATURAL CONNECTIONS: PERSPECTIVES IN COMMUNITY-BASED CONSERVATION* (1994) para estudios de casos en conservación basada en la comunidad.
- 38 Hackel, *supra* nota 23; A.N. Songorwa, *Community-Based Wildlife Management (CWM) in Tanzania: Are the Communities Interested?* 27(12) WORLD DEVELOPMENT 2061 (1999).
- 39 Wells y Brandon, *supra* nota 23.
- 40 Little, *supra* nota 36.
- 41 J.P. Brosius *et al.*, *Representing Communities: Histories and Politics of Community-Based Natural Resource Management*, 11 SOCIETY AND NATURAL RESOURCES 157 (1998); B. Derman, *Environmen-*

- tal* NGOs, *Dispossession, and the State: The Ideology and Praxis of African Nature and Development* 23(2) HUMAN ECOLOGY 199 (1995); M. Leach *et al.*, *Challenges to Community-Based Sustainable Development: Dynamics, Entitlements, Institutions*, 4 IDS BULLETIN 4 (1997); M. Wells y K. Brandon, *PEOPLE AND PARKS: LINKING PROTECTED AREA MANAGEMENT WITH LOCAL COMMUNITIES* (1992); Western y Wright, *supra* nota 37, en 1-12.
- 42 Hackel, *supra* nota 23; C. Wainwright y W. Wehrmeyer, *Success in Integrating Conservation and Development? A Study from Zambia*, 26(6) WORLD DEVELOPMENT 933 (1998).
  - 43 Campbell, *supra* nota 34.
  - 44 J. Fisher, *THE ROAD FROM RIO: SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE NONGOVERNMENT MOVEMENT IN THE THIRD WORLD* (1993).
  - 45 L. Macdonald, *NGOs and the Problematic Discourse of Participation: Cases from Costa Rica*, in *DEBATING DEVELOPMENT DISCOURSE: INSTITUTIONAL AND POPULAR PERSPECTIVES* 201 (D.B. Moore y G.J. Schmitz, eds., 1995); P. Wapner, *Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics*, 47 WORLD POLITICS 311 (1995).
  - 46 WCED, *OUR COMMON FUTURE* (1987). Esta publicación popularizó el concepto del desarrollo sostenible. El mismo término es problemático, y puede ser usado por una variedad de actores claves para apoyar opiniones altamente divergentes [véase J.G. Frazier, *Sustainable Development: Modern Elixir or Sack Dress?* 24(2) ENVIRONMENTAL CONSERVATION 182 (1997); W.D. Sunderlin, *Managerialism and Conceptual Limits of Sustainable Development*, 8 SOCIETY AND NATURAL RESOURCES 481 (1995)]. Sin embargo (quizás por consecuencia), impactó profundamente en discursos de medio ambiente y desarrollo.
  - 47 U.N., *Agenda 21: Programme of Action For Sustainable Development* (1992).
  - 48 Brosius *et al.*, *supra* nota 41.
  - 49 T.F. Carroll, *INTERMEDIARY NGOS: THE SUPPORTING LINK IN GRASSROOTS DEVELOPMENT* (1992); P. Ekins, *A NEW WORLD ORDER: GRASSROOTS MOVEMENTS FOR GLOBAL CHANGE* (1992); J. Fisher, *supra* nota 44; T. Princen y M. Finger, *Environmental NGOs: Carving Out a New Niche*, 22 ECODECISION 26 (1996); T. Princen *et al.*, *Nongovernmental Organizations in World Environmental Politics*, 7(1) INTERNATIONAL AFFAIRS 42 (1995).
  - 50 Para una discusión y ejemplos del papel del conocimiento ecológico tradicional en la conservación véase M. Leach y R. Mearns (eds.), *THE LIE OF THE LAND: CHALLENGING RECEIVED WISDOM ON THE AFRICAN ENVIRONMENT* (1996); 10(5) ECOLOGICAL APPLICATIONS (2000); L. Nader (ed.), *NAKED SCIENCE: ANTHROPOLOGICAL INQUIRY INTO BOUNDARIES, POWER, AND KNOWLEDGE* (1996).
  - 51 M. Leach, *et al.*, *Second Nature: Building Forests in West Africa's Savannas* (Video 1997).
  - 52 C. Meyer, *NGOs and Environmental Public Goods: Institutional Alternatives To Property Right*, 27 DEVELOPMENT AND CHANGE 453 (1996); A. Nygren, *Environment as Discourse: Searching for Sustainable Development in Costa Rica*, 7 ENVIRONMENTAL VALUES 201 (1998). El uso del conocimiento indígena en la bioprospección tiene problemas y, dada la importancia de la bioprospección para compañías farmacéuticas importantes, se podría decir que el conocimiento indígena se está usando principalmente para el comercio más que para la conservación.
  - 53 M. Howes, *NGOs and the Development of Local Institutions: A Ugandan Case-Study*, 35(1) THE JOURNAL OF MODERN AFRICAN STUDIES 17 (1997); M. Howes, *NGOs and the Institutional Development of Membership Organisations: A Kenyan Case Study*, 33(6) THE JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES 820 (1997); A.C. HUDOCK, *NGOs & CIVIL SOCIETY: DEMOCRACY BY PROXY?* (1999); P. Lundy, *Community Participation in Jamaican Conservation Projects*, 34(2) COMMUNITY DEVELOPMENT JOURNAL 122 (1999); Macdonald, *supra* nota 45.
  - 54 Brosius *et al.*, *supra* nota 41; Lundy, *supra* nota 53.
  - 55 Las tortugas marinas anidantes están protegidas en el Parque Nacional Tortuguero, el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, el Parque Nacional Santa Rosa, las Tortugas Baulas del Parque Nacional Guanacaste y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, todos son parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

- 56 Véase P. Richardson, *EditorialInvitado: Obstáculos en la Objetividad: Impresiones Iniciales sobre una Conferencia de las Partes de CITES* CoP, 89 NOTICIERO DE TORTUGAS MARINAS 1 (2000).
- 57 D. Ehrenfeld, *Conserving the Edible Sea Turtle: Can Mariculture Help?*, 62(1) AMERICAN SCIENTIST 23 (1974); D. Ehrenfeld, *Options and Limitations in the Conservation of Sea Turtles*, in BIOLOGY & CONSERVATION OF SEA TURTLES 257 (K.A. Bjorndal, ed., 1981).
- 58 L.M. Campbell, *Human Need in Rural Developing Areas*, 44(2) THE CANADIAN GEOGRAPHER 167 (2000); L.M. Campbell, *Conservation Narratives and the "Received Wisdom" of Ecotourism: Case Studies from Costa Rica*, 3 INTERNATIONAL JOURNAL OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT 300 (2002).
- 59 Véase Campbell, *supra* nota 34, para una evaluación de la cosecha de huevos en Ostional, Costa Rica; E. Carrillo *et al.*, *Hawksbill Turtles (Eretmochelys imbricata) in Cuba: An Assessment of the Historical Harvest and Its Impacts*, 3 CHELONIAN CONSERVATION AND BIOLOGY 264 (1999); J. Frazier, *Science, Conservation and Sea Turtles: What's the Connection?* 27 PROCEEDINGS OF THE 21ST ANNUAL SYMPOSIUM ON SEA TURTLE BIOLOGY AND CONSERVATION, NOAA TECH. MEM. NMFS-SEFSC-528 (2005), para un resumen de explotación legal en Latinoamérica y el Caribe; C. Lagueux, *Economic Analysis of Sea Turtle Eggs in a Coastal Community on the Pacific Coast of Honduras*, en NEOTROPICAL WILDLIFE USE & CONSERVATION 136 (J.G. Robinson and K.H. Redford, eds., 1991); C. Lagueux, *MARINE TURTLE FISHERY OF CARIBBEAN NICARAGUA: HUMAN USE PATTERNS AND HARVEST TRENDS* (1998); K. Mohadin, *Sea Turtle Research and Conservation in Suriname: History, Constraints and Achievements*, en 3RD MEETING ON THE SEA TURTLES OF THE GUIANAS, PROCEEDINGS 5 (L. Kelle *et al.*, eds., 2000); G.A. Ruiz, *Sea Turtle Nesting Population at Playa la Flor, Nicaragua: An Olive Ridley 'Arribada' Beach*, en PROCEEDINGS OF THE FOURTEENTH ANNUAL SYMPOSIUM ON SEA TURTLE BIOLOGY AND CONSERVATION 129 (Bjorndal *et al.* compilers, 1994).
- 60 Los ejemplos citados anteriormente demuestran que el uso de tortugas marinas ocurre en muchos Estados de la región en la cual se aplica la IAC. La IAC como está escrita presume tal uso como insostenible y lo permite sólo en casos excepcionales donde la necesidad económica de subsistencia lo demande. Las repercusiones potenciales de este enfoque se discuten en la sección final de este trabajo.
- 61 S.E. Cornelius *et al.*, *Management of Olive Ridley Sea Turtles (Lepidochelys olivacea) Nesting at Playas Nancite and Ostional, Costa Rica*, en NEOTROPICAL WILDLIFE USE & CONSERVATION 111 (J.G. Robinson and K.H. Redford, eds., 1991).
- 62 Campbell, *supra* nota 34.
- 63 La ironía es que el proyecto de huevos en Ostional es uno de los pocos casos de uso consuntivo que muchos expertos en tortugas marinas creen es biológicamente justificable. Véase P. Pritchard, *Guest Editorial: Ostional Management Options*, MARINE TURTLE NEWSLETTER 31:2-4 (1984).
- 64 Campbell, *Human Need in Rural Developing Areas*, *supra* nota 58. Los cuarenta y dos expertos que trabajan con tortugas marinas eran de Canadá, los EE.UU y Costa Rica, e incluyen científicos, personas que hacen políticas y conservacionistas. El propósito de las entrevistas es identificar la diversidad y profundidad de opiniones sobre un tópico, en lugar de identificar una opinión "representativa" estadísticamente significativa. Mientras que hubo expertos con opiniones alternativas sobre estos asuntos, representaron una clara minoría en esta investigación, y las diferencias entre opiniones de expertos de Norte América y Costa Rica fueron mínimas. La mayoría de los expertos entrevistados fueron miembros del Grupo de Especialistas en Tortugas Marinas, muchos como miembros activos y muchos estaban involucrados en investigaciones y/o conservación en Latinoamérica. Así que sus opiniones pueden tener impactos fuera de sus propias localidades geográficas.
- 65 Igualmente problemático para los expertos quienes fueron entrevistados fue la noción de "necesidad cultural". Sin embargo, la necesidad cultural no está explícitamente incluida en la cláusula de excepción, así que aquí no se discuten las varias interpretaciones de necesidad cultural.
- 66 El texto completo del Programa 21 se puede encontrar en <<http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm>>. [El texto en español está accesible en: <<http://www.un.org/esa/sustdev/>>].

- documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm#section1>; nota de la traductora]. Artículo 3.7.d del Programa 21 trata específicamente de cómo empoderar a comunidades mediante “un aumento de la participación en la gestión sostenible y la protección de los recursos naturales locales para aumentar su capacidad productiva”.
- 67 También en una actualización de las negociaciones de la IAC, Donnelley, *supra* nota 2, a 9, apela que “biólogos de tortugas marinas” estén formalmente incluidos en las negociaciones. Esto no es disputar la necesidad de la ciencia de tortugas marinas en la IAC, sino para demostrar que la concepción de ciencia y científicos a menudo está limitada a los científicos naturales.
  - 68 Frazier, *Building Support for Regional Sea Turtle Conservation*, *supra* nota 2.
  - 69 Frazier, *Guest Editorial: Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, *supra* nota 2.
  - 70 Un revisor anónimo de este documento cuestionó por qué la conservación basada en la comunidad puede haber estado ausente del texto e hizo algunas sugerencias, ej. oposición de algunas delegaciones, dificultad de escribir un texto adecuado, dificultad de crear medidas de implementación o falta de amplio apoyo entre las delegaciones para el concepto. Sin haber participado en las negociaciones, los autores son incapaces de responder a esto. Si hubo una falta de amplio apoyo, esto negaría la afirmación que las comunidades estarán atendidas por representantes de los Estados y las ONGs.
  - 71 Al menos dos países donde continúa el uso legal (Nicaragua y Belice) y que firmaron la IAC aún no la han ratificado. [Belice ya ratificó la Convención el 3 de Febrero del 2003; nota de la traductora].
  - 72 Véase J.S. Dryzek, *THE POLITICS OF THE EARTH: ENVIRONMENTAL DISCOURSES* (1997).
  - 73 A. Schöitz, *Conserving Biological Diversity: Who is Responsible?*, 18(8) *AMBIO* 454 (1989).
  - 74 Naro-Macié, *supra* nota 2.
  - 75 Frazier, *Guest Editorial: Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, *supra* nota 2.
  - 76 Anderson y Grove, *supra* nota 27; Ghimire y Pimbert, *supra* nota 25; Western y Wright, *supra* nota 37.
  - 77 Hackel, *supra* nota 23, en 474.
  - 78 Véase K.L. Eckert, *Diseño de un Programa de Conservación*, en *TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN Y MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS* 6 (K.L. Eckert *et al.*, eds., 1999); véase también J.G. Frazier, *Conservación Basada en la Comunidad*, en *TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN Y MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS* 16 (K.L. Eckert *et al.*, eds., 1999).





# EVALUACIÓN DE LA EFICACIA PERCIBIDA DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS

MANJULA TIWARI\*

## *Resumen*

Debido a la característica migratoria de las tortugas marinas, la cooperación internacional es crítica para su supervivencia. Sin embargo, no queda claro el grado hasta el cual los instrumentos internacionales han promovido la conservación de las tortugas marinas. Este trabajo apunta a ser un punto de partida para la evaluación de los instrumentos existentes. El objetivo de este estudio fue evaluar si estos instrumentos han contribuido de forma significativa y beneficiosa a la conservación y manejo de las tortugas marinas. Para este propósito, fueron evaluados el conocimiento y las percepciones de la eficacia de los instrumentos internacionales entre biólogos y conservacionistas de las tortugas marinas. Los instrumentos internacionales estuvieron definidos como “efectivos” si los investigadores de las tortugas marinas creyeron que los instrumentos que aplicaron a su(s) población(es) promovieron efectivamente la conservación basada en el diseño y las metas del acuerdo. Se distribuyó un cuestionario de nueve preguntas a gente que trabaja en varios aspectos de la biología y la conservación de las tortugas marinas. Treinta y cinco de las respuestas fueron compiladas, de las cuales por lo menos 60% representaron el Atlántico y el Caribe. La mayoría de los encuestados (83%) estaban enterados de algún instrumento internacional que aplicaba a su población, con un promedio de 2,5 instrumentos citados. La conclusión general fue que pocos instrumentos internacionales habían sido verdaderamente eficaces para la conservación de las tortugas marinas. Se discutieron las razones para la percibida ineficacia de los instrumentos internacionales. Se recomienda que las organizaciones no gubernamentales desempeñen un mayor papel en la promoción e implementación de los instrumentos internacionales.

---

\* Teléfono: ++ 1 858 546 5658; Fax: ++ 1 858 546 7003.

Manjula.Tiwari@noaa.gov

Marine Turtle Research Program, NOAA-National Marine Fisheries Service, Southwest Fisheries Science Center

8604 La Jolla Shores Drive, La Jolla, California, EE.UU 92037



les, y los biólogos y los conservacionistas de las tortugas marinas necesitan estar más informados sobre este asunto.

**Palabras Claves:** Conservación, eficacia, instrumentos internacionales, organizaciones no gubernamentales, tortugas marinas.

## 1. Introducción

Por mucho tiempo las amenazas que afectan la diversidad de la fauna y la flora han sido reconocidas por los científicos, los que elaboran políticas, los legisladores y el público en general, pero es solamente en las últimas tres décadas que los países han comenzado a tratar estos asuntos con empeño y a una escala global.<sup>1</sup> Antes de 1970, solamente un pequeño grupo de los instrumentos internacionales fue establecido para la conservación de la fauna. Este grupo incluye la Convención para la Protección de la Naturaleza y Preservación de la Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental (1942), la Convención para el establecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (1950), la Convención sobre la Alta Mar (1962) y el Convenio sobre la conservación de los recursos vivos del Atlántico Sudoriental (1969), todos los cuales tienen importancia en la conservación de las tortugas marinas o de sus hábitats.<sup>2</sup> En 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo accionó un desarrollo sin precedente en tratados internacionales ambientales.<sup>3</sup> Este crecimiento en los instrumentos internacionales promovió la cooperación entre naciones para tratar los problemas ambientales que se extendieron más allá de las fronteras geográficas de cualquier país y permitieron que los Estados regularan muchas actividades dentro de un marco común e internacional.<sup>4</sup> Hoy, existen más de 33.000 acuerdos internacionales registrados con las Naciones Unidas<sup>5</sup> y miles de otros instrumentos internacionales sin registrar; más de 900 instrumentos jurídicos internacionales tienen una o más disposiciones relacionadas con el medio ambiente.<sup>6</sup> Además, la Comisión de Mamíferos Marinos de los EE.UU ha compilado una lista de más de 650 instrumentos multilaterales o bilaterales que son pertinentes a los mamíferos marinos,<sup>7</sup> animales que comparten muchos de los mismos problemas que afectan a las tortugas marinas.

Se han desarrollado varios instrumentos que afectan a las tortugas marinas directa o indirectamente.<sup>8</sup> Las tortugas marinas son especies en peligro<sup>9</sup> que migran grandes distancias a través de aguas internacionales y entre hábitats diversos que pertenecen a diferentes naciones. Sus características de historia de vida, la madurez lenta y larga vida, crean un desafío aún más grande para su conservación.<sup>10</sup> La protección completa en una región es inadecuada si la explotación y mortalidad no se controlan en otras áreas geográficas.<sup>11</sup> Por lo tanto, compartir objetivos a largo plazo, protocolos de conservación, responsabilidades y acciones de manejo entre varias naciones y regiones es fundamental para la supervivencia de las tortugas marinas.<sup>12</sup>

El Dr. J. Frazier del *Conservation and Research Center, Smithsonian Institution*, ha compilado más de cuarenta instrumentos que están relacionados con la conser-

vación de las tortugas marinas y sus hábitats solamente en el hemisferio occidental. Cada una de estas iniciativas es el resultado de negociaciones complejas, costosas y consumidoras de tiempo entre países distintos.<sup>13</sup> Sin embargo, no está claro el grado hasta el cual los acuerdos internacionales han sido capaces de promover los beneficios ambientales para los cuales fueron diseñados. El objetivo de este estudio fue evaluar la eficacia percibida de los instrumentos internacionales existentes, interrogando gente que trabaja en varios aspectos de la biología y la conservación de las tortugas marinas. Los instrumentos internacionales fueron definidos como “efectivos” si los investigadores de las tortugas marinas creían que los instrumentos que aplicaron a su(s) población(es) efectivamente promovieron la conservación basada en el diseño y las metas del acuerdo.

## 2. Métodos

Un cuestionario de nueve preguntas fue distribuido a los biólogos y a los conservacionistas de las tortugas marinas (Apéndice I). Inicialmente el cuestionario fue distribuido como petición general para respuestas a través de la lista de discusión electrónica de las tortugas marinas (Cturtle@lists.ufl.edu) en febrero del 2001, pero este método estimuló muy pocas respuestas: de más de 900 suscritos a la lista, solamente 8 respondieron. En marzo del 2001 el cuestionario fue enviado individualmente por e-mail a más de 40 personas y dado personalmente a cinco personas más, todos los cuales trabajan en diversos aspectos de la biología y la conservación de las tortugas marinas; se recibieron veintisiete respuestas. Las personas fueron seleccionadas de una lista de asistentes de años pasados al Simposio Anual sobre la Biología y Conservación de las Tortugas Marinas. A este simposio asiste un grupo diverso de personas de varias disciplinas y países, y con variados niveles de experiencia, pero es dominado por gente de las Américas y gente entrenada en las ciencias biológicas. Cuando el cuestionario fue puesto en la lista de discusión electrónica de las tortugas marinas, se solicitó respuestas dentro del plazo de dos semanas. Sin embargo, cuando el cuestionario fue distribuido individualmente, no se especificó un tiempo necesario para la contestación. Las respuestas fueron recolectadas entre febrero y julio del 2001. Se solicitó a la gente no consultar ningún libro ni registro para el cuestionario para que solamente sus propias opiniones pudieran ser evaluadas.

A cada una de las localidades donde un encuestado realizó su trabajo con las tortugas marinas le fue asignada una cuenca oceánica: Atlántico y el Caribe, Pacífico e Índico, o Mar Mediterráneo. Los que respondieron estuvieron libres de nombrar más de un área de estudio. Dentro de un país, las áreas individuales en de la misma cuenca de océano no fueron contadas por separado; sin embargo, grupos de islas que pertenecían a un país continental fueron siempre contados como entidades independientes. Por ejemplo, Hawai fue tomada en cuenta por separado de los Estados Unidos del continente, y se tomaron en cuenta Ascensión y Santa Helena (ambas pertenecientes al Reino Unido) individualmente y por separado del Reino Uni-

do. Si se mencionó una región, por ejemplo “América Central”, pero no se nombró ningún país, todos los países de la región fueron incluidos. Los países que tenían costas en dos océanos fueron asignados a las cuencas de ambos océanos, salvo especificación de lo contrario por el encuestado. El razonamiento para esta forma de organización de las localizaciones del estudio era para reflejar las realidades biológicas de diversas poblaciones de tortugas marinas y evitar el uso de entidades políticas para agrupar localizaciones.

Respuestas sobre la eficacia de los instrumentos internacionales (pregunta 3) fueron clasificadas como “sí”, “no”, “parcial”, “tiene potencial”, “no sé” y “no especificado”. Los datos fueron analizados, cuando fue posible, para determinar si el número de años de experiencia del investigador con tortugas marinas (preg. 6), nivel de participación (preg. 5) o su área geográfica de estudio (preg. 1) estaban correlacionados con el número de instrumentos enumerados (preg. 2) y el número de respuestas positivas (“sí”, “parcial” o “tiene potencial”) a la pregunta 3. Si las respuestas a la pregunta 2 fueron “no sé” o “ninguno” o si no se proveyó ninguna respuesta se asignó el valor de cero; estos valores fueron incluidos en la estadística salvo especificación de lo contrario. No todos los 35 encuestados dieron respuestas a todas las preguntas; en los casos donde no se enumeró ningún instrumento, algunas de las preguntas subsecuentes llegaron a ser inaplicables, y en otros casos la información apropiada no fue sometida. SPSS 7.5, un paquete de software estadístico,<sup>14</sup> fue utilizado para analizar los datos. Para el estudio actual, la evaluación de la eficacia fue basada completamente en las opiniones de los biólogos y los conservacionistas de las tortugas marinas: este estudio no trata de ser una evaluación concluyente de la eficacia ecológica, económica o política de ninguno de los instrumentos mencionados.

### 3. Resultados

Treinta y cinco respuestas fueron compiladas. Juntas las respuestas representaron 46 países y grupos de islas en el Atlántico y el Caribe, diez en el Pacífico, cuatro en el Mediterráneo y tres en el Océano Índico (Cuadro 1). El número de localidades con las cuales cada encuestado estuvo involucrado se extendió de 1 a 29, con un promedio de aproximadamente tres localidades.

Este trabajo tiene un sesgo hacia la gente que trabaja en el sistema Atlántico (por lo menos 60% del total de los encuestados). Una amplia gama de profesiones científicas y sociales fue representada; las personas que respondieron al cuestionario enumeraron las siguientes responsabilidades primarias: investigación y conservación biológica, educación ambiental, representación y participación comunitaria, manejo de pesquerías, programas de entrenamiento, administración de parques, ecoturismo, administración de organizaciones no gubernamentales, relaciones con los medios de comunicación y campañas de concientización, búsqueda de financiamiento y trabajo voluntario. La mayoría de los encuestados (88,6%) tenían un perfil en las ciencias naturales; otras áreas de entrenamiento incluyeron las ciencias sociales (antropología, historia, ciencia política, psicología, sociología), filoso-

**Cuadro 1.** Resumen de localidades, ordenado por la cuenca oceánica, en las cuales trabajan los 35 encuestados del cuestionario. El número total de los encuestados indicado en el cuadro es mayor de 35 porque algunos encuestados trabajan en más de una cuenca oceánica.

Cuenca oceánica	Localidades donde trabajan los encuestados	Número de encuestados*
Atlántico y Caribe	Angola, Isla de la Ascensión, Isla Azores, Bahamas, Belice, Benín, Brasil, Camerún, Islas Canarias, Cabo Verde, Islas Caimán, Congo, Costa Rica, República Democrática de Congo, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Guyana Francesa, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea Bissau, Honduras, Costa de Marfil, Liberia, Madeira, Mauritania, México, Marruecos, Namibia, Países Bajos, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Príncipe, Santa Elena, Santo Tomé, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Trinidad y Tobago, Estados Unidos continentales	21
Pacífico	Estados Unidos continentales, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Hawai, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Filipinas	10
Mediterráneo	Chipre, Egipto, Grecia, Turquía,	4
Océano Índico	India, Kenia, Malasia	3

\* Es posible que tres de los encuestados trabajen en más que una cuenca oceánica, pero su información no está clara y por eso estaban asignados a una sola cuenca.

fía, estudios secretariales, manejo de sistemas de información, idiomas, derecho y política y turismo.

La experiencia con tortugas marinas se extendió de 1 a 25 años, con un promedio de 9,8 años (desviación estándar ["DE"] =  $\pm 6,8$  años; promedio = 9). De las 35 personas que respondieron, cuatro no sabían de ningún instrumento que aplicaba a sus poblaciones de tortugas marinas, una indicó que no había ningún instrumento internacional para su población y una no mencionó ningún instrumento específico, pero indicó que no son eficaces. Dos personas mencionaron leyes estadounidenses como instrumentos internacionales. Aunque estas leyes no califican como "instrumentos internacionales", han sido incluidas en el análisis debido a su impacto en otros países. El Acuerdo Panamericano y la Clasificación del Libro Rojo de UICN, sugeridos por uno de los encuestados, fueron eliminados del análisis porque no calificaron como instrumentos aplicables. La mayoría de los encuestados (83%) estaban enterados de algún instrumento internacional que se aplicó a su población. En promedio, la gente enumeró 2,5 instrumentos (rango = 0-8; modo = 1;  $n = 34$ ). Había una correlación significativa entre el número de años de experiencia y el número de instrumentos enumerados ( $r^2 = 0.13$ ;  $p = 0.04$ ;  $n = 34$ ). Las personas que enumeraron tres instrumentos o más habían estado, en el promedio, trabajando con tortugas marinas por varios años, y habían trabajado en varios países, y/o tenían experiencia con tres instrumentos o más con diversos aspectos de la conservación de las tortugas marinas.

Como se mencionó anteriormente, las respuestas clasificadas como “tiene potencial”, “sí” o “parcial” fueron clasificadas como evaluaciones positivas. No había una relación entre el número de años de experiencia y el porcentaje de respuestas positivas ( $r^2 = 0,001$ ;  $p = 0,9$ ;  $n = 28$ ). Los datos no ofrecieron la opción para un análisis de la relación entre el nivel de participación de la persona y el número de instrumentos enumerados. No había una tendencia clara, incluso cualitativa, entre el nivel de participación y el número de evaluaciones positivas. Hubo una representación insuficiente de las diferentes áreas geográficas/cuencas de océanos, y la relación entre el área geográfica y el número de instrumentos enumerados y el número de evaluaciones positivas no podía ser tratado.

De los 25 instrumentos citados, los más frecuentemente señalados (Cuadro 2) fueron la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés) y la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS o Convención de Bonn). Solamente tres instrumentos recibieron respuestas de solamente “sí”, pero en cada uno de los tres casos había únicamente una opinión de apoyo. Estos instrumentos fueron el Acuerdo Trilateral para la Cooperación entre Benín, Costa Rica y los Países Bajos,<sup>15</sup> MEXUS- Pacífico<sup>16</sup> y la Directiva de Hábitats.<sup>17</sup> Los dos primeros instrumentos habían sido directamente beneficiosos a los investigadores que los reportaron. La Directiva del Hábitat fue citada solamente por un investigador europeo. De los 25 instrumentos compilados en el Cuadro 2, más instrumentos recibieron por lo menos una respuesta en la categoría de no eficaz (“no”) (17) y menos en las categorías “sí” (10), “tiene potencial” (7), “no sé” (5), “parcialmente eficaz” (5) o “no especificado” (4).<sup>18</sup> El número de instrumentos que recibieron por lo menos una respuesta positiva (“sí”, “tiene potencial” o “parcialmente eficaz”) (16) no excede el número de instrumentos en la categoría de no eficaz (17). Por lo menos 37% de los encuestados había participado en el desarrollo de uno o más instrumentos; con la excepción de dos personas, el involucramiento de todos fue con instrumentos/componentes específicos a las tortugas marinas.

Algunas personas (46%) ofrecieron las siguientes razones para la insuficiente eficacia de los instrumentos internacionales en sus respuestas a las preguntas 2, 3 y 9 (Apéndice I):

- Falta de (a) implementación apropiada porque los instrumentos tienden a llegar a ser burocráticos y separados de la realidad de los países participantes; (b) la infraestructura y la capacidad de controlar a un nivel local y/o regional el comercio ilegal de productos de tortugas y captura furtiva (la venta legal de los huevos de las tortugas en un país anima al comercio ilegal con los países vecinos); y c) incentivos para cumplir con regulaciones;

**Cuadro 2.** Resumen de 25 “instrumentos internacionales” y su percibida eficacia.

Compilado de 29 respuestas del cuestionario (6 otras personas del total de 35 no enlistaron ningún instrumento): Convención de Algeria = Convención africana sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales; Convenio de Barcelona = Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación; Convenio de Berna = Convenio relativo a la Conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa; CDB = Convenio sobre la Diversidad Biológica; CITES = Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; CMS = Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres; Código de Conducta para la Pesca Responsable = aplicable a todas las pesquerías, y también a la captura, procesamiento y el comercio de operaciones de pesquería, las investigación e integración en el manejo de áreas costeras; Acta de Especies en Peligro = una ley de los EE.UU., pero tiene un impacto muy importante con el manejo de la fauna en México y en otras partes; GATT = Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; Directiva de Hábitats = aplicable a los países de la Unión Europea, incluye los procedimientos para la conservación de los hábitats; IAC = Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas; PAM = Plan de Acción del Mediterráneo (diseñado para la protección del ambiente marino del Mediterráneo); MARPOL = Convenio Internacional para prevenir de la contaminación por los buques; Memorándum de Abidján = Memorándum de Entendimiento relativo a las medidas de conservación de las tortugas marinas de la Costa Atlántica de África; MEXUS-Pacífico = acuerdo binacional entre México y Estados Unidos para la conservación de los recursos marinos vivos; MOM = Surinam y Canadá para la Protección de las Especies Migratorias; TLCAN (NAFTA, por sus siglas en inglés) = Tratado de Libre Comercio de América del Norte; Convenio de Nairobi = Convenio para la Protección, la Ordenación y el Desarrollo del Ambiente Marino y Costero de la Región de África Oriental; RAMSAR = Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas; Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces Transzonales = 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 Gestión de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias; Protocolo SPAW = Protocolo relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe; Cooperación Trilateral entre Benín, Costa Rica y los Países Bajos = acuerdo para promover cooperación internacional para la protección de las tortugas marinas; Acuerdo Tripartita = Acuerdo de cooperación para la conservación de las tortugas marinas en la costa caribeña de Costa Rica, Nicaragua y Panamá (diseñado para fortalecer la cooperación entre tres países centroamericanos en la conservación de la tortuga marina); UNCLOS, por sus siglas en inglés, = Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; Ley Pública de los EE.UU 101-162 Sección 609 = una ley de los Estados Unidos que prohíbe camarones desde los países que no utilizan dispositivos excluidores de tortugas (DETs) para proteger las poblaciones de las tortugas marinas. En dos casos, los instrumentos enumerados eran leyes de los EE.UU. y no instrumentos internacionales; sin embargo, para mantener una lista completa de respuestas, estos se incluyeron en el estudio.

Instrumento Internacional	Número de veces citado (% del número total de encuestados)	“Eficacia” (% de respuestas en total para dicho instrumento)					
		Sí	No	Parcial	Tiene Potencial	No sabe	No especificado
CITES	24 (69%)	20,8	37,5	29,2	0	4,2	8,3
CMS	14 (40%)	14,3	35,7	14,3	21,4	0	14,3
Memorándum de Abidján	6 (17%)	33,3	16,7	33,3	0	0	16,7
Convención de Berna	5 (14%)	40	40	20		0	0
Convenio de Barcelona	4 (11%)	50	50	0		0	0

Cuadro 2. (continuación)

Instrumento Internacional	Número de veces citado (% del número total de encuestados)	"Eficacia" (% de respuestas en total para dicho instrumento)					
		Sí	No	Parcial	Tiene Potencial	No sabe	No especificado
IAC	4 (11%)	0	0	0	75	25	0
CDB	4 (11%)	25	50	0	0	0	25
RAMSAR	3 (9%)	33,3	33,3	33,3	0	00	
UNCLOS	3 (9%)	0	33,3	0	33,3	33,3	0
MARPOL	3 (9%)	0	33,3	0	33,3	33,3	0
Acuerdo Tripartita	1 (3%)	0	0	0	100	0	0
Convención de	1 (3%)	0	0	0	0	00	0
Algeria							
MOM	1 (3%)	0	100	0	0	0	0
Protocolo SPAW	1 (3%)	0	100	0	0	0	0
Código de Conducta	1 (3%)	0	100	0	0	0	0
GATT	1 (3%)	0	100	0	0	0	0
TLCNA	1 (3%)	0	100	0	0	0	0
Acuerdo sobre poblaciones de peces transzonales	1 (3%)	0	0	0	100	0	0
Ley Pública de los EE.UU 101-162, Sección 609	1 (3%)	0	100	0	0		0
Acta Especies en Peligro	1 (3%)	0	0	0	100	0	0
Cooperación Trilateral entre Benín, Costa Rica y los Países Bajos	1 (3%)	100	0	0	0	0	0
MEXUS- Pacífico	1 (3%)	100	0	0	0	0	0
PAM	1 (3%)	0	100	0	0	0	0
Convenio de Nairobi	1 (3%)	0	100	0	0	0	
Directiva de Hábitats	1 (3%)	100					
Número de instrumentos que recibieron una o más respuestas en cada categoría*		10	17	5	7	5	4

\* El total de las filas es más que 35 porque algunos encuestados enumeraron más de un instrumento.

- Problemas para encontrar buenas explicaciones de los objetivos, las medidas y las condiciones de convenciones internacionales y traducirlas en un forma-





- to local aplicable y fácilmente comprensible por los oficiales del gobierno y quienes practican la conservación en el campo;
- Falta de integración en las leyes nacionales, a pesar de que el país es un signatario, o redundancia de acuerdos internacionales debido a leyes nacionales altamente eficaces; la confusión entre funcionarios locales de vida silvestre y pesquerías sobre qué es ley o no, también fue mencionada;
  - Incapacidad para juzgar la eficacia de un instrumento internacional porque (a) todavía no había entrado en vigor; (b) acababa de entrar en vigor; (c) la firma del país estaba pendiente; o (d) no había sido aplicado debido a la falta de amenazas, tales como el comercio internacional ilegal;
  - La incapacidad de determinar si el fin del comercio fue debido a la implementación de un instrumento internacional, CITES en este caso, o debido a la declinación de la población y a la “extinción” económica de la población de tortugas que estaba siendo explotada;
  - Los impedimentos a investigaciones auténticas causados por instrumentos como CITES, debido a la falta de distinción administrativa entre el comercio y la investigación.

#### 4. Discusión

Un cierto conocimiento de instrumentos internacionales, en promedio 10 años de trabajo con las tortugas marinas, la amplia experiencia de muchos de los encuestados y la información ofrecida voluntariamente sobre la eficacia de los instrumentos dio cierta validez a las opiniones representadas en las respuestas. No obstante, 17% de los encuestados no listó ningún instrumento internacional, y el promedio total fue solamente 2,5 con la moda de apenas 1. Por otra parte, en dos casos una ley de los Estados Unidos fue nombrada como instrumento internacional, y en un caso los dos instrumentos sugeridos no calificaron. Al mismo tiempo, muchos instrumentos relevantes a un nivel global o por lo menos regional, y directamente relacionados con la conservación de las tortugas marinas y de sus hábitats, no fueron mencionados. Esto indica una cierta falta de información básica sobre el número y la variedad de instrumentos internacionales que están relacionados con la conservación de las tortugas marinas.

La Convención de Bonn (CMS) y la CITES fueron citadas más que los otros instrumentos, probablemente porque aplican a un nivel global a las poblaciones de las tortugas marinas y hay mayor contacto con estos instrumentos. La CITES es bien conocida porque la mayoría de los países aceptan sus principios básicos, y esto constituye el mecanismo legal primario para controlar el comercio de las especies.<sup>19</sup> La CMS es ampliamente reconocida por promover la conservación de las tortugas marinas y la cooperación internacional a través de talleres regionales. Ambos tratados también conducen campañas activas de relaciones públicas. Muchos de los otros instrumentos enumerados en las respuestas son relevantes a un nivel regional o binacional, y por eso, son menos conocidos.

Las respuestas indican que incluso si un país es Parte de uno o más instrumentos internacionales, esto no necesariamente traduce a la conservación ambiental eficaz. Las percepciones de la ineficacia de los instrumentos internacionales indicados por los biólogos y los conservacionistas de las tortugas marinas reflejan las opiniones expresadas por los científicos políticos.<sup>20</sup> En la literatura se proveen varias razones para la ineficacia de los instrumentos internacionales que se concentran en asuntos ambientales.

La implementación eficaz de las leyes internacionales, a diferencia de las leyes domésticas, es perjudicada por la falta de una autoridad soberana para la fiscalización de las regulaciones ambientales<sup>21</sup> (sin embargo, este asunto está más allá del alcance de este trabajo). Mientras que algunos tratados proveen mecanismos para hacer cumplir o para animar la implementación, tal como el arbitraje por la Corte Internacional de Justicia o la Organización Mundial de Comercio, en pocos casos estos mecanismos han sido utilizados en asuntos ambientales. Por lo tanto, los gobiernos tienen pocos incentivos para tratar asuntos transfronterizos y globales porque encuentran pocas obligaciones legales.<sup>22</sup> Hay también una falta de motivación por parte de los gobiernos para tomar acciones sin la seguridad que los Estados vecinos tomarán acciones semejantes.<sup>23</sup> La falta de cooperación entre países a largo plazo sólo puede resultar en la “tragedia de los comunes”,<sup>24</sup> donde los recursos compartidos están explotados en exceso para ganancia privada y destruidos.

La eficacia de los instrumentos internacionales también dependerá de sus diseños y metas y también de factores externos tales como el cambio de situaciones políticas y/o ambientales. Los Estados pueden firmar tratados debido a la presión internacional e intereses domésticos, pero el cumplimiento puede fracasar debido a la incapacidad administrativa para implementar el tratado. Este fracaso puede ser debido a incertidumbres sobre la gravedad de los problemas ambientales, la educación y el entrenamiento insuficiente de burócratas y/o la falta de recursos económicos para invertir en la tecnología requerida para la conformidad con el instrumento.<sup>25</sup> La voluntad política para implementar un instrumento es claramente esencial. En algunos casos, los Estados pueden conformarse solamente con las provisiones que están en sus intereses inmediatos, mientras que violan otras.<sup>26</sup>

También parece que se ha aumentado la desilusión con las políticas internacionales porque no incorporan ni responden a las necesidades y a las preferencias locales.<sup>27</sup> Los acuerdos internacionales pueden representar con eficacia solamente el denominador común más bajo de intereses comunes/compartidos entre países disímiles.<sup>28</sup> Muchas veces, los instrumentos internacionales pueden proveer solamente un marco que necesita ser suplido por medidas exactas prescritas por el país.<sup>29</sup> La exitosa conservación de la calidad ambiental y la biodiversidad requiere la consideración de los componentes biológicos, sociales, políticos, económicos, culturales y filosóficos fundamentales de cada país. Algunos encuestados (11,4%) indicaron que los mejores resultados vienen de los proyectos y las investigaciones de escala reducida, y que las leyes nacionales han sido más eficaces en promover la

conservación y estabilización de las poblaciones de tortugas marinas que los instrumentos internacionales.

Los resultados de este estudio indican que un componente importante para promover la implementación local de los contratos internacionales es el trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Hay un cuerpo enorme de literatura que se ocupa del papel de las ONGs, y esta discusión está más allá del alcance de este trabajo; sin embargo, se anotarán algunos asuntos importantes.

Durante los 30 años pasados, las ONGs han tenido un impacto poderoso en los gobiernos nacionales, las organizaciones intergubernamentales y las negociaciones en acuerdos internacionales ambientales.<sup>30</sup> Independientes de muchas de las restricciones que enfrentan las agencias estatales, las ONGs pueden emprender investigaciones, adquirir y manejar propiedades, promover la cobertura de los medios sobre asuntos ambientales y generar la participación comunitaria en la protección del ambiente.<sup>31</sup> A un nivel nacional, las ONGs pueden influenciar el proceso electoral, trabajar con funcionarios elegidos, cabildear y organizar protestas públicas, litigar y vigilar la implementación de leyes ambientales, proveer la información necesaria para tomar decisiones, intentar cambiar e influenciar instituciones gubernamentales y el proceso político.<sup>32</sup> Por ejemplo, el exitoso desarrollo de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas estuvo íntimamente conectado al apoyo activo y sostenido ofrecido por una red regional de gente que trabaja fuera de los gobiernos.<sup>33</sup> Sin embargo, es importante mencionar que mientras las ONGs tienen muchas ventajas claras sobre las organizaciones gubernamentales, no se están sugiriendo como la única panacea; hay cada vez más literatura que documenta las desventajas muy serias con ONGs bajo ciertas circunstancias.<sup>34</sup>

Es necesaria mayor cooperación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para traducir y adaptar los instrumentos con eficacia a la política nacional y local y para exigir su implementación. Algunos autores han sugerido que para promover la colaboración multilateral, las iniciativas deben enfocarse en la conservación de las tortugas marinas en la región especificada y evitar obstáculos tales como geopolítica, tarifas, soberanía y seguridad nacional.<sup>35</sup> También se ha recomendado un acuerdo mutuo de cooperación por los grupos de conservación o entre los proyectos de las tortugas marinas que son financiados por el Estado.<sup>36</sup> Un encuestado sugirió que los fondos para la implementación de los instrumentos internacionales sean incluidos en el proceso de desarrollo del instrumento y que se hagan disponibles estos fondos a las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales para hacer cumplir la implementación. La integración de un plan de conservación regional en un acuerdo intergubernamental existente puede ser otra manera de aliviar el asunto del financiamiento.<sup>37</sup>

Es importante recordar que ningún acuerdo internacional podría llegar a ser perfecto,<sup>38</sup> y que muchas veces sus ventajas políticas no están claramente entendidas ni apreciadas por los biólogos y los conservacionistas. Sin embargo, pueden tener un

impacto beneficioso. Algunos de los aspectos más positivos de los instrumentos internacionales expresados por los encuestados incluyeron:

- El uso por grupos locales de conservación como influencia para transmitir importantes puntos a la gente e instituciones acerca de las necesidades de conservación de tortugas marinas;
- Promoción de la protección de la playa y del acuerdo entre países;
- Posibilidades de apoyar la posición legal de conservacionistas y de biólogos;
- La capacidad de aumentar la importancia de los asuntos sobre las tortugas marinas en las agendas nacionales;
- La capacidad de aumentar la presión sobre gobiernos para que hagan algo al respecto y promover discusiones entre gobiernos;
- El crecimiento de posibilidades de financiamiento.

Dado que las tortugas marinas migran entre países y en alta mar y son recursos compartidos, los instrumentos internacionales son herramientas esenciales para la promoción a largo plazo y a gran escala de su conservación. Por lo tanto, estas iniciativas multilaterales no se pueden desechar simplemente por su percibida ineficacia indicada por los resultados de este estudio. Quizás el énfasis está en la necesidad de cambiar de una producción de más instrumentos a la maximización del potencial y la influencia de los instrumentos ya existentes.<sup>39</sup>

En conclusión, aunque este estudio representa una fracción de la comunidad de personas que trabajan con las tortugas marinas y no se dirige específicamente a investigadores familiarizados con las complejidades de los instrumentos internacionales, sí cubre un área geográfica suficientemente grande y transmite percepciones sobre los instrumentos internacionales entre una amplia diversidad de la gente que trabaja íntimamente con las tortugas marinas. Las opiniones expresadas aquí enfatizan que un mayor sentido de responsabilidad, esfuerzo de concientización y conocimiento del asunto son requeridos por parte de las ONGs así como los biólogos y los conservacionistas de las tortugas marinas para influenciar y promover beneficios de los regímenes internacionales para lograr la cooperación.

Hay una necesidad clara de evaluar la eficacia de los instrumentos internacionales, aunque es posible que no haya un método simple para hacerlo. Si el nivel de conocimiento sobre un instrumento da una cierta indicación de su nivel de impacto, posiblemente los resultados presentados aquí puedan proveer una indicación útil.

## Apéndice I. Cuestionario sobre instrumentos internacionales y la conservación de las tortugas marinas

- (1) ¿En cuál/cuáles país/países está actualmente trabajando con las tortugas marinas?
- (2) ¿Cuáles instrumentos internacionales están relacionados en su trabajo con las tortugas marinas y/o con las tortugas marinas en su área? Por favor, enumere los nombres de cada instrumento y explique brevemente –en una oración o dos– cómo están relacionados.
- (3) ¿Qué tan eficaces han sido los instrumentos antedichos a la conservación de las tortugas marinas en su país/en su playa/en su programa? Describa brevemente por favor.
- (4) ¿Cuáles son los objetivos o los métodos principales de su trabajo con las tortugas marinas? (conservación costera, participación comunitaria, ecoturismo, educación ambiental, manejo de las pesquerías, administración del parque, investigación, entrenamiento, otros [describa por favor])
- (5) ¿Cuál ha sido su nivel de interacción con las tortugas marinas? (administrador, representante de la comunidad, estudiante de postgrado, investigador principal, profesor, encargado de proyecto, administrador de ONG, administrador de parque, investigador, voluntario, otra [describa por favor])
- (6) ¿Cuántos años ha estado trabajando con las tortugas marinas?
- (7) ¿En cuál disciplina tiene su capacitación formal? (Biología, negocios, turismo, Derecho, Política, Sociología/Antropología, otra [describa por favor])
- (8) Por favor enumere cualquier instrumento con el cual usted ha estado involucrado directamente y en qué fase (conceptualización, desarrollo, negociación intergubernamental, promoción, implementación, informes anuales, financiamiento, acciones legales, acciones judiciales, otros [describa por favor])
- (9) Si usted tiene cualquier otro comentario que cree que sea pertinente a este cuestionario, por favor déjeme saber.

### Reconocimientos

Me gustará dar las gracias a todos quienes respondieron al cuestionario y a J. Frazier por su ayuda y ánimo. Muchas gracias a S. Tröeng, J. Seminoff, B. Riewald, G. Pryor y tres revisores anónimos por sus comentarios sobre el manuscrito.

### Notas

- 1 N.J. Vig, *Introduction: Governing the International Environment*, en *THE GLOBAL ENVIRONMENT, INSTITUTIONS, LAW & POLICY* 1, 1 (N.J. Vig and R.S. Axelrod, eds., 1999).
- 2 J.G. Frazier, *International Instruments (Accords, Agreements, Conventions, Resolutions, Treaties, Etc.) that are Relevant to the Conservation of Marine Turtles and Marine Turtle Habitats in the Western Hemisphere*. No publicado.

- 3 M. Faure y J. Lefevere, *Compliance with International Agreements*, en THE GLOBAL ENVIRONMENT, INSTITUTIONS, LAW & POLICY 138 (N.J. Vig and R.S. Axelrod, eds., 1999).
- 4 Ron J. Johnston, *Laws, States and Super-states: International Law and the Environment*, 12 APPL. GEOGR. 212 (1992); M. S. Soroos, *Global Institutions and the Environment: An Evolutionary Perspective*, en THE GLOBAL ENVIRONMENT, INSTITUTIONS, LAW, & POLICY 27, 47 (N.J. Vig and R.S. Axelrod, eds., 1999).
- 5 Para más información sobre el registro de tratados con las Naciones Unidas acceda a: <<http://untreaty.un.org/English/TreatyHandbook/toc.htm>>.
- 6 E.B. Weiss, *The Emerging Structure of International Environmental Law*, en THE GLOBAL ENVIRONMENT, INSTITUTIONS, LAW & POLICY 98, 110-111 (N.J. Vig and R.S. Axelrod, eds., 1999).
- 7 J.R. Twiss, *Preface*, en THE MARINE MAMMAL COMMISSION COMPENDIUM OF SELECTED TREATIES, INTERNATIONAL AGREEMENTS, & OTHER RELEVANT DOCUMENTS ON MARINE RESOURCES, WILDLIFE, & THE ENVIRONMENT: SECOND UPDATE xvii (H. Weiskel *et al.*), compilers, 2000).
- 8 D. Hykle, *Tratados Internacionales de Conservación*, en TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN Y MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS 261 (Karen L. Eckert *et al.*, eds. 1999); Frazier, *supra* nota 2.
- 9 2000 UICN Comisión para la Supervivencia de las Especies, en <<http://www.redlist.org>>.
- 10 J. G. Frazier, *Building Support for Regional Sea Turtle Conservation in ASEAN and the Asian Region: Learning from the Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, en SEA TURTLES OF THE INDO-PACIFIC 279 (N. Pilcher and G. Ismail, eds., 2000).
- 11 A.B. Bolten *et al.*, *Transatlantic Developmental Migrations of Loggerhead Sea Turtles Demonstrated by mtDNA Sequence Analysis*, 8 ECOL. APPL. 6 (1998).
- 12 Frazier, *supra* nota 10.
- 13 Soroos, *supra* nota 4.
- 14 Véase <<http://www.utexas.edu/cc/stat/software/spss/>>.
- 15 B.H.J.D. Oosting and W.E.J. Hoekert, *Protección de Tortugas Marinas a través de fronteras*. NOTICIERO DE TORTUGAS MARINAS 93, 43-44 (2001).
- 16 Permite colaboración directa y distribución de recursos pesqueros en el Pacífico entre los EE.UU. y México. Se puede encontrar más información sobre este tema en: <<http://www.semarnap.gob.mx/dgplaneacion/agenda21/oceans.htm>>. [El sitio actual de la entidad encargada de los temas de pesca es: <<http://www.inp.sagarpa.gob.mx/>>; nota de la traductora].
- 17 Aplicable a los países de la Unión Europea, porque prevé los procedimientos para la conservación de los hábitats. Se puede encontrar más información en: <<http://www.ecnc.nl/doc/europe/legislat/habidire.html>>.
- 18 La suma de estas categorías es más que 35 porque algunos encuestados enumeraron más de un instrumento.
- 19 S.M. Wells and J.G. Barzdo, *International Trade in Marine Species: Is CITES a Useful Control Mechanism*, 19 COAST. MGT. 151 (1991).
- 20 J. McCormick, *The Role of Environmental NGOs in International Regimes*, en THE GLOBAL ENVIRONMENT, INSTITUTIONS, LAW, & POLICY 52 (N.J. Vig and R.S. Axelrod, eds., 1999); Soroos, *supra* nota 4.
- 21 Johnston, *supra* nota 4, en 213; A.E. Boyle, *Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law Through International Institutions*. 3 J. ENVTL. LAW. 229-245 (1991); McCormick, *supra* nota 20.
- 22 *Id.*
- 23 *Id.*
- 24 G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, 162 SCI. 1243-1248 (1968).
- 25 Faure y Lefevere, *supra* nota 3, en 142; McCormick, *supra* nota 20.
- 26 Faure y Lefevere, *supra* nota 3, en 141.
- 27 Soroos, *supra* nota 4, en 48.

- 28 *Id.* en 47.
- 29 P.W. Birnie y A.E. Boyle. INTERNATIONAL LAW & THE ENVIRONMENT 13 (1993).
- 30 McCormick, *supra* nota 20, en 68.
- 31 *Id.*, en 53-78.
- 32 *Id.*
- 33 Frazier, *supra* nota 10, en 294.
- 34 J.G. Frazier, *The "Yucatán" Syndrome: Its Relevance to Biological Conservation and Anthropological Activities* en RIGHTS, RESOURCES, CULTURE & CONSERVATION IN THE LAND OF THE MAYA 225 (B.B. Faust, E.N. Anderson, y. J.G. Frazier, eds., 2004).
- 35 R.B. Trono y R.V. Salm, *Cooperation Regional*, en TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN Y MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS 224-225 (K.L. Eckert, K.A. Bjorndal, F.A. Abreu-Grobois y M. Donnelly, eds., 1999).
- 36 *Id.*, en 225.
- 37 *Id.*
- 38 Frazier, *supra* nota 10, en 295.
- 39 Faure y Lefevere, *supra* nota 3.





**TEXTOS DE ALGUNOS INSTRUMENTOS  
PERTINENTES A LA CONSERVACIÓN  
DE LAS TORTUGAS MARINAS**



# **MEMORÁNDUM DEL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE FILIPINAS Y EL GOBIERNO DE MALASIA SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DEL ÁREA PROTEGIDA PATRIMONIAL DE LAS ISLAS TORTUGA**

El Memorándum del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Filipinas y el Gobierno de Malasia sobre el Establecimiento del Área Protegida Patrimonial de las Islas Tortuga, o el Acuerdo “TIHPA” (por sus siglas en inglés), se produjo como seguimiento a las recomendaciones del Primer Simposio-Taller sobre la Conservación de la Tortuga Marina, celebrado en Manila, Filipinas del 6 al 10 de diciembre de 1993 (véase a A. Nacu, R. Trono, J.A. Palma, D. Torres y F. Agas, Jr. (eds.), *PROCEEDINGS OF THE FIRST ASEAN SYMPOSIUM-WORKSHOP ON MARINE TURTLE CONSERVATION*, Fondo Mundial para la Naturaleza, Manila, Filipinas, vii + 256 pp. [1994]). Este acuerdo bilateral entre el Gobierno de Filipinas y el Gobierno de Malasia se dio en Manila, el 31 de Mayo de 1996. Este documento fue proporcionado por el Proyecto de Conservación de Pawikan, el programa nacional de tortuga marina de Filipinas, la Oficina de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (PAWB, por sus siglas en inglés), del Departamento del Ambiente y Recursos Naturales (DENR, por sus siglas en inglés), Gobierno de las Filipinas. El texto del MdA está disponible en <http://www.oneocean.org/> [TURTLES ON LINE] [first trans-frontier protected area for sea turtles in the world] [bilateral agreement]. [El actual sitio web para acceder al texto original es: <[http://oneocean.org/ambassadors/track\\_a\\_turtle/tihpa/moa.html](http://oneocean.org/ambassadors/track_a_turtle/tihpa/moa.html)>; nota de la traductora].

*Traducción no oficial al español*

**Memorándum del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Filipinas  
y el Gobierno de Malasia sobre el Establecimiento del Área Protegida  
Patrimonial de las Islas Tortuga**

El Gobierno de la República de Filipinas y el Gobierno de Malasia, de aquí en adelante mencionados conjuntamente como “PARTES” y cada uno como “PARTE”;  
**RECONOCIENDO** el significado de las Islas Tortuga como área tradicional de anidación de las tortugas verde (*Chelonia mydas*) y carey (*Eretmochelys imbricata*);

**TOMANDO EN CUENTA** que esfuerzos eficaces de conservación no se pueden realizar independientemente a nivel nacional y que los esfuerzos bilaterales son necesarios para asegurar la supervivencia de tortugas marinas a largo plazo en esta parte de la región;

**DESEANDO** manejar y proteger conjuntamente los únicos principales hábitats y población que se quedan de tortugas verdes en la región de Asia Sur Oriental a través de un enfoque unificado en la formulación y consecución de las estrategias/objetivos de manejo y protección;

**HAN CONVENIDO LO SIGUIENTE:**

**Artículo I**  
**Ubicación**

Conforme a sus leyes respectivas, las **PARTES** contratantes acuerdan por este medio establecer el Área Protegida Patrimonio de las Islas Tortuga (TIHPA) formada por seis islas designadas por Filipinas: Boaan, Langaan, Great Bakkungaan, Lihiman, Taganak y Baguan; y tres islas designadas por Malasia: Palau Selingaan, Palau Gulisaan y Palau Bakkungaan Kechil, con sus coordenadas correspondientes:

ISLAS	Latitud N	Longitud E
Boaan	6° 17' 16"	118° 04' 42"
Langaan	6° 12' 27"	118° 08' 59"
Great Bakkungaan	6° 11' 13"	118° 07' 15"
Lihiman	6° 14' 02"	118° 04' 09"
Taganak	6° 04' 38"	118° 19' 00"
Baguan	6° 06' 07"	118° 26' 58"
Pulau Selingaan	6° 11' 00"	118° 04' 00"
Pulau Bakkungaan Kechil	6° 10' 18"	118° 06' 00"
Pulau Gulisaan	6° 09' 00"	118° 03' 00"

**Artículo II**  
**Propósito**

1. Conforme a sus leyes respectivas, las **PARTES** contratantes manejarán y protegerán conjuntamente el Área Protegida, Patrimonio de las Islas Tortuga como santuario de las tortugas verde y Carey. Las **PARTES** contratantes se esforzarán para desarrollar un programa integrado de manejo que destaque, como mínimo, lo siguiente:
  - 1.1 Implementación de un enfoque integrado y uniforme para la conservación y la investigación que se orienta hacia el sabio manejo del TIHPA;

- 1.2 Establecimiento de una base de datos centralizada y una red de información sobre tortugas marinas;
  - 1.3 Desarrollo de programas apropiados de concientización de información dirigidos principalmente hacia los habitantes de las Islas Tortuga sobre la conservación de tortugas marinas y la protección de sus hábitats;
  - 1.4 Implementación de un programa de manejo conjunto del recurso tortuga marina;
  - 1.5 Desarrollo e implementación de un programa de entrenamiento y desarrollo para el personal del TIHPA; y
  - 1.6 Desarrollo y realización de programas de ecoturismo.
2. Las **PARTES** contratantes adoptarán un Programa de Conservación e Investigación de Tortugas compuesto por actividades incluidas, pero no limitadas, a las que aparecen en el Anexo A.

### Artículo III

#### Comité de Manejo Conjunto

1. El Comité de Manejo Conjunto del TIHPA (de aquí en adelante citado como el **Comité**) se establece por este medio para implementar los propósitos especificados en el Artículo II de este Acuerdo.
2. El **Comité** estará integrado por cinco miembros de cada **PARTE** contratante. Los representantes pueden estar acompañados por uno o más expertos y asesores quienes pueden venir de organizaciones no gubernamentales involucradas en la conservación de tortugas marinas.
3. El **Comité** actuará como el cuerpo que elabora las políticas del TIHPA y puede coordinar/colaborar con organizaciones internacionales involucradas en la conservación de las tortugas marinas para la realización de los propósitos de este Acuerdo.
4. Los representantes de cada **PARTE** contratante al Comité estudiarán y recomendarán a sus autoridades respectivas la promulgación de tales leyes que pueden ser necesarias para perseguir el propósito de este Acuerdo.
5. El **Comité** rendirá informes periódicos a la Comisión Conjunta de Filipinas-Malasia para la Cooperación Bilateral.

### Artículo IV

#### Agencia de Implementación

Cada **PARTE** contratante designará una Agencia de Implementación apropiada para hacer cumplir, implementar y dar seguimiento a las políticas, leyes, reglas y regulaciones formuladas para el manejo y protección del TIHPA.

**Artículo V****Coordinación y Vínculos**

1. El **Comité** se reunirá por lo menos una vez al año en las fechas que serán acordadas por las **PARTES** contratantes.
2. La Agencia de Implementación de cada **PARTE** contratante mantendrá comunicación activa con las otras para asegurar el efectivo cumplimiento e implementación de políticas y programas según lo convenido por el **Comité**.
3. Cada **PARTE** contratante alternativamente organizará las reuniones del **Comité**.

**Artículo VI****Financiamiento**

1. A través del financiamiento y la asistencia técnica de agencias donantes y de organizaciones no gubernamentales, el **Comité** formulará una Estrategia de Financiamiento Sostenible (SFS, por sus siglas en inglés) tal como el establecimiento y administración de un Fondo Ambiental de Garantía o Fondo Fiduciario para apoyar su programa, actividades y operaciones.
2. Cada **PARTE** contratante será responsable de la administración de los fondos asignados para sus actividades respectivas en el cumplimiento de los programas del TIHPA.

**Artículo VII****Leyes Nacionales y Regulaciones**

1. Los asuntos o temas no cubiertos por las disposiciones precedentes estarán sujetos a las respectivas leyes nacionales y regulaciones de las **PARTES** contratantes.
2. Nada en este acuerdo modificará cualquier acuerdo existente entre el Gobierno de Filipinas y el Gobierno de Malasia.

**Artículo VIII****Interpretación y Aplicación**

Las **PARTES** contratantes resolverán cualquier diferencia que se presente en la interpretación y aplicación de este Acuerdo mediante la consulta mutua. Sin embargo, en los casos donde las diferencias no se puedan resolver a través de la consulta, el asunto será referido a la Comisión Conjunta de Filipinas-Malasia para la Cooperación Bilateral para su resolución.

## **Artículo IX**

### **Enmienda**

Este Acuerdo se puede enmendar en cualquier momento por acuerdo mutuo de ambas PARTES contratantes, con tal que tales enmiendas no perjudiquen la ejecución y la implementación de contratos, proyectos y programas existentes.

## **Artículo X**

### **Entrada en vigor**

Este Acuerdo entrará en vigor en la fecha del intercambio de las notas diplomáticas que indiquen que los requisitos legales y las formalidades bajo las respectivas leyes de las PARTES contratantes hayan sido completados.

EN FE DE LO CUAL, los representantes debidamente autorizados del Gobierno de la República de Filipinas y del Gobierno de Malasia han firmado este Memorándum de Acuerdo.

DADO en Manila, el 31 de Mayo de 1996, en cuatro originales, dos de cada uno en los idiomas malayo e inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos.

En caso de interpretación divergente de los textos en malayo e inglés, el texto en inglés prevalecerá.

Para y a nombre del  
Gobierno de Filipinas  
Hon. Domingo L. Siason, Jr.

Sec., Dep. de Relaciones Exteriores

Para y a nombre del  
Gobierno de Malasia  
Yb. Datuk Abdullah Haji Ahmad  
Badawi

Ministro de Relaciones Exteriores

## **Anexo A**

**Programas de conservación e investigación para el Área Protegida Patrimonial de las Islas Tortuga**

### **I. PROGRAMA DE CONSERVACIÓN Y MANEJO DE TORTUGAS**

1. Protección del hábitat de anidación.
2. Prohibición de excavación de arena y coral.
3. Protección y rehabilitación de la vegetación de la playa.
4. Actividades de limpieza de la playa.
5. Protección de las tortugas adultas.

6. Prohibición del uso de los artes de pesca que contribuyen a la mortalidad o al disturbio de tortugas dentro del TIHPA.
7. Cubrimiento de luces de las construcciones.
8. Protección contra las principales formas de contaminación que pudieran poner en peligro a las tortugas.
9. Formulación de un Plan de Manejo Conjunto para el TIHPA.

## II. PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y SEGUIMIENTO

1. Estado de la población y distribución.
2. Manejo de la cosecha de tortugas.
3. Dinámica del comercio de huevos de tortuga.
4. Análisis del ADN.
5. Determinación de la proporción sexual en crías eclosionadas ex situ.
6. Marcado de tortugas.
7. Evaluación conjunta ecológica y de recursos.
8. Evaluación conjunta socio-cultural económica y de oportunidades de inversión.



# LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS

La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas o “IAC” (por sus siglas en inglés) fue adoptada en el Salvador, Bahía, Brasil, el 5 de Septiembre de 1996, y entró en vigor el 2 de Mayo del 2001 (véase J. Frazier, *Building Support for Regional Sea Turtle Conservation In Indian Ocean Region: Learning from The Inter American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles*, en SEA TURTLES OF THE INDO-PACIFIC: RESEARCH, MANAGEMENT AND CONSERVATION 277 [ N. Pilcher and G. Ismail, eds., 2000]). La República de Venezuela es el Depositario, y a la fecha de esta publicación [en inglés] hay nueve Partes (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Honduras, México, Países Bajos, Perú y Venezuela) y tres Signatarios (Belice, Nicaragua y Uruguay).<sup>α</sup> El texto del tratado está disponible en el NOTICIERO DE TORTUGAS MARINAS 78: 13 (1997); <<http://www.seaturtle.org/iac/convention.shtml>>; [la versión en castellano se encuentra en: <<http://www.seaturtle.org/iac/castellano/convencion.shtml>>; nota de la traductora]; y H. Weiskel, R.L. Wallace and M. Boness (compiladores) THE MARINE MAMMAL COMMISSION COMPENDIUM OF SELECTED TREATIES, INTERNATIONAL AGREEMENTS, AND OTHER RELEVANT DOCUMENTS ON MARINE RESOURCES, WILDLIFE, AND THE ENVIRONMENT: SECOND UPDATE, 324-334 (2000).

*Versión original en español*

## Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas

### Preámbulo

Las Partes en esta Convención:

*Reconociendo* los derechos y deberes de los Estados establecidos por el derecho internacional, tal como se reflejan en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 del diciembre de 1982, con respecto a la conservación y ordenación de los recursos marinos vivos;

*Inspirados* en los principios contenidos en la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo;

*Considerando* los principios y recomendaciones contenidos en el Código de Conducta para la Pesca Responsable, adoptado por la Conferencia de la Organización

de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en su 28a. Sesión de 1995.

*Recordando* que en el Programa 21, adoptado en 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se reconoce la necesidad de proteger y recuperar las especies marinas en peligro y conservar sus hábitats;

*Entendiendo* que, de acuerdo a los datos científicos más fidedignos disponibles, especies de tortugas marinas en el continente americano se encuentran amenazadas o en peligro, y que algunas de esas especies pueden afrontar un riesgo inminente de extinción;

*Convencidos* de la importancia de que los Estados de este continente adopten un acuerdo para afrontar tal situación mediante un instrumento que, al mismo tiempo, facilite la participación de Estados de otras regiones interesados en la protección y conservación de las tortugas marinas a nivel mundial, teniendo en cuenta el amplio patrón migratorio de esas especies;

*Reconociendo* que las tortugas marinas están sujetas a captura, daño o mortalidad como consecuencia directa o indirecta de actividades humanas;

*Considerando* que las medidas de ordenación de la zona costera son indispensables para proteger las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats;

*Conscientes* de las particularidades ambientales, socioeconómicas y culturales de los Estados del continente americano;

*Reconociendo* que las tortugas marinas migran a través de extensas áreas marinas y que su protección y conservación requieren la cooperación y coordinación entre los Estados dentro del área de distribución de tales especies;

*Reconociendo* también los programas y acciones que actualmente llevan a cabo algunos Estados para la protección y conservación de las tortugas marinas y de sus hábitats;

*Deseando* establecer, a través de esta Convención, las medidas apropiadas para la protección y conservación de las especies de tortugas marinas y de sus hábitats a lo largo de su área de distribución en el continente americano;

Han acordado lo siguiente:

## **Artículo I**

### **Términos empleados**

Para los propósitos de esta Convención:

1. Por “tortuga marina” se entiende cualquiera de las especies enumeradas en el Anexo I.
2. Por “hábitat de tortugas marinas” se entiende todos los ambientes acuáticos y terrestres utilizados por ellas durante cualquier etapa de su ciclo de vida.
3. Por “Partes” se entiende los Estados que hayan consentido en obligarse por esta Convención y respecto de los cuales la Convención esté en vigor.

4. Por “Estados en el continente americano” se entiende los Estados de América Septentrional, Central y Meridional y del Mar Caribe, así como otros Estados que tienen en esta región territorios continentales o insulares.

## **Artículo II**

### **Objetivo**

El objetivo de esta Convención es promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de los hábitats de los cuales dependen, basándose en los datos científicos más fidedignos disponibles y considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de las Partes.

## **Artículo III**

### **Área de aplicación de la Convención**

El área de aplicación de esta Convención, en adelante “el área de la Convención”, abarca el territorio terrestre de cada una de las Partes en el continente americano, así como las áreas marítimas del Océano Atlántico, el Mar Caribe y el Océano Pacífico, respecto a los cuales cada una de las Partes ejerce soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción sobre los recursos marinos vivos, de acuerdo con el derecho internacional, tal como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

## **Artículo IV**

### **Medidas**

1. Cada Parte tomará las medidas apropiadas y necesarias, de conformidad con el derecho internacional y sobre la base de los datos científicos más fidedignos disponibles, para la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de sus hábitats:
  - a. En su territorio terrestre y en las áreas marítimas respecto a las cuales ejerce soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción, comprendidos en el área de la Convención;
  - b. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo III, en áreas de alta mar, con respecto a las embarcaciones autorizadas a enarbolar su pabellón.
2. Tales medidas comprenderán:
  - a. La prohibición de la captura, retención o muerte intencionales de las tortugas marinas, así como del comercio doméstico de las mismas, de sus huevos, partes o productos;

- b. El cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) en lo relativo a tortugas marinas, sus huevos, partes o productos.
  - c. En la medida de lo posible, la restricción de las actividades humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas marinas, sobre todo durante los períodos de reproducción, incubación y migración;
  - d. La protección, conservación y, según proceda, la restauración del hábitat y de los lugares de desove de las tortugas marinas, así como el establecimiento de las limitaciones que sean necesarias en cuanto a la utilización de esas zonas mediante, entre otras cosas, la designación de áreas protegidas, tal como está previsto en el Anexo II;
  - e. El fomento de la investigación científica relacionada con las tortugas marinas, con sus hábitats y con otros aspectos pertinentes, que genere información fidedigna y útil para la adopción de las medidas referidas en este Artículo;
  - f. La promoción de esfuerzos para mejorar las poblaciones de tortugas marinas, incluida la investigación sobre su reproducción experimental, cría y reintroducción en sus hábitats con el fin de determinar la factibilidad de estas prácticas para aumentar las poblaciones, evitando ponerlas en riesgo;
  - g. La promoción de la educación ambiental y la difusión de información, con miras a estimular la participación de las instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y del público en general en cada Estado, en particular de las comunidades involucradas en la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de sus hábitats;
  - h. La reducción al mínimo posible de la captura, retención, daño o muerte incidentales de las tortugas marinas durante las actividades pesqueras, mediante la regulación apropiada de esas actividades, así como el desarrollo, mejoramiento y utilización de artes, dispositivos o técnicas apropiados, incluidos los dispositivos excluidores de tortugas (DETs) de conformidad con lo dispuesto en el Anexo III, y la correspondiente capacitación, de acuerdo con el principio del uso sostenible de los recursos pesqueros;
  - i. Cualquier otra medida, conforme con el derecho internacional, que las Partes juzguen pertinente para lograr el objetivo de esta Convención.
3. Con respecto a tales medidas:
- a. Cada una de las Partes podrá permitir excepciones al inciso 2(a) para satisfacer necesidades económicas de subsistencia de comunidades tra-

dicionales, teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité Consultivo establecido de conformidad con el Artículo VII, siempre y cuando dichas excepciones no menoscaben los esfuerzos para lograr el objetivo de la presente Convención. Al hacer tales recomendaciones, el Comité Consultivo considerará, entre otras cosas, el estado de las poblaciones de las tortugas marinas en cuestión, el punto de vista de cualquiera de las Partes en relación a dichas poblaciones, los impactos sobre tales poblaciones a nivel regional, y los métodos usados para el aprovechamiento de huevos o tortugas marinas para cubrir dichas necesidades;

- b. La Parte que permite dicha excepción deberá:
    - i) establecer un programa de manejo que incluya límites en los niveles de captura intencional;
    - ii) incluir en su informe anual, a que se refiere el Artículo XI, la información relativa a dicho programa de manejo.
  - c. Las Partes podrán establecer, por acuerdo entre ellas, planes de manejo de alcance bilateral, subregional o regional;
  - d. Las Partes podrán, por consenso, aprobar las excepciones a las medidas establecidas en los incisos (c) al (i) del párrafo 2, cuando circunstancias especiales así lo requieran, siempre y cuando dichas excepciones no menoscaben los esfuerzos para lograr el objetivo de la presente Convención.
4. Cuando se identifique una situación de emergencia que menoscabe el logro del objetivo de esta Convención y que requiera una acción colectiva, las Partes considerarán la adopción de medidas oportunas y adecuadas para hacer frente a esa situación. Esas medidas serán de carácter temporal y deberán basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles.

## Artículo V

### Reuniones de las Partes

- 1. Durante los 3 primeros años siguientes a la entrada en vigor de esta Convención, las Partes celebrarán una reunión ordinaria al menos una vez al año para considerar asuntos relativos a la aplicación de las disposiciones de la Convención. Posteriormente, las Partes celebrarán una reunión ordinaria al menos una vez cada 2 años.
- 2. Las Partes podrán celebrar también reuniones extraordinarias cuando lo estimen necesario. Tales reuniones serán convocadas a petición de cualquiera de las Partes, siempre que la petición sea apoyada por la mayoría de ellas.

3. En tales reuniones las Partes deberán, entre otros:
  - a. Evaluar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención;
  - b. Examinar los informes y considerar las recomendaciones del Comité Consultivo y del Comité Científico, establecidos de conformidad con los Artículos VII y VIII, sobre la aplicación de esta Convención;
  - c. Adoptar las medidas adicionales de conservación y ordenación que se consideren apropiadas para lograr el objetivo de la Convención. Si las Partes lo estimasen necesario, esas medidas podrán ser incorporadas en un anexo de la presente Convención;
  - d. Considerar y, en su caso, adoptar enmiendas a esta Convención de conformidad con el Artículo XXIV;
  - e. Examinar los informes de actividades y sobre asuntos financieros que presente el Secretariado, si éste fuera establecido.
4. En su primera reunión las Partes deberán adoptar las reglas de procedimiento aplicables a las reuniones de las Partes, así como a las del Comité Consultivo y del Comité Científico y considerarán otros asuntos relativos a estos Comités.
5. Las decisiones de las reuniones de las Partes deberán ser adoptadas por consenso.
6. Las Partes podrán invitar a participar en sus reuniones, con carácter de observador, y en las actividades a que se refiere esta Convención a otros Estados interesados y a las organizaciones internacionales pertinentes, así como al sector privado y al sector productivo, y a las instituciones científicas y organizaciones no gubernamentales de reconocida experiencia en asuntos relacionados con la Convención.

#### **Artículo VI**

##### **Secretariado**

1. En su primera reunión, las Partes considerarán el establecimiento de un Secretariado con las siguientes funciones:
  - a. Prestar asistencia para la convocatoria y organización de las reuniones a que se refiere el Artículo V;
  - b. Recibir de las Partes los informes anuales a que se refiere el Artículo XI, y ponerlos a disposición de las demás Partes y de los Comités Consultivo y Científico;
  - c. Publicar y difundir las recomendaciones y decisiones adoptadas en las reuniones de las Partes, de conformidad con las reglas de procedimiento que las mismas adopten;

- d. Difundir y promover el intercambio de informaciones y materiales educativos sobre los esfuerzos desarrollados por las Partes, con el objeto de incrementar la conciencia pública sobre la necesidad de proteger y conservar las tortugas marinas y sus hábitats, simultáneamente con el mantenimiento de la rentabilidad económica de las diversas operaciones de pesca artesanal, comercial y de subsistencia y, por otro lado, el uso sostenible de los recursos pesqueros. Esta información se referirá, entre otras cosas a:
    - i) las actividades de educación ambiental y la participación de comunidades locales;
    - ii) los resultados de investigaciones relacionadas con la protección y conservación de las tortugas marinas y sus hábitats y con los efectos socioeconómicos y ambientales de las medidas adoptadas en el marco de esta Convención;
  - e. Impulsar la búsqueda de recursos económicos y técnicos que permitan la realización de investigaciones y la implementación de las medidas adoptadas en el marco de esta Convención;
  - f. Desempeñar las demás funciones que le fueren asignadas por las Partes.
2. Al tomar su decisión al respecto, las Partes considerarán la posibilidad de designar el Secretariado entre las organizaciones internacionales competentes que estén dispuestas y en aptitud de desempeñar las funciones previstas en este artículo. Las Partes deberán definir los mecanismos de financiamiento necesarios para que el Secretariado pueda desempeñar sus funciones.

## Artículo VII

### Comité Consultivo

1. En su primera reunión, las Partes establecerán un Comité Consultivo de Expertos, en adelante “el Comité Consultivo”, el cual deberá estar integrado como sigue:
  - a. Cada Parte podrá designar un representante, quien podrá ser acompañado a las reuniones por asesores;
  - b. Las Partes también designarán, por consenso, tres representantes de reconocida experiencia en los asuntos que son materia de esta Convención provenientes de cada uno de los siguientes sectores:

- i) Comunidad científica;
  - ii) Sector privado y sector productivo;
  - iii) Organizaciones no gubernamentales.
- 2. Las funciones del Comité Consultivo serán las siguientes:
  - a. Revisar y analizar los informes a que se refiere el Artículo XI así como cualquier otra información relacionada con la protección y conservación de las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats;
  - b. Solicitar de cualquier Parte informaciones adicionales y pertinentes con respecto a la implementación de las medidas previstas en esta Convención o adoptadas de acuerdo con ella;
  - c. Examinar informes concernientes al impacto ambiental, socioeconómico y cultural en las comunidades afectadas por la aplicación de las medidas previstas en esta Convención o adoptadas de acuerdo con ella;
  - d. Evaluar la eficacia de las diferentes medidas propuestas para reducir la captura y mortalidad incidental de tortugas marinas, así como la eficiencia de diferentes modelos de dispositivos excluidores de tortugas (DETs);
  - e. Presentar a las Partes un informe sobre su trabajo, incluyendo, cuando sea apropiado, recomendaciones relativas a medidas adicionales de conservación y ordenación para promover el objetivo de la Convención;
  - f. Examinar los informes del Comité Científico;
  - g. Desempeñar las demás funciones que le fueren asignadas por las Partes.
- 3. El Comité Consultivo se reunirá por lo menos una vez al año, durante los 3 primeros años transcurridos desde la entrada en vigor de la Convención. De allí en adelante se reunirá según lo que acuerden las Partes.
- 4. Las Partes podrán establecer grupos de expertos para asesorar al Comité Consultivo.

#### **Artículo VIII**

##### **Comité Científico**

- 1. En su primera reunión las Partes establecerán un Comité Científico, el cual estará integrado por representantes designados por ellas y que se reunirá, de preferencia, previamente a las reuniones del Comité Consultivo.
- 2. Las funciones del Comité Científico serán las siguientes:



- a. Examinar informes de investigaciones sobre las tortugas marinas objeto de esta Convención, incluyendo investigaciones sobre su biología y la dinámica de sus poblaciones, y, según proceda, realizarlas;
- b. Evaluar el impacto ambiental sobre las tortugas marinas y sus hábitats, de actividades tales como las operaciones de pesca y de explotación de los recursos marinos, desarrollo costero, dragado, la contaminación, el azolvamiento de estuarios y el deterioro de arrecifes, entre otras, así como el eventual impacto resultante de las actividades que se realizan como excepciones a las medidas contempladas en esta Convención;
- c. Analizar los informes de investigaciones relevantes realizadas por las Partes;
- d. Formular recomendaciones sobre la protección y conservación de las tortugas marinas y de sus hábitats;
- e. Formular recomendaciones en materia científica y técnica, a petición de cualquiera de las Partes, sobre temas específicamente relacionados con la Convención;
- f. Desempeñar las demás funciones de carácter científico que le fueren asignadas por las Partes.

#### **Artículo IX**

##### **Programas de seguimiento**

1. Durante el año siguiente a la entrada en vigor de esta Convención, cada Parte establecerá, dentro de su territorio y en las zonas marítimas sometidas a su soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción, un programa para asegurar el seguimiento de la aplicación de las medidas de protección y conservación de las tortugas marinas y de sus hábitats, previstas en esta Convención o adoptadas de acuerdo con ella.
2. El programa referido en el párrafo precedente incluirá, según proceda, mecanismos y arreglos para la participación de observadores, designados por cada una de las Partes o por acuerdo entre ellas, en las actividades de seguimiento.
3. En la ejecución del programa, cada Parte podrá actuar con el apoyo o la cooperación de otros Estados interesados y de las organizaciones internacionales pertinentes, así como de organizaciones no gubernamentales.

#### **Artículo X**

##### **Cumplimiento**

Cada Parte asegurará, dentro de su territorio y en las zonas marítimas sometidas a su soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción, el cumplimiento efectivo de las medidas para la protección y conservación de la tortuga marina y de sus hábitats previstas en esta Convención o adoptadas de acuerdo con ella.

## Artículo XI

### Informes Anuales

1. Cada Parte preparará, de conformidad con las disposiciones del Anexo IV, un informe anual sobre los programas que ha adoptado para proteger y conservar las tortugas marinas y sus hábitats, así como sobre cualquier programa que pudiera haber adoptado para el aprovechamiento de estas especies de conformidad con las disposiciones del Artículo IV, párrafo 3.
2. Cada Parte, sea directamente o a través del Secretariado si éste fuese establecido, facilitará su informe anual a las demás Partes, al Comité Consultivo y al Comité Científico al menos 30 días antes de la siguiente reunión ordinaria y también lo pondrá a disposición de otros Estados o entidades interesadas que lo soliciten.

## Artículo XII

### Cooperación Internacional

1. Las Partes promoverán acciones bilaterales y multilaterales de cooperación para alcanzar el objetivo de esta Convención y, cuando lo juzguen apropiado, procurarán obtener el apoyo de las organizaciones internacionales pertinentes.
2. Tales acciones podrán incluir la capacitación de asesores y educadores; el intercambio y capacitación de técnicos, administradores e investigadores en asuntos relacionados con la tortuga marina; el intercambio de información científica y de materiales educativos; el desarrollo de programas conjuntos de investigación, estudios, seminarios y talleres; y, otras actividades que las Partes acuerden.
3. Las Partes cooperarán en el desarrollo y en la facilitación del acceso en todo lo referente a la información y a la capacitación acerca del uso y transferencia de tecnologías ecológicamente sostenibles y coherentes con el objetivo de esta Convención. Deberán también desarrollar capacidades científicas y tecnológicas endógenas.
4. Las Partes promoverán la cooperación internacional en el desarrollo y mejoramiento de técnicas y artes de pesca, tomando en cuenta las condiciones específicas de cada región, a fin de mantener la productividad de las actividades pesqueras comerciales y asegurar la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas.
5. Las acciones de cooperación comprenderán el suministro de asistencia, incluyendo asistencia técnica, a las Partes que son Estados en desarrollo, a fin de ayudarles a cumplir sus obligaciones de conformidad con esta Convención.

**Artículo XIII****Recursos financieros**

En su primera reunión, las Partes examinarán la necesidad y posibilidades de contar con recursos financieros, incluyendo la constitución de un fondo especial, para fines como los siguientes:

- a. Sufragar los gastos que pudiese demandar el eventual establecimiento del Secretariado, de conformidad con lo previsto en el Artículo VI;
- b. Asistir a las Partes que son Estados en desarrollo para el cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con esta Convención, incluyendo el acceso a la tecnología que resulte más apropiada.

**Artículo XIV****Coordinación**

Las Partes procurarán coordinar sus actividades bajo esta Convención con las organizaciones internacionales pertinentes, sean globales, regionales o subregionales.

**Artículo XV****Medidas Comerciales**

1. En el cumplimiento de la presente Convención, las Partes actuarán conforme a las disposiciones del Acuerdo que estableció la Organización Mundial de Comercio, tal como fue adoptado en Marrakesh en 1994, incluyendo sus Anexos.
2. En particular, las Partes deberán observar, con relación a la materia objeto de esta Convención, las disposiciones del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio, contenidas en el Anexo I del Acuerdo que estableció la Organización Mundial de Comercio, así como el Artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 1994).
3. Las Partes se esforzarán por facilitar el comercio de pescado y de los productos pesqueros a que se refiere esta Convención, de acuerdo con sus obligaciones internacionales.

**Artículo XVI****Solución de Controversias**

1. Cualquiera de las Partes podrá entablar consultas con otra u otras Partes sobre cualquier controversia con respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones de esta Convención, a fin de llegar lo antes posible a una solución satisfactoria para todas las Partes en la controversia.

2. En el caso de que la controversia no se resuelva a través de estas consultas en un período razonable, las Partes de que se trate se consultarán entre ellas lo antes posible, a los efectos de solucionar la controversia mediante el recurso a cualquier procedimiento pacífico que ellas elijan, de conformidad con el derecho internacional, incluidos, según proceda, los previstos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

## **Artículo XVII**

### **Derechos de las Partes**

1. Ninguna disposición de esta Convención podrá ser interpretada de manera tal que perjudique o menoscabe la soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción ejercidos por las Partes de conformidad con el derecho internacional.
2. Ninguna disposición de esta Convención, ni medidas o actividades llevadas a cabo en su aplicación, podrán ser interpretadas de manera tal que faculten a una Parte para reivindicar o ejercer soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción en contravención del derecho internacional.

## **Artículo XVIII**

### **Implementación a nivel nacional**

Cada Parte adoptará medidas en su legislación nacional a fin de aplicar las disposiciones de esta Convención y asegurar su cumplimiento efectivo a través de políticas, planes y programas para la protección y conservación de las tortugas marinas y de sus hábitats.

## **Artículo XIX**

### **Estados no Partes**

1. Las Partes alentarán:
  - a. a cualquier Estado elegible a que sea Parte de esta Convención;
  - b. a cualquier otro Estado a que sea parte de un Protocolo Complementario, tal como está previsto en el Artículo XX.
2. Las Partes deberán también alentar a los Estados no Partes de esta Convención a adoptar leyes y reglamentos coherentes con las disposiciones de la misma.

## **Artículo XX**

### **Protocolos Complementarios**

Con el fin de promover la protección y conservación de las especies de tortugas marinas fuera del área de la Convención, donde esas especies también existen, las Par-

tes deberían negociar con Estados que no pueden ser Partes de esta Convención, un Protocolo o Protocolos Complementarios, coherentes con el objetivo de esta Convención, que estarán abiertos a la participación de todos los Estados interesados.

#### **Artículo XXI**

##### **Firma y ratificación**

1. Esta Convención estará abierta, en Caracas, Venezuela, a la firma por los Estados en el continente americano a partir del 1 de diciembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1998.
2. La Convención está sujeta a la ratificación por los Estados signatarios, de acuerdo con sus leyes y procedimientos nacionales. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Gobierno de Venezuela, que será el depositario de la Convención.

#### **Artículo XXII**

##### **Entrada en vigor y adhesión**

1. Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha en que el octavo instrumento de ratificación haya sido depositado.
2. Después de que la Convención haya entrado en vigor, quedará abierta a la adhesión de los Estados en el continente americano. La Convención entrará en vigor para tales Estados en la fecha en que se entregue al depositario el instrumento de adhesión.

#### **Artículo XXIII**

##### **Reservas**

La firma y ratificación de esta Convención o la adhesión a la misma, no podrá sujetarse a ninguna reserva.

#### **Artículo XXIV**

##### **Enmiendas**

1. Cualquier Parte podrá proponer una enmienda a esta Convención mediante la entrega al depositario del texto de la enmienda propuesta, al menos 60 días antes de la siguiente reunión de las Partes. El depositario deberá enviar a la brevedad posible a todas la Partes, cualquier enmienda propuesta.
2. Las enmiendas a la Convención, adoptadas por las Partes, de conformidad con las disposiciones del Artículo V, párrafo 5, entrarán en vigor cuando el depositario haya recibido los instrumentos de ratificación de todas las Partes.

**Artículo XXV****Denuncia**

Cualquier Parte podrá denunciar esta Convención mediante notificación escrita enviada al depositario, en cualquier momento después de 12 meses transcurridos a partir de la fecha de entrada en vigor de la Convención para esa Parte. El depositario informará de la denuncia a las demás Partes dentro de 30 días de su recepción. La denuncia surtirá efecto 6 meses después de recibida por el depositario.

**Artículo XXVI****Condición de los Anexos**

1. Los Anexos a esta Convención son parte integrante de la misma. Cuando se hace referencia a la Convención se hace referencia también a sus Anexos.
2. A menos que las Partes decidan otra cosa, los Anexos a esta Convención pueden ser enmendados por consenso en cualquier reunión de las Partes. Salvo acuerdo en contrario, las enmiendas a los Anexos entrarán en vigor para todas las Partes 1 año después de su adopción.

**Artículo XXVII****Textos auténticos y copias certificadas**

1. Los textos en español, francés, inglés y portugués de esta Convención son igualmente auténticos.
2. Los originales de la presente Convención serán entregados en poder del Gobierno de Venezuela, el cual enviará copias certificadas de ellos a los Estados signatarios y a las Partes, así como al Secretario General de las Naciones Unidas para su registro y publicación, de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados por sus respectivos Gobiernos, han firmado la presente Convención.

DADO EN CARACAS, VENEZUELA, el primer día de Diciembre de 1996.

**Anexo I****Tortugas marinas\***

1. *Caretta caretta* (Linnaeus, 1758).  
Tortuga caguama, cabezuda, cahuama  
Loggerhead turtle  
Tortue caouanne  
Cabeçuda, mestiça

2. *Chelonia mydas* (Linnaeus, 1758), incluyendo las poblaciones de esta especie en el Pacífico Oriental o Americano clasificadas alternativamente por especialistas como *Chelonia mydas agassizii* (Carr, 1952), o como *Chelonia agassizii* (Bocourt, 1868).

Tortuga blanca, aruana, verde

Green sea turtle

Tortue verte

Tartaruga verde

Soepschildpad, krapé

Nombres comunes alternativos en el Pacífico Oriental:

Tortuga prieta

East Pacific green turtle, black turtle

Tortue verte du Pacifique est.

3. *Dermochelys coriacea* (Vandelli, 1761).

Tortuga laúd, gigante, de cuero

Leatherback turtle

Tortue luth

Tartaruga gigante, de couro

Lederschildpad, aitkanti.

4. *Eretmochelys imbricata* (Linnaeus, 1766).

Tortuga de carey

Hawksbill sea turtle

Tortue caret

Tartaruga de pente

Karét.

5. *Lepidochelys kempii* (Garman, 1880).

Tortuga lora

Kemp's ridley turtle

Tortue de Kemp.

6. *Lepidochelys olivacea* (Eschscholtz, 1829).

Tortuga golfina

Olive ridley turtle

Tortue olivâtre,

Tartaruga oliva

Warana.

\* Debido a que existe una gran variedad de nombres comunes, incluso en el mismo país, la presente lista de los mismos no es exhaustiva.

## **Anexo II**

### **Protección y conservación de los hábitats de las tortugas marinas**

Cada Parte considerará y, de ser necesario, podrá adoptar, de acuerdo con sus leyes, reglamentos, políticas, planes y programas, medidas para proteger y conservar, dentro de sus territorios y en las áreas marítimas respecto a las cuales ejerce soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción, los hábitats de las tortugas marinas, tales como:

1. Requerir estudios de impacto ambiental de las actividades relativas a desarrollos costeros y marinos que pueden afectar los hábitats de las tortugas marinas, incluyendo: dragado de canales y estuarios; construcción de muros de contención, muelles y marinas; extracción de materiales; instalaciones acúcolas; establecimiento de instalaciones industriales; utilización de arrecifes; depósitos de materiales de dragados y de desechos, así como otras actividades relacionadas.
2. Ordenar y, de ser necesario, regular el uso de las playas y de las dunas costeras respecto a la localización y características de edificaciones, al uso de iluminación artificial y al tránsito de vehículos en áreas de anidación.
3. Establecer áreas protegidas y otras medidas para regular el uso de áreas de anidación o distribución frecuente de tortugas marinas, incluidas las vedas permanentes o temporales, adecuación de las artes de pesca y, en la medida de lo posible, restricciones al tránsito de embarcaciones.

## **Anexo III**

### **Uso de dispositivos excluidores de tortugas**

1. Por “Embarcación camaronera de arrastre” se entiende cualquier embarcación utilizada para la captura de especies de camarón por medio de redes de arrastre.
2. Por “Dispositivo excluidor de tortugas” o “DET” se entiende aquel aditamento cuyo principal objetivo es incrementar la selectividad de las redes de arrastre camaroneras para disminuir la captura incidental de tortugas marinas en las operaciones de pesca de arrastre de camarón.
3. Cada Parte deberá exigir el uso de los dispositivos excluidores de tortugas (DETs) recomendados, instalados adecuadamente y en funcionamiento, en todas las embarcaciones camaroneras de arrastre sujetas a su jurisdicción que operen dentro del Área de la Convención.
4. Cada Parte, sobre la base de los datos científicos más fidedignos disponibles, podrá permitir excepciones al uso del DET, tal como se estipula en el Párrafo 3, sólo en los casos que a continuación se describen:



- a. Embarcaciones camaroneras de arrastre cuyas redes sean recobradas exclusivamente por medios manuales en vez de mecánicos y para las embarcaciones camaroneras para cuyas redes de arrastre no se hayan desarrollado dispositivos excluidores de tortugas (DETs). En tales casos, la Parte deberá adoptar otras medidas para disminuir la mortalidad incidental de tortugas marinas tales como limitación de tiempo de arrastre, veda de temporada y zonas de pesca en áreas de distribución de tortugas marinas, igualmente eficaces y que no menoscaben los esfuerzos para lograr el objetivo de esta Convención;
- b. Embarcaciones camaroneras de arrastre:
  - i. que usen exclusivamente redes de arrastre respecto de las cuales se haya demostrado que no representan riesgo de muerte incidental para las tortugas marinas;
  - ii. que operen bajo condiciones en las cuales no haya probabilidad de interacción con las tortugas marinas,

teniendo en cuenta que la Parte que aplique esta excepción deberá proporcionar a las otras Partes, ya sea directamente o a través del Secretariado, si éste fuera establecido, evidencia científica documentada que demuestre que tal riesgo o probabilidad no existe;

- c. Embarcaciones camaroneras de arrastre que realicen investigaciones científicas bajo un programa aprobado por la Parte; y
- d. Lugares donde la presencia de algas, sargazos, desechos, u otras condiciones especiales, ya sean temporales o permanentes, hagan impracticable el uso de DETs en un área específica, siempre y cuando:
  - i. cualquiera de las Partes que permita esta excepción adopte otras medidas para proteger las tortugas marinas que se encuentren en el área en cuestión, tales como, límites en el tiempo de arrastre;
  - ii. sólo en situaciones extraordinarias de emergencia, de naturaleza temporal, cualquiera de las Partes podrá aplicar excepciones a más de un pequeño número de embarcaciones sujetas a su jurisdicción, las cuales, en otras circunstancias, tendrían que usar los DETs de acuerdo con el presente Anexo; y
  - iii. la Parte que permita esta excepción deberá proporcionar a las otras Partes, ya sea directamente o a través del Secretariado, si éste fuera establecido, la información referente a las condiciones especiales y al número de embarcaciones camaroneras de arrastre que se encuentren operando en el área en cuestión.

5. Cualquiera de las Partes podrá hacer comentarios sobre la información proporcionada por cualquier otra Parte de conformidad con el párrafo 4. Cuando sea apropiado, las Partes buscarán el asesoramiento del Comité Consultivo y del Comité Científico para solucionar diferencias en puntos de vista. Si el Comité Consultivo lo recomienda y las Partes así lo acuerdan, la Parte que ha permitido una excepción de conformidad con el párrafo 4, reconsiderará la permanencia o ampliación de dicha excepción.
6. Las Partes podrán, por consenso, aprobar otras excepciones al requerimiento de uso de DETs estipulado en el párrafo 3, de conformidad con la mejor información científica disponible y basándose en las recomendaciones de los Comités Consultivo y Científico, para tomar en cuenta circunstancias que requieran consideración especial, siempre que dichas excepciones no menoscaben los esfuerzos para lograr el objetivo de esta Convención.
7. Para los efectos de esta Convención:
  - a. Los DETs recomendados serán aquellos que determinen las Partes, con el asesoramiento de los Comités Consultivo y Científico, para reducir la captura incidental de tortugas marinas en las operaciones de arrastre de camarón en la mayor medida posible;
  - b. En su primera reunión, las Partes elaborarán una lista inicial de DETs recomendados, que podrá ser modificada en las siguientes reuniones;
  - c. Hasta que se realice la primera reunión de las Partes, cada Parte determinará, de acuerdo con sus leyes y reglamentos, los DETs cuyo uso exigirá en las embarcaciones camaroneras de arrastre sujetas a su jurisdicción a fin de reducir la captura incidental de tortugas marinas en las operaciones de pesca camaronera de arrastre en la mayor medida posible, basándose en consultas con las demás Partes;
8. A solicitud de cualquier otra Parte o de los Comités Consultivo o Científico, cada Parte deberá facilitar, directamente o a través del Secretariado, si este fuese establecido, la información científica pertinente para el logro del objetivo de esta Convención.

#### **Anexo IV**

##### **Informes Anuales**

Los informes anuales a que hace referencia el Artículo XI, párrafo 1, incluirán:

- a. Una descripción general del programa para la protección y conservación de las tortugas marinas y de sus hábitats, incluyendo cualquier ley o reglamento adoptados para lograr el objetivo de la Convención;

- b. Cualquier nueva ley o reglamento pertinentes adoptados durante el año precedente;
- c. Una síntesis de las acciones realizadas, y de los resultados de las mismas, en la implementación de las medidas de protección y conservación de tortugas marinas y sus hábitats, tales como campamentos tortugueros; mejoramiento y desarrollo de nuevas artes de pesca para disminuir la captura y mortalidad incidentales de tortugas marinas; investigación científica, incluyendo estudios de marcado, migraciones, repoblamiento; educación ambiental, programas de manejo y establecimiento de zonas de reserva, actividades de cooperación con otras Partes y todas aquellas acciones orientadas a lograr el objetivo de la Convención;
- d. Una síntesis de las acciones realizadas para asegurar el cumplimiento de sus leyes y reglamentos, incluyendo las sanciones impuestas en el caso de infracciones;
- e. Una descripción detallada de las excepciones establecidas, de conformidad con la Convención, durante al año precedente, incluyendo las medidas de seguimiento y mitigación relacionadas con tales excepciones y, en particular, información pertinente sobre el número de tortugas, nidos y huevos afectados y sobre las áreas de los hábitats afectados por la implementación de tales excepciones;
- f. Cualquier otra información que la Parte considere pertinente.

## Notas

- <sup>α</sup> [A febrero del 2006, la IAC cuenta con 11 países Partes pues Belice ratificó la Convención y Guatemala accedió a ella; nota de la traductora].



# ACUERDO DE COOPERACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS EN LA COSTA CARIBEÑA DE COSTA RICA, NICARAGUA Y PANAMÁ

El Acuerdo de Cooperación para la Conservación de las Tortugas Marinas en la Costa Caribeña de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, o “Acuerdo Tripartita”, fue desarrollado durante cuatro años por un grupo de funcionarios de gobiernos de América Central, gente indígena, organizaciones no gubernamentales y especialistas en tortugas marinas. Fue firmado por los Presidentes de Costa Rica y Panamá en San José, Costa Rica el 8 de Mayo de 1998, en la ceremonia de inauguración del nuevamente electo Presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez (véase C. Taft, “*International Agreement for the Conservation of Caribbean Sea Turtles Signed by Central American Presidents*”, 13 VELADOR [1998]; <<http://www.cccturtle.org/velart13.htm>>). El texto de este Acuerdo está disponible en <<http://www.cccturtle.org/tri-engl.htm>>. [El texto oficial en español se halla en <[http://www.cccturtle.org/tri\\_span.htm](http://www.cccturtle.org/tri_span.htm)>; nota de la traductora].

*Versión original en español*

**Acuerdo de Cooperación para la Conservación de las Tortugas Marinas en la Costa Caribeña de Costa Rica, Nicaragua y Panamá**

## CONSIDERANDO

**PRIMERO:** Que los tres países han firmado y ratificado: la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar), el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de las Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, el Convenio de Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (firmado y ratificado por Panamá), la Convención de Cartagena sobre Vertimiento de Desechos Marinos; y éstos dan las bases legales y administrativas para este acuerdo.

**SEGUNDO:** Que las tortugas marinas son un recurso compartido que migra a través de los océanos; y que las poblaciones de tortugas marinas en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, pasan parte de su vida en las playas y en las áreas marinas de los tres países conformando un corredor biológico marino en el Caribe Occidental;

**TERCERO:** Que las tortugas marinas requieren consideraciones especiales de manejo, porque son especies de lenta y arriesgada maduración, ya que su potencial reproductivo sólo se realiza si tienen una alta tasa de sobrevivencia como adultos y que la vulnerabilidad de los adultos reproductores los ha hecho el blanco de muchas explotaciones actuales en la costa caribeña;

**CUARTO:** Que durante los primeros años de su vida, los neonatos se distribuyen en el mar de los sargazos y en otras áreas de alta mar en condición pelágica pasiva, donde encuentran diversos problemas de contaminación y de otra índole.

**QUINTO:** Que las comunidades de la Costa Caribeña de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, comparten una herencia cultural, en la cual las tortugas marinas juegan un papel importante;

**SEXTO:** Que los países de Costa Rica, Nicaragua y Panamá comparten un compromiso histórico con la conservación de las tortugas marinas en la costa caribeña; y han establecido la necesidad de cooperación trilateral para conservar las poblaciones compartidas de tortugas marinas;

**SETIMO:** Que las poblaciones de tortugas marinas de la costa caribeña de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, en ausencia de una adecuada protección y manejo de las mismas, no sobrevivirán a la explotación comercial del recurso, debido a la creciente demanda de poblaciones humanas y de otras actividades económicas de la costa caribeña de los tres países.

**OCTAVO:** Que existe una iniciativa de los estados del hemisferio occidental, que apoyan la implementación de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, cuyo texto ha sido firmado por los tres países, la cual establece medidas regionales, subregionales y nacionales para promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de los hábitats de los cuales dependen.

**NOVENO:** Que, Costa Rica, Nicaragua y Panamá han establecido áreas protegidas costeras y marinas interrelacionadas e interdependientes en el istmo, que constituyen un corredor biológico marino natural, y que han protegido a las tortugas marinas mediante su legislación nacional;

**DECIMO:** Reconociendo la necesidad de desarrollar un plan de manejo regional con el fin de establecer acciones viables para la conservación de las poblaciones de tortugas marinas.

**UNDECIMO:** Que las tortugas marinas requieren la protección tanto del habitat de desove como de los hábitats marinos.

#### **Acuerdan acoger el siguiente objetivo:**

Implementar los convenios y acuerdos internacionales y nacionales de las Partes para la conservación de las tortugas marinas, mediante la ejecución de un Plan de Manejo Regional en la costa caribeña de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, que integre a todas las partes involucradas en el manejo del recurso, haciendo uso de la mejor in-

formación científica disponible que permita medidas de conservación de una manera comprometida, cuya elaboración e implementación estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva, la cual sería establecida por el Comité Regional.

**I. Para lograr el objetivo de este Acuerdo las Partes se comprometen a establecer el Comité Regional para la Conservación de las Tortugas Marinas del Caribe Occidental, el cual tendrá las siguientes funciones:**

1. Estará conformado por tres miembros de cada país, los cuales representarán el sector ambiental, el sector pesca y sociedad civil. Estos miembros establecerán las normas para su funcionamiento.
2. Creará la Secretaría Ejecutiva y los términos de referencia para su operación.
3. Dará seguimiento a la preparación y ejecución del Plan de Manejo Regional.
4. La Secretaría Ejecutiva con la aprobación oficial del Comité gestionará la cooperación financiera necesaria para la implementación de este Acuerdo.
5. Este Comité ad-hoc presentará a los respectivos ministerios del ambiente y recursos naturales su forma operativa.

**II. Sede**

La Sede será permanente y ubicada dentro del sector gubernamental ambiental de Costa Rica. Se le solicitará apoyo técnico y financiero a instituciones y otras organizaciones interesadas en el tema de las tortugas marinas y de la conservación de la biodiversidad. Además el país sede brindará como contrapartida, como un espacio racional de oficina y dos funcionarios a tiempo completo.

**III. Financiamiento**

La Secretaría Ejecutiva, con el apoyo oficial de las Partes cuando sea necesario, gestionará de fuentes nacionales, regionales e internacionales, la cooperación financiera necesaria para el funcionamiento de la Secretaría misma, para las reuniones de las Partes y para el desarrollo de programas de protección, consolidación de áreas protegidas, investigación, información pública, educación conservacionista, defensa jurídica y otros temas relacionadas con la aplicación de este Acuerdo. Las fuentes financieras podrían ser gobiernos amigos, bancos internacionales de desarrollo, fundaciones, fondos de convenciones y otras; y podrían también tener su origen en canjes de deudas comerciales y bilaterales, concesiones en áreas protegidas y pagos por el servicio ambiental de la belleza escénica.

#### IV. Coordinación y Cooperación Internacional

1. Las Partes fomentarán ante los Estados No Partes de este Acuerdo la adopción de leyes y regulaciones de conformidad con lo estipulado en este Acuerdo y fomentará que otros Estados formen parte de éste.
2. Las Partes fomentarán la cooperación internacional para lograr la transferencia de tecnología e intercambio de experiencias.
3. Las Partes se comprometen a la implementación de este Acuerdo, previa consecución de los fondos.

Este Acuerdo y sus Anexos se firma el 8 de mayo de mil novecientos noventa y ocho, en cuatro ejemplares en idioma español, siendo los cuatro textos igualmente auténticos. La entrada en vigor será en el momento que los tres países lo firmen.

Miguel A. Rodríguez Echeverría  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

Ernesto Perez Balladares  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE PANAMA

Arnoldo Alemán  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA

#### ANEXOS

##### *Anexo 1: Definiciones*

Para los efectos de aplicación de este Acuerdo, los términos que se mencionan tendrán los siguientes significados:

1. “Comité” es el Comité Regional para la Conservación de las Tortugas Marinas del Caribe, el cual estará conformado por tres representantes de cada país — por un representante del sector gubernamental ambientalista, uno del sector gubernamental pesquero y otro de la sociedad civil de cada país.
2. “conservación” la utilización de medidas, métodos y procedimientos necesarios para asegurar que:
  - (a) una población de tortugas marinas sea mantenida, o está siendo recuperada, a niveles que garanticen su sobrevivencia a largo plazo y su viabilidad en el ecosistema regional;
  - (b) el ámbito de una población de tortugas marinas no está siendo reducida o probablemente no sería reducida; y



- (c) existen suficientes habitats para mantener una población a niveles que garanticen la sobrevivencia a largo plazo de la población y su viabilidad en el ecosistema;
3. “Acuerdo” Acuerdo de Cooperación para la Conservación de las Tortugas Marinas en la Costa Caribeña de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, y sus Anexos.
  4. “tortuga marina” la tortuga verde o la tortuga blanca (*Chelonia mydas*), la Cabezona o la Caguama (*Caretta caretta*), la baula, la tora, la canal o la laúd (*Dermochelys coriacea*), y la carey (*Eretmochelys imbricata*).
  5. “comercio” acción de vender, entregar, importar, exportar, re-exportar, recibir, trasladar, transportar o recolectar productos o subproductos, de cualquier manera, o intentar vender, entregar, importar, exportar, re-exportar, recibir, transportar o recolectar productos o subproductos, de cualquier manera.
  6. “caza y pesca” es la acción, con cualquier fin, de acosar, apresar o matar tortugas marinas, así como la recolección de productos derivados de ellas.
  7. “Plan de Manejo” es la integración de la conservación y el desarrollo de una manera equilibrada, mediante la recomendación de medidas que erradiquen la matanza irracional de hembras y la destrucción de los nidos de tortugas marinas, debe proteger sus ecosistemas y sitios de alimentación; recopilará y hará el mejor uso de la información científica disponible, integrando a todos los actores claves; facilitará la participación socioeconómica de los habitantes locales en forma sostenible y promoverá medidas prácticas y claras en busca de la conservación de este recurso; y se enfocará hacia el concepto de autogestión para que los usuarios, junto con otros actores claves, generen lineamientos de trabajo que permitan implementar medidas de conservación.
  8. “Desarrollo Sostenible” proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras.
  9. Las “Partes” se refiere a los países firmantes.

#### *Anexo 2: Obligaciones de las Partes*

1. Respecto del Plan de Manejo Regional, que figura en el Anexo 5 de este documento.  
Cada una de las Partes firmantes debe acoger y ejecutar las estipulaciones y recomendaciones sobre el uso sostenible y manejo de las tortugas marinas de la

costa caribeña, siguiendo los lineamientos que establezca el Plan de Manejo Regional. Las Partes se comprometen a su elaboración, aplicación y control, integrando a los sectores involucrados.

Los gobiernos se comprometen a desarrollar las iniciativas que se establecen en este Acuerdo una vez que se hayan obtenido los fondos necesarios.

2. Playas de Desove, que figura en el Anexo 6 de este documento.
3. Hábitats Marinos, que figura en el Anexo 7 de este documento.

### *Anexo 3: Comité Regional para la Conservación de las Tortugas Marinas del Caribe Occidental*

1. El Comité se reunirá al menos dos veces al año por los primeros tres años una vez que el Acuerdo entre en vigencia.
2. El Comité adoptará las reglas de procedimiento en un plazo no mayor a seis meses.
3. Existirá la categoría de observadores con voz pero sin voto para entidades gubernamentales y no gubernamentales, las cuales se aceptarán previo reglamento.
4. Cada Parte debe establecer un Comité Nacional de Conservación de las Tortugas Marinas, asignando un Coordinador Nacional como contraparte al presente acuerdo.

#### I. Funciones del Comité

1. Las funciones del Comité serán:

- (a) Dar seguimiento y coordinar todo lo relativo a los objetivos y alcances de este Acuerdo por medio de la Secretaría Ejecutiva
- (b) Nombrar al Secretario Ejecutivo(a)
- (c) Dar seguimiento a la preparación y ejecución del Plan de Manejo Regional
- (d) Revisar, evaluar y hacer recomendaciones a los reportes anuales elaborados por las Partes
- (e) Conocer y aprobar un presupuesto operativo anual después de ser preparado por la Secretaría Ejecutiva
- (f) Elaborar y aprobar un reglamento interno del Comité y la Secretaría Ejecutiva
- (g) Ejecutar otras funciones que las Partes le asignen

#### II. Subcomités de Apoyo

Las Partes que conforman el Comité nombrarán subcomités de apoyo y asesoría ad hoc; tales como, Científico-Técnico, Social, Financiero y Financiamiento, Resolución de Conflictos, así como otros específicos que se requieran. El Comité debe re-

glamentar la composición de estos Subcomités de Apoyo en cuanto a disciplinas académicas, conocimiento de los miembros y funciones de los mismos.

### III. Acuerdos del Comité

Los acuerdos del Comité se tomarán por las dos terceras partes. En caso de surgir conflicto en relación con alguno de los asuntos en discusión, las Partes podrán delegar la decisión en algunos de sus miembros o en un subcomité al efecto, o en última instancia acudir a un mecanismo de arbitraje. Los acuerdos del Comité serán de carácter vinculante.

#### *Anexo 4: Secretaría Ejecutiva del Comité*

Esta Secretaría será establecida por el Comité en base a los términos de referencia que éste establezca. Contará con un/a Secretario Ejecutivo y un/a Asistente.

### I. Funciones de la Secretaría Ejecutiva

1. Las funciones de la Secretaría al entrar en vigor este Acuerdo serán:
  - (a) Nombrar a su personal y posteriormente informará al Comité
  - (b) Supervisar las funciones del personal contratado
  - (c) Velar por la buena marcha e implementación de los objetivos de este Acuerdo
  - (d) Preparar propuestas y proyectos para el financiamiento de actividades a realizar bajo el marco de este Acuerdo
  - (e) Coordinar todo lo referente a la ejecución del Plan de Manejo Regional
  - (f) Programar y coordinará con las Partes contratantes los mecanismos mediante los cuales se dará la consulta pública del Plan de Manejo Regional
  - (g) Compilar los resultados de investigaciones, documentos sobre tortugas marinas disponibles que se realicen en los países signatarios
  - (h) Organizar y convocar las reuniones de las Partes
  - (i) Establecer coordinación con las Secretarías de otras convenciones relevantes
  - (j) Preparar informes anuales para las Partes sobre las actividades de la Secretaría y de la aplicación del presente Acuerdo, así como los demás informes que las partes pudieran solicitar
  - (k) Preparar y ejecutar el presupuesto anual general a ser aprobado por el Comité
  - (l) Ejecutar cualquier otra función asignada por el Comité.

2. El Secretario Ejecutivo puede ser de cualquiera de los tres países, y deberá cumplir con los requisitos que serán establecidos por el Comité Regional.

*Anexo 5: Lineamientos para el Plan de Manejo Regional*

1. En un plazo no mayor de seis meses a partir de la fecha efectiva del Acuerdo, el Comité deberá buscar el financiamiento y confeccionar los términos de referencia para preparar un Plan de Manejo Regional, el cual deberá incluir entre otros, lo siguiente:
2. Corredor Biológico Marino del Caribe Occidental  
Mediante el Plan de Manejo Regional proponer un sistema para la protección efectiva de las tortugas marinas, donde se incluya diferentes categorías de manejo para garantizar la sostenibilidad del sistema. Una vez concluido el plan y durante su implementación, el Comité deberá revisar periódicamente el Corredor Biológico Marino del Caribe Occidental para asegurarse que protege adecuadamente a las tortugas marinas en todas sus fases del ciclo de vida, mientras se encuentren dentro de los límites geográficos de este Acuerdo.
3. Investigación y Seguimiento  
El Plan de Manejo Regional deberá incluir una agenda para investigación y seguimiento donde se identifiquen las prioridades basadas en las necesidades de conservación de las tortugas marinas.  
El Plan de Manejo Regional debe considerar el desarrollo de protocolos de seguimiento estandarizados para los criterios de investigación y manejo. Este deberá estar basado en métodos científicos generalmente aceptados. Debe incluir protocolos para: realizar el seguimiento a las actividades de desove, y la mortalidad de las tortugas marinas por las diferentes causas; determinar las unidades de manejo para cada población; realizar el seguimiento de los movimientos de tortugas individuales de varias especies y etapas del ciclo de vida, etc.
4. Elaboración del Plan de Manejo Regional  
Deberá incluir las siguientes etapas:
  - (a) Diagnósticos nacionales
  - (b) Documento plan preliminar regional
  - (c) Validación (consultas locales)
  - (d) Aprobación del documento final
  - (e) En un plazo no mayor de dos años el Comité establecerá las fechas para cada una de las etapas.
5. Plan de Manejo Regional  
Una vez aprobado el Plan de Manejo Regional por el Comité, el mismo será de carácter vinculante de acatamiento obligatorio para las Partes firmantes.

6. Consistencia del Plan de Manejo Regional  
Las Partes deberán asegurarse que el Plan de Manejo Regional para la Conservación de las Tortugas Marinas del Caribe Occidental sea consistente con los planes de manejo, documentos estratégicos y otros documentos políticos elaborados a nivel nacional y regional.
7. Estipulaciones para el Manejo Sostenible de Tortugas Marinas  
Serán consideradas dentro del Plan de Manejo. Las mismas deberán atender a la biología de las tortugas marinas, su situación poblacional, aspectos socio-económicos y legislación pertinente.

#### *Anexo 6: Playas de Desove*

1. Las Partes deberán enlistar todas aquellas playas en las cuales se estén realizando desove de las tortugas marinas en la costa caribeña. En el mismo se debe indicar si cuenta con alguna declaratoria de protección.
2. Las Partes deben asegurarse que las playas de desove dentro de las áreas silvestres protegidas sean adecuadas para proteger la integridad ecológica de la dinámica de los ecosistemas de playa.
3. Las Partes deben establecer los instrumentos legales y administrativos para el manejo de aquellas playas de desove que no estén protegidas actualmente.

#### *Anexo 7: Habitats Marinos*

1. Las partes deberán enlistar todos aquellos habitats marinos identificados como importantes para las tortugas marinas de la costa caribeña. A la vez debe indicar si gozan de alguna protección.
2. Establecer los instrumentos legales y administrativos para el manejo de aquellos habitats marinos con importancia ecológica para las especies.

#### *Anexo 8: Investigación, Capacitación y Educación Ambiental*

1. Cada Parte deberá facilitar la investigación y publicación requerida para el manejo y conservación de las tortugas marinas. Una Parte puede delegar esta responsabilidad en otras instituciones u organismos no gubernamentales con mayor capacidad en este ámbito.
2. Las Partes a solicitud del Comité deben facilitar los programas, información y materiales que posean para implementar programas de capacitación en la temática de las tortugas marinas a nivel regional. Así mismo facilitarán el recurso humano capacitado que posean para llevar a cabo este tipo de actividad.
3. Deben promoverse investigaciones a nivel socioeconómico en las comunidades de la región que se incluyan en este acuerdo, con el fin de buscar fuentes económicas alternas para los pobladores, evitando así mucha de la presión ha-

cia el recurso. De igual forma las Partes en coordinación con la Secretaría deberá preparar propuestas de financiamiento para solventar estas necesidades.

#### *Anexo 9: Monitoreo y Cumplimiento*

1. Las Partes deben brindar su colaboración para que los miembros del Comité o quien ellos designen puedan visitar en coordinación con las autoridades responsables las playas de desove u otros hábitats de las tortugas marinas, para asegurar el cumplimiento de las estipulaciones de este acuerdo.
2. Si el Comité, sus designados, u observadores encuentran alguna violación al Acuerdo, el Comité informará a la Parte con jurisdicción en estas áreas, para que se aplique la legislación vigente. Las Partes que tienen jurisdicción sobre las playas de desove y hábitats marinos, realizará todos los pasos necesarios para detener las violaciones al Acuerdo inmediatamente.
3. Cada parte deberá realizar los esfuerzos requeridos para que en un corto plazo puedan contar con la legislación nacional que les garantice el cumplimiento de lo establecido en este acuerdo.
4. Las Partes harán un esfuerzo especial con los Ministerios de Educación Pública, para que el tema de conservación de tortugas marinas se incluya en los planes de estudio de la primaria y secundaria en las zonas tortugueras de los tres países.
5. La Secretaría Ejecutiva gestionará cooperación nacional o internacional con el propósito de publicar materiales educativos relacionados con las tortugas marinas, tales como, libritos para colorear y afiches. Estos materiales serán entregados previa capacitación a maestros de las zonas tortugueras de los tres países, mediante los ministerios de educación o las organizaciones conservacionistas que funcionen en dichas zonas.

#### *Anexo 10: Informes Anuales*

Cada Parte someterá al Comité al final de cada año, un informe anual de sus programas para proteger y conservar las tortugas marinas sobre la base de la implementación de este Acuerdo. El Comité con la colaboración de los Subcomités de Apoyo, establecerá el formato de este informe, el mismo debe de incluir al menos:

1. Basados en el Plan de Manejo Regional, cada parte debe informar sobre las diferentes actividades realizadas bajo su responsabilidad, indicando el grado de avance, problemática encontrada, resultados; así como, un cronograma de acciones futuras. Mientras no se cuente con un Plan de Manejo, el Comité determinará la forma de presentación de los informes de cada país.
2. Debe realizarse un informe sobre las principales investigaciones científicas realizadas en cada país.

3. Sobre la base del Plan de Manejo Regional, debe realizarse un análisis y revisión de las leyes y de los proyectos existentes, regulaciones y planes de manejo específicos, entre otros.

*Anexo 11: Enmiendas y Anexos al Acuerdo*

1. Cualquier Parte puede proponer enmiendas a este Acuerdo o a sus Anexos, presentando a la Secretaría el texto de una enmienda propuesta al menos sesenta (60) días antes de:
  - (a) La siguiente reunión del Comité, o
  - (b) Una reunión especial para discutir y votar sobre la enmienda.
2. Las Partes adoptarán enmiendas al Acuerdo y enmiendas a los Anexos del Acuerdo, aprobados por las dos terceras partes.
3. Podrán anexar a la lista nuevas playas de desove y hábitats marinos.
4. Una enmienda al Acuerdo o sus Anexos entrará en vigencia para todos las Partes 30 días después de su adopción.





# MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO RELATIVO A LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN PARA LAS TORTUGAS MARINAS DE LA COSTA ATLÁNTICA DE ÁFRICA

El Memorándum de Entendimiento relativo a las Medidas de Conservación para las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África, fue adoptado el 29 de Mayo de 1999, en Abidján, Costa de Marfil. Este MdE constituye un Acuerdo bajo el Artículo IV, párrafo 4, de la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS). La Secretaría de la CMS es el Depositario, así como la Secretaría *de facto*, para el acuerdo (véase UNEP/CMS, *Conservation Measures for Marine Turtles of the Atlantic Coast of Africa*, 5 CMS TECHNICAL SERIES PUBLICATION 1–6 [2000]). Al momento de la publicación [en inglés] hay siete Estados Signatarios (Benín, Congo, República Democrática de Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, y Liberia) [sic- Los primeros siete Estados Signatarios fueron: Benín, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Guinea, Guinea Bissau, Mauritania; ed.].<sup>α</sup> El borrador del Plan de Conservación se discutió y finalizó en la reunión de los Estados del Área de Distribución, del 6-9 de Mayo del 2002. Este documento fue proporcionado por la Secretaría de la CMS; el texto del MdE de África Occidental también está disponible [en la versión original en inglés] en UNEP/CMS, op. cit.; y <<http://www.unep-wcmc.org/cms/>> [Basic Documents][Memorandum of Understanding Concerning Conservation Measures for the Marine Turtles of the Atlantic Coast of Africa]. [Los sitios web disponibles actualmente para este Memorándum son: <[http://www.cms.int/species/africa\\_turtle/AFRICAturtle\\_mou.htm](http://www.cms.int/species/africa_turtle/AFRICAturtle_mou.htm)> y <[http://www.intfish.net/treaties/turtles\\_mou1.htm](http://www.intfish.net/treaties/turtles_mou1.htm)>; nota de la traductora].

*Traducción no oficial al español*

**Memorándum de Entendimiento relativo a las medidas de conservación  
para las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África**

entre

El Ministerio de Medio Ambiente, Angola

El Ministerio de Desarrollo Rural, Benin

El Ministerio de Medio Ambiente y Bosques, Camerún

El Ministerio de Turismo, Transporte y del Mar, Cabo Verde  
El Ministerio de Minas y de Ambiente, Congo  
El Ministerio de Ambiente y Bosques, Costa de Marfil  
El Ministerio de Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Pesquerías y Bosques, República Democrática del Congo  
El Ministerio de Bosques y Medio Ambiente, Guinea Ecuatorial  
El Ministerio del Agua, Bosques y Pesquerías, a cargo de la Reforestación, Gabón  
El Departamento de Estado para los Asuntos Presidenciales, Pesquerías y Recursos Naturales, Gambia  
El Ministerio de Tierras y Silvicultura, Ghana  
El Ministerio de Minas, Geología y Ambiente, Guinea  
El Ministerio de Agricultura, Pesquerías y Recursos Naturales, Guinea-Bissau  
El Ministerio de Desarrollo Rural y Ambiente, Mauritania  
El Ministerio de Agricultura, Equipo y Ambiente, Marruecos  
El Ministerio de Pesquerías y Recursos Marinos, Namibia  
La Agencia Federal de Protección del Medio Ambiente, Nigeria  
El Ministerio de Economía, de Sao Tomé y Príncipe  
El Ministerio de Ambiente y Protección de la Naturaleza, Senegal  
El Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Ambiente, Sierra Leona  
El Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo, Sudáfrica  
El Ministerio de Ambiente, Togo  
La autoridad apropiada (a ser especificada una vez que firmen) de Liberia, las Azores y Madeira (Portugal), y las Islas Canarias (España)

Los suscritos, actuando a nombre de las autoridades respectivas nombradas arriba,

*Conscientes* que las poblaciones de tortugas marinas que frecuentan las aguas territoriales y las playas de la Costa Atlántica de África, desde el Estrecho de Gibraltar al Cabo de la Buena Esperanza, incluyendo Macaronesia, están seriamente amenazadas;

*Reconociendo* que los miembros de las seis especies de tortugas marinas en cuestión—es decir, *Caretta caretta*, *Chelonia mydas*, *Dermochelys coriacea*, *Eretmochelys imbricata*, *Lepidochelys kempii*, y *Lepidochelys olivacea*—son altamente migratorias, lo cual hace que su supervivencia sea dependiente de la conservación de extensos hábitats marinos (incluyendo corredores migratorios, arrecifes coralinos, zonas de alimentación, y playas de anidación);

*Conscientes* que la polución de varios hábitats marinos, la destrucción de humedales costeros, las actividades de la pesca industrial, el comercio internacional y otras amenazas inducidas por el hombre, si no son mitigadas y manejadas correctamente, podrían llevar a una adicional declinación de las poblaciones de tortugas marinas;

*Preocupados* también por el daño causado a las tortugas marinas por los barcos de arrastre y otros barcos de terceros países que operan en las aguas cubiertas por el presente Memorándum;

*Notando* que las tortugas marinas están listadas en los Apéndices I y II de la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres y, por lo tanto, son objeto de acciones concertadas y cooperativas bajo esa Convención;

*Notando* la existencia de otros instrumentos internacionales relacionados con la conservación de tortugas marinas en la Costa Atlántica de África, notablemente la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, la Convención para la Cooperación en la Protección y el Desarrollo del Ambiente Marino y Costero de la Región Africana Occidental y Central, y de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar;

*Reconociendo* su responsabilidad compartida para la conservación y sabio manejo de las poblaciones de tortugas marinas que frecuentan sus aguas y orillas, y el deseo de involucrar todos los Estados del Área de Distribución, así como terceras partes concernientes y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales relevantes, en una iniciativa común;

*Conscientes* que acción concertada y coordinada debe ser tomada inmediatamente para tratar las amenazas que afectan a las poblaciones existentes;

ACUERDAN trabajar determinadamente juntos para mejorar el estado de conservación de las tortugas marinas y los hábitats de los cuales dependen.

Para tal efecto, con un espíritu de mutuo entendimiento y cooperación, ellos:

1. Se esforzarán para establecer medidas de conservación y, cuando sea necesario y apropiado, la estricta protección de tortugas marinas en todas las etapas de su ciclo de vida (incluyendo huevos, crías, juveniles, sub-adultos y adultos);
2. Revisar y, cuando sea necesario, ajustar la legislación nacional, y ratificar o acceder a aquellas convenciones internacionales más relevantes para la conservación de tortugas marinas, para incrementar la protección legal dada a estas especies;
3. Implementar en sus países respectivos, conforme a la disponibilidad de recursos necesarios, las disposiciones del Plan de Conservación anexadas a este memorándum. El Plan de Conservación apuntará a mejorar el conocimiento básico de las especies y las rutas de migración, reducir la mortalidad de tortugas marinas, incrementar la cooperación entre Estados del Área de Distribución y asegurar el financiamiento para el inicio y/o la continuación de programas de conservación. Incluirá, entre otras cosas, medidas de protección para las playas a las que arriban las tortugas marinas para la anidación y medidas para reducir, lo más posible, la captura de tortugas marinas, particularmente en

áreas de alimentación. El Plan de Conservación también proveerá la identificación de los hábitats claves para la anidación y alimentación; para el seguimiento y la investigación de la población; y la preparación eventual de los planes nacionales de acción para las tortugas marinas que consideren las necesidades de poblaciones humanas locales. La implementación de este Memorándum, incluyendo el Plan de Conservación, será evaluada en las reuniones regulares a las que asistirán los representantes de cada uno de los Gobiernos en cuestión y las personas o las organizaciones técnicamente calificadas, o relacionadas con la conservación de tortugas marinas. Tales reuniones serán convocadas por la Secretaría de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, y serán llevadas a cabo y organizadas en colaboración con uno de los Estados del Área de Distribución.

4. Facilitarán el intercambio expedito, de la información científica, técnica y legal necesario para coordinar medidas de conservación; y cooperarán con reconocidos científicos de organizaciones internacionales y de otros Estados del Área de Distribución para facilitar su trabajo realizado en relación al Plan de Conservación;
5. Designarán un corresponsal nacional para actuar como punto focal para las Partes y comunicarán sin retraso el nombre y detalles completos de contacto de este corresponsal (y además de cualquier cambio) a la Secretaría de la Convención sobre Especies Migratorias;
6. Proporcionarán a la Secretaría de la Convención sobre Especies Migratorias, no más tarde del 30 de septiembre de cada año, un informe anual sobre la implementación de este Memorándum en cada uno de los países respectivos. La Secretaría transmitirá a cada uno de los Estados del Área de Distribución todos los informes recibidos, junto con un informe resumen, el cual compilará en base a la información a su disposición.

### Principios Básicos

1. Este Memorándum de Entendimiento será considerado un acuerdo bajo el Artículo IV, párrafo 4, de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. El Memorándum tomará efecto el 1 de Julio de 1999 para todos los Estados del Área de Distribución que lo han firmado. Permanecerá abierto para la firma indefinidamente, y llegará a ser efectivo para el resto de los Estados signatarios el primer día del primer mes que sigue a la fecha en la cual firmen. El Memorándum de Entendimiento se mantendrá en efecto indefinidamente sujeto al derecho de cualquier Parte de terminar su participación proporcionando un año antes un aviso escrito a todas las otras Partes.
2. El Memorándum de Entendimiento, incluyendo el Plan de Conservación, se puede enmendar por consenso de los Estados signatarios.

3. El idioma de trabajo para todos los asuntos relativos a este Memorándum de Entendimiento será el inglés y el francés, siendo cada versión igualmente auténtica.

Dado en Abidján el veinte y nueve de Mayo de 1999.

## Notas

- <sup>α</sup> [A febrero del 2006, ya son 19 los Estados Signatarios de este MdE: Angola, Benín, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Marruecos, Mauritania, Nigeria, República Democrática del Congo, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Togo; nota de la traductora].



# MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO SOBRE LA CONSERVACIÓN Y MANEJO DE TORTUGAS MARINAS Y SUS HÁBITATS DEL OCEANO ÍNDICO Y ASIA SUR ORIENTAL

El Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental, o “IOSEA” (por sus siglas en inglés), fue adoptado el 14 de Julio del 2000 en Cherating, Malasia, y firmado por ocho Estados en Manila, Filipinas el 23 de Junio del 2001, una vez que el Plan de Conservación y Manejo fue adoptado (véase siguiente documento). El IOSEA constituye un Acuerdo bajo el Artículo IV, párrafo 4, de la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS). La Secretaría de la CMS es el Depositario. El MdE “entró en vigor” el 1 de Septiembre del 2001, y su Secretaría se localiza en la Unidad de Coordinación Regional de la UNEP en Bangkok, Tailandia. Al momento de este escrito había nueve Estados Signatarios (Australia, Comoros, Irán, Myanmar, Filipinas, Sri Lanka, Tanzania, EE.UU y Vietnam).<sup>α</sup> Este documento fue proporcionado por la Secretaría de la CMS; el texto del IOSEA también está disponible en <<http://www.unep-wcmc.org/cms/>> [Basics Documents] [Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of Marine Turtles and their Habitats of the Indian Ocean and South East Asia] [Memorandum of Understanding].<sup>β</sup>

*Traducción no oficial al español*

## Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental

### LOS ESTADOS SIGNATARIOS,

*Conscientes* que las poblaciones de las seis especies de tortugas marinas de la Región están listadas como vulnerables, en peligro o en peligro crítico según la Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Mundial para la Conservación - UICN;

*Notando* que las tortugas marinas tienen una prioridad para la acción de conservación a través de sus listados en los respectivos textos o apéndices de la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y

Flora Silvestres (CITES), la Convención Africana sobre la Conservación de la Naturaleza y Recursos Naturales, y la Convención para la Protección, Manejo y Desarrollo del Ambiente Marino y Costero de la Región Africana Oriental y los protocolos relacionados;

*Reconociendo* que la conservación de tortugas marinas y sus hábitats está específicamente tratada en el Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Protección de la Tortuga Marina de la ASEAN y el Memorándum del Acuerdo sobre el Área Protegida Patrimonial de las Islas Tortuga (TIHPA);

*Reconociendo* que otros instrumentos internacionales, incluyendo la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), el Código de Conducta para la Pesca Responsable de FAO, el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), y la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB), están relacionados con la conservación de tortugas marinas y sus hábitats;

*Conscientes* que las organizaciones regionales existentes, incluyendo la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), la Organización Regional para la Conservación del Ambiente del Mar Rojo y del Golfo de Adén (PERSGA), y la Organización Regional para la Protección del Ambiente Marino (ROPME) operan programas pertinentes a la conservación de tortugas marinas y sus hábitats;

*Reconociendo* que las tortugas marinas emigran y se dispersan sobre vastas distancias, lo cual hace su supervivencia dependiente de su conservación en una vasta área y en una amplia gama de hábitats marinos y costeros;

*Admitiendo* que las actividades humanas que pueden amenazar las poblaciones de las tortugas marinas directa o indirectamente incluyen cosecha de huevos y tortugas, inadecuadas operaciones de cría en granja, destrucción o modificación de hábitats, desarrollo costero, contaminación, actividades de pesca, maricultura y turismo;

*Reconociendo* la importancia de integrar acciones para conservar las tortugas marinas y sus hábitats con actividades relacionadas con el desarrollo socioeconómico de los Estados signatarios, incluyendo el desarrollo costero y las actividades marítimas;

*Admitiendo* su responsabilidad compartida para la conservación y manejo de las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats;

*Reconociendo* la importancia de involucrar a todos los Estados de la Región, así como organizaciones pertinentes intergubernamentales, no gubernamentales y del sector privado, en la conservación y manejo cooperativos de tortugas marinas y sus hábitats;

*Notando* la conveniencia de involucrar a otros Estados cuyos ciudadanos o barcos conducen actividades que pueden afectar a las tortugas marinas de la Región, así como también los Estados que pueden estar en posición de contribuir con recursos o pericia que podría promover la implementación de este Memorándum de Entendimiento;

*Reconociendo* que una acción concertada y coordinada debe ser tomada inmediatamente para tratar las amenazas que afectan a las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats;

*Deseando* establecer mediante este Memorándum de Entendimiento las medidas coope-



rativas para la protección, conservación y manejo de tortugas marinas y sus hábitats en toda la Región;

ACUERDAN perseguir las acciones dispuestas en este Memorándum de Entendimiento, individual y colectivamente, para mejorar el estado de conservación de las tortugas marinas y sus hábitats.

## DEFINICIONES

1. Las *tortugas marinas* comprenden cualquiera de las especies enlistadas abajo:

Nombre común	Especie
Tortuga caguama	<i>Caretta caretta</i>
Tortuga golfinia	<i>Lepidochelys olivacea</i>
Tortuga verde	<i>Chelonia mydas</i>
Tortuga carey	<i>Eretmochelys imbricata</i>
Tortuga laúd, baula	<i>Dermochelys coriacea</i>
Tortuga aplanada	<i>Natator depressus</i>

2. *Hábitats* significan todos aquellos ambientes acuáticos y terrestres que las tortugas marinas utilizan en cualquier etapa de sus ciclos vitales.
3. *Región* significa todas las aguas y Estados costeros del Océano Índico y Asia Sur Oriental y los mares adyacentes, extendiéndose al Este hasta el Estrecho de Torres.
4. *Estado de conservación de las tortugas marinas* significa la suma de las influencias que actúan sobre una especie de tortuga marina que puedan afectar su distribución y abundancia a largo plazo.
5. El estado de conservación será considerado como favorable cuando:
  - a) los datos de la dinámica de la población indiquen que la especie de tortuga marina se está manteniendo por sí misma sobre una base de largo plazo como un componente viable de sus ecosistemas;
  - b) el área de distribución de las especies de tortugas marinas no se reduzca, ni sea probable que sea reducida, sobre una base a largo plazo;
  - c) hay, y haya en el futuro previsible, suficiente hábitat para mantener la población de las especies de tortugas marinas sobre una base a largo plazo; y
  - d) la distribución y abundancia de las especies de tortugas marinas se acerquen a la cobertura y niveles históricos hasta el punto que existan los ecosistemas potencialmente adecuados y a un grado consistente con el sabio manejo de la vida silvestre.

## OBJETIVO

El objetivo de este Memorándum de Entendimiento es proteger, conservar, restaurar y recuperar las tortugas marinas y sus hábitats, basados en la mejor evidencia científica, considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de los Estados signatarios.

## ACCIONES

Para alcanzar el objetivo del Memorándum de Entendimiento, en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos, los Estados signatarios:

1. Cooperarán cercanamente para alcanzar y mantener un estado de conservación favorable para las tortugas marinas y los hábitats de los cuales dependen.
2. Implementarán, conforme a la disponibilidad de recursos necesarios, las provisiones del Plan de Conservación y Manejo, el cual estará anexado a este Memorándum de Entendimiento. El Plan de Conservación y Manejo tratará: la protección del hábitat de la tortuga marina; manejo de la cosecha directa y el comercio; reducción de amenazas, incluyendo captura incidental de las pesquerías; investigación y educación; intercambio de información; y fortalecimiento de capacidades.
3. Cuando sea necesario, revisar, formular, ajustar y armonizar la legislación nacional pertinente a la conservación de tortugas marinas y sus hábitats, y hacer todo el esfuerzo para implementar eficazmente tal legislación.
4. Considerar el ratificar o el acceder a aquellos instrumentos internacionales más relacionados con la conservación de tortugas marinas y sus hábitats para aumentar la protección legal de estas especies en la Región.
5. Establecer una Secretaría la cual apoyará en la comunicación, animará a la presentación de informes y facilitará actividades entre los Estados signatarios, las instituciones subregionales y otros Estados y organizaciones interesados. La Secretaría transmitirá a todos los Estados signatarios y a cada una de las instituciones subregionales creadas conforme a los párrafos 5 y 6 de los Principios Básicos, todos los informes nacionales que reciba, preparará una síntesis periódica del progreso en la implementación del Plan de Conservación y Manejo y realizará las otras funciones que puedan ser asignadas por los Estados signatarios. La Secretaría estará basada en la oficina de una organización nacional, regional o internacional apropiada, según lo acordado por consenso de los Estados signatarios en su primera reunión, después de la consideración de todas las ofertas recibidas.
6. Establecer un Comité Asesor para proporcionar asesoramiento científico, técnico y jurídico a los Estados signatarios, individual y colectivamente, sobre la conservación y manejo de tortugas marinas y sus hábitats en la Región. Los

Estados signatarios pueden nominar para la calidad de miembro del comité a individuos con experticia en los campos de la biología de la tortuga marina, manejo de recursos marinos, desarrollo costero, socio-económico, leyes, tecnología de las pesquerías, y otras disciplinas relevantes. El tamaño, la composición y los términos de las reuniones del Comité Asesor serán determinados por los Estados signatarios en su primera reunión.

7. Designar una Autoridad nacional competente para servir como punto focal para la comunicación entre los Estados signatarios y las actividades bajo este Memorándum de Entendimiento, y comunicar los detalles completos de contacto de esta Autoridad (y de cualquier cambio) a la Secretaría.
8. Proporcionar a la Secretaría un informe regular sobre su implementación de este Memorándum de Entendimiento, la periodicidad que será determinada en la primera reunión de los Estados signatarios.
9. Evaluar en su primera reunión, el nivel de necesidad y las posibilidades de obtener recursos financieros, incluyendo el establecimiento de un fondo especial para propósitos tales como:
  - a) satisfacer los costos requeridos para la operación de la Secretaría, del Comité Asesor y de las actividades realizadas bajo este Memorándum de Entendimiento; y
  - b) asistir a los Estados signatarios para llevar a cabo sus responsabilidades bajo este Memorándum de Entendimiento.

## PRINCIPIOS BÁSICOS

1. Este Memorándum de Entendimiento será considerado un acuerdo bajo el Artículo IV, párrafo 4, de la CMS. Entrará en vigor el primer día del tercer mes que siga a la firma del segundo Estado. Permanecerá abierto para la firma indefinidamente para los Estados subsecuentes, y entrará en vigor para esos Estados en el primer día del tercer mes después de su firma.
2. Cada Estado signatario implementará, dentro de los límites de su jurisdicción, el Memorándum de Entendimiento con respecto a:
  - a) su territorio terrestre en la Región;
  - b) áreas marinas en la Región bajo su jurisdicción nacional; y
  - c) barcos operando en la región bajo de su bandera.
3. La implementación de este Memorándum de Entendimiento, incluyendo el Plan de Conservación y Manejo, será evaluada en reuniones regulares a las que asistirán los representantes de cada uno de los Estados signatarios y las personas o las organizaciones técnicamente calificadas en relación con la conservación de tortugas marinas. Tales reuniones serán convocadas por la Secre-

taría y organizadas en colaboración con uno de los Estados signatarios. Tales reuniones se deben celebrar anualmente, por lo menos al inicio. La periodicidad de estas reuniones se puede revisar y ajustar por consenso de los Estados signatarios en cualquiera de sus reuniones regulares.

4. Este Memorándum de Entendimiento, incluyendo el Plan de Conservación y Manejo, se puede enmendar por consenso de los Estados signatarios. Cuando sea apropiado, los Estados signatarios considerarán el enmendar este Memorándum de Entendimiento para hacerlo legalmente vinculante.
5. Los Estados signatarios pueden establecer, por mutuo acuerdo, planes de manejo bilaterales, subregionales o regionales que sean consistentes con este Memorándum de Entendimiento.
6. Las acciones bajo este Memorándum de Entendimiento serán coordinadas con los Estados signatarios, así como con instituciones subregionales en la Región.
7. El texto original de este Memorándum de Entendimiento, en los idiomas árabe, inglés y francés será depositado en la Secretaría de UNEP/CMS, la cual será el Depositario. En la eventualidad de cualquier discrepancia, la versión en inglés será considerada definitiva.
8. Nada en este Memorándum de Entendimiento imposibilitará a los Estados signatarios implementar medidas nacionales más fuertes que aquellas especificadas en el Plan de Conservación y Manejo, de acuerdo con el derecho internacional.
9. Este Memorándum de Entendimiento permanecerá en vigor indefinidamente, conforme al derecho de cualquier Estado signatario de terminar su participación proporcionando un aviso previo de un año al Depositario.

## Notas

- α [A febrero del 2006, ya son 23 Estados Signatarios; además de los nueve Estados mencionados arriba, se cuenta con: Bangladesh, Camboya, Indonesia, Jordania, Kenia, Madagascar, Mauricio, Omán, Pakistán, Arabia Saudita, Seychelles, Sudáfrica, Tailandia, Territorio Británico del Océano Índico (BIOT, por sus siglas en inglés); nota de la traductora].
- β [En la actualidad también está accesible en: <<http://www.ioseaturtles.org/>>; nota de la traductora].
- γ [En esta traducción se utilizó el formato del Memorándum oficial que se halla en el sitio Web antes indicado; nota de la traductora].

# PLAN DE CONSERVACIÓN Y MANEJO DEL MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO SOBRE LA CONSERVACIÓN Y MANEJO DE TORTUGAS MARINAS Y SUS HÁBITATS DEL OCÉANO ÍNDICO Y ASIA SUR ORIENTAL

El Plan de Conservación y Manejo, o “PCM” del Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental (IOSEA, por sus siglas en inglés) fue adoptado en Manila, Filipinas el 23 de Junio del 2001, después que el MdE de Tortugas Marinas IOSEA estuvo abierto a la firma (véase documento previo). El PCM es el plan de trabajo del MdE, y está considerado como un “documento vivo”, eso es, un documento que está bajo continua revisión. Este documento también fue proporcionado por la Secretaría de la CMS; el texto del PCM está igualmente disponible en <<http://www.wcmc.org.uk/cms/>> [Basic Documentos][Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of Marine Turtles and their Habitats of the Indian Ocean and South-East Asia][Conservation and Management Plan]. {En la actualidad también está accesible en: <<http://www.ioseaturtles.org/>>; nota de la traductora}.

*Traducción no oficial al español*

## Plan de Conservación y Manejo

**Objetivo 1.** Reducir las causas directas e indirectas de la mortalidad de tortugas marinas.

Programa	Actividad	Prioridad Progreso en la implementación hasta la fecha
1.1 Identificar y documentar las amenazas a las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats	a) Colacionar y organizar los datos existentes sobre amenazas a las poblaciones de tortugas marinas b) Establecer la colección de datos de la línea base y los programas de seguimiento para recolectar información sobre la naturaleza y magnitud de las amenazas c) Determinar aquellas poblaciones afectadas por la cosecha tradicional y directa, la captura incidental en pesquerías, y otras causas de mortalidad	
1.2 Determinar y aplicar los enfoques de mejores prácticas para minimizar aquellas amenazas a las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats	a) Identificar y documentar los protocolos de mejores prácticas para conservar y manejar las poblaciones de tortugas marinas dentro de la región b) Adaptar y adoptar las mejores prácticas de conservación y manejo para las poblaciones de tortugas marinas	

Programa	Actividad	Prioridad Progreso en la implementación hasta la fecha
<p>1.3 Implementar programas para corregir incentivos económicos adversos que amenazan las poblaciones de tortugas marinas</p> <p>1.4 Reducir al mayor grado practicable la captura incidental y la mortalidad de tortugas marinas en el transcurso de las actividades de pesca</p> <p>1.5 Prohibir la cosecha directa (captura o muerte) y el comercio doméstico de las tortugas marinas, sus huevos, partes o productos, mientras permite excepciones para la cosecha tradicional por las comunidades dentro de cada jurisdicción a condición de que: tal cosecha no menoscabe los esfuerzos de proteger, conservar y recuperar las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats; y las poblaciones de tortugas marinas en cuestión sean capaces de sostener la cosecha</p>	<p>a) Llevar a cabo estudios socioeconómicos entre las comunidades que interactúan con las tortugas marinas y sus hábitats</p> <p>b) Identificar modificaciones deseadas a los incentivos económicos para reducir las amenazas y mortalidad, y desarrollar programas para implementar tales modificaciones</p> <p>c) Identificar los recursos y las fuentes del financiamiento para los programas</p> <p>a) Desarrollar y utilizar las artes de pesca, los dispositivos y las técnicas para minimizar la captura incidental de tortugas marinas en pesquerías, tales como dispositivos que efectivamente permitan el escape de tortugas marinas, y vedas espaciales y estacionales</p> <p>b) Desarrollar los procedimientos y programas de entrenamiento para promover la implementación de estas medidas, tales como sistemas de seguimiento de barcos e inspecciones en el mar, en puerto y en los sitios de desembarque, y los programas nacionales de observadores a bordo</p> <p>c) Intercambiar la información y, bajo petición, proporcionar asistencia técnica a otros Estados signatarios para promover estas actividades</p> <p>d) Comunicarse y coordinar con industrias pesqueras y organizaciones de manejo de pesquerías para desarrollar e implementar mecanismos de mitigación de la captura incidental en aguas nacionales y en alta mar</p> <p>e) Apoyar la resolución 46/215 de la Asamblea General de la ONU con respecto a la moratoria al uso de redes de deriva de gran escala en alta mar</p> <p>f) Desarrollar e implementar esquemas para la retención y reciclaje de redes para minimizar el descarte de las artes de pesca en el mar y en las playas</p> <p>g) Proporcionar y asegurar el uso de las instalaciones portuarias para desechar la basura de los barcos</p> <p>a) Decretar, donde todavía no haya, legislación para prohibir la cosecha directa y el comercio doméstico</p> <p>b) Evaluar el nivel y el impacto de la cosecha tradicional en tortugas marinas y sus huevos</p> <p>c) Establecer programas de manejo que puedan incluir límites en los niveles de cosecha intencional</p> <p>d) Determinar los valores culturales y tradicionales y los usos económicos de tortugas marinas (tanto consuntivo como no consuntivo)</p> <p>e) Negociar, cuando sea adecuado, acuerdos de manejo sobre el nivel sostenible de la cosecha tradicional, en consulta con otros Estados interesados, para asegurarse de que tal cosecha no menoscabe los esfuerzos de la conservación</p>	

Programa	Actividad	Prioridad	Progreso en la implementación hasta la fecha
1.6 Desarrollar programas de manejo de playas de anidación para maximizar el reclutamiento de crías	a) Evaluar la eficacia de los programas de manejo de nidos y playas b) Reducir la mortalidad de huevos y crías para maximizar el reclutamiento y supervivencia de crías, preferiblemente usando técnicas de conservación que privilegian los procesos naturales donde sea posible c) Minimizar la mortalidad de huevos, crías y tortugas anidadoras causada por los animales ferales y domésticos		
<b>Objetivo 2. Proteger, conservar y rehabilitar los hábitats de la tortuga marina.</b>			
Programa	Actividad	Prioridad	Progreso en la implementación hasta la fecha
2.1 Establecer las medidas necesarias para proteger y conservar los hábitats de la tortuga marina	a) Identificar las áreas del hábitat crítico tales como corredores migratorios, playas de anidación, áreas habitadas entre anidaciones y áreas de alimentación b) Designar y manejar áreas de protección/ conservación, santuarios o zonas temporales de exclusión en áreas de hábitat crítico, o tomar otras medidas (ej. modificación de artes de pesca, restricciones en el tráfico de embarcaciones) para quitar las amenazas a tales áreas c) Desarrollar incentivos para la protección adecuada de áreas del hábitat crítico fuera de las áreas protegidas d) Empezar evaluaciones de impacto ambiental del desarrollo marino y costero y de otras actividades humanas que pueden afectar las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats e) Manejar y reglamentar dentro de cada jurisdicción el uso de playas y dunas costeras, por ejemplo ubicación y diseño de edificios, uso de iluminación artificial, y tránsito de vehículos en áreas de anidación f) Hacer el seguimiento y promover la protección de la calidad del agua, en contra de la contaminación terrestre y marítima, incluyendo los desechos marinos, que pueden afectar adversamente a las tortugas marinas g) Fortalecer la aplicación de prohibiciones existentes en cuanto al uso de químicos venenosos y de explosivos en la explotación de recursos marinos		
2.2 Rehabilitar los hábitats degradados de la tortuga marina	a) Revegetar, cuando sea apropiado, las dunas frontales en las playas de anidación, con la flora nativa hasta donde sea posible, para proporcionar barreras visuales al desarrollo costero y restaurar regímenes apropiados de temperatura de la playa b) Quitar la basura que impide la anidación de las tortugas y la producción de crías c) Incrementar la recuperación de arrecifes coralinos degradados d) Incrementar la recuperación de los hábitats degradados de manglar y de pasto marino		

Objetivo 3. Mejorar la comprensión de la ecología y las poblaciones de tortuga marina mediante investigación, seguimiento e intercambio de información.		
Programa	Actividad	Progreso en la implementación hasta la fecha
3.1 Llevar a cabo estudios sobre tortugas marinas y sus hábitats que apunten hacia su conservación y manejo	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Hacer estudios de la línea base o coleccionar información secundaria sobre poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats</li><li>b) Iniciar y/o continuar el seguimiento a largo plazo de las poblaciones prioritarias de tortugas marinas para determinar el estado de conservación</li><li>c) Caracterizar la identidad genética de las poblaciones de tortugas marinas</li><li>d) Identificar las rutas migratorias por medio del marcado, estudios genéticos y/o uso de telemetría por satélite</li><li>e) Realizar los estudios sobre dinámicas de la población de la tortuga marina y tasas de supervivencia</li><li>f) Conducir la investigación sobre la frecuencia y la patología de enfermedades de tortugas marinas</li><li>g) Promover el uso del conocimiento ecológico tradicional en estudios de investigación</li><li>h) Revisar periódicamente y evaluar la investigación y las actividades de seguimiento</li></ul>	
3.2 Llevar a cabo investigación y seguimiento de manera colaboradora	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Identificar e incluir necesidades prioritarias de investigación y seguimiento en planes de acción regionales y subregionales</li><li>b) Llevar a cabo estudios y seguimiento de manera colaboradora sobre identidad genética, estado de conservación, migraciones, y otros aspectos biológicos y ecológicos de tortugas marinas</li></ul>	
3.3 Analizar datos para apoyar la mitigación de amenazas y evaluar y mejorar las políticas de conservación	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Priorizar las poblaciones para las acciones de conservación</li><li>b) Identificar tendencias de las poblaciones</li><li>c) Utilizar los resultados de la investigación para mejorar el manejo, mitigar las amenazas y evaluar la eficacia de las actividades de la conservación (ej. prácticas de manejo de criaderos, pérdida del hábitat, etc.)</li></ul>	
3.4 Intercambio de información	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Estandarizar métodos y niveles de colección de datos y adoptar o desarrollar una serie acordada de protocolos para el seguimiento de playas de anidación, estudios de áreas de alimentación, muestreo genético y colección de datos de mortalidad, entre otros</li><li>b) Determinar los métodos más apropiados para la difusión de información</li><li>c) Intercambiar en intervalos regulares la información científica y técnica y la experticia entre naciones, instituciones científicas, organizaciones no gubernamentales e internacionales, para desarrollar e implementar</li></ul>	



Programa	Actividad	Prioridad	Progreso en la implementación hasta la fecha
	<p>la mejor práctica dirigida a la conservación de las tortugas marinas y sus hábitats</p> <p>d) Difundir el conocimiento tradicional sobre tortugas marinas y sus hábitats para la conservación y manejo</p> <p>e) Compilar de forma regular datos sobre poblaciones de tortugas marinas de interés regional</p>		
<b>Objetivo 4. Incrementar la conciencia pública sobre las amenazas a las tortugas marinas y sus hábitats e incrementar la participación pública en las actividades de conservación.</b>			
Programa	Actividad	Prioridad	Progreso en la implementación hasta la fecha
4.1 Establecer programas de educación pública, de concientización e información	<p>a) Colectar, desarrollar y difundir materiales de educación</p> <p>b) Establecer centros comunitarios de aprendizaje e información</p> <p>c) Desarrollar e implementar programas de información fidedignos en los medios de comunicación masiva</p> <p>d) Desarrollar y conducir programas enfocados de educación y concientización enfocados para grupos objetivo (ej. tomadores de decisiones, profesores, escuelas, comunidades de pescadores, medios de comunicación)</p> <p>e) Animar a la incorporación de temas sobre biología y conservación de tortugas marinas en los planes escolares de estudio</p> <p>f) Organizar eventos especiales relacionados con la conservación y la biología de tortugas marinas (ej. Día de la tortuga, Año de la tortuga, simposios, Seguimiento de la ruta de una tortuga)</p>		
4.2 Desarrollar oportunidades alternativas de sustento para comunidades locales para animar su participación de forma activa en los esfuerzos de conservación	Identificar y facilitar formas alternativas de sustento (incluyendo actividades que generan ingresos) que no son perjudiciales a las tortugas marinas y a sus hábitats, en consulta con las comunidades locales y otros actores claves		
4.3 Promover la participación pública	<p>a) Involucrar a actores claves, y a comunidades locales en particular, en el planeamiento e implementación de las medidas de conservación y manejo</p> <p>b) Animar la participación de las instituciones de gobierno, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la comunidad en general (ej. estudiantes, voluntarios, comunidades de pescadores, comunidades locales) en los esfuerzos de investigación y conservación</p>		

Programa	Actividad	Prioridad	Progreso en la implementación hasta la fecha
	c) Implementar, cuando sea apropiado, esquemas de incentivos para animar la participación pública (ej. camisetas como premio por la devolución de marcas, reconocimiento público, certificados)		
<b>Objetivo 5. Incrementar la cooperación nacional, regional e internacional.</b>			
Programa	Actividad	Prioridad	Progreso en la implementación hasta la fecha
5.1 Colaborar y asistir a los Estados signatarios y no signatarios para reglamentar y compartir información sobre comercio, para combatir el comercio ilegal, y cooperar en actividades de aplicación relativas a los productos de tortugas marinas	a) Animar a los Estados signatarios que aún no lo han hecho a convertirse en Partes de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) b) Revisar el cumplimiento a nivel nacional de las obligaciones bajo CITES referentes al comercio de tortugas marinas, sus huevos, partes o productos c) Facilitar una mejor cumplimiento con CITES mediante el entrenamiento de autoridades pertinentes en cooperación con otros Estados signatarios, la Secretaría de CITES y otras organizaciones pertinentes d) Identificar las rutas de comercio ilegal internacional a través del seguimiento y buscar cooperación para tomar acciones para prevenir, disuadir y, en lo posible, eliminar el comercio ilegal e) Intercambiar y discutir la información sobre temas de cumplimiento y comercio a intervalos regulares, tales como mediante un reporte anual dirigido a la Secretaría del MdE y las reuniones de los Estados signatarios f) Identificar, prevenir, disuadir y, en lo posible, eliminar el comercio ilegal doméstico mediante el seguimiento, la implementación de la legislación, la identificación de vacíos en las capacidades de aplicación de cada país, y el entrenamiento de funcionarios de fiscalización.		
5.2 Asistir a los Estados signatarios y no-signatarios, a su pedido, para desarrollar e implementar Planes de Acción nacionales, sub-regionales y regionales para la conservación y manejo de tortugas marinas y sus hábitats	a) Desarrollar medidas claves de manejo que se podrían utilizar como base para los planes de acción, mediante la consulta con autoridades interesadas de Gobierno, instituciones de investigación, ONGs, comunidades locales y otros actores claves b) Identificar los planes de acción existentes que se podrían utilizar como modelos c) Identificar los asuntos específicos de manejo local donde se requiere la cooperación entre Estados para la conservación y el manejo exitosos d) Revisar los planes de acción en los intervalos regulares para tomar en cuenta avances recientes en cuanto a habilidades y conocimientos con respecto a la conservación y manejo de tortugas marinas, así como cambios en el estado de conservación de las poblaciones de tortugas marinas		

Programa	Actividad	Prioridad Progreso en la implementación hasta la fecha
5.3 Incrementar los mecanismos para la cooperación y promover el intercambio de información	a) Identificar y fortalecer los mecanismos existentes para la cooperación en el nivel sub-regional b) Desarrollar un website y/o un noticiero para facilitar el trabajo en redes y el intercambio de información c) Desarrollar un recurso informativo basado en la web (Internet) para la conservación de tortugas marinas (incluyendo datos sobre poblaciones, anidación, migración, proyectos en curso) d) Crear un directorio de los expertos y de las organizaciones interesados con la conservación de la tortuga marina e) Desarrollar redes de trabajo para el manejo cooperativo de poblaciones compartidas, dentro o a través de subregiones, y, cuando sea adecuado, formalizar los arreglos cooperativos de manejo f) Cooperar en lo posible en el establecimiento de áreas marinas protegidas transfronterizas usando más bien límites ecológicos que límites políticos g) Desarrollar un formato eficaz para reportar e intercambiar la información (a través de la Secretaría del MdE y entre Estados signatarios) sobre el estado de conservación de tortugas marinas a nivel nacional h) Animar a los Estados signatarios del MdE que aún no lo han hecho a convertirse en Partes de la Convención sobre Especies Migratorias (CMS) i) Animar a los Estados signatarios a ser Partes de los acuerdos globales de pesquerías tales como el Acuerdo de Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces (1995) y el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO (1993) <sup>α</sup> e implementar el Código de Conducta para la Pesca Responsable de FAO (1995) j) Establecer relaciones con los órganos regionales de las pesquerías con el objeto de obtener datos sobre captura incidental y animarles a que adopten medidas de conservación de tortugas marinas dentro de las ZEEs y en alta mar	
5.4 Construir capacidades para fortalecer las medidas de conservación	a) Identificar las necesidades para la construcción de capacidades en términos de recursos humanos, conocimiento e instalaciones b) Proporcionar entrenamiento (ej. a través de talleres) en técnicas de conservación y manejo de tortugas marinas a las agencias, individuos y comunidades locales pertinentes c) Coordinar programas y talleres de entrenamiento d) Desarrollar alianzas con universidades, instituciones de investigación, cuerpos de entrenamiento y otras organizaciones pertinentes	
5.5 Fortalecer y mejorar la aplicación de la legislación sobre conservación	a) Revisar las políticas y leyes domésticas para tratar los vacíos o impedimentos a la conservación de la tortuga marina b) Cooperar en la ejecución de la ley para asegurar la aplicación compatible de leyes a través y entre jurisdicciones (incluyendo acciones a través de los acuerdos bilaterales/multilaterales y la información compartida)	

Objetivo 6. Promover la implementación del MdE incluyendo el Plan de Conservación y Manejo.		
Programa	Actividad	Prioridad Progreso en la implementación hasta la fecha
6.1 Ampliar el número de miembros del MdE, y asegurar la continuidad de las actividades del MdE	a) Animar a los Estados no-signatarios que firmen el MdE b) Organizar talleres subregionales que involucren a los Estados no signatarios para mejorar el conocimiento sobre el MdE c) Considerar en la primera reunión de los Estados signatarios el desarrollo de un calendario para la posible enmienda del MdE para hacerle un instrumento legalmente vinculante	
6.2 Promover el papel de la Secretaría y el Comité Asesor del MdE para asegurar que los objetivos del Plan de Conservación y Manejo sean alcanzados	a) Asegurar el funcionamiento seguro de las fuentes del financiamiento para apoyar a la Secretaría del MdE b) Designar en la primera reunión de los Estados signatarios a los miembros del Comité Asesor c) Establecer líneas de la comunicación entre la Secretaría de MdE y el Comité Asesor para facilitar el asesoramiento a los Estados signatarios	
6.3 Buscar recursos para apoyar la implementación del MdE	a) Priorizar actividades de conservación y manejo para financiarlas b) Explorar opciones de financiamiento con Gobiernos y otros donantes tales como el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Mundial, PNUD, Unión Europea, UNEP, GEF, etc. c) Solicitar financiamiento y otras contribuciones de las industrias que tienen impactos en las tortugas marinas y sus hábitats (ej. pesquerías, turismo, industria petrolera, propiedades inmobiliarias) d) Explorar el uso de los instrumentos económicos para la conservación de tortugas marinas y sus hábitats e) Acercarse al sector privado, las fundaciones y las ONGs que pueden tener interés en financiar actividades en países en particular para catalizar la creación de un pequeño fondo de becas f) Generar financiamiento para las actividades de conservación y manejo a través del ecoturismo manejado y otros esquemas autosuficientes (mientras que beneficia a comunidades locales) g) Buscar sinergias (con respecto a la búsqueda de fondos, a la disposición de apoyo institucional, etc.) con otras secretarías de convenciones regionales/globales h) Explorar el apoyo de financiamiento internacional y otros incentivos para los Estados signatarios que manejan con eficacia las poblaciones de tortugas marinas, lo cual podría incluir la prohibición completa de la cosecha directa (captura o matanza)	

Programa	Actividad	Prioridad	Progreso en la implementación hasta la fecha
6.4 Mejorar la coordinación entre sectores gubernamentales y no gubernamentales en la conservación de tortugas marinas y sus hábitats	a) Revisar los papeles y las responsabilidades de las agencias de gobierno relacionadas con la conservación y manejo de tortugas marinas y sus hábitats b) Designar una agencia líder responsable de coordinar la política nacional de conservación y manejo de la tortuga marina c) Animar la cooperación dentro y entre sectores gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo el desarrollo y/o fortalecimiento de las redes nacionales de trabajo		

### Nota

- α [El nombre completo del acuerdo al que se hace referencia es: “Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar”; accesible en el URL: <http://www.fao.org/docrep/meeting/003/x3130m/X3130S00.HTM#Top%20Of%20Page>; nota de la traductora].









## LISTA DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES ENUNCIADOS EN ESTA PUBLICACIÓN

Estos instrumentos se presentan clasificados en multilaterales, regionales, para cuencas oceánicas y sobre especies. Se indica para cada uno de ellos: nombre completo, “nombre(s) abreviado(s)”, siglas o acrónimos, año de adopción del texto –según el cual están ordenados– y sitio(s) Web vigente(s) a febrero del 2006.

### Instrumentos Multilaterales

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, “Acuerdo de Marrakech”, GATT, 1947

<[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47\\_01\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm)>

Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, OILPOL, 1954

<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/pollution\\_sea\\_english.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/pollution_sea_english.pdf)>

Convención sobre la Alta Mar, Convención de Ginebra sobre la alta mar, 1958

<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/highseas\\_spanish\\_chinese\\_russian.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/highseas_spanish_chinese_russian.pdf)>

Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos vivos de Alta Mar, 1958

<[http://www.ideam.gov.co/apc-aa/img\\_upload/467567db4678d7b443628f8bc215f32d/PescAltamar.pdf](http://www.ideam.gov.co/apc-aa/img_upload/467567db4678d7b443628f8bc215f32d/PescAltamar.pdf)>

Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, “Convenio FAL”, 1965

<[http://www.imo.org/includes/blast\\_bindoc.asp?doc\\_id=1056&format=PDF](http://www.imo.org/includes/blast_bindoc.asp?doc_id=1056&format=PDF)>

Convenio internacional sobre líneas de carga, 1966

<[http://www.imo.org/includes/blast\\_bindoc.asp?doc\\_id=1056&format=PDF](http://www.imo.org/includes/blast_bindoc.asp?doc_id=1056&format=PDF)>

Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, 1969

<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/oilpollution\\_russian\\_spanish.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/oilpollution_russian_spanish.pdf)>

Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, “Convención Ramsar”, 1971  
<[http://www.ramsar.org/key\\_conv\\_s.htm](http://www.ramsar.org/key_conv_s.htm)>

Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, 1972  
<[http://whc.unesco.org/world\\_es.htm](http://whc.unesco.org/world_es.htm)>

Convenio sobre el reglamento internacional para prevenir los abordajes, 1972  
<[http://www.imo.org/includes/blast\\_bindoc.asp?doc\\_id=1056&format=PDF](http://www.imo.org/includes/blast_bindoc.asp?doc_id=1056&format=PDF)>

Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972  
<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/dumpingwaste\\_spanish.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/dumpingwaste_spanish.pdf)>

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, “Declaración de Estocolmo”, 1972  
<<http://www.unsa.edu.ar/sma/digesto/inter/node3.htm>>

Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, MARPOL, 1973  
<<http://www.marpol.net/convenio1.htm>>

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, CITES, 1973  
<<http://www.cites.org/esp/index.shtml>>

Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, “Convención de Bonn”, CMS, 1979  
<[http://www.cms.int/documents/convtxt/cms\\_convtxt\\_sp.htm](http://www.cms.int/documents/convtxt/cms_convtxt_sp.htm)>

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, “Convención sobre el Derecho del Mar de 1982”, UNCLOS [por sus siglas en inglés], 1982  
<[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)>

Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, 1985  
<<http://hq.unep.org/ozone/spanish/vc-text-sp.pdf>>  
<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/ozone\\_arabic\\_chinese\\_russian\\_spanish.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/ozone_arabic_chinese_russian_spanish.pdf)>

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986  
<[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm)>

Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, 1987  
<<http://hq.unep.org/ozone/docs/Montreal-Protocol-Booklet-sp.doc>>  
<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/ozone\\_protocol\\_arabic\\_chinese\\_russian\\_spanish.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/ozone_protocol_arabic_chinese_russian_spanish.pdf)>

Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, “Convenio de Basilea”, 1989  
<<http://www.basel.int/text/textspan.html>>

Resolución 44/225 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo”, 22 de Diciembre de 1989.  
<<http://www.intfish.net/treaties/foreign/3/ga44-225-sp.pdf>>

Resolución 46/215 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos vivos de los océanos y mares del mundo”, 20 de Diciembre de 1991.  
<<http://www.intfish.net/treaties/foreign/3/ga46-215-sp.pdf>>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, “Cumbre para la Tierra”, CNUMAD, 1992  
<<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>>

Convenio sobre la Diversidad Biológica, “Convenio de Biodiversidad”, CDB, 1992  
<<http://www.biodiv.org/convention/articles.asp>>

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, “Declaración de Río”, 1992  
<<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>>

Programa 21, 1992  
<<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm#section1>>

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,  
“Acuerdo sobre Poblaciones de Peces Transzonales”, “Acuerdo sobre Poblaciones de Peces”, “Acuerdo sobre Poblaciones Transzonales”, 1995

<[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/  
convention\\_overview\\_fish\\_stocks.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm)>

Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Código de Conducta para la Pesca Responsable”, 1995  
<<http://www.rlc.fao.org/prior/recnat/recursos/pesca/orden.htm#codigo>>

Plan de Acción Internacional para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre, PAI-AVES MARINAS, 1999  
<[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/  
docrep/006/x3170s/x3170s02.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/x3170s/x3170s02.htm)>

Plan de Acción Internacional para la conservación y ordenación de los tiburones, PAI-TIBURONES, 1999  
<[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/  
docrep/006/x3170s/x3170s02.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/x3170s/x3170s02.htm)>

Plan de Acción Internacional para la ordenación de la capacidad pesquera, 1999  
<[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/  
docrep/006/x3170s/x3170s02.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/x3170s/x3170s02.htm)>

### **Instrumentos Regionales**

#### *América*

Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América, “Convención del Hemisferio Occidental”, 1940  
<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/wildlife\\_spanish\\_portuguese.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/wildlife_spanish_portuguese.pdf)>

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN  
<[http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index\\_s.aspx?ArticleID=1](http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_s.aspx?ArticleID=1)>

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, ACAAN, 1993  
<[http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/naaec/  
index.cfm?varlan=espanol](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naaec/index.cfm?varlan=espanol)>

#### *África*

Convención africana sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, “Convención de Algeria”, 1968  
<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/african\\_nature\\_english.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/african_nature_english.pdf)>

Convenio para la Protección, la Ordenación y el Desarrollo del Ambiente Marino y Costero de la Región de África Oriental, “Convenio de Nairobi”, 1985  
<<http://hq.unep.org/easternafrika/EasternAfricaNairobiConvention.cfm>>

Versión revisada de la Convención de Algeria, que se adoptó el 11 de Julio del 2003 y está sujeta a ratificaciones por 15 Estados africanos  
<<http://www.iucn.org/themes/law/index2.html>>

### *Europa*

Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural de Europa, “Convenio de Berna”, 1979  
<[http://webs.uvigo.es/adolfo.cordero/Convenios\\_Internacionales/Berna.htm](http://webs.uvigo.es/adolfo.cordero/Convenios_Internacionales/Berna.htm)>

Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, “Directiva de Hábitats”, 1992  
<[http://www.mediterranea.org/cae/direct\\_92\\_43\\_cee.htm](http://www.mediterranea.org/cae/direct_92_43_cee.htm)>

### *Asia*

Acuerdo sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales de ASEAN, “Acuerdo ASEAN”, 1985  
<<http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/texts/asean.natural.resources.1985.html>>  
<<http://www.aseansec.org/1490.htm>>

## **Instrumentos para Cuencas Oceánicas**

### *Océano Pacífico*

Convención de la Agencia de Pesquerías del Foro del Pacífico Sur, 1979  
<<http://www.ffa.int/node/266>>  
<<http://svc098.bne147v.server-web.com/docs/convention.1979.pdf>>

Convención sobre la Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente del Pacífico Sur SPREP [por sus siglas en inglés], 1986  
<<http://sedac.ciesin.org/entri/texts/natural.resources.south.pacific.1986.html>>

Convención para la Prohibición de Pesca con Redes de Deriva de gran escala en el Pacífico Sur, “Convención de Wellington”, 1989  
<http://www.oceanlaw.net/texts/wellington.htm>  
[http://untreaty.un.org/English/UNEP/driftnets\\_english.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/driftnets_english.pdf)

*Océano Atlántico*

Convenio sobre la conservación de los recursos vivos del Atlántico Sudoriental, 1969  
<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/livingresources\\_spanish.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/livingresources_spanish.pdf)>

Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Nororiental, “Convenio NAFO”, 1980  
<<http://www.nafo.ca/about/frames/about.html>>  
<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/east\\_english.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/east_english.pdf)>

*Mar Mediterráneo*

Plan de Acción para el Mediterráneo, 1975  
<[http://www.unepmap.org/Archivio/All\\_Languages/WebDocs/BC&Protocols/MAPPhaseI\\_eng.pdf](http://www.unepmap.org/Archivio/All_Languages/WebDocs/BC&Protocols/MAPPhaseI_eng.pdf)>

Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, “Convenio de Barcelona”, 1976  
<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/mediterranean\\_arabic\\_spanish.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/mediterranean_arabic_spanish.pdf)>

Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo, “Protocolo SPA”, 1982  
<[http://www.mae.es/NR/rdonlyres/5C45E467-B908-4EE7-9419-A2A444703F44/1722/mae20031218ContenidoM7249566611085481956954\\_Zonaspdf](http://www.mae.es/NR/rdonlyres/5C45E467-B908-4EE7-9419-A2A444703F44/1722/mae20031218ContenidoM7249566611085481956954_Zonaspdf)>

Enmiendas al Convenio, Barcelona 10 de Junio de 1995. Actualmente: Convenio de Barcelona para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo  
<[http://www.mma.es/normativa/jurisp/doce/20040719\\_26173.pdf](http://www.mma.es/normativa/jurisp/doce/20040719_26173.pdf)>

Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, 1995  
<[http://www.mediterranea.org/cae/protocolo\\_mediterraneo.htm](http://www.mediterranea.org/cae/protocolo_mediterraneo.htm)>

*Mar Caribe*

Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, “Convenio de Cartagena”, 1983  
<[http://www.cep.unep.org/pubs/legislation/cartxt\\_esp.html](http://www.cep.unep.org/pubs/legislation/cartxt_esp.html)>

Protocolo relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, “Protocolo SPAW”, 1990  
<[http://www.cep.unep.org/pubs/legislation/spaw\\_protocol\\_esp.html#lista](http://www.cep.unep.org/pubs/legislation/spaw_protocol_esp.html#lista)>

### Instrumentos sobre especies

#### *Tortugas Marinas*

Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, “Convención Interamericana para las Tortugas Marinas”, IAC, 1996  
<<http://www.seaturtle.org/iac/castellano/convencion.shtml>>

Memorándum del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Filipinas y el Gobierno de Malasia en el Establecimiento del Área Protegida Patrimonial de las Islas Tortuga, “Acuerdo TIHPA” [por sus siglas en inglés], 1996  
<[http://oneocean.org/ambassadors/track\\_a\\_turtle/tihpa/moa.html](http://oneocean.org/ambassadors/track_a_turtle/tihpa/moa.html)>

Acuerdo de Cooperación para la Conservación de las Tortugas Marinas en la Costa Caribeña de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, “Acuerdo Tripartita”, 1998  
<[http://www.cccturtle.org/tri\\_span.htm](http://www.cccturtle.org/tri_span.htm)>

Memorándum de Entendimiento Relativo a las Medidas de Conservación de las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África, “Memorándum de Abidján”, 1999  
<[http://www.cms.int/species/africa\\_turtle/AFRICAturtle\\_bkgd.htm](http://www.cms.int/species/africa_turtle/AFRICAturtle_bkgd.htm)>  
<[http://www.intfish.net/treaties/turtles\\_mou1.htm](http://www.intfish.net/treaties/turtles_mou1.htm)>

Memorándum de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Asia Sur Oriental, IOSEA, 2001  
<<http://www.ioseaturtles.org/>>  
<[http://www.ioseaturtles.org/Mou/MoU\\_CMP\\_combo.doc](http://www.ioseaturtles.org/Mou/MoU_CMP_combo.doc)>  
<[http://www.cms.int/species/iosea/IOSEAturtle\\_bkgd.htm](http://www.cms.int/species/iosea/IOSEAturtle_bkgd.htm)>

#### *Atunes*

Convención sobre la Comisión Interamericana de Atún Tropical, CIAT, 1949  
<<http://www.iattc.org/IATTCConventionSPN.htm>>

Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico, Convenio ICCAT [por sus siglas en inglés], 1966  
<<http://www.iccat.es/Documents/Commission/BasicTexts.pdf>>

Convención para la Conservación del Atún de Aleta Azul del Sur, CCSBT [por sus siglas en inglés], 1993  
<<http://www.ccsbt.org/docs/about.html>>

*Cetáceos (incluyendo delfines)*

Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena, 1946  
<[http://www.cemda.org.mx/artman/publish/printer\\_63.shtml](http://www.cemda.org.mx/artman/publish/printer_63.shtml)>

Acuerdo sobre la Conservación de los pequeños cetáceos de los mares Báltico y del Norte, ASCOBANS [por sus siglas en inglés], 1972  
<<http://www.ascobans.org/index0101.html>>  
<[http://www.cms.int/species/ascobans/asc\\_text.htm](http://www.cms.int/species/ascobans/asc_text.htm)>  
<[http://untreaty.un.org/English/UNEP/cetaceans\\_english.pdf](http://untreaty.un.org/English/UNEP/cetaceans_english.pdf)>

Acuerdo de la Jolla para la reducción de la mortalidad de delfines en el Océano Pacífico Oriental, 1992  
<<http://www.oceanlaw.net/texts/lajolla.htm>>

Acuerdo sobre la Conservación de los cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la zona Atlántica contigua, ACCOBAMS [por sus siglas en inglés], 1996  
<<http://www.accobams.org/>>  
<[http://www.cms.int/species/accobams/acc\\_text.htm](http://www.cms.int/species/accobams/acc_text.htm)>  
Resumen en español:  
<[http://www.mma.es/conserv\\_nat/normativa/html/convenios.htm#h](http://www.mma.es/conserv_nat/normativa/html/convenios.htm#h)>

Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, APICD, en vigor desde 1999  
<<http://www.iattc.org/IDCPSPN.htm>>

*Murciélagos*

Acuerdo sobre la conservación de murciélagos en Europa, EUROBATS, 1991  
<[http://www.eurobats.org/documents/agreement\\_text.htm](http://www.eurobats.org/documents/agreement_text.htm)>

*Aves*

Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias afroeuroasiáticas, 1996  
<[http://www.unep-aewa.org/documents/agreement\\_text/spanish/spanish.pdf](http://www.unep-aewa.org/documents/agreement_text/spanish/spanish.pdf)>



Memorándum de Entendimiento de la CMS sobre las Medidas de Conservación para la Grulla Siberiana, 1998

<[http://www.cms.int/species/siberian\\_crane/sib\\_text.htm](http://www.cms.int/species/siberian_crane/sib_text.htm)>

Acuerdo sobre la conservación de albatros y petreles, ACAP, 2001

<[http://www.cms.int/pdf/sp/acap\\_agreement\\_text\\_sp.pdf](http://www.cms.int/pdf/sp/acap_agreement_text_sp.pdf)>

### Nota

El uso de mayúsculas en los nombres de los instrumentos obedece al título oficial de cada uno de ellos. Cabe señalar que hay variación en su empleo entre organizaciones e incluso a veces difieren entre los mismos “nombres oficiales”. Se hace notar además que se han excluido de esta lista el Acuerdo MEXUS-Pacífico o Memorádum de entendimiento de investigación pesquera entre México y Estados Unidos –Pacífico, el Memorándum entre Surinam y Canadá para la Protección de las Especies Migratorias y el Acuerdo de Cooperación Trilateral entre Benín, Costa Rica y los Países Bajos porque sus textos oficiales no están disponibles en la Internet.

Ing. Melania YÁNEZ QUEZADA

Traductora  
febrero, 2006