

Conferencistas

Eamonn Gallagher

Direcção-Geral das Pescas, CEE

Denez L'Hostis

Organisation des Pêcheries de l'Ouest-Bretagne, Le Guilnivec, França

A. Martinez Puñal

Universidade de Santiago de Compostela, Espanha

John H. Goodlad

Shetland Fishermen Association and Shetland Fish Producers Organization, Shetland, Reino Unido

Charles J. Peckham

LMR Fisheries Research, Inc., EUA

Gregory S. McIntosh

McIntosh Marine, Inc., EUA

Henri Farrugio

Ifremer, França

Andreas Holmsen

University of Rhode Island, EUA

Susumo Kato

NMFS - Southwest Fisheries Center, EUA

Antonio Di Natale

Aquastio, Itália

Pero Oliver

Centro Oceanográfico Baleares, Espanha

Vic Rosa

California, EUA

José António Gonzalez Perez

Centro de Tecnología Pesquera de Gran Canaria, Espanha

La zona económica exclusiva: valorización de sus razones de oportunidad (con consideración particular del caso azoriano)

A. Martínez Puñal *

I. INTRODUCCIÓN

Permítaseme expresar mi agradecimiento por la amable invitación con la que he sido distinguido por el Secretario Regional de Agricultura y Pesca del Gobierno azoriano, Dr. Adolfo Ribeiro Lima, para asistir a la «8.ª Semana das Pescas dos Açores», posibilitándome así la oportunidad de volver a encontrarme con algunos de los estimados amigos de estas bellas tierras azorianas con los que tuve la oportunidad de convivir el año pasado en Angra do Heroísmo, invitado por el Instituto Açoriano de Cultura, durante la Semana sobre «A Autonomía como fenómeno cultural e político».

Hoy trataremos de hacer una valoración de las razones de oportunidad de la Zona Económica Exclusiva, y ello — estando en una Semana de Pesca — con relación a los recursos vivos, dejando aparte, junto con las consideraciones de índole estratégica, los no vivos, particularmente de tipo energético, que también, como sabemos, con las debidas matizaciones y explicaciones, constituyen, a la postre, una poderosa razón en favor de la Zona Económica Exclusiva, si bien no ignoremos el serio recorte espacial que esta vino a suponer para la creación de un Património Común de la Humanidad, que será regido, una vez entrada en vigor la Convención sobre el Derecho del Mar, por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

En atención a nuestros propósitos, expondremos nuestras tesis, favorables — lo decimos ya — a una concepción-balance de la Zona Económica Exclusiva de 200 milhas náuticas como una institución jurídico-internacional tendente — tal vez no todo lo que era de esperar en los años setenta — a una más equilibrada distribución de los recursos a escala universal, tomando para ello como parámetros el aumento de producción pesquera habido en la década de los ochenta en relación con los años anteriores y, asimismo, el aumento de participación de los países en desarrollo en el volumen mundial de capturas; así como el aumento de participación de los países en desarrollo en los montantes económicos referentes a las cifras del volumen mundial de exportaciones de recursos pesqueros.

Nuestra visión, partiendo de una aceptación favorable a la experiencia de la Zona Económica Exclusiva, la cual vino a suponer en un *plano formal* algo así como la independencia pesquera del Tercer Mundo, tratará de dar una adecuada respuesta a aquellos que en los albores de la instauración de la Zona Económica Exclusiva la criticaban y, aún hoy día, critican, por venir, según ellos, a perturbar el Património Común de la Humanidad (formado por el lecho y el subsuelo de los fondos oceánicos situados más allá de las jurisdicciones nacionales), los intereses de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa y asimismo la libertad de los mares (explicando, por nuestra parte, el carácter meramente formal de dicha libertad). Trataremos de responder igualmente a aquellos que sostienen que la institución de la que estamos tratando no vino sino a la postre a favorecer a los países que eran más ricos en términos pesqueros (afirmación que sin bien es verdad en parte, olvida o, tal vez, ignora las nuevas realidades existentes hoy día en materia pesquera).

* Universidad de Santiago de Compostela.

No está, con todo, nuestra posición exenta de críticas a la experiencia de la Zona Económica Exclusiva como institución vocacionada a una mejor ordenación de los recursos biológicos, insistiendo en la necesidad de profundizar en la adopción de medidas (y control de su debido cumplimiento) adecuadas en los ámbitos de la conservación, administración y utilización óptima de los recursos; así como en la justicia de una mayor equidad en los convenios pesqueros firmados; en relación con dichos convenios, estimamos pertinente, como en general en toda relación desarrollo-subdesarrollo, avanzar en el camino de unas relaciones despojadas de cualquier rasgo de carácter neocolonial de cuya existencia son culpables no sólo las potencias desarrolladas sino también, en connivencia, las élites dirigentes de muchos países subdesarrollados — si acaso, con distinto nivel de responsabilidad —.

No dejaremos pasar por alto la oportunidad de realizar, hacia el final de nuestra exposición, algunas consideraciones sobre el valor que vino a representar la Zona Económica Exclusiva para la Región Autónoma de las Azores.

II. LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA EN EL MARCO DEL PROCESO DE REVISIÓN DEL DERECHO DEL MAR

Como nos recuerda Pastor Ridruejo, en la evolución del Derecho del Mar cabe distinguir tres grandes períodos: el primero abarca desde los comienzos de la sociedad moderna hasta el fin de la segunda guerra mundial; el segundo se extiende desde esta fecha hasta la mitad de la década de los años sesenta; y el tercero va desde aquellos momentos hasta 1982, año en el que se adopta y se abre a la firma la nueva Convención sobre el Derecho del Mar¹.

En el primer período tuvieron una importancia preferente los intereses de las comunicaciones y los descubrimientos. Con un régimen jurídico basado fundamentalmente en los espacios de mar territorial y de alta mar o mar libre configurados con una extensión de mar territorial escasa acorde con los intereses marítimos de las grandes potencias, el Derecho del Mar tuvo en este largo período un carácter marcadamente consuetudinario, si bien en su fase final tuvo lugar la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930, la cual se propuso, entre otras cosas, llegar a un acuerdo sobre la extensión del mar territorial. No habiéndose llegado a un acuerdo al respecto, debido a los distintos enfoques nacionales existentes, a partir de este momento la extensión de 3 millas náuticas impuesta por las grandes potencias marítimas para el mar territorial pasaría, en buena medida, a consecuencia de la falta del referido acuerdo, a perder el carácter de norma consuetudinaria indiscutida.

El segundo período comenzó en 1945. En él priman con los intereses comerciales y militares los intereses económicos de tipo pesquero y energético. Este período terminó en 1958 con la adopción de los cuatro Convenios de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, sobre la Plataforma Continental, sobre la Alta Mar y, finalmente, sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la Alta Mar. No habiendo llegado la I Conferencia sobre el Derecho del Mar a un acuerdo sobre la extensión del mar territorial, se celebró igualmente en la ciudad de Ginebra, en 1960, la II Conferencia sobre el Derecho del Mar en la que tampoco se alcanzó una regla general al respecto.

El régimen resultante de 1958 «iba — en palabras de Pastor Ridruejo — a sufrir enseguida el deterioro causado por la aceleración histórica de la época

1 PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1987, pp. 307 y ss.; *Id.*: «Consideraciones sobre la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar», *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. III, 1976, pp. 281-282.

en que vivimos»¹. En efecto, a mitad de los años sesenta, los Convenios de Ginebra de 1958 comenzaron a ofrecer tales síntomas de envejecimiento que hubo de producirse la convocatoria de una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Sería esta la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, fruto de cuyos once períodos de sesiones sería la adopción, el 30 de Abril de 1982, de la Convención sobre el Derecho del Mar.

La inadecuación de los Convenios de 1958 resultaba patente como se deduce del nuevo contexto en que había de actuar el Derecho del Mar, el cual fue reflejado de forma sucinta y precisa por Perez Gonzalez cuando escribe:

El panorama ha cambiado sustancialmente y de modo acelerado en los últimos tiempos. Si todavía en la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930 e incluso en las Conferencias de Ginebra sobre el Derecho del Mar de 1958 y 1960 seguía siendo la regla básica la de la libertad de los mares — aunque su carácter axiomático venía a verse comprometido por la eclosión de ciertas normas relativas al aprovechamiento económico de ciertos espacios marinos adyacentes a las costas ribereñas (derechos soberanos de exploración y explotación en la plataforma continental, interés especial del ribereño en la correcta gestión de recursos vivos en zonas de alta mar cercanas a su litoral) o al ejercicio de unas competencias de control o vigilancia en la llamada zona contigua —, el afianzamiento en la década de los 60 de ciertos movimientos de «nacionalización» de vastas zonas marítimas iniciados en las post-guerra (y cuyo más rotundo exponente es la práctica de ciertos países latinoamericanos ribereños del Pacífico) introduciría hondas fisuras en aquel Derecho basado en el axioma utilitario del mare liberum.

No podía ser de otro modo en una época en que al aspecto clásico de la actividad humana en el mar, el del ius communicationis, viene a superponerse, y hasta cierto punto a imponerse, una vasta gama de utilizaciones — sobre todo económicas — del medio marino. Estas utilizaciones, en su mayoría inéditas o muy rudimentarias hasta tiempo reciente, influyen básicamente en el sentido de la evolución del Derecho del Mar y se ven influidas a su vez por el progreso tecnológico y por variados condicionantes políticos, socioeconómicos, estratégicos, etc. Muy particularmente, el dato tecnológico ha venido a conmover el Derecho del Mar existente en su dramática combinación con la creciente presión que sobre los recursos ejerce la población en aumento.²

El desfase sufrido por el Derecho del Mar del 58 estaría patente, por lo demás, en la Resolución 2750 C (XXV) sobre reserva exclusiva para fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos y de su subsuelo en alta mar, fuera de los límites de la jurisdicción nacional actual y empleo de sus recursos en beneficio de la humanidad y convocatoria de una Conferencia sobre el Derecho del Mar, en cuyo preámbulo, entre otros, se decía: «Tomando nota de que las realidades políticas y económicas, el progreso científico y los rápidos adelantos tecnológicos del último decenio han acentuado la necesidad de desarrollar en breve y progresivamente el Derecho del Mar, en un marco de estrecha cooperación internacional»³.

Uno de los factores políticos que influyeron en la conciencia de la necesidad de un nuevo Derecho del Mar fue sin duda el proceso de descolonización

1 *Id.*: *Curso...*, cit., p. 309.

2 PEREZ GONZALEZ, M.: «La ordenación jurídica del mar: factores en presencia», *Temas Marítimos*, Santiago de Compostela, 1981, p. 10.

3 La Resolución puede ser consultada, entre otros, en *La actual revisión del Derecho del Mar — Una perspectiva española —*, (Poch, A. dir.), Tomo II, Segunda Parte, Textos y Documentos (Selección a cargo de J. A. de YTURRIAGA), Madrid, 1974, pp. 315-318.

llevado a cabo en las décadas de los años sesenta y setenta. La descolonización de la tierra no podría quedar sin su reflejo en el mar. Y así, superado formalmente el proceso de descolonización, los sentimientos de libertad que inspiraban dicho proceso buscaban abrirse nuevas perspectivas que permitiesen el logro de la descolonización económica mediante la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional y, en íntima relación con él, de un nuevo Derecho del Mar atento a una más justa distribución de los recursos pesqueros. Se trataría, en suma, de echar las bases de un Nuevo Orden Económico Internacional que permitiese el desarrollo económico y social de los distintos países del planeta, objetivo en cuya búsqueda el Derecho Internacional en general — y, en particular, el Derecho del Mar — no sólo no puede permanecer pasivo sino que muy al contrario — en el marco de esa función *prodrómica* del Derecho Internacional de que nos hablan Perez Gonzalez y Pueyo Losa¹ — tiene que desempeñar un papel de singular importancia. En este sentido, estimamos que resultarán de gran relevancia las siguientes palabras escritas por Perez Vera:

El desarrollo económico y social como meta del Derecho Internacional actual resulta una afirmación difícilmente controvertible desde ópticas teóricas o prácticas. En efecto, la paz ha dejado de concebirse como objetivo que queda satisfecho por la mera ausencia de guerra o conflicto armado para ganar en profundidad, y referirse anie todo a aquellas situaciones en que una adecuada distribución de las riquezas y el bienestar permite evitar eventuales conflictos futuros. Para que esta noción de paz positiva haya tomado carta de naturaleza, para que la paz como fin del orden internacional se haya enriquecido con la idea de justicia, han sido necesarias grandes transformaciones de la sociedad internacional; entre ellas, brillan con luz propia la consecución de un amplio proceso descolonizador del que han surgido una mayoría de Estados soberanos, con el peso de una situación de subdesarrollo económico que se niegan a aceptar como inevitable, y la consolidación de un fenómeno de organización internacional que permite a los Gobiernos una acción conjunta y armónica en favor de unos intereses comunes.

Cargado de contenido ético, el nuevo Derecho del desarrollo tiende a convertirse en piedra de toque de amplios sectores del ordenamiento jurídico internacional, considerados totalmente autónomos en períodos pretéritos de su desarrollo histórico. Las consecuencias jurídicas de configurar la misión común del desarrollo como un derecho y un deber de los Estados y los pueblos, incluidos los subdesarrollados, son de largo alcance, salvo que haciendo tales afirmaciones sólo se haya intentado hacer literatura con las esperanzas de vida de un amplio sector de la Humanidad. Así, por lo que respecta al Derecho del Mar, habrán de valorarse en principio positivamente aquellas iniciativas que intenten adecuar su normativa a las expectativas de progreso de todos los pueblos y especialmente que respondan a los intereses y necesidades de los países en desarrollo; por el contrario, las propuestas que busquen el establecimiento o la consolidación de situaciones de explotación y dominio, merecerán necesariamente de un juicio de valor negativo².

Ya no podrían sostenerse fundamentadamente, por tanto, tesis tendentes a la defensa de una teórica libertad de los mares. La libertad tradicional de los mares se revelaba como algo formal y sin contenido para los países del Tercer Mundo. Razones de justicia económica internacional apuntaban por consi-

1 PEREZ GONZALEZ: *Memoria de Derecho Internacional Público*, 1976, p. 346.

PUEYO LOSA, J.: *El Archipiélago Oceánico — Regulación Jurídico-Marítima Internacional —*, Madrid, 1981, pp. 315-318.

2 PEREZ VERA, E.: «Los factores económicos en el proceso de revisión del Derecho del Mar», *La actual revisión...*, Tomo I, Primera Parte, cit., pp. 74-75.

guiente a la necesidad de la formalización de una libertad material dotada de un contenido *positivo* al servicio de todos los países y no únicamente de las grandes potencias marítimas.

Las palabras de Castillo Daudi que a continuación transcribimos obedecerían a unos hechos irrefutables:

Las reivindicaciones de un orden económico internacional más justo y equitativo no podían dejar de manifestarse en un ámbito en el que la mayor parte de las reglas existentes fueron formuladas cuando la gran mayoría de los países en desarrollo no habrían accedido a la independencia. El nuevo orden económico internacional debía pasar necesariamente por la definición de un nuevo Derecho del Mar.¹

Constituiría, pues, todo lo relacionado con el régimen internacional de la pesca marítima uno de los ámbitos en que de forma particular se manifestó el deterioro de las Convenciones de 1958. Y ello sucedió de tal manera que llevaría a Villariño Pintos a afirmar:

El ejercicio de los derechos de pesca es, sin duda, uno de los más importantes factores que influyen en el presente momento de transformación de criterios y orientaciones sobre el derecho del mar y que llega a hacer caducas las distinciones de los espacios marinos clásicos, trastocándose éstos en otros espacios establecidos con arreglo a criterios de conservación y explotación de los recursos marinos y entre ellos la pesca².

Tal «estado de obras» en el Derecho del Mar conduciría — amén de la Convención adoptada, como ya dijimos antes, el 30 de Abril de 1982, cuya Parte V está dedicada a la Zona Económica Exclusiva — a que, a 1 de Marzo de 1983, de los 139 Estados costeros independientes existentes, 91 habían proclamado competencias exclusivas hasta las 200 millas náuticas, 2 habían preparado legislaciones que no estaban todavía en vigor, y 7, de plataforma continental encerrada, habían extendido su competencia hasta las fronteras o líneas medianas³, cabiendo distinguir, por lo que respecta a la naturaleza de las competencias reivindicadas, tres tipos de zonas de competencias exclusivas:

- a) Zonas de mar territorial hasta las 200 millas marinas establecidas por ciertos países de América Latina y de África con anterioridad a la convocatoria de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar;
- b) Zonas Exclusivas de Pesca hasta las 200 millas marinas proclamadas por un grupo bastante extenso de Estados, zonas en las que, como subraya Tavares do Pinho, a la vista del análisis de varias de las legis-

1 CASTILLO DAUDI, M. V.: «Notas sobre el Nuevo Orden Económico Internacional y el Derecho del Mar», *Estudios de Derecho Internacional, Homenaje al Professor Miaja de la Muela*, Vol. II, Madrid, 1979, p. 654.

Sin entrar, por nuestra parte, en el estudio de los avatares surgidos en la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional, conviene precisar aquí que la estrecha relación entre el Nuevo Orden Económico Internacional y el Derecho del Mar no ha dado lugar en su plenitud a los frutos que eran de esperar. Es éste un asunto sobre el que juzgamos oportuno significar nuestra posición contraria a una excesiva sobrevaloración en el terreno de los resultados de la interrelación entre el Nuevo Orden Económico Internacional y el nuevo Derecho del Mar. En este terreno, resultarán altamente aclarativas del «desajuste» entre ambos las palabras de Borgese, E. M. en: «New International Economic Order and Law of the Sea», *The Law of the Sea. Issues in Ocean Resource Management*, New York, 1977, pp. 83-84. En parecido sentido se manifestaría la autora en: «The New International Economic Order and the Law of the Sea», *Law of the Sea IX, San Diego Law Review*, Vol. 14, n.º 3, pp. 585-586.

2 VILARIÑO PINTOS, E.: «Los convenios pesqueros. Anotaciones a los multilaterales y bilaterales en los que España es parte», *Revista de Política Internacional*, n.º 134, Julio-Agosto 1974, pp. 77-78.

3 TAVARES DO PINHO, A.: *L'accès des étrangers à l'exploitation des ressources biologiques de la Zone Economique Exclusive*, Tesis Doctoral, Nice, 1983, p. 10.

laciones al respecto, es probable que su fin haya sido de naturaleza conservadora en espera, entre tanto, de una aceptación universal de las Zonas Económicas y el fin de los trabajos de la III Conferencia¹;

c) y, finalmente, Zonas Económicas Exclusivas declaradas por más de 60 Estados, recordando, respecto de éstos, el citado autor que los Estados lo han hecho reteniendo al marco preciso de la Convención, si bien las proclamas de la mayor parte de ellas se separan por un título o otro de la definición de las prerrogativas del Estado costero tal como aparecen en la Convención, arrojándose a veces sensiblemente más poderes que los que la Convención les reconocía expresamente².

Las acciones unilaterales — en las cuales, por regla general, estaba presente el objetivo de ordenación y conservación de los recursos — tuvieron, por tanto, amén de otras, una importante finalidad económica: reducir, mediante la apropiación de los recursos existentes en los espacios marinos situados frente a las costas, las condiciones propias del estado de subdesarrollo — en el caso de los países tercermundistas, iniciadores de dichas acciones — evitando la competencia de terceros países, en especial de los países desarrollados que venían faenando en aguas distantes; una vez que estos países vieron limitadas sus posibilidades de acceso a los caladeros del Tercer Mundo, se produciría, como efecto de rebote, por parte de los Estados desarrollados en general la adopción de medidas de extensión jurisdiccional con el objeto de impedir el acceso a sus caladeros de aquellos países poseedores de grandes flotas pesqueras que comenzaban a ver dificultadas sus actividades pesqueras en el Tercer Mundo.

Dentro de la renovación que se ha venido produciendo durante los últimos años en el campo del Derecho del Mar, la Zona Económica Exclusiva aparecerá, en suma, como una institución mediante la cual, con la ampliación de competencias sobre los espacios marítimos situados frente a sus costas, los Estados en vías de desarrollo intentan conseguir un nuevo orden jurídico internacional en el plano de la administración de los recursos — biológicos y no biológicos — y, junto a ello, una distribución más justa de los mismos a escala mundial. Dicha distribución — a la que, como acabamos de recordar, habrían de adherirse con posteridad los Estados desarrollados — constituiría para una buena parte de los Estados en desarrollo un medio propicio para rebajar en alguna medida la amplia barrera que los separa de los Estados desarrollados. Con razón ha subrayado Queneudec que la idea de la Zona Económica fue introducida como una reivindicación de los países en vías de desarrollo y considerada por éstos como una noción de combate en el proceso de renovación del Derecho del Mar, tomando una importancia tal a sus ojos que ellos la hicieron una de las piedras angulares de la III Conferencia³.

III. LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA Y EL PATRIMONIO COMÚN DE LA HUMANIDAD

En el actual proceso de revisión del Derecho del Mar se ha sostenido que las dos figuras claves de ella son por una parte el Patrimonio Común de la Humanidad y por otro la Zona Económica Exclusiva. La dialéctica entre los partidarios de un Patrimonio Común maximizado y los de una Zona Econó-

1 *Ibid.*, p. 11.

2 *Ibid.*, pp. 11-12.

3 QUENEUDEC, J. P.: «La Zone Economique», *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 80, n.º 2, Avril-Juin 1975, p. 323.

mica Exclusiva entendida en sus términos más extremos habría venido siendo constante a lo largo del proceso de revisión. De tal guisa, resultaría frecuente encontrarse con textos de este o parecido tenor:

The establishment of the economic zone drastically reduces the economic viability of the international regime. For all practical purposes, it removes oil from international management. Oil royalties will continue to accrue to nations, not to the international community. International community royalties would have meant redistribution of income; sharing by the poorer nations, in the common heritage of mankind; cooperation, instead of confrontation, in the energy crisis. Nation – state royalties mean money will continue to go where money is.

The same is true for the bulk of income created by fisheries, since most of the fish, about 85 per cent, are within the limits of the economic zone¹.

La idea de maximizar el Patrimonio Común de la Humanidad, *a priori*, a la hora de buscar una más justa solución al problema de la distribución de los recursos marinos, se representaría como más adecuada que la idea de la Zona Económica Exclusiva. Sin embargo, como idea más «justa» exigía como presupuesto básico una gran dosis de solidaridad internacional que tendría que manifestarse en dos vertientes: la primera, empeñándose en maximizar especialmente los Fondos Marinos integrantes de dicho Patrimonio, y la segunda, maximizando los poderes de la Autoridad Internacional que estuviese al frente de éste. No se habría encontrado la suficiente solidaridad para lo primero, y, incluso, minimizado el Patrimonio, aparecerían grandes dificultades a la hora de intentar conformarlo con una Autoridad dotada de las facultades necesarias para poder atender realmente a los objetivos que se pretendían con la institución de aquél.

La Zona Económica Exclusiva llevada hasta las 200 millas de extensión constituiría, pues, un serio quebranto para el Patrimonio Común de la Humanidad, repercutiendo negativamente en los Estados sin litoral y otros Estados con diversas expresiones de desventaja geográfica (Estados de corto litoral, Estados de plataforma encerrada, Estados de plataforma estrecha, etc.), las cuales, como era lógico, apuntaban a maximizar la zona de Fondos Marinos perteneciente al citado Patrimonio. Tendríamos, pues, que la Zona Económica Exclusiva, en tanto que acaparadora de posibles fondos del Patrimonio Común, se revelaría como una institución desventajosa — al menos en principio — para los citados Estados, si bien habría que precisar que esta desventaja se manifestaría no en torno a algo fáctico sino en relación con un desiderátum patrimonial.

Centrándonos un poco más en nuestro hilo argumental, sin pretender hacer un análisis exhaustivo en torno a la valoración de la figura de la Zona Económica Exclusiva — tarea que requerirá el paso de algún tiempo, aún apreciando los intentos habidos al respecto —, quisiéramos hacer una observación acerca de lo dicho anteriormente. A tal fin, con respecto a las críticas que se le hacían como figura atentatoria a la viabilidad del Patrimonio Común, habría

¹ BORGESE: «Boom, Doom and Gloom Over the Oceans: The Economic Zone, The Developing Nations and the Conference on the Law of the Sea», *Law of the Sea VI*, *San Diego Law Review*, Vol. 11, May 1974, p. 547. En parecido sentido se expresaría Kanenas, (pseudónimo), en «Wide Limits and Equitable Distribution of Seabed Resources», *Ocean Development and International Law*, Vol. 1, n.º 2, Summer 1973, pp. 137-158; ver asimismo Doc. A/AC. 138/87, *Economic significance in terms of sea-bed mineral resources, of the various limits proposed for national jurisdiction*, Report of the Secretary General, 4 June 1973.

que «arañar» un poco más y observar como no pocas de las críticas dirigidas en ese sentido, lo son desde una perspectiva que configuraría un Patrimonio Común de la Humanidad con una amplia extensión pero bajo la dirección de una Autoridad escasa de facultades, quedando aquél supeditado en gran medida a los intereses de las grandes potencias.

IV. LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA Y LA LIBERTAD DE LOS MARES

A. La zona económica exclusiva y los intereses de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa

Se ha calificado también la Zona Económica Exclusiva como desventajosa para los Estados sin litoral y otros en desventaja geográfica argumentando que, respecto a ellos, aquella significaba un retroceso en la regulación jurídico-marítima de sus intereses. Así, ha sido frecuente encontrar afirmaciones enjuiciando la Zona Económica Exclusiva como una institución que beneficiaría únicamente a los países que tuviesen vastas extensiones de mar adyacente a sus costas, señalando por el contrario que:

(...) the developing land-locked and shelf-locked states, who are the most handicapped with regard to law of the sea questions, have everything to lose in such a new deal. In fact it is no deal at all in so far as they are concerned. Whereas under the existing international law, fishermen from developing land-locked and shelf-locked states can fish upon the high sea adjacent to the coast of any state, they would not be able to do so under such a new law, which accords an extensive exclusive economic zone upon the coastal state. These fisherman would have to go far out into the open sea to fish. With their present state of underdevelopment in fishing technique and fishing gear, this would merely add further difficulties in their effort to fish and to provide the needed protein from the sea for their people¹.

Esto podría hacerse extensivo a otras expresiones de desventaja geográfica e incluso (quitando el handicap tecnológico y de carencia de recursos, no obstante) también respecto de los países desarrollados, habiéndose hablado frecuentemente de los perjuicios a estudio con un carácter indistinto con relación al nivel del desarrollo. Así lo hizo Pardo, quien refiriéndose a las propuestas presentadas en la Comisión de Fondos Marinos habría subrayado que *these would permit most States which are neither shelf-locked to acquire some additional ocean areas: but while the great majority of coastal States would only gain a few thousand or tens of thousands of square miles, a few States, both developed and developing, would stand to gain a million or more square miles².*

Lo precisado para los Estados sin litoral y de plataforma encerrada podría valer para otros tipos de Estados, como bien destacaría, entre otros, Brown afirmando que *the EEZ, it is contended, is clearly contrary to the interests of the land-locked States and to States with short coastlines, in that it deprives*

1 CHAO, H. T.: «International Fishery Regimes and the Interests of Developing States», *The Law of the Sea. Needs and Interests of Developing Countries, Proceedings of the Seventh Annual Conference of the Law of the Sea Institute*, University of Rhode Island, Kingston, Rhode Island, June 26-29, 1972, Kingston, 1973, p. 13.

2 PARDO, A.: «A Statement on the Future Law of the Sea in Light of Current Trend in Negotiations», *Ocean Development and International Law*, Vol. 1, n.º 4, 1974, p. 329. El contenido resumido de esta declaración, realizada en la Subcomisión II de la Comisión de Fondos Marinos el 8 de Agosto de 1973, también puede consultarse en el Doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 71.

them of any opportunity to benefit from the exploitation of marine resources within in 200 miles of land¹.

La nueva figura de la Zona Económica Exclusiva, frente a la pretensión de la maximización del Patrimonio Común y en relación con el ordenamiento anterior, presentándose, además, en un principio, sin ningún tipo de cautela para los intereses de los países con algún tipo de desventaja geográfica, resultaría, pues, en gran medida el detonante-multiplicador que cristalizaría la aglutinación de los intereses de los Estados sin litoral y de los demás tipos de Estados con otras expresiones de desventaja geográfica, abriéndose así la discusión en torno a la posibilidad y conveniencia de ir formando un embrión de lo que en su día sería el Grupo de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa, Grupo que en el texto final de la Convención sobre el Derecho del Mar vería reconocidas, en parte, sus pretensiones de participar en la explotación de los recursos vivos de las Zonas Económicas Exclusivas de los Estados ribereños de la misma subregión o región (arts. 69 y 70)².

Frente a las objeciones esgrimidas, habría que precisar, con todo, que cuando se dice que la Zona Económica Exclusiva impide que los Estados sin litoral y otros con desventaja geográfica puedan pescar en zonas anteriormente sujetas a la libertad de pesca en alta mar, habría que subrayar que bastantes de las defensas de dichos intereses lo son desde una perspectiva «paternalista», con la mira puesta más bien en los intereses de las grandes potencias pesqueras, utilizando en el fondo la geografía desventajosa como una «pantalla» más que un fin en sí mismo.

También habría que añadir que, excepto el caso de los Estados ribereños desarrollados que en su día formarían parte del Grupo de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa, los otros miembros de dicho grupo, dotados o no de litoral, no habrían tenido tradición pesquera, en unos casos porque aún siendo países ribereños su grado de subdesarrollo no se lo habría permitido; dificultades éstas que se verían agravadas en el caso de los Estados sin litoral, especialmente en los pertenecientes al mundo del subdesarrollo, pues no en vano una concepción tradicionalmente estrecha del derecho de acceso, facilidades portuarias, etc., habría dificultado seriamente la voluntad de creación de un sector pesquero propio.

Siendo indiferente la falta de tradición pesquera — generalizable, por lo demás, con algunas excepciones, para todo el Tercer Mundo³ — para que los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa se consideren amparados por el principio de libertad de pesca en alta mar, lo cierto es que ellos, en la mayoría de los casos, se veían privados de una libertad que, siendo susceptible de indudable estima por el valor que en un futuro — una vez desaparecidas las trabas que impedían la disposición de una flota pesquera propia — podría llegar a representar para los citados Estados, no dejaría de ser, en la mayoría de los casos, una libertad eminentemente formal, cuya pérdida, con todo, demandaría una justa valoración y un adecuado tratamiento en el nuevo orden jurídico-marítimo internacional.

1 BROWN, E. D.: «Maritime Zones: A Survey of Claims», *New Directions in the Law of the Sea — Collected Papers* —, Vol. 3, London, 1973, p. 173.

2 En relación con estos Estados y la Zona Económica Exclusiva, entre otros, pueden consultarse los siguientes trabajos nuestros: «Reflexiones sobre los intereses pesqueros españoles y los derechos de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa en los recursos vivos de las Zonas Económicas Exclusivas de otros Estados», *Industrias Pesqueras*, N.ºs 1422 y 1423, 15 de Junio y 1 de Agosto de 1986, pp. 13-15 y 11-14; «Los derechos de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa en la Zona Económica Exclusiva: el ámbito de la participación», *Anuario de Derecho Marítimo*, Vol. V, 1986, pp. 97-154; *Los derechos de los Estados, sin litoral y en situación geográfica desventajosa en la Zona Económica Exclusiva (Participación en la explotación de los recursos vivos)*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1988; «The Rights of Landlocked and Geographically Disadvantage States in Exclusive Economic Zones: An appraisal of Certain Aspects of the Scope of Participation», *Yearbook of Maritime Law*, Vol. IV, e.p.

3 Sobre este particular, cfr. BELLO, E.: *Le Tiers Monde et le Droit International de la Mer*, Paris, 1970, pp. II.44-II.57.

B. La Zona Económica Exclusiva y la libertad de pesca en Alta Mar

Con base en la libertad de pesca en Alta Mar, contemplada en el Convenio de 1958 sobre la Alta Mar, se han hecho una serie de críticas a la Zona Económica Exclusiva alegando que ésta privaba a muchos Estados de pescar en zonas sujetas a dicha libertad de pesca. Sin duda esto es verdad, pero sería necesario examinar también cuál era en la práctica el sentido de esa libertad: estábamos en realidad ante una libertad formal¹ que únicamente se materializaba en los países ribereños desarrollados, llegando una parte de éstos a constituirse en auténticas potencias pesqueras que, prevaliéndose de la libertad de pesca en alta mar, someterían los espacios marítimos situados frente a una buena parte de los países en vías de desarrollo a prácticas pesqueras que podrían poner en peligro la conservación de las especies. En ese contexto, como habría destacado Perez Gonzalez, la tendencia en la práctica estatal a extender la soberanía o, al menos, diversas competencias del Estado ribereño a zonas marítimas cada vez más extensas, se vería, «una vez más, presidida por la oposición de intereses entre, de un lado, las grandes Potencias marítimas, a las que favorece la mayor extensión posible de «mar libre» y, de otro, los países en desarrollo que pretenden defender sus recursos naturales de la codicia de aquellas reservando amplias zonas de mar a la autoridad ribereña»².

Los países en desarrollo instrumentarían, pues, la defensa de sus intereses mediante la figura de la Zona Económica Exclusiva, la cual tendería prioritariamente a asegurar el dominio de los Estados ribereños sobre el caudal de recursos existentes en el mar adyacente a sus costas, proporcionando a los más subdesarrollados de entre ellos la posesión de recursos que les serían altamente valiosos.

En esa línea serían bien expresivas estas palabras de Queneudec:

«Pour de nombreux pays en voie de développement, la conservation et la préservation de leurs ressources naturelles représentent, en effect, des objectifs politiques majeurs. Plus que d'autres, ces pays considèrent en particulier les ressources biologiques de la mer à la fois comme une source importante des protéines pour leur population et comme une source possible de revenus pour leur budget. Aussi ont-ils été amenés progressivement à penser qu'il n'y avait aucune bonne raison de permettre aux pêcheurs des pays industrialisés, pratiquant la pêche lointane, de venir exploiter les ressources situées au large de leurs côtes, au nom de la liberté de la haute mer»³.

1 Creemos oportuno traer a colación aquí las siguientes palabras de Castañeda (CASTAÑEDA, J., «La Zona Económica Exclusiva y el Nuevo Orden Económico Internacional», *Foro Internacional*, 19, Julio-Septiembre 1978, p. 6):

En realidad, las zonas económicas exclusivas sí benefician realmente a los países en desarrollo. Antes, todo el mar libre estaba teóricamente abierto a todos los países incluyendo las áreas que hoy son zonas económicas establecidas por las grandes potencias. Pero en la realidad de las cosas, esas áreas no representaban beneficio para los países en desarrollo al no poderlas utilizar por carecer de capitales, flotas y tecnología que les permitiera alejarse de sus propias costas, e ir a pescar, a veces a grandes distancias, en las zonas económicas de los países desarrollados. La creación de estas áreas por los países avanzados es casi indiferente para la mayoría de los países en desarrollo. El mar libre era para ellos una ilusión. Era un derecho meramente legal (si se permite el pleonismo), un derecho formal sin sustancia real.

En parecidos términos, este autor se expresó en «la pesca y el Nuevo Orden Económico Internacional», COFI/77/Inf. 8, Abril 1977, p. 3.

2 PEREZ GONZALEZ: «El Derecho del Mar: espacios y competencias», *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, Vol. 4, Madrid, 1973, p. 542. En esa línea y dentro de este contexto de confrontación de intereses entre potencias marítimas y Estados en desarrollo, creemos que las siguientes palabras de Mercado Jarrin, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores del Perú. (*Soberanía Marítima – Fundamentos de la Posición Peruana*, Lima, 1970, p. 17) resultan bien ilustrativas:

Se invoca, hoy como ayer, que la más amplia libertad de los mares es bien común de la comunidad internacional. Pero las naciones en desarrollo ha comprendido al fin que, de hecho, esa extrema libertad (indiscutible para la comunidad internacional), cuando se aplica a los recursos del mar en realidad sólo beneficia a las potencias marítimas que tienen los medios para hacer uso de ella, y que lo hacen en su propio provecho, prescindiendo de las necesidades de los Estados costeros cuyos recursos extraen, hasta casi su extinción, como ocurrió en el caso de las ballenas.

3 QUENEUEDEC: *op. cit.*, pp. 322-323.

La idea de la Zona Económica Exclusiva vendría, pues, a ser una noción de combate, y habría sido introducida por los países en vías de desarrollo para intentar terminar con aquella libertad formal que permitía a las potencias pesqueras faenar en las zonas adyacentes a sus mares territoriales, mientras que ellos no sólo eran incapaces, en la gran mayoría de los casos, de beneficiarse de dicha libertad desplazándose a zonas distantes de sus costas, sino que incluso, a causa de sus precarias condiciones económicas, no disponían de capacidad financiera suficiente para aviar unas adecuadas flotas de pesca a fin de faenar frente a sus costas, ni por sus dificultades económico-estructurales, de una infraestructura mínima (transportes, industrias congeladoras, etc.) para promocionar un habitat alimenticio con participación de productos pesqueros, el cual sería de gran utilidad para atender sus necesidades proteínicas.

Estos países, faltos, como vemos, en la mayoría de los casos de tradición pesquera — siendo esta relativamente reciente cuando la hay —, podrían con la Zona Económica Exclusiva (sin ser esta el correctivo milagroso que pudo ser imaginado para compensar las desigualdades de riqueza), dotarse de un instrumento útil para, por medio de licencias, empresas mixtas, reglas para un aprovechamiento racional de los recursos, defensa ambiental de estos, etc., preservar sus caladeros de pesca y equipar flotas pesqueras propias, avanzando, en definitiva, hacia la planificación de un sector pesquero propio y de sus derivados.

V. LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS

También habría que continuar matizando las críticas de aquellos que señalan que la Zona Económica Exclusiva aumenta las desigualdades al permitir que unos pocos ganen grandes extensiones de mar adyacentes a sus costas mientras que una mayoría gana relativamente poco. Siendo esto verdad, con todo, habría que replantear el tema mediante un análisis comparativo con la realidad existente bajo el ordenamiento jurídico-internacional anterior. Así, por lo que respecta a los recursos del lecho y del subsuelo del mar, aun teniendo en cuenta las discusiones habidas en torno al término «adyacencia» y al criterio de explotabilidad de la Convención de 1958 sobre la Plataforma Continental, la Zona Económica Exclusiva no vendría sino a incidir parcialmente en los mismos recursos naturales sobre los que el Estado ribereño ya tenía jurisdicción en virtud de la citada Convención. No entraremos aquí a valorar la incorporación a la jurisdicción nacional de los recursos de las Plataformas Continentales de extensiones superiores a las 200 millas.

Con respecto a la tesis de que la Zona Económica Exclusiva no vino sino a la postre a favorecer a los países que eran más ricos en términos pesqueros, aun reconociendo su buena parte de verdad, diremos de entrada, sin el recurso a las cifras, que la superficie total de las Zonas Económicas Exclusivas de los países en desarrollo es ostensiblemente superior a la de las Zonas de los países desarrollados. Una somera visión de los mapas continentales e insulares, con una extensa presencia del mundo subdesarrollado, así nos lo asevera. Recordaremos aquí, como dato a valorar, que, como pudimos apreciar anteriormente con Borgese, alrededor de un 85 % de los recursos pesqueros del mundo se encuentran situados dentro de los límites de las Zonas Económicas Exclusivas. Por otra parte, si acudimos, por tomar un período concreto entre otros posibles, a los datos referentes al período correspondiente a 1981-1986, podemos observar un aumento de la captura mundial de organismos acuáticos, los cuales pasaron de 74 861 000 toneladas métricas en 1981 a 89 212 000 en 1986, con un aumento aproximado de un 20 % en el volumen de capturas.

En lo que respecta a los países desarrollados la cifra pasó de 39 018 000 toneladas métricas a 42 879 000, con un aumento aproximado de un 10 % en el volumen de capturas. Por lo que se refiere a los países en desarrollo, se pasaría de 35 843 000 a 46 333 000 toneladas métricas, con un aumento aproximado de un 30 % en el volumen de capturas¹.

Desde otra perspectiva, diremos que el peso de los países desarrollados dentro del volumen mundial de capturas, hablando siempre en términos aproximados, era en 1981 de un 52 % pasando en 1986 a ser de un 48 %, mientras que el de los países en desarrollo pasó de un 48 % a un 52 %. Los avances resultarían aun mayores para los países en desarrollo si analizásemos un período más largo como es el que va, p. ej., desde 1977 a 1986. No pensemos ya en lo que serían si nos remontásemos a los tiempos de la Declaración de Santiago de Chile sobre la Zona Marítima, del año 1952, o si nos imaginásemos un orden jurídico-marítimo internacional sin una figura como o afín a la Zona Económica Exclusiva.

Diremos sólo, como reflexión final en este apartado, tal como ya hicimos en otra oportunidad², que, como advertía la FAO, en Agosto de 1979 («Le développement et la gestion de pêcheries dans les zones économiques exclusives», Doc. C.79/21), el volumen de capturas de los países en desarrollo pasó del 27 % de la producción mundial en 1950 a cerca del 59 % en los años 70, cifras que hoy día, como vemos, se reequilibraron en una cierta medida.

Si analizamos ahora el volumen de exportaciones de pescado y productos pesqueros, observamos como en el total mundial se pasa de 15 814 millones de dólares en 1981 a 20 498 millones en 1986, con un aumento aproximado de un 30 %. Por lo que respecta a los países desarrollados, el paso fue de 9320 millones de dólares a 11 327 millones, con un aumento aproximado de un 28 %. Si observamos ahora a los países en desarrollo, estos pasaron de 6494 millones de dólares a 8561 millones, con un aumento aproximado de un 31 %³.

Estos datos, con todo, deben ser matizados por el hecho de que los valores en dólares de las exportaciones de los países desarrollados (58 %) y de los países en desarrollo (42 %) permanecen prácticamente idénticos para este período 1981-1986. Esto podrá explicarse, en relación con los países en desarrollo, en parte, por un aumento, en cierta medida, del consumo de pescado en estos países y, en parte, por un menor precio de algunos de los productos pesqueros de los países en desarrollo (pensemos, p. ej., en los dedicados a la fabricación de harinas) a pesar de que, como es sabido, frecuentemente, se produce una no correspondencia entre el valor proteico y el valor económico. A todo este fenómeno, sin duda, no será ajena una realidad tal cual es el control del comercio pesquero mundial — y alimenticio, en general —, por los países desarrollados, con el consiguiente control de los precios.

Entendemos, pues, a la vista de todos estos datos, que la Zona Económica Exclusiva ha funcionado en líneas generales como un instrumento coadyuvante a paliar, en alguna medida, la desigual distribución de los recursos pesqueros que era norma entre el Norte y el Sur o, en otras palabras, entre el mundo desarrollado y el mundo subdesarrollado. Frente a una situación que obviamente no puede ser calificable en términos excesivamente optimistas, fácilmente podríamos contraponer las consecuencias de una situación imaginaria en la que no se diese la existencia de algún tipo de institución al estilo de la Zona Económica Exclusiva: *inactividad casi total del Tercer Mundo en materia pesquera*.

1 Situación y perspectivas de los principales mercados de productos pesqueros, 1985/1986, Comité de Pesca, 17.º Período de Sesiones, FAO, Roma 18-22 Mayo 1987, COFI/87/Inf, 5 Suppl., pp. 12-13.

2 PUEYO LOSA, J. A. y MARTINEZ PUÑAL, A.: *La administración de los recursos biológicos*, A Coruña, 1982, p. 9.

3 Situación y perspectivas..., cit., p. 11.

VI. LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS

Recordaremos, en primer lugar, en este terreno, algo que ya tuvimos ocasión de escribir con Pueyo Losa: «[Las] Acciones unilaterales — promovidas fundamentalmente por los países latinoamericanos y africanos a través de las cuales los Estados habrán puesto en práctica un adecuado sistema de administración de los recursos, aplicable tanto a sus nacionales como a las flotas extranjeras que faenan en tales zonas bajo su consentimiento; disponiéndose, así, un conjunto de medidas de reglamentación a los fines de ordenación pesquera entre las que cabría destacar: cierre temporal de zonas, establecimiento de vedas en ciertos períodos, prohibición de captura de determinadas especies, fijación de capturas y máximos, prohibición de ciertos aparejos y artes de pesca, limitación del número de buques, proscripción de explosivos y otras sustancias, etc. Lo que permitirá, así, la puesta en práctica de adecuadas políticas de administración de los recursos, y, en última instancia, el desarrollo económico y tecnológico de los países tercermundistas, mediante la puesta en marcha de sistemas de cooperación bilateral con terceros Estados — contrapartidas financieras, cooperación económica, técnica y científica, empresas conjuntas, etc.»¹.

Frente a este texto, tal vez demasiado optimista, redactado en 1981, hoy entiendo que la experiencia de estos últimos años nos permite hablar más bien de progresos mitigados. En esa línea, coincidiendo con Saetersdal y Moore, entendemos que, dado el breve período de tiempo transcurrido desde la extensión de la jurisdicción en materia de pesca a 200 millas náuticas, cualesquiera observaciones que se hagan serán incompletas², y, en ese sentido, han de entenderse en buena medida las observaciones que llevamos hecho sobre los efectos de la Zona Económica Exclusiva, si bien es posible, con todo, observar algunas tendencias.

De entrada, hemos de señalar que el nuevo régimen establecido por la Convención sobre el Derecho del Mar indujo, a través de su influencia en las legislaciones estatales, a intentar resolver en bastantes zonas los problemas de sobreexplotación que se habían presentado. Sin embargo en la citada Convención no encontramos apenas directrices concretas que apunten a los objetivos y a las normas de administración que podrían adoptar los Estados, siéndoles dejada, por el contrario, mucha libertad en relación con la consecución de sus propios objetivos y del nivel óptimo de utilización de los recursos.

La incógnita que habría que despejar estribaría en conocer si la flexibilidad de que adolece en la materia que nos ocupa la Convención sobre el Derecho del Mar — en cuyos sucesivos proyectos se inspiró paulatinamente la mayor parte de las legislaciones estatales al respecto — condujo a alguna mejora de los objetivos y normas pesqueros en aquellas regiones con sobreexplotación de sus recursos pesqueros.

Hoy día, no se pueden dar más que algunas respuestas precisas para las pesquerías desarrolladas. En tal sentido, no parece que haya una mejoría en el Atlántico Noroeste — excepción hecha de Islandia que desde hace tiempo viene esforzándose en recuperar los stocks de su Zona Exclusiva de Pesca, buscando un aumento de la productividad sin el agotamiento de los recursos —. Por el contrario, en el Atlántico Noroeste, se tomaron medidas de gestión de los

1 PUEYO LOSA y MARTINEZ PUÑAL: *op. cit.*, p. 8.

2 SAETERSDAL, G. et MOORE, G.: «Aménagement des pêches: des progrès mitigés», *Ceres*, Revue de la FAO, vol. 20, n.º 5, Septembre-Octobre 1987, pp. 6-11.

recursos biológicos que establecen un rendimiento económico máximo en el marco de un programa de renovación de los stocks que ha posibilitado la mejora de estos.

No se presenta como tarea fácil el realizar una evaluación precisa en relación con los países en desarrollo. El concepto de ordenación, más allá de la simple administración, para un gran número de ellos se presenta como relativamente nuevo. Estos países se mostraron, cada vez en mayor número, con un interés creciente por los asuntos de su entorno marítimo si bien la adopción de normas biológicas precisas es más bien escasa. Con todo, resulta obvio que no se pueden aplicar a estas zonas los mismos criterios que se aplican en las zonas marítimas de los países desarrollados. La falta de especialistas y de personal competente en materia pesquera para velar por la observancia de las reglas, deja sin gran parte de su sentido a fórmulas como, p. ej., la contingencia de las capturas. Los acuerdos internacionales entre países desarrollados y países subdesarrollados pueden hacer mucho en este terreno, incluyendo aspectos no siempre presentes en ellos en la debida medida, tendentes a una mayor cooperación científica, técnica y económica que permita una explotación racional de los recursos y un acceso a la tecnología de pesca de los países en vías de desarrollo, de forma que se facilite el fomento del desarrollo del sector pesquero por estos países y se «posibilite — como subraya Sobrino Heredia — una mejora de la dieta alimenticia de las poblaciones locales y reduzca la dependencia de las importaciones»¹, procurándose, con todo ello el objetivo de asegurar, en la medida en que la interdependencia presente en el actual panorama internacional lo permita, la máxima autonomía alimentaria de los países actualmente subdesarrollados. A este respecto, podríamos destacar como en América Latina, p. ej., las cifras de producción nos inducirían a pensar en un consumo anual per capita de 28 kg de pescado, sin embargo el consumo es de 8 kg. La diferencia de los 20 kg restantes es exportada directamente o procesada para productos industriales, harinas y aceites de pescado con destino también a la exportación.

Los países en desarrollo se inclinan, en razón de sus limitaciones, por sistemas de ordenación menos precisos pero más fáciles de llevar a cabo, tendiendo a limitar el esfuerzo de pesca y contemplando, entre otros, sistemas de limitación de permisos para realizar actividades extractivas.

Resumiendo, podemos decir que, a poco más de una decena de años de producirse la extensión generalizada de la jurisdicción nacional en el ámbito pesquero, la ordenación de las pesquerías presenta zonas de sombra. Cuantitativamente, según nos señalan Saetersdal y Moore, son todavía pocos los ejemplos concretos de mejor gestión que permitan atribuir directamente la reconstrucción de los stocks a la reforma del régimen jurídico. Si bien existen fracasos, habría, a pesar de todo, asimismo, que reconocer éxitos. Lo más importante que merece ser reseñado es el hecho de que los países son cada vez más conscientes de la necesidad de ordenar sus pesquerías, comprometiéndose cada vez más en esta vía mediante la planificación de su actividad pesquera². Concluyendo este apartado, juzgamos que aunque no se puedan evaluar los resultados con una objetividad precisa, no por ello pueden subestimarse los profundos cambios habidos en la mentalidad y en la sensibilidad de los países para con los asuntos pesqueros durante los últimos años, y

1 SOBRINO HEREDIA, J. M.: «Acuerdos de pesca y desarrollo: referencia a la práctica convencional pesquera de la Comunidad Europea», *La Ley*, Año VIII, Supl. n.º 28, 30 de Octubre de 1987, p. 2.

2 SAETERSDAL et MOORE: *op. cit.*, p. 11.

ello, entre otros, de forma singular a través de una institución como la de la Zona Económica Exclusiva que les ha hecho ver el mar y sus asuntos con un mayor sentido de propios.

VII. LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA Y LA REGIÓN AUTÓNOMA DE LAS AZORES

Aparte — según advierte Monjardino — de la presencia de nódulos polimetálicos en los fondos submarinos del archipiélago, las islas Azores — cuya Zona Económica Exclusiva forma parte de la Región en virtud del art. 1.º, aptdo. 2 de su Estatuto de Autonomía¹ — apenas disponen de plataforma continental. El fondo del mar azoriano es accidentado, con una pequeña plataforma continental alrededor de cada isla, permitiendo la existencia de algún pescado llamado «de fondo» que a pesar de su apreciado sabor no dio lugar a una explotación industrial a escala².

La reconocida resonancia pesquera de las Azores es debida, como Uds. saben mejor que yo, a los cardúmenes de túnidos que en grandes cantidades circulan por el Atlántico en ambos sentidos. Estos cardúmenes acompañan la isotérmica de 17 grados centígrados que unos años pasa entre islas mientras que otros años pasa a 50, 60, 100 o más millas hacia el norte o el sur del Archipiélago.

La riqueza ictiológica de los mares de estas islas hace que la pesca en ellos sea codiciada por los barcos de numerosos países que acuden a estas aguas dotados con los necesarios equipos de frío y con una gran autonomía de radio de acción.

La importancia pesquera de la Zona Económica Exclusiva azoriana, puesta de manifiesto en diversas ocasiones, entre otros, por Gago de Medeiros, Monjardino, Ribeiro Lima, Flor de Lima, Mota Amaral y Avila Martins³, con una extensión aproximada de 938 000 km cuadrados, resulta bien patente si tenemos en cuenta los volúmenes aproximados de 12 232 toneladas métricas de túnidos y de 7489 toneladas de otras especies, con un total de 19 722 toneladas desembarcadas durante el año 1987 en las islas. El importe económico estimado, con base en parámetros reales, sería de más de 1345 millones de escudos para los túnidos y de más de 1517 millones para las otras especies, sumando un total de más de 2859 millones de escudos.

Por algunos países pescadores de grandes migradores en aguas distantes, sobre todo de atún, se ha predicado una tesis según la cual dichas especies vendrían a resultar una excepción a los derechos de soberanía del Estado ribereño en la Zona Económica Exclusiva, correspondiendo al caso únicamente un régimen internacional de cooperación. En sentido contrario, los Estados ribereños con aguas abundantes en estas especies afirman que estas se hallan en

1 Art. 1.º, aptdo. 2: «A Região Autónoma dos Açores abrange ainda o mar circundante e seus fundos, definidos como águas territoriais e zona económica exclusiva nos termos da lei».

Dividida la Zona Económica Exclusiva de Portugal en tres subáreas, la tercera corresponde a la Subárea dos Açores. Al respecto, puede consultarse el Decreto-Lei n.º 119/78, de 1 de Junho, *Diário da República*, I Série, Número 125; La Zona Económica Exclusiva había sido establecida mediante la Lei n.º 33/77, de 28 de Maio, que «fixa a largura e os limites do mar territorial e estabelece uma zona económica de 200 milhas do Estado Português», *Diário da República*, I Série, Número 124; En relación con la Zona Económica Portuguesa, puede acudir a MARQUES GUEDES, A. M.: *Direito do Mar*, 1984-85, pp. 253-260.

2 MONJARDINO, A.: *Os Açores no mundo de hoje*, Southeastern Massachusetts University, 1980, pp. 133-134.

3 GAGO DE MEDEIROS: *O Mar Patrimonial dos Açores*, Livraria Mondis, 1978; MONJARDINO: *loc. cit.*; RIBEIRO LIMA: «Abertura dos Trabalhos», *1 Semana das Pescas dos Açores 1981. Relatório*, 1983, pp. 29-33; *Id.*: «Abertura dos Trabalhos», *3 Semana das Pescas dos Açores. 1983. Relatório*, 1984, pp. 31-35; FLOR DE LIMA, F.: «Os Açores e a Futura Lei do Mar», *2 Semana das Pescas dos Açores. 1982. Relatório*, 1984, pp. 59-72; MOTA AMARAL, J. B.: «Abertura dos Trabalhos», *4 Semana das Pescas dos Açores. 1984. Relatório*, 1985, pp. 39-41; AVILA MARTINS, J.: «Áreas Potenciais de Pesca na Sub-área 3 da Z.E.E., *Ibid.*, pp. 49-57; *Id.*: «Potencialidades da ZEE Açoriana», *6 Semana das Pescas. 1986. Relatório*, 1987, pp. 125-132.

la zona sometida a soberanía, conforme a los principios generales de la Convención sobre el Derecho del Mar, sin perjuicio de las fórmulas de cooperación que pudiesen establecerse.

Estas diferencias de opinión explican el carácter algo vago del art. 64 de la Convención sobre el Derecho del Mar, dedicado a las especies altamente migratorias. A pesar del establecimiento en el pfo. 1 dicho artículo de un régimen especial de cooperación «con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva», no nos parece, con todo, que pueda afirmarse que este régimen constituya una excepción a los derechos de soberanía correspondientes al Estado ribereño. Estimamos, pues, con Fleischer y Orrego Vicuña¹ que estos recursos están también bajo los derechos soberanos del Estado costero. En esta afirmación, juega un papel relevante el pfo. 2 del art. 64 que prescribe que «lo dispuesto en el párrafo 1 [régimen internacional de cooperación] se aplicará conjuntamente con las demás disposiciones de esta parte» (Parte V: Zona Económica Exclusiva), en la cual en el art. 56.1.a) se establece que «en la zona económica exclusiva el Estado ribereño tiene: Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos...».

Con estas premisas, a nadie se le escapará la importancia que para la Región Autónoma de las Azores tiene el despliegue operativo de preceptos como los contenidos en el art. 229.1 de la Constitución Portuguesa. Traeremos a colación aquí de este artículo sus pfos. o), p) y q) con el siguiente texto:

«1. As regiões autónomas são pessoas colectivas de direito público e têm as seguintes atribuições, a definir nos respectivos estatutos:

- o) Participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos;
- p) Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes;
- q) Pronunciar-se por sua iniciativa, ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre questões que lhes digam respeito»².

Asimismo habría que recordar el art. 74.º, pfos. d) y e) del Estatuto de Autonomía de las Azores, en cuya virtud:

«Tendo em vista o exercício efectivo dos direitos de audição e participação conferidos à Região, o Governo da República e o Governo da Região elaborarão protocolos de cooperação permanente sobre matéria de interesse comum ao Estado e à Região, designadamente sobre:

- d) Trabalhos preparatórios, acordos, tratados e textos de direito internacional;
- e) Benefícios decorrentes de tratados ou de acordos internacionais que digam directamente respeito à Região.»

1 FLEISCHER, C. A.; «The Exclusive Economic Zone under the Convention Regime and in State Practice», *The 1982 Convention on the Law of the Sea, Proceedings Law of the Sea Institute Seventeenth Annual Conference, Oslo, July 13-16, 1983, Honolulu, 1984*, p. 256; ORREGO VICUÑA, F.: «La Zone Economique Exclusive: Régime et nature juridique dans le Droit International», *Recueil des Cours*, 1986-IV, pp. 61-62.

2 Sobre esta problemática, puede consultarse Martínez Puñal: «Las Regiones Autónomas de las Azores y Madeira y la actividad exterior de Portugal», *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp. 185-223; *Id.*: «As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal», *Scientia Iuridica*, T. XXXII, n.º 181-183, Janeiro-Junho, 1983, pp. 3-36; *Id.*: «Encol das vias de incidência das Regiões na Política Regional da Comunidade Europeia (con atención particular as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira)», *A Autonomia como fenómeno cultural e político*, VIII Semana de Estudos dos Açores, Instituto Açoriano de Cultura, Angra do Heroísmo, 7 a 10 de Junho de 1987, Angra do Heroísmo, 1988, pp. 149-186.

Este artículo resulta complementado por el art. 75.º, pfs. d), f), g) y h), por el que:

«Constituem, designadamente, matérias de direito internacional, geral ou comum, respeitando directamente à Região, para efeitos do artigo anterior:

- d) Lei do mar;
- e) Utilização da zona económica exclusiva;
- g) Poluição do mar;
- h) Conservação e exploração de espécies vivas.»

Convendrá recordar asimismo los arts. 33.º, d) y 32.º 1. c) del citado Estatuto. Según el primero: «Constituem matérias de interesse específico para a Região, designadamente: Pescas». A tenor del segundo: «Compete à Assembleia Regional dos Açores: Legislar com respeito da Constituição e das leis gerais da República em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania.»

Por todas las razones expuestas, no quisiéramos dejar de hacer patente nuestra conformidad con las palabras del Comisario de Pesca de la Comunidad Europea, Esteves Cardoso, quien, siendo a la sazón Director Geral de Pescas del Gobierno portugués, declararía: «*A pesca nos Açores e Madeira é de uma importância primordial para esses arquipélagos e para o País e deve ser desenvolvida pelos Governos Regionais com toda a ajuda do Governo da Nação. É isso que se está a fazer com resultados, já nesta altura bastante encorajantes.*»¹

VIII. PROGNOSIS

Análisis recientes de la industria pesquera global estiman un crecimiento anual del 2% en la demanda contra el de un 1% en la oferta pesquera. Estos datos se traducen en un déficit de alrededor de 20 millones de toneladas métricas de pescado durante los próximos quince años. Dos terceras partes de este déficit tendrán lugar en los países en desarrollo; subrayaremos que sólo en Asia mil millones de personas dependen del pescado como fuente principal de proteínas.

Con todo, pese a estos datos, los expertos — en este caso en un análisis para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo — no sentencian el fin. A este respecto, como destaca Steele, comentando este análisis: «Es cierto, dicen ellos, que ya se acabó la riqueza; que algunas de las especies más apreciadas han sido pescadas en exceso; que la contaminación está acabando con los criaderos cercanos a las costas; y que las condiciones que permitieron triplicar la pesca mundial de 27,7 a 65,5 millones de toneladas durante las décadas de los años 50 y 60 ya no son aplicables. Pero también reportan que muchas naciones están afrontando la idea de una recolección anual, en los océanos, más modesta y se están adaptando a unos planteamientos a la producción y al consumo más novedosos, que podrían mejorar los resultados»².

Continuando con su comentario, en unos términos — cuyo optimismo no compartimos del todo — y encareciendo el valor de la acuicultura en un futuro próximo, Steele añade:

1 «As 200 milhas do mar português — estabelecida zona económica exclusiva», *Portugal. Divulgação*, n.º 4, Julho-Agosto de 1978, p. 35

2 STEELE, I.: «¿Dónde está la pesca? Trabajándose con una reducida redada», *Foro del Desarrollo*, División de Información Económica y Social/DPI y la Universidad de las Naciones Unidas, Vol. XV, n.º 9, Nov. Dic. 1987, p. 8.

Una característica prometedora en el horizonte es el Tratado del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, que ha ayudado a frenar el saqueo de los recursos marinos. Zonas económicas exclusivas que se extienden hasta 200 millas marinas desde la costa, han obligado a hacer una persecución más reflexionada de las especies marinas, tanto por los que tienen barcos como por los "nuevos propietarios" quienes ahora controlan las licencias para pescar. Aunque los controles efectivos han ofrecido dificultades de vigilancia para las pequeñas naciones costeras, la universalmente reconocida soberanía de las naciones costeras sobre el territorio a lo largo de sus costas ha puesto un obstáculo a la libre navegación de las flotas de naciones extranjeras y ha ofrecido un incentivo a los gobiernos para conservar cualesquiera recursos que tengan. Y si el régimen de nuevas pesquerías que abriga el Tratado, de hecho, ha captado la oportunidad de poner en práctica políticas de administración de pesquerías más efectivas y más racionales, bien podrían invertir el flujo actual que se está encaminando hacia el déficit.

El análisis del PNUD observa que hasta un 20 % de la captura actual se desperdicia, ya que las especies que no son populares se descartan de las redes barrederas o porque los sistemas de almacenamiento son inadecuados para prevenir la descomposición del pescado. Otra tercera parte de la captura se convierte en harina de pescado para alimento animal. Si los científicos de la alimentación pueden convertir la harina de pescado en productos apetitosos para el consumo humano directo, si los gobiernos pueden invertir en obras para la congelación y otros métodos de procesamiento para evitar el desperdicio, y si se pueden elaborar estrategias para lograr que las especies de apariencia y nombre poco atractivos sean aceptados por el gusto del público — como se han logrado en los Estados Unidos — el futuro sería muy distinto¹.

Sirviéndonos de estas palabras, recogidas a modo de colofón y como exponentes-resumen, de algún modo, de nuestro planteamiento, doy fin a mi intervención, reiterando mi agradecimiento a la Secretaria Regional de Agricultura y Pescas por la gentileza que ha tenido al invitarme a hablar ante una audiencia especializada en los más diversos campos del sector pesquero. A todos Uds., también mi gratitud por la amable atención que me han dispensado, quedando a su disposición para las observaciones y preguntas que tengan el gusto de hacer.

¹ *Ibid.*