

# **INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO JURÍDICO DE LA CONVENCION INTERAMERICANA PARA LA PROTECCION Y CONSERVACION DE LAS TORTUGAS MARINAS<sup>1</sup>**

Gustavo Adolfo Omaña Parés<sup>2</sup>

Caracas, 10 de octubre de 2003

## **INTRODUCCIÓN**

Las tortugas marinas son grandes reptiles que habitan los océanos desde hace unos 200 millones de años.<sup>3</sup> Durante su ciclo de vida, realizan migraciones entre sus áreas de alimentación y refugio y los lugares de reproducción y durante estos períodos pueden utilizar las aguas de diversas nacionales, así como el mar internacional.<sup>4</sup>

A pesar de su inmenso éxito evolutivo, durante las últimas décadas se han visto amenazadas con la extinción pues además de sus depredadores naturales, estos reptiles se ven amenazados de diversas maneras por el hombre, así, en las playas, el incremento del turismo y el desarrollo urbanístico las desplazan de sus lugares habituales de puesta y la expoliación de nidos por poblaciones locales para el consumo o comercio de los huevos las afecta de manera determinante. Tampoco en el mar están exentas de peligros, pues allí sufren colisiones con

---

<sup>1</sup> El presente constituye un trabajo introductorio a uno más extenso sobre la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas y las disposiciones que los desarrollan tomadas en la Primera Reunión de la CIT y ha sido elaborado como material de estudio para el II Seminario de Seguimiento de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, realizado en la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe, Caracas, el día 14 de octubre de 2003, por tanto alguna de los comentarios que aquí se hacen serán ampliados o incluso redefinidos con posterioridad..

<sup>2</sup> **Gustavo Adolfo Omaña Parés**, Abogado (Universidad Católica Andrés Bello), Especialista en Derecho Marítimo (Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante), Profesor de Jurisprudencia Marítima y Conflicto de Leyes (Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe), Ex presidente del Comité Marítimo Administrativo de la Comisión Relatora de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Marítimo.

<sup>3</sup> Consultar información en: <http://escenarios.com/natura/tortuven.htm>.

<sup>4</sup> Secretaría CIT (2003) Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas – Una Introducción, Julio 2003. Secretaría Pro Tempore de la Convención Interamericana de Protección y Conservación de Tortugas Marinas (CIT), San José, Costa Rica.

embarcaciones, especialmente deportivas, son víctimas de capturas intencionales e incidentales por parte de los pescadores y del aumento de la contaminación del medio marino que les producen efectos físicos, por obstrucción o lesiones del tracto digestivo causadas por ingestión de basuras flotantes, o químicos, por la absorción de toxinas como por ejemplo la acumulación de PCBs procedentes de la disolución de plásticos ingeridos.<sup>5</sup>

## **ANTECEDENTES**

Como consecuencia de los planteamientos anteriores, las iniciativas de protección, conservación y manejo en un país pueden verse afectadas positiva o negativamente por actividad en otros países, razón por la cual la cooperación internacional es menester para la conservación exitosa de las tortugas marinas.<sup>6</sup>

En el ámbito interamericano, la preocupación por la preservación de las tortugas marinas ha sido planteada reiteradamente por diversas causas en diversos foros, tanto binacionales y multilaterales como por entes públicos y organizaciones no gubernamentales (ONG's),<sup>7</sup> OLDEPESCA o la Comisión Interamericana del Atún Tropical, debido a causas económicas, sociales y ecológicas.<sup>8</sup>

Ahora bien, una de las principales razones que permitió la existencia de la Convención Interamericana fue la Ley Pública de los EE.UU. No. 101-162 que embarga los camarones provenientes de países cuyas leyes carecen de requisitos para la conservación de tortugas, en particular en lo que se refiere al uso

---

<sup>5</sup> Consultar información en <http://canales.ideal.es/waste/tortugasmarinas.htm>.

<sup>6</sup> Ver: Secretaria CIT (2003)

<sup>7</sup> Ver por ejemplo: las resoluciones del Taller Regional para la Conservación de las Tortugas Marinas en Centroamérica celebrado en Costa Rica bajo el auspicio de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo del 26 de septiembre al 1 de octubre de 1997; <http://www.seaturtle.org/iac/castellano/taller.shtml>;

<sup>8</sup> Ver: Secretaria CIT (2003)

obligatorio de los dispositivos excluidores de tortugas (TED)<sup>9</sup> de una forma tan estricta como se aplica en los Estados Unidos y la sentencia judicial que decidió una demanda entablada por Earth Island Institute (EII) y otros en contra del Departamento de Estado de los Estados Unidos que conllevó a la aplicación la Ley Pública 101-162 en el ámbito global luego que el juez requiriera a todos los países que deseen exportar camarones a los Estados Unidos la verificación del uso de los Dispositivos Excluidores de Tortugas o a sufrir el embargo de todos sus productos de camarón.<sup>10</sup>

Luego de un interesante proceso de negociaciones,<sup>11</sup> la Convención Interamericana sobre la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas fue concluida exitosamente.<sup>12</sup>

### **BASES NORMATIVAS**

Hasta el presente, la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas<sup>13</sup>, es el único instrumento de su tipo en el mundo, el mismo se fundamenta, de acuerdo a lo expresado en su preámbulo, en un conjunto de instrumentos de Derecho Público internacional.

Así, las partes, fundamentándose en el reconocimiento de 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, con respecto a la conservación y ordenación de los recursos marinos, e inspirados en los principios contenidos en la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo y los principios y recomendaciones contenidos en el Código de

---

<sup>9</sup> Dispositivo Excluidor de Tortugas (Es abreviada en diversos trabajo por sus siglas en inglés y en español como DET, DET's o TED, TED's).

<sup>10</sup> Ver: Donnelly, M. 1995. Negociaciones del Tratado sobre Tortugas Marinas del Hemisferio Occidental. Noticiero de Tortugas Marinas 70:12-15. / Donnelly, M. 1996. Evolución del Tratado sobre Tortugas Marinas del Hemisferio Occidental. Noticiero de Tortugas Marinas 73:22-25.

<sup>11</sup> Somma, A. 1996. Report of the Sea Turtle Convention Negotiations. Marine Turtle Newsletter 75:16-17.

<sup>12</sup> Frazier, J. 1997. Editorial Invitado: Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas. Noticiero de Tortugas Marinas 78:7-14.

<sup>13</sup> En el transcurso de este trabajo se usará para identificar el convenio, su nombre completo o las siguientes siglas: CIT

Conducta para la Pesca Responsable, adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en su 28ª. Sesión de 1995 y reconociendo la necesidad de proteger y recuperar las especies marinas en peligro y conservar su hábitat, acordaron la Convención Interamericana para la protección y Conservación de las Tortugas Marinas.<sup>14</sup>

## **ESTRUCTURA DE LA NORMATIVA**

La Convención Interamericana para la protección y Conservación de las Tortugas Marinas (CIT) consta de un preámbulo, veintiséis artículos y cuatro anexos.

El acuerdo se divide en tres tipos de normas diferentes, a saber, las que contienen definiciones, las que definen y desarrollan el objetivo del convenio y las que establecen las características y regulan el funcionamiento del mismo.

El Artículo I que contiene los términos empleados, el objetivo de la Convención, el área de aplicación del mismo, las medidas a tomar para alcanzar el objetivo del instrumento, las reglas aplicables a las reuniones de las partes, la estructura organizativa que consta de un secretariado, un Comité Consultivo y un Comité Científico, los programas de seguimiento, los compromisos de cumplimiento, informes anuales, cooperación internacional, la necesidad de procurar recursos financieros y coordinar actividades, las medidas comerciales, los

---

<sup>14</sup> El texto de esta convención, está empezando a ser estudiado jurídicamente y aun cuando todavía carecemos de un cuerpo de doctrina abundante sobre este tema podemos citar algunos documentos, que si bien se enfocan más al régimen jurídico de protección y conservación de las tortugas marinas desde una perspectiva de Derecho interno, su lectura puede ser interesante, en orden de realizar un análisis sistemático y exhaustivo de la CIT. Namnum, S (2000) Convención interamericana para la protección y conservación de la tortuga marina y su implementación en el derecho mexicano. Tesis para obtener la licenciatura den derecho presentada ante la Universidad Iberoamericana. México, D.F. citando: La Diversidad Biológica de México. Estudios de País. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.; Omaña, G (2002) **Régimen Jurídico de la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas en Venezuela.** En Jornadas Divulgativas sobre la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas.. Caracas. Disco Compacto producido por CICTMAR, WIDECAS, Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe y la Asociación Interamericana de Abogados Tortugueros. 2003/ ***También en En, Página WEB: [www.onsa.org.ve](http://www.onsa.org.ve) 07 de agosto de 2003.*** Monge, K y Jiménez, G (2001) Protección y Conservación de las Tortugas Marinas a la luz del derecho Internacional y Nacional Ambiental. Análisis de casos en Costa Rica. Tesis de grado para optar al título de licenciadas en Derecho. Universidad de Costa Rica.

mecanismos de solución de controversias, el respeto a los derechos de las partes, la implementación de la CIT en el ámbito internacional, la participación de los Estados no partes, los protocolos complementarios, las reglas de firma y ratificación, los requerimientos para su entrada en vigor, la no aceptación de reservas, el mecanismo enmiendas y renunciaciones y, finalmente, las condiciones de los anexos, la autenticación y certificación de los textos.

Los cuatro anexos se refieren a la nomenclatura de las diferentes tortugas marinas, las condiciones de protección y conservación de su hábitat, las condiciones de uso de los Dispositivos Excluidores de Tortugas y las características de los informes anuales.

### **ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS CONTENIDOS EN EL CONVENIO**

**Artículo I:** Define, a los fines de la CIT los términos: tortuga marina, hábitat de tortugas marinas, Partes y Estados en el Continente Americano, los cuales son aquellos Estados e América Septentrional, Central y Meridional y del Caribe así como otros Estados que tengan en esta región territorios continentales o insulares.

**Artículo II:** El objetivo de esta Convención es la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de su hábitat. Luego, ésta es una Convención que se obliga a ser activa pues, de la letra del texto se desprende que la obligación grupal e individual de cada una de las partes no se cumple simplemente con la instrumentación de mecanismos que procuren detener el decrecimiento de las poblaciones de estos animales sino que además, los obliga a crear, desarrollar y ejecutar instrumentos para recuperarlas. Como consecuencia de lo anterior, es evidente, que al desarrollar la CIT las partes están constreñidas a combatir, en el presente, los peligros que amenazan a la especie y, a futuro, crear un marco jurídico y fáctico que permita su preservación en el tiempo.

Esta labor a futuro, debe basarse en los datos científicos fidedignos, disponibles y considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de las partes.

Ahora, al interpretar jurídicamente esta norma es evidente que la promoción de la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas es el fin último del acuerdo y, por tanto, a este objetivo están supeditados los análisis y evaluaciones socioeconómicos y culturales. Lo cual es lógico, pues desaparecidas las poblaciones de tortugas marinas, las poblaciones que de cualquier manera utilicen a estos animales como un recurso se desvanecerá los beneficios que socioeconómica o culturalmente, histórica o ancestralmente hayan tenido.

**Artículo III:** Área de Aplicación: Las disposiciones y alcances de la CIT abarcan 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 ejerza soberanía o jurisdicción.

Además, de acuerdo a lo contemplado en el artículo IV *ejusdem*, cada Parte deberá adoptar las medidas apropiadas con respecto a las embarcaciones autorizadas a enarbolar su pabellón.

**Artículo IV:** La CIT impele a las Partes a tomar las medidas apropiadas y necesarias, de conformidad con el derecho internacional para la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de las tortugas marinas y su hábitat.

Tales medidas comprenderán, la prohibición de la captura, retención o muerte intencional de las tortugas marinas así como del comercio doméstico de

las mismas, de sus huevos, partes o productos y al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Esta norma debe interpretarse en concordancia con lo dispuesto en el Artículo III. De esta manera, las consideraciones socioeconómicas y culturales deben atenerse y supeditarse a estas prohibiciones y esto es así, incluso, con respecto a la excepción prevista en el literal a) del numeral 3 del artículo bajo análisis que establece que cada una de las Partes podrá permitir excepciones al inciso 2(a) para satisfacer necesidades económicas de subsistencia de comunidades tradicionales. Por eso estas excepciones deben aprobarse con suma prudencia y acatando estrictamente las previsiones establecidas en los literales b) y c) de este artículo.

**Artículo V:** Esta norma prevé, la realización de reuniones ordinarias y extraordinarias de las Partes en las cuales se deberán evaluar la aplicación de la Convención, examinar los informes, considerar las recomendaciones del Comité Consultivo, adoptar las medidas adicionales apropiadas para lograr el objetivo de la Convención, considerar enmiendas a su texto y examinar los informes de actividades y asuntos financieros.

En este artículo se estableció el consenso como mecanismo para tomar decisiones en el seno de la Convención.

Igualmente se admitió que las Partes puedan invitar a participar con carácter de observador y en las actividades a que se refiere la 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. Esta norma no determina los elementos que justifican la diferenciación de los sectores productivo y privado, entiendo, en todo caso que al margen de las actividades propias del Estado, existen una serie de

instituciones cuya función es productiva, en las cuales los Estados tienen participación decisiva, como es el caso de las empresas o compañías estatales con forma de personas de sociedades anónimas, que aun cuando formalmente son organizaciones de naturaleza privada y productiva no pueden ser comprendidas como entes privados, en el estricto sentido del término.

Finalmente, aquí se ordena la adopción de las reglas de procedimiento aplicables a las reuniones de las Partes, las cuales fueron asumidas por las Partes en las reuniones de la CIT 1.

**Artículo VI:** Este artículo establece un secretariado, el cual deberá prestar asistencia para la convocatoria y organización de las reuniones a que se refiere el Artículo V, recibir de las Partes y distribuir entre ellas y los Comités Consultivo y Científico los informes anuales; publicar y difundir las recomendaciones, difundir y promover el intercambio de informaciones y materiales educativos sobre los esfuerzos desarrollados por las Partes, 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 y desempeñar las demás funciones que le determinen las Partes.

**Artículo VII:** Aquí se establece un Comité Consultivo de Expertos, el cual estará integrado por representantes de la comunidad científica, los sectores privado y productivo y las organizaciones no gubernamentales.

Este Comité Consultivo de Expertos tiene una doble función, por una parte funge de contralor del trabajo del Comité Científico y otra como ente asesor de las Partes. Desde nuestra perspectiva este es un órgano que carece de sentido pues las funciones técnicas que le son atribuidas en los literales a), c) d) y f) podían ser realizadas por el Comité Científico y las previstas en las letras b) y e) podían ser asumidas directamente por la Conferencia de las Partes. Aun más inexplicable es el numeral 4 que prevé que las Partes podrán establecer grupos de

expertos para asesorar al Comité Consultivo, cuando son ellos, los miembros de dicho Comité, los llamados a asesorar y no a ser asesorados.

**Artículo VIII:** Se instituye el Comité Científico, con la finalidad de examinar informes de investigaciones sobre las tortugas marinas, evaluar el impacto ambiental sobre las tortugas marinas y su hábitat, analizar informes de informaciones relevantes realizadas por las Partes, formular recomendaciones en materia científica y técnica y desempeñar las demás funciones que le sean asignadas por las Partes.

**Artículo IX:** En esta norma se constriñe a las Partes a establecer dentro de su territorio y en las zonas marítimas sometidas a su soberanía, un programa para asegurar el seguimiento de la aplicación de las medidas de protección y conservación de las tortugas marinas y de su hábitat.

**Artículo X:** Esta norma exige a cada Parte asegurar, 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 de tortugas marinas y de su hábitat.

**Artículo XI:** De acuerdo a esta regulación, 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 su hábitat

Estos informes serán facilitados a las Partes, al Comité Científico y al Comité Consultivo.

**Artículo XII:** Se establece la cooperación, mediante acciones bilaterales y multilaterales, como el mecanismo para alcanzar el objetivo de la Convención.

**Artículo XIII:** Este artículo les señala a las Partes que en su primera reunión revisen la necesidad y posibilidades de contar con recursos financieros, incluyendo la constitución de un fondo especial para sufragar los gastos que pudiera demandar el secretariado y la asistencia de las Partes que son Estados en desarrollo para el cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con esta Convención.<sup>15</sup>

**Artículo XIV:** Esta norma recomienda a las Partes que coordinen sus actividades con las organizaciones internacionales pertinentes sean globales, regionales o sub regionales.

**Artículo XV:** Esta norma obliga a las Partes a actuar conforme a las disposiciones del Acuerdo que estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC), tal como fue adoptado en Marrakesh, incluyendo sus anexos. 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 OMC, así como el Artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 1994).

Sobre las consecuencias de este artículo hay que realizar algunas consideraciones. Los jueces de los Estados Partes, deberán considerar esta norma en orden de tomar decisiones que tengan que ver con el ámbito de aplicación de esta Convención.

**Artículo XVI:** Esta norma contempla que cualquier Parte podrá entablar consultas con otras 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 las Partes en controversia y, en caso de que la misma no sea resuelta, las Partes podrán consultarse entre ellas a los efectos de solucionarlas mediante cualquier procedimiento pacífico que ellas

---

<sup>15</sup> En el marco de la segunda reunión de la Primera CIT, se decidió que el tema del financiamiento sería incluido en la Agenda de la II CIT a celebrarse en Caracas durante el año 2004.

elijan, de conformidad con el derecho internacional, incluidos, según proceda, los previstos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar.

Esto reafirma el planteamiento hecho en el artículo anterior con relación a la actuación de los jueces, de manera tal que éstos estarán limitados a la hora de decidir a la previa aplicación de estas normas.

**Artículo XVII:** Esta norma contiene una Regla de interpretación de los contenidos de lo acordado, en el sentido de salvaguardar la soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción de las Partes, de conformidad con el derecho internacional y estableciendo que ninguna disposición, ni medidas o actividades llevadas a cabo en su aplicación podrán interpretarse 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:** Esta disposición recoge uno de los aspectos fundamentales de la Convención, cual es la obligación que asume cada Parte de adoptar legislar en el sentido de establecer medidas para asegurar el cumplimiento efectivo a través de políticas, planes y programas para la protección y conservación de las tortugas marinas y de su hábitat.

**Artículo XIX:** En este precepto se establecen que las Partes alentarán a otros estados elegibles (que de acuerdo al numeral 4 del Artículo I estén en el continente americano) y a cualquier Estado no parte que sea parte de un Protocolo Complementario y a los Estados No Parte a adoptar leyes y reglamentos coherentes con esta Convención.

**Artículo XX:** Con el fin de promover la aplicación de las medidas de protección y conservación adoptadas en la CIT, las Partes deberían negociar con Estados que no pueden ser parte de la Convención protocolos complementarios. Como se desprende de su redacción el uso del condicional “*deberían*”, implica que la norma

no creó una obligación para las Partes no obstante lo cual el desarrollo de los instrumentos previstos en este artículo son tan convenientes como necesarios para el cumplimiento del objetivo del acuerdo.

**Artículo XXI:** La disposición determina que esta Convención se abrió a la firma de los Estados el 1 de diciembre de 1998 al 31 de diciembre de 1998 y está sujeta a la ratificación de los Estados signatarios de acuerdo a las leyes y procedimientos nacionales.

En los actuales momentos, lo han ratificado Brasil, Estados Unidos, Perú, Ecuador, Guatemala, Costa Rica, Honduras, Los Países Bajos, Belice, México y Venezuela y lo firmaron pero aun no lo han ratificado Nicaragua y Uruguay.

**Artículo XXII:** Aquí se indica que la Convención entraría en vigor 90 días después de la fecha en que el octavo instrumento de ratificación haya sido depositado. Cumplida la previsión de este artículo, la CIT entró en vigencia n el año 2001.

**Artículo XXIII:** Según este artículo, la firma o ratificación de la Convención no está sujeta a reserva alguna.

**Artículo XXIV:** Esta regulación contempla la posibilidad de enmendar la Convención y el procedimiento para que las enmiendas entren en vigor.

**Artículo XXV:** De acuerdo a lo aquí establecido, cualquier Parte podrá renunciar a esta Convención.

**Artículo XXVI:** Los anexos de esta Convención son parte integrante de la misma y, por tanto, cuando se hace referencia a ésta se hace referencia también a sus anexos.

**Artículo XXVII:** En esta disposición, se determina que los textos en español, francés, inglés y portugués de esta Convención son igualmente auténticos y que los originales de la misma serán entregados al 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.

## **LOS ANEXOS**

**Anexo I:** En este anexo se determina la nomenclatura de las tortugas marinas a ser utilizadas en este Convenio.

**Anexo II:** Este anexo contempla las medidas de protección y conservación de las tortugas marinas cuya adopción se recomienda a las Partes.

**Anexo III:** Este anexo define los términos *embarcación camaronera de arrastre* y *dispositivo excluidor de tortugas*; estableciendo a cada Parte la obligación de exigir el uso de los Dispositivos Excluidores de Tortugas (TED's) a todas las embarcaciones camaroneras que sujetas a su jurisdicción y que operen dentro del área de la Convención.

Igualmente, se establecen tanto la excepción para los requerimientos de los DET's como la obligación de las Partes de tomar otras medidas de protección a las tortugas marinas.

**Anexo IV:** Aquí se indica como deberán presentarse los informes anuales a que se hace referencia en el Artículo XI, párrafo 1 del Convenio.