

ESPAÑA Y LA NUEVA ORDENACION INTERNACIONAL DE LA PESCA

Por
JOSE LUIS MESEGUER (*)

EL día 30 de abril de 1982 por 130 votos a favor, 4 en contra y 17 abstenciones se aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1); quedaba consagrado, de esta manera, a nivel convencional, el nuevo orden jurídico de los mares y de los fondos oceánicos. En materia de pesca marítima, sin embargo, la zona económica exclusiva era ya, desde el período de sesiones de Caracas (20 junio-29 agosto 1974), una institución jurídica de carácter consuetudinario al menos en relación a su extensión hasta 200 millas y a los derechos de soberanía reconocidos al Estado ribereño.

Por vía de generalización, se acostumbra a culpar a los Estados en desarrollo, en especial a los hispano-americanos y a los que accedieron a la independencia en los años sesenta y setenta, de la revolución introducida, en poco más de veinte años desde 1958, en el régimen jurídico de la pesca. Sin embargo, no debe olvidarse que la III Conferencia sobre Derecho del Mar ha supues-

(*) Doctor en Derecho. Profesor-Colaborador del Departamento de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid. Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Pesquero, con sede en México, D.F. Jefe del Servicio de Derecho Internacional Pesquero, Secretaría General de Pesca Marítima, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Las opiniones expresadas por el autor en este trabajo son a título exclusivamente particular y no reflejan posición oficial alguna.

(1) A/CONF. 62/122, de 7 de octubre de 1982.

El Acta final y la Convención fueron puestos a la firma en Montego Bay (Jamaica) el día 10 de diciembre del mismo año. España, que se abstuvo en la votación de abril, firmó en esa ocasión sólo el Acta Final; la Convención la firmó el día 7 de diciembre de 1984.

«Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 131 (Abril-Junio 1985)

to, en esta materia, sólo la cristalización del proceso de nacionalización de los recursos vivos del mar iniciada en 1945 por un Presidente de los Estados Unidos de América. También en la actualidad hay que endosar a los Estados desarrollados la creación de la zona económica exclusiva.

I. LA INFLUENCIA DE LOS PAISES DESARROLLADOS EN LA FORMACION DEL NUEVO REGIMEN DE PESCA

En Caracas, la consagración de la zona se hizo posible gracias al reconocimiento que, tanto los Estados Unidos de América como la Unión Soviética, con los Estados alineados al Tratado del Atlántico Norte y al Pacto de Varsovia, hicieran de la existencia de los *derechos soberanos* que el Estado ribereño ejercía a los efectos de exploración y explotación, conservación y ordenación de los recursos naturales, vivos y no vivos, en las aguas, lecho y subsuelo del mar, hasta una extensión de 200 millas, incluido el mar territorial. Entre los países pesqueros con grandes flotas a distancia sólo Japón se opuso a la creación de la zona económica; España condicionó la aceptación de la zona a que se establecieran unas circunstancias objetivas para el acceso a la misma (2).

En Ginebra, durante el tercer período de sesiones (17 marzo-9 mayo 1975), las Delegaciones de las dos superpotencias pretendieron suavizar el efecto de su reconocimiento mediante varias fórmulas, que necesariamente hubieron de fracasar; trataron de conseguir que el acceso a la zona y a la explotación de los recursos vivos se hiciera bajo condiciones objetivas, que el Estado ribereño estableciera la captura total permitida (conocida por las siglas T.A.C.) a través de organizaciones internacionales, que se reconociese a la zona la naturaleza jurídica de alta mar etc. Los Estados ribereños en desarrollo y, fundamentalmente, los países desarrollados como Canadá, Noruega, Australia y Nueva Zelanda se opusieron a tales pretensiones en base a que todas las fórmulas presentadas eran contrarias a los *derechos soberanos* que les habían sido reconocidos en Caracas.

(2) Cfr. José Luis MESEGUER: —*La pesca en la III Conferencia sobre Derecho del Mar*, en Información Comercial Española, Boletín semanal núm. 1.434, de 26 de septiembre de 1979, págs. 2.623 y ss.; del mismo autor: — *III Conferencia sobre Derecho del Mar: posición española en materia de pesca marítima*, en Revista española de Derecho Internacional, Vol. XXX, núm. s. 2-3, 1977, págs. 387-393.

Durante esta sesión de la primavera de 1975, el «Grupo de Expertos Jurídicos», —más conocido como «Grupo Evensen» por el nombre de su Presidente, el entonces Ministro noruego sobre cuestiones de Derecho del Mar, Jens Evensen— tras innumerables sesiones informales de trabajo, consolidaba a nivel de propuesta convencional el régimen jurídico de la zona económica exclusiva, prácticamente en los mismos términos a como se encuentra configurado en la actual Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (3).

A nivel consuetudinario, la consolidación de la zona económica exclusiva iniciada en Caracas se consagra en 1976. En este año, la Ley de los Estados Unidos de América sobre conservación y administración de pesquerías estableció una *zona de conservación de recursos* de 197 millas adyacente a su mar territorial, que se hizo efectiva el día 1 de marzo de 1977; siguiendo el ejemplo norteamericano, en ese mismo año de 1976, Canadá, Noruega y la Comunidad Económica Europea extendieron a 200 millas sus jurisdicciones pesqueras con efectividad a partir del día 1 de enero de 1977. La Unión Soviética adoptó medidas provisionales para la conservación de los recursos vivos y reglamentación de la pesca por dentro de las 200 millas por Decreto del Soviet Supremo de 10 de diciembre de 1976. Portugal estableció también su zona económica exclusiva en mayo de 1977 y España, obligada por sus negociaciones con la Comunidad Económica Europea, el día 20 de febrero de 1978 (4).

Por otra parte, anticipándose a la creación de su zona económica, Canadá negoció con Noruega, Polonia, Unión Soviética, Portugal y España, el acceso a la pesca en la zona que en lo sucesivo quedaría bajo su jurisdicción pesquera. En estos Acuerdos, como en los negociados con posterioridad con Cuba, Rumanía, Alemania Democrática, Bulgaria y Japón (5), se consagraron a nivel bilateral los principios del nuevo régimen jurídico de la pesca que se encontraban en discusión en la III Conferencia sobre

(3) Sobre la gran labor realizada por este Grupo, cfr. Daniel VIGNES: — *Deux prolégomènes du nouveau Droit de la mer: le Texte unique de négociation du 7 mai 1975 et le groupe nommé Evensen*, en *Revue Iranienne des Relations Internationales*, Université de Téhéran, núms. 5-6, hiver 1975-1976, pág. 9-25.

(4) Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre zona económica (*B.O. del E.* num. 46, de 23 de febrero).

(5) Sobre el alcance y contenido de los convenios firmados por Canadá con estos diez países, vid. George Antoine LEGER: — *Les accords bilatéraux régissant la pêche étrangère dans les eaux canadiennes*, en *Annuaire Canadien de Droit International*, tome XVI, 1978, págs. 116-156; José Luis MESEGUER: — *Le régime juridique de l'exploitation de stocks communs de poissons au-delà de 200 milles (article 63, paragraphe 2, de la Convention sur le Droit de la mer)*, en *Annuaire Français de Droit International*, 1982, págs. 885-899.

Derecho del Mar; prácticamente tales Acuerdos recogen las disposiciones del Texto Unico Oficioso para Fines de Negociación elaborado en 1975. Con esta práctica iniciada por Canadá, se consagró además la técnica del Acuerdo-marco después seguida por los Estados Unidos de América, Portugal, Africa del Sur y la Comunidad Económica Europea; consiste en establecer los principios y reglas generales que, conforme al nuevo Derecho del Mar, han de permitir el acceso de los buques de un país a la zona económica de otro, así como las condiciones del ejercicio de la pesca, dejando a negociaciones anuales tanto la concreción del número de buques autorizados a pescar, como las especies y toneladas a capturar (6).

En consecuencia, los Estados ribereños desarrollados han favorecido el resultado final de los artículos de la Convención relativos tanto al concepto, naturaleza jurídica de la zona y a los derechos y obligaciones de los Estados en la misma, como al acceso o participación de los terceros Estados en las pesquerías, sean con o sin litoral o Estados geográficamente desaventajados y, a los distintos regímenes especiales de pesca. Esta influencia se ha ejercido, unas veces de manera directa por su tenaz e incansable labor de equipo en la III Conferencia sobre Derecho del Mar, otras de manera indirecta mediante la práctica bilateral dirigida a consagrar las disposiciones de los Textos Oficiosos como universalmente aceptadas.

II. EL NUEVO REGIMEN JURIDICO DE LA PESCA MARITIMA

En la Parte V, relativa a Zona Económica Exclusiva (7), la Convención sobre Derecho del Mar define un régimen general y

(6) Convenio entre el Gobierno de España y el Gobierno de Canadá sobre relaciones pesqueras firmado en Madrid el día 10 de junio de 1976 (*B.O. del E.* núm. 265, de 5 de noviembre); Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de España referente a las pesquerías existentes frente a las costas de los Estados Unidos, firmado en Washington el día 29 de julio de 1982 (*B.O. del E.* núm. 41, de 17 de febrero de 1983); Canje de Notas Hispano-Noruego constitutivo de Acuerdo en materia de pesca, hecho en Oslo el día 21 de enero de 1981 (*B.O. del E.* núm. 47, de 24 de febrero de 1982); Acuerdo entre el Gobierno de la República de Portugal y el Gobierno del Reino de España sobre relaciones Pesqueras, firmado en Lisboa el día 22 de septiembre de 1978 (*B.O. del E.* núm. 26, de 30 de enero de 1979); Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de España sobre mutuas relaciones pesqueras, firmado en Pretoria el día 14 de agosto de 1979 (*B.O. del E.* núm. 133, de 4 de junio de 1982); Acuerdo de Pesca entre el Gobierno de España y la Comunidad Económica Europea firmado en Bruselas el día 15 de abril de 1980 (*B.O. del E.* núm. 72, de 25 de marzo de 1982).

El Acuerdo con Portugal ha sido denunciado por el Gobierno portugués con fecha 26 de septiembre de 1984; conforme al propio Acuerdo permanecerá en vigor hasta igual fecha del presente año.

(7) En relación a la naturaleza jurídica de la zona económica exclusiva, *cit.* Manuel DIEZ DE VELASCO: —*La tendencia a la nacionalización de los recursos vivos y no vivos del mar: la noción de zona económica exclu-*

cinco regímenes especiales relativos a las especies altamente migratorias (art. 64) (atunes y otras especies afines), mamíferos marinos (art. 65) (ballenas y otros cetáceos), poblaciones anádromas (art. 66) (aquellas que nacidas en los ríos tienen su «habitat» en el mar, como los salmónidos), especies catádromas (art. 67) (como las anguilas, que nacen en el mar y se desarrollan tanto en sus aguas marinas, como en aguas continentales sean dulces o salobres) y, por último, las especies sedentarias (art. 68) (como las esponjas y langostas, entre otras, a las que se aplica el régimen de los recursos naturales de la plataforma continental, con exclusión expresa de las disposiciones relativas a la Zona Económica exclusiva) (8).

1.— REGIMENES ESPECIALES

La especialidad de estos regímenes consiste en la alteración, en favor o en contra del Estado ribereño, de las competencias atribuidas por la Convención respecto a la ordenación de las pesquerías tanto dentro, como fuera de la zona económica exclusiva. Así, en relación a las especies altamente migratorias (9), el artículo 64 impone al Estado ribereño y a los demás Estados cuyos nacionales pesquen en la región tales especies, la obligación de cooperar

«directamente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y

siva en el nuevo Derecho del Mar, en Revista de la Asociación Nacional de Abogados, 2ª época, núm. 1, México, 1980, págs. 335 a 358; Louis de GASTINES: —*La mer patrimoniale*, en Revue Générale de droit International Public (RGDIP), 1975, núm. 2, págs. 447 a 457; José Luis MESEGUER: —*Temas de la III Conferencia sobre Derecho del Mar: la zona económica exclusiva*, en Información Comercial Española, Boletín semanal núm. 1.517, 29 de abril de 1976, págs. 1.263 a 1.266; Djamchid MOMTAZ: —*Vers un nouveau régime juridique des pêcheries adjacentes*, en Revue Iranienne des Relations Internationales, núms. 11-12, printemps 1978, págs. 103 a 128; Jean Pierre QUENEUDEC: —*La notion de zone économique dans le droit de la mer*, en Droit Maritime Français, 1974, págs. 639; del mismo autor, —*La zone économique*, en RGDIP, 1975, núm. 2, págs. 321 a 353; y, —*Un problème en suspens: la nature de la zone économique*, en Revue Iranienne des Relations Internationales, núm. 5—6, hiver 1975-1976; Françoise THIBAUT: —*Le continent américain et le droit de la mer*, en RGDIP, 1976, núm. 3, págs. 785 a 864; Francis WODIE: —*Les intérêts économique et le droit de la mer*, en RGDIP, 1976, núm. 3, págs. 738 a 784.

(8) En general estos regímenes especiales, Vid. Jean CARROZ: —*Les problèmes de la pêche à la Conférence sur le Droit de la Mer et dans la pratique des Etats*, en Revue Générale de Droit International Public, n° 3, 1980, págs. 1 a 47, en especial págs. 15 a 19.

(9) Sobre la génesis del artículo 64 del Proyecto, Vid. José Luis MESEGUER: —*Les grands migrants*, en Revue Iranienne des Relations Internationales, Université de Téhéran, núm. 11-12, printemps 1978, págs. 263 a 293; sobre su alcance y contenido jurídico, del mismo autor: —*La administración de los recursos atuneros en el nuevo orden jurídico de los mares*. Ponencia presentada a la Comisión Coordinadora de las Investigaciones Científicas de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (COCIC-VIII/27); en la Revista Pacífico-Sur, 11:505-515, 1980.

promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la zona económica exclusiva».

En este artículo, pues, se concede una especie de interés especial a otros Estados en la conservación y utilización de las especies altamente migratorias dentro de la zona económica exclusiva de un Estado ribereño. Este interés se reconoce también a las organizaciones internacionales de pesca, toda vez que en el mismo artículo se establece, con carácter imperativo, que

«en las regiones en que no existe una organización internacional apropiada, el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales capturen esas especies en la región cooperarán para establecer una organización de este tipo y participar en sus trabajos».

Constituye el único supuesto de obligación de crear una organización internacional de pesca impuesta por la Convención sobre Derecho del Mar.

Por el contrario, en el artículo 66 sobre poblaciones anádromas se modifica el régimen de pesca en alta mar en favor del Estado en cuyos ríos se originen tales poblaciones; igual modificación, incluso en el régimen jurídico de la pesca en las zonas económicas exclusivas de otros Estados limítrofes, se prevé en el artículo 67 sobre especies catádromas.

Por otra parte, algunos Estados ribereños, en particular Argentina y Canadá, pretendieron también —incluso después de aprobada la Convención— imponer un régimen especial por fuera de las 200 millas para la conservación de los stocks conjuntos contemplados expresamente en los distintos Textos de Negociación elaborados por la III Conferencia sobre Derecho del Mar. No obstante, en el artículo 63 de la Convención tanto la conservación, como la utilización de estos recursos por fuera de la zona económica exclusiva han quedado amparadas por el régimen de cooperación internacional propio de la alta mar, establecido en los artículos 116 a 119 (10).

(10) Vid. José Luis MESEGUER: —*Le régime juridique de l'exploitation...* citado en nota 5.

2.— REGIMEN GENERAL DE PESCA

El régimen general de pesca dentro de las 200 millas está configurado por dos principios fundamentales que se encuentran íntimamente ligados; el principio de conservación de los recursos vivos del mar y, como corolario, el principio de la óptima utilización de tales recursos. Estos principios se formulan, respectivamente, en los artículos 61 y 62 de la Convención.

En las teorías científicas sobre conservación y ordenación de los recursos vivos del mar se ha impuesto, en los últimos años, el criterio del máximo rendimiento constante como fórmula adecuada para cuantificar el esfuerzo de explotación a que debe someterse una pesquería: por debajo de este esfuerzo, los recursos se consideran defectuosamente explotados; por encima del mismo se produce el efecto contrario de overfishing o explotación excesiva de los recursos.

Este criterio cuantitativo, en la doble faceta indicada, se encuentra recogido en el artículo 61 de la Convención. Según el párrafo primero de este artículo

«El Estado ribereño determinará la captura permisible de los recursos vivos en su zona económica exclusiva».

A tal fin, según el párrafo segundo, el Estado ribereño

«asegurará mediante las medidas pertinentes de conservación y administración, que la preservación de los recursos vivos en su zona económica exclusiva no se vea amenazada por un exceso de explotación».

A la vez que, el párrafo tercero, dispone que tales medidas tengan «la finalidad de preservar o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes...»

En íntima conexión con las medidas de conservación, el artículo 62 de la Convención, dedicado a la utilización de los recursos vivos, impone al Estado ribereño la obligación de promover

«el objetivo de la utilización óptima de los recursos vivos en la zona económica exclusiva».

De esta manera, la Convención enlaza los dos criterios científicos básicos en toda ordenación de pesquerías: el criterio cuantitativo de conservación, que tiende a mantener o restablecer la situación de las poblaciones de peces y el criterio cualitativo de explotación

dirigido a promover la óptima utilización de las especies en beneficio del consumo humano (11).

De la combinación de ambos criterios se derivan los derechos y obligaciones del Estado ribereño. A éste corresponde determinar, en primer lugar, la captura permisible de los recursos vivos en su zona económica exclusiva y, en segundo lugar, su capacidad de captura; en tercer lugar,

«cuando el Estado ribereño no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente de la captura permisible, mediante acuerdos u otros arreglos» (art. 62, 2).

Este párrafo constituye, sin duda, la piedra angular del régimen de la pesca marítima dentro de la zona económica exclusiva. La nueva noción jurídica de excedente (12), representa la diferencia aritmética ante la captura total permisible declarada por el Estado ribereño y la capacidad de captura del mismo; en consecuencia, la existencia de excedentes y el acceso a la captura de los mismos pueden resultar aleatorios, máxime cuando el acceso no se produce de manera automática en base a la existencia de unas condiciones objetivas, sino «mediante acuerdos u otros arreglos».

Es decir, la obligación impuesta al Estado ribereño de dar acceso en su zona económica a los nacionales de otros Estados concede a éstos sólo la expectativa de un derecho a negociar con el Estado ribereño el acceso a los posibles excedentes que puedan existir en su zona económica; es decir, constituye sólo un pacto in contrahendo (13), en modo alguno otorga el derecho a obtener resultados positivos de la negociación. También si el Estado ribereño declara la inexistencia de excedentes —bien por determinar una captura permisible baja, bien por determinar una capacidad

(11) Estos principios se encuentran recogidos y desarrollados en el ordenamiento jurídico español en cuanto resultan básicos para la adecuada ordenación de la actividad pesquera. Vid. Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, sobre ordenación de la actividad pesquera nacional (*B.O. del E.* núm. 92, de 16 de abril).

(12) Sobre el nuevo concepto de excedente puede consultarse el magnífico trabajo de Jean CARROZ: —*Le nouveau droit des pêches et la notion d'excedent*, en *Annuaire Français de droit International*, 1978, págs. 851-865.

(13) En este sentido José Luis MESEGUER: —*Temas de la III Conferencia sobre Derecho del Mar: La zona económica exclusiva*, en «Información Comercial Española» Boletín Semanal, núm. 1.517, 29 de Abril 1976, págs. 1.263-1.266; Manuel DIEZ DE VELASCO: —*Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tomo I, 6ª Edición, Madrid, 1982, pag. 315; José Antonio PASTOR RIDRUEJO: —*Lecciones de Derecho Internacional Público*, 2ª Edición, Madrid, 1983, pág. 419; Antonio TAVARES DE PINHO: —*L'accès des étrangers à l'exploitation des ressources biologiques de la zone économique exclusive*, Tesis doctoral, mecanografiada, Université de N ce, décembre 1983, págs. 124-126.

de captura propia alta—, las flotas de otros Estados pueden verse excluidas de la pesquería aunque tenga en vigor un acuerdo sobre excedentes, como sucede en los casos de España con Canadá y Estados Unidos de América. Con Portugal y la Comunidad Económica Europea la situación es de mayor gravedad, toda vez que ambos Acuerdos se basan en criterios de vecindad caracterizados por la reciprocidad; ninguno de los dos Acuerdos incluye la noción de excedentes ni la de «regresividad» o «phasing-out».

Por último, para concluir esta visión general del nuevo ordenamiento jurídico de la pesca en la zona económica exclusiva, debe destacarse que la III Conferencia sobre Derecho del Mar —y, en consecuencia, también la Convención en ella elaborada— sólo ha previsto la posibilidad de reconocer determinadas preferencias a los Estados de la misma región o subregión, en especial a los Estados en desarrollo. Por el contrario, no existe disposición alguna —ni siquiera en la Parte IX relativa a los Mares Cerrados o Semicerrados— que haga referencia al criterio de vecindad con el régimen especial que el mismo comporta; aunque teóricamente esta amplitud de preferencias regionales pueda parecer favorable a España tanto en el Mediterráneo, como en el Atlántico Nordeste y Centro-Oriental, en la práctica —como resulta bien patente— la omisión de los criterios de vecindad ha perjudicado a nuestro país en relación a Francia (o Comunidad Económica Europea), Portugal y Marruecos.

Conocido el marco jurídico del nuevo status internacional de la pesca marítima, pasemos al examen de su influencia en

III.— LOS INTERESES PESQUEROS ESPAÑOLES

Coincidiendo con el inicio de la práctica unilateral de los Estados de extender su jurisdicción marítima a efectos de pesca, nuestro país desarrolló, a partir de la Ley 147/1961, de 23 de diciembre, una potente flota de pesca a distancia que le permitía operar en caladeros alejados ricos en marisco (Senegal, Angola, Mozambique, Groenlandia), en merluza (primero en Argentina, después en Africa del Sur y Namibia), en cefalópodos (Banco Sahariano, Boston y Canadá), así como mantener los caladeros tradicionales de pesca de fresco en Marruecos, Grand Sole y Banco Rockall. Al mismo tiempo nuestros bacaladeros, por la técnica

del bou y de las parejas, seguían desarrollando su actividad —iniciada en el siglo XVI— en los caladeros de Canadá, Noruega, Svalbard, Islandia y la Unión Soviética. Además también en esta época se inicia la construcción de la gran flota atunera congeladora que opera en el Océano Atlántico y, algunas de sus unidades, en el Océano Pacífico e Indico.

El incremento de nuestra flota —que en poco tiempo, nos situó en la tercera potencia pesquera mundial— y la necesidad de seguir abasteciendo nuestros mercados de proteínas de origen marino condicionó desde el principio la actitud española respecto al problema de las decisiones unilaterales de extender la jurisdicción pesquera. En consecuencia, tanto en la Comisión de Fondos Marinos, como en la III Conferencia sobre Derecho del Mar, nuestro país defendió la necesidad de conservar los derechos adquiridos por los Estados nacionales han pescado habitualmente en aguas libres, sometidas ahora a las nuevas jurisdicciones nacionales.

No obstante, en busca de soluciones prácticas a problemas concretos, a la vez que defendía los principios, mantuvo negociaciones con aquellos países cuya riqueza pesquera era básica para las operaciones de nuestra flota. Como ejemplo de este realismo negociador —además de los Acuerdos de Vecindad suscritos con Francia en 1967, Portugal y Marruecos en 1969 en base al Convenio de Londres de 1964 y de seculares costumbres de pesca—, podrían citarse en una primera época los Convenios con Mauritania de 1964 y Senegal de 1972, de vital importancia con el de Marruecos para la población pesquera e industrial del Sur de la Península y de Canarias; también de esta época es el Acuerdo de «phasing-out» o de retirada progresiva de sus aguas firmado en 1972 con Canadá. Entre 1976 y 1978, en el marco de los trabajos de la III Conferencia sobre Derecho del Mar, España negoció y firmó Acuerdos de Pesca con Canadá, Estados Unidos de América, Chile, Noruega, Portugal y la Comunidad Económica Europea.

Debe destacarse que la situación internacional nacida de las decisiones unilaterales de los Estados ribereños, y consagrada ahora por la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar no ha afectado por igual a todos los Estados pesqueros interesados en que sus nacionales sigan pescando en las nuevas zonas económicas exclusivas. En efecto, por razones de estructu-

ras empresariales obvias, las flotas pesqueras de países de economía dirigida han mantenido plenamente su actividad, aunque hayan descendido sus rendimientos pesqueros; por el contrario, las flotas de países de economía de mercado han sufrido fuertes restricciones al encarecerse el combustible y aumentar los costes adicionales de explotación por el pago de fuertes cánones a los Estados ribereños.

En nuestro país, para tratar de solventar la crisis pesquera y de evitar en lo posible males mayores (como amarre de la flota, desguace de unidades modernas, desempleo, desabastecimiento de los mercados, etc.), los distintos Gobiernos se han visto obligados frente a los Estados ribereños a asumir obligaciones internacionales para asegurarles una eficaz cooperación científica, técnica y económica en materia pesquera, bien directamente, bien a través de acuerdos financieros paralelos a los convenios de pesca. Como complemento de esta política, se ha ido introduciendo, de manera paulatina —sin alterar las estructuras empresariales del sector— un cierto dirigismo en cuanto a la ordenación de la actividad pesquera que comporta, necesariamente, la restricción de la libertad de pesca mediante la confección de censos cerrados con adscripción de buques a una determinada pesquería (así, los censos de Canadá, Portugal, Marruecos y Comunidad Económica Europea) (14), distribución de cupos de capturas, establecimiento de permisos temporales de pesca para operar en alta mar o en aguas bajo jurisdicción de otros Estados, limitación en la construcción de nuevos buques, así como la adopción de otras medidas restrictivas y de aquellas otras directamente encaminadas a favorecer la venta de buques a países extranjeros sea o no para constituir empresas pesqueras conjuntas.

Con todo, de entre las fórmulas buscadas por España para solucionar los problemas planteados por la aplicación generalizada del nuevo régimen jurídico de la zona económica exclusiva de los Estados, sin duda, la más importante haya sido la negociación y conclusión de acuerdos de pesca con 17 países, incluida la

(14) En este sentido son de particular importancia, las siguientes disposiciones: Orden de 8 de junio de 1981 por la que se ordena la actividad pesquera de la flota bacaladera (*Boletín Oficial del Estado* núm. 156, de 1 de julio); Orden de 12 de junio de 1981 por la que se ordena la actividad pesquera de las flotas de altura y gran altura que operan dentro de los límites geográficos de la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (NEAFC) (*B.O. del E.* núm. 157, de 2 de julio); y, Orden de 28 de julio de 1981 por la que se ordena la actividad pesquera de las flotas españolas que operan en aguas bajo jurisdicción marroquí (*B.O. del E.* núm. 198, de 19 de agosto).

Comunidad Económica Europea (15). Además, se conservan en vigor, aunque su contenido pesquero se encuentra en suspenso, dos acuerdos de vecindad con Francia y Portugal (16).

Sin entrar ahora en el estudio de sus aspectos jurídicos, destacaremos sólo los efectos económicos que producen algunos de estos acuerdos respecto a la actividad pesquera de las flotas españolas:

En primer lugar MARRUECOS. En épocas anteriores, hasta 1972, las relaciones pesqueras entre los dos países han estado encuadradas en el régimen jurídico de vecindad (17); ahora se rigen por exclusivos criterios de cooperación.

El Acuerdo firmado el día 17 de febrero de 1977 fue considerado en la época excesivamente caro; concedía a Marruecos un crédito comprador de 5.525 millones de pesetas para adquirir bienes de equipo en España a cambio de la actividad de cerca de dos mil unidades pesqueras, de las cuales más de 1.500 buques, por su falta de condiciones técnicas, sólo podían pescar en aguas bajo jurisdicción marroquí sin posibilidad de desempeñar su actividad pesquera en otras aguas más alejadas. El Acuerdo, aprobado en 1978 por las Cortes Españolas, no llegó a entrar en vigor por falta de aprobación del Parlamento de Marruecos.

Tras varios años sin acuerdos de pesca (18), el día 29 de julio de 1979 se firmaba en Rabat el primer Protocolo Provisional de Cooperación Pesquera entre España y Marruecos. Este Protocolo sustituía la filosofía de marroquización de la flota española que había imperado en Acuerdos anteriores por la exigencia del pago de fuertes cánones por las empresas pesqueras españolas.

(15) Angola, Cabo Verde, Canadá, Comunidad Económica Europea, Estados Unidos de América, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Guinea Ecuatorial, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Noruega, Portugal, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles y Sudáfrica.

Cfr. José Luis MESEGUER: —*Acuerdos bilaterales de pesca suscritos por España*, Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1984.

(16) Acuerdo General de Pesca entre España y Francia de 20 de marzo de 1967 (*B.O. del E.* núm. 293, de 8 de diciembre de 1970); Convenio de pesca marítima y cooperación en materia pesquera entre España y Portugal de 9 de diciembre de 1969 (*B.O. del E.* núm. 277, de 19 de noviembre de 1977).

(17) Tratado de Fez sobre pesca marítima de 4 de enero de 1969 (*B.O. del E.* núm. 134, de 5 de junio). Para un estudio sobre este Tratado vid. José Luis MESEGUER: —*Convenios bilaterales de pesca*, en la obra colectiva «La actual revisión del derecho del Mar. Una perspectiva española», Capítulo 14-1, Segunda Parte, Madrid 1974, págs. 103-160, en especial págs. 133-137; Abdelkader LAHLOU: —*Le Maroc et le Droit des pêches maritimes*, Paris, 1983, en especial págs. 167-173.

(18) En 1974 y 1977 se firmaron dos convenios de pesca que no entraron en vigor: el último, como se ha dicho, por falta de aprobación del Parlamento Marroquí y el primero por falta de realismo en su planteamiento. Cfr. respectivamente, José Luis MESEGUER: —*Convenios bilaterales de pesca...* citado en la nota anterior, págs. 145—151 y *Framework agreements for the establishments of joint venture cooperation between states in marine fisheries. A case study of the agreements on cooperation in marine fisheries between Spain and Morocco of 17 february 1977*, Indian Ocean Training Workshop on Joint Ventures and Other Commercial Arrangements in Fisheries, FAO, Colombo, Sri Lanka, 21 January-1 February 1980, 14 páginas.

Consecuencia de éste y de los posteriores Protocolos, desde el día 1 de julio de 1979 hasta el día 30 de septiembre de 1982, la flota española pagó a Marruecos la cantidad de 3.505 millones de pesetas en concepto de licencias y cánones. Por su parte el Gobierno español concedió a Marruecos, hasta el día 31 de diciembre de 1982, créditos por importe de 60 millones de dólares USA. Por la prórroga del Protocolo hasta el día 30 de junio de 1983, el sector se vio obligado a pagar un 14% más de lo pagado en el último trimestre de 1982; a su vez, el Gobierno concedía nuevos créditos por igual importe que durante los tres años y medio anteriores, es decir, otros 60 millones de dólares USA.

El Acuerdo de 1 de agosto de 1983 (19) ha supuesto la estabilización por cuatro años de las relaciones pesqueras hispano-marroquíes, sometidas hasta entonces a continuas revisiones a corto plazo cuyo resultado siempre resultaba aleatorio para la adecuada programación económica de las empresas. En contrapartida se ha incrementado —aunque de manera escalonada durante el período de vigencia del Acuerdo— el importe de los cánones a pagar a Marruecos. Entre los meses de agosto de 1983 y diciembre de 1984, el sector privado ha pagado algo más de 3.313 millones de pesetas; al Gobierno español en concepto del 40% de los cánones, como se prevé en el artículo 7 del Acuerdo, le ha correspondido pagar unos 1.300 millones de pesetas. Además a lo largo de la duración del Acuerdo, el Gobierno español abrirá en favor de Marruecos una línea de crédito por un montante de 400 millones de dólares USA para la adquisición de bienes y de servicios en España; asimismo concederá un crédito de 150 millones de dólares USA de una duración de 25 años, con 8 años de gracia y un tipo de interés anual del 4% para financiación de infraestructura y de obras públicas en Marruecos que sean adjudicadas a empresas españolas. Durante enero a marzo del presente año la flota española ha pagado 670 millones de pesetas en concepto de licencias y cánones, que imponen al Gobierno español el pago de 243 millones, importe del 40% de la cantidad que corresponde a las empresas pesqueras por cánones.

Con MAURITANIA (20) sólo existe un Acuerdo-marco de cooperación pesquera firmado el día 6 de abril de 1982, cuyo

(19) Acuerdo de cooperación sobre pesca marítima entre España y el Reino de Marruecos de 1 de agosto de 1983 (*B.O. del E.* núm. 243, de 11 de octubre).

(20) Acuerdo Marco de pesca entre España y Mauritania de 6 de abril de 1982 (*B.O. del E.* núm. 123, de 24 de mayo).

contenido económico debe ser negociado anualmente. Constituye un ejemplo típico que permite ilustrar la naturaleza jurídica de la obligación impuesta a los Estados ribereños por la Convención sobre Derecho del Mar de dar acceso «mediante acuerdos u otros arreglos» a otros Estados cuando el ribereño no tiene la capacidad suficiente para pescar la captura permisible. Así, las exigencias económicas de Mauritania —más de 1.000 dólares USA por tonelada de registro bruto/año— no permiten alcanzar un acuerdo con este país desde 1979.

También los últimos acuerdos con SENEGAL han supuesto un encarecimiento de la actividad pesquera de nuestra flota. En 1975, en amparo por cinco años de la actividad de la flota española, la obligación del Gobierno español se limitaba a la concesión de un crédito de 1.000 millones de pesetas para compra de bienes de equipo en España; ahora, desde 1979 el propio sector debe pagar anualmente entre licencias, cánones y subvenciones más de 300 millones de pesetas. Según el Acuerdo de 1 de marzo de 1985, las flotas autorizadas a pescar en Senegal son la atunera con 35 buques, con posibilidad de ampliar 5 más; la marisquera con sólo 15 buques de los 30 que podrían ser autorizados; la dirigida a la captura de merluza negra con 19 buques, la totalidad de los buques interesados en la pesquería; y, 15 buques palangreros.

Por último, dentro de este capítulo dedicado a la evaluación económica de los Acuerdos de Cooperación, debe destacarse el firmado con ANGOLA el día 2 de noviembre de 1984. Este Acuerdo, como los anteriores firmados con este país, constituye un verdadero ejemplo de óptima utilización de los recursos vivos del mar en beneficio de las poblaciones de los dos países; en contraprestación de la autorización de pesca de diez mil toneladas de crustáceos, la flota española se compromete a entregar a las Autoridades de Angola 21.000 toneladas/año de pescado de escama, debidamente congelado, además del que capture la flota en asociación con las especies hacia las que dirige la pesquería; también se consideran aparte las capturas de sardina, boquerón y jurel que deberán ser entregadas a las autoridades angoleñas. De esta forma Angola obtiene un importante aporte de proteínas de origen marino del que carecería aplicando estrictamente los principios de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Pero, no sólo los de Cooperación, también los Acuerdos se-

gún el nuevo Derecho del Mar producen efectos contrarios a los intereses pesqueros de nuestras flotas. En el caso de los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (21), además de en la sistemática reducción de las capturas, los perjuicios se traducen en unas fuertes contraprestaciones económicas que gravan directamente a las empresas privadas. Así, durante los períodos de enero-marzo de 1985, junio-septiembre de 1985 y octubre 1985 a marzo 1986, a cambio de 10.200 toneladas de calamar y 4.000 toneladas de pota, las empresas propietarias de los 30 buques adscritos a la pesquería de Boston han de pagar 1.648.400 dólares USA en concepto de cánones y 790.720 dólares USA por embarque de observadores americanos a bordo de los buques españoles. El sistema de pago es por adelantado, con carta de crédito de los denominados «revolving»; es decir, por los conceptos de cánones y observadores la flota española debe pagar a los Estados Unidos de América por encima de 450 millones de pesetas anuales.

CANADA ofrece otro caso digno de examen. Hasta 1975, es decir, antes de la aplicación de los principios elaborados en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, la flota bacaladera española pescaba por encima de las 400.000 toneladas anuales en las aguas internacionales sometidas a las competencias funcionales de la Comisión Internacional de Pesquerías del Atlántico Noroeste (ICNAF); en ese año, con efecto para 1976, se produjo una primera reducción de más de 200.000 toneladas. La segunda reducción tuvo lugar con la extensión a 200 millas de las aguas canadienses, que fue favorecida por la firma de los Acuerdos de Pesca entre Canadá y los países con flotas a distancia (Noruega, Unión Soviética, Polonia, Portugal, España (22), Alemania Democrática, Bulgaria, Rumanía, Japón y Cuba).

En los años sucesivos, la cuota de la flota española, con el mismo número de unidades, quedó reducida a 20.000 toneladas mediante la suma de las toneladas concedidas por Canadá dentro de sus 200 millas y las que la Organización de pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO) le reservaba año tras año. La consecuencia ha sido la reducción de la flota bacaladera de 48 unida-

(21) Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de España referente a las pesquerías existentes frente a las costas de los Estados Unidos, de 28 de julio de 1982 (B.O. del E. núm. 41, de 17 de febrero de 1983).

(22) Convenio entre el Gobierno de España y el Gobierno de Canadá sobre relaciones pesqueras, de 10 de junio de 1976 (B.O. del E. núm. 265, de 5 de noviembre).

des (23) en 1981 con un total de 81 buques a 26 unidades el día 12 de septiembre de 1984 con un total de 50 buques; sumadas las cuotas de Canadá a las que pescan estas unidades en Svalbard en virtud del Tratado de París de 9 de febrero de 1920, la actividad económica de las empresas bacaladeras resulta insegura.

Aunque el tema es más amplio, debemos finalizar esta exposición con dos

IV. CONCLUSIONES

La primera, de carácter particular, referida a la influencia adversa a la actividad de las distintas flotas españolas. El nuevo Derecho del Mar en materia pesquera ha supuesto —con la adopción de la zona económica exclusiva de hasta 200 millas— la subversión del principio de libertad de pesca que originó el desarrollo de la flota pesquera española. Sin embargo, las flotas más perjudicadas han sido, sin duda, las dedicadas a la pesca de fresco en aguas tradicionalmente cubiertas por acuerdos de vecindad (Marruecos, Portugal y CEE); las flotas a distancia, gracias a los acuerdos suscritos por España, han conservado íntegra su actividad, aunque con mayores costos de explotación debidos a la crisis petrolífera y al elevado importe de los cánones de pesca.

La segunda conclusión, de carácter general, se refiere al ordenamiento jurídico de los mares. El nuevo Derecho del Mar que pretendía *ab initio* establecer un orden jurídico más justo, encaminado a distribuir mejor las riquezas de los mares, sólo ha conseguido enriquecer a los Estados ribereños más desarrollados a costa de los Estados que necesitan de los recursos vivos del mar para alimentar a sus poblaciones.

En este sentido, puede afirmarse que el fracaso de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar ha sido total; ha favorecido los egoísmos nacionalistas de corte decimonónico en contra de la solidaridad internacional, a la vez que, en mi opinión, ha desaprovechado la gran ocasión de declarar los

(23) La definición de unidad bacaladera se encuentra recogida en el apartado tres, Norma Primera, Artículo 1º de la Orden de 8 de junio de 1981 citada en la nota 14: «Conforme a la costumbre en el sector bacaladero» la unidad de explotación de pesca se encuentra formada por un solo buque (modalidad de pesca por «bou» o por dos buques (modalidad de pesca por «parejas»)).

recursos vivos de los mares, por fuera del mar territorial de los Estados ribereños, como patrimonio común de la humanidad. Esta declaración habría supuesto, sin duda alguna, un mayor acierto de función social internacional que tal declaración realizada sobre los recursos minerales de los fondos marinos situados más allá de las jurisdicciones nacionales.

Madrid, 8 de marzo de 1985

RESUMEN

La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Abril de 1982) supone la culminación de un proceso de nacionalización de los recursos vivos del mar iniciado en 1945.

El autor contempla el proceso histórico de la creación de esta zona económica exclusiva que contó desde el principio con el apoyo de las grandes potencias, a excepción de Japón y con la aceptación de España, condicionada al establecimiento de unas circunstancias objetivas para el acceso a la misma.

A continuación se analiza el nuevo régimen jurídico de la pesca marina y su repercusión en los intereses pesqueros españoles. El nuevo Derecho del Mar va a tener consecuencias perjudiciales para el segmento de nuestra flota pesquera de fresco y los objetivos generales por él perseguidos quedarán desvirtuados favoreciendo los egoísmos nacionalistas y en contra de la solidaridad internacional.

RESUME

La Convention des Nations-Unies sur le Droit de la Mer (avril 1982) représente le couronnement d'un processus de nationalisation des ressources vives de la mer, qui avait commencé dès l'année 1945.

L'auteur relate le processus historique de la constitution de cette fameuse zone économique exclusive, qui a joui dès le début de l'appui des grandes puissances, à l'exception du Japon et du consentement de l'Espagne, à condition que l'on fixe des circonstances objectives qui permettent d'y avoir accès.

Ensuite, il analyse le nouveau régime juridique de la pêche en mer et ses répercussions sur les intérêts des pêcheurs espagnols. Le nouveau Droit de la

Mer va entraîner des conséquences préjudiciables pour la fraction de notre flotte qui pêche du poisson frais. Les objectifs généraux que celle-ci poursuit seront dénaturés, car ce Droit ne fait que favoriser les égoïsmes nationalistes, au mépris de toute solidarité internationale.

S U M M A R Y

The U.N. Conference on Sea Law (April, 1982) culminated the process of nationalizing live sea resources which began in 1945.

The author examines the events leading to the creation of this exclusive economic zone, which from the firsts received the support of the major powers with the exception of Japan, and the conditional acceptance of Spain based on the establishment of objective conditions for access.

The new legal regimen for sea fishing and its repercussion on Spanish fishing interests is also analyzed. The new sea law will have negative consequences for the fresh fishing segment of our fleet whose general interests will be overruled in favor of national interests and to the detriment of international solidarity.