

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS IMPLICACIONES LEGALES DE LA EXTENSION DE LAS ZONAS PESQUERAS EXCLUSIVAS

Ponente: PROFR. RAHMATULLAH KHAN *

*** Profesor de Derecho Internacional, Universidad
Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi (de licencia)
Consejero Regional sobre Derecho Pesquero, Re-
gión del Océano Indico, FAO. 1.-**

**1.- Los Puntos de vista expresados en este trabajo son total-
mente personales y no necesariamente reflejan la posición
oficial de FAO.**

Antecedentes

Los océanos del mundo se han usado de muchas formas a lo largo de los siglos: para navegación, pesca, guerra, conquista, aventura, recreación y así sucesivamente. Más recientemente, los secretos de los mares han generado curiosidad científica y están siendo utilizados para fines de seguridad y para disponer de desperdicios. Mas, para una gran cantidad de naciones, la atracción más nueva son los recursos de los océanos—vivos y no vivos.

Los reclamos marítimos de las naciones han sufrido cambios de acuerdo a esto. La mayoría de los usos de los océanos a través de los tiempos podrían ser cumplidos con la división de ellos en aguas territoriales más estrechas que estén bajo jurisdicción nacional y el resto como alta mar. La tercera zona (contigua) fue muy reciente. El recurso potencial de los océanos necesita dos zonas nuevas—la plataforma continental y la Zona Económica Exclusiva (ZEE).

Es cierto que el último concepto mencionado se generalizó y recibió cierta legitimidad en el transcurso de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (III CONFEMAR). Pero aún cuando no existiese la III CONFEMAR, la explosión de conocimiento de los recursos minerales y los diseños de explotación de los recursos vivos que causan gran preocupación por el peligro de agotamiento de algunos stocks, inevitablemente hubieran llevado a la extensión de reclamos nacionales por alta mar.

De acuerdo con un estudio reciente realizado por FAO, de 154 países costeros del mundo, 104 reclaman límites marinos de más de 12 millas. De estos, 96 reclaman jurisdicción de 200 millas—en términos de mar territorial (13) o ZEE y mar patrimonial (53) o zonas pesqueras (30). Adicionalmente, 3 estados costeros reclaman 50 millas y otros, un límite de 100 millas territoriales—sin la zona separada de recursos. Tres definen su zona pesquera en términos del límite externo de su plataforma continental. Uno determina su ZEE y otro sus aguas territoriales, en términos de coordenadas geográficas.

Doce años antes (1969) un estudio de FAO había mostrado una mayoría aplastante de estados costeros que reclaman una jurisdicción pesquera de 12 millas o menos. De 103 estados costeros estudiados, sólo 15 reclamaron límites mayores de 15 millas y de estos, sólo 8 —todos situados en Latinoamérica— reclamaron límites de 200 millas. La tendencia hacia reclamos mayores de jurisdicciones nacionales es innegable y sus razones son obvias. En este aspecto, me aventuraré un poco más, como extensión del comentario hecho sobre la inevitabilidad de esta tendencia, de que la práctica estatal ha cristalizado un hábito en favor de la zona nacional de recursos pesqueros de 200 millas. Pero lo que es menos claro, sin embargo, es el estado de percepciones de las implicancias y limitaciones de la zona de recursos así extendida.

I

La ZEE — una combinación de oportunidades y obligaciones

La ZEE presenta una desafiante combinación de oportunidades y obligaciones para los estados costeros.

Para detallar primero las obligaciones, en el contexto de los recursos vivos, el estado costero debe mostrar respeto hacia los derechos y deberes de los otros estados (Artículo 56, párrafo 2); permitir a otros estados la libertad de navegación, sobrevuelo y colocación de cables y tuberías submarinas (Artículos 58 y 87 — 115); “determinar la captura permitida”; “asegurar, a través de la conservación y medidas administrativas adecuadas, que el mantenimiento de los recursos vivos en la zona económica exclusiva no se encuentre amenazado por la sobreexplotación”; mantener el índice de explotación al nivel de rendimiento máximo sostenible; evaluar los stocks y mantener las estadísticas de la captura (Artículo 61). Los estados costeros tienen toda una serie de obligaciones bajo las estipulaciones subsiguientes, de las cuales la más importante es la que obliga al estado costero a “determinar su capacidad de cosecha de los recursos vivos de la zona económica exclusiva” y “dar

a otros estados acceso al excedente de la captura permitida” a modo de “promover el objetivo de la utilización óptima de los recursos vivos en la zona económica exclusiva...” Artículo 62, párrafos 2 y 1). El estado costero también tiene la obligación de tener en cuenta la dependencia económica e “interés nacional” de los otros estados al mismo tiempo dando acceso a los recursos de su ZEE y a los “requisitos” de los países en vías de desarrollo de la región sin causar “trastornos económicos” a aquellos que “habitualmente han pescado en la zona” (ibid., párrafo 3).

Otra serie de obligaciones impuesta a los países costeros apunta hacia la promoción de los objetivos más deseados de cooperación entre estados. Las medidas de coordinación son necesarias entre los estados en cuyas ZEEs “aparece el mismo stock o stocks de especies asociadas” y en donde se superponen entre una ZEE y un área más allá y adyacente a la zona (Artículo 63). En el caso de especies altamente migratorias, el fomento del objetivo de utilización óptima de tales especies en toda la región debe ser logrado por medio de la cooperación entre estados costeros y otros estados que participen de la pesca, ya sea directamente o a través de organizaciones internacionales apropiadas (Artículo 64). El papel de las organizaciones internacionales se acetúa con el tema de los mamíferos marinos (Artículo 65). El tipo de cooperación es diferente en el caso de las especies anádromas y catádromas (Artículos 66 y 67), pero el espíritu de cooperación también invade estas disposiciones. De modo que también existe la obligación de colaborar con los estados sin salida al mar o con desventajas geográficas que posean el *derecho de participar equitativamente**; por tanto, la obligación de cooperar es clara y persistente.

(*lo anterior se refiere al Proyecto de Convenio sobre el Derecho del Mar (Texto Informal): A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3, 22 de septiembre de 1980) en la explotación de una parte apropiada del excedente de recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los estados costeros de la misma sub-región, tomando en cuenta las circunstancias económicas y geográficas pertinentes de todos los estados interesados” (Artículo 69).

Por otra parte están los “derechos soberanos” del estado costero “con el fin de explorar y explotar, conservar y administrar los recursos naturales, ya sean vivos o no vivos, del lecho y subsuelo marinos y aguas superyacentes” de la ZEE. El estado costero puede utilizar esta zona para la producción de energía de corrientes marinas y vientos, para el establecimiento y uso de islas artificiales, instalaciones y estructuras, para investigación científica marina y para la protección y conservación del medio marino (Artículo 56). Otros estados que ejercen su reconocida libertad de navegación, sobrevuelo, etcétera, deben cumplir con las leyes y reglamentos adoptados por los estados costeros conforme a las estipulaciones del proyecto de convenio y otras normas y leyes internacionales en conformidad con el proyecto de convenio. En resumen, el estado costero puede adoptar leyes y reglamentos para afirmar sus “derechos soberanos” sobre los recursos de la ZEE.

En forma más específica, el estado costero tiene poder para regular, *inter alia*, lo siguiente (Artículo 62, párrafo 4):

(a) otorgar licencias para los pescadores, embarcaciones pesqueras y equipo, incluyendo el pago de honorarios y otras formas de remuneración que, en el caso de estados costeros en desarrollo; puede consistir de compensación adecuada en el campo del financiamiento, equipo y tecnología relacionados con la industria pesquera;

(b) determinar cuáles especies pueden ser capturadas y fijar las cuotas para dicha captura, ya sea en relación con los stocks en particular o grupos de stocks, o con la captura por embarcación durante un lapso, o con la captura por nacionales cualquier estado durante un período especificado;

(c) regular las temporadas y áreas de pesca, los tipos, tamaños y cantidades de artes y los números, tamaños y tipos de embarcaciones pesqueras que puedan ser utilizadas;

(d) fijar la edad y talla de los peces y otras especies que puedan ser capturadas;

(e) especificar información necesaria para las embarcaciones pesqueras, incluyendo las estadísticas de captura y de esfuerzos y reportes sobre posición de las embarcaciones;

(f) requerir, con la autorización y control del estado costero, la realización de programas de investigación sobre pesquerías específicas y regular dicha investigación incluyendo el muestreo de las capturas, disposición de las muestras y el reporte de datos científicos relacionados;

(g) por parte del estado costero, ubicar observadores o personas entrenadas a bordo de las embarcaciones;

(h) desembarcar toda o parte de la captura en los puertos del estado costero;

(i) términos y condiciones relacionados con empresas comunes u otros arreglos cooperativos;

(j) fijar requisitos para entrenamiento de personal y para transferir tecnología pesquera, incluyendo el énfasis sobre la capacidad de los estados costeros para emprender la investigación pesquera;

(k) procedimientos de ejecución.

En el párrafo 5 del artículo arriba mencionado, los estados costeros deben “*dar aviso apropiado de los reglamentos sobre conservación y administración*”.

Quizás el aspecto más importante de todo un régimen sea que, reconociendo los intereses de propiedad del estado costero sobre sus recursos vivos y no vivos del mar, el nuevo régimen de derecho del mar le asegura una enorme oportunidad de lograr sus objetivos de desarrollo. Para lograr dichos objetivos, sin embargo, el estado costero deberá emplear recursos considerables en términos de capital, tecnología y capacidad. Un estado costero en desarrollo puede hallar difícil poner a funcionar todos estos ingredientes, al menos la mezcla correcta de los mismos, aún cuando cuente con todos ellos, debido a las prioridades en competencia y los recursos limitados. Por esto, la ayuda extranjera en uno de o en todos estos sectores ha sido procurada con frecuencia. Algunos estados han acudido a la ayuda bilateral. Otros han procurado asistencia de las organizaciones internacionales.

Lo que sigue es una enumeración de las dificultades enfrentadas por los estados costeros, especialmente los que se encuentran en vías de desarrollo, para poner en funcionamiento los recursos de sus zonas extendidas con el fin de lograr sus objetivos de desarrollo y, además, cómo el derecho ha sido usado como instrumento para el proceso.

II

Si los objetivos de desarrollo de los estados pobres en recursos deben ser logrados con la ayuda de quienes estén en la ZEE, es de vital importancia una buena administración de los recursos vivos. Requiere una planificación segura que apunte hacia la utilización óptima de los recursos de la ZEE. En el contexto de los recursos pesqueros, la buena administración consistirá de una correcta evaluación de los recursos, asignación y control de los mismos y ejecución de las medidas adoptadas para la administración del recurso.

Evaluación

El requisito del proyecto de convenio concerniente a la determinación de la “captura permitida” implica la responsabilidad del estado costero para conseguir información adecuada sobre el estado de los stocks en su ZEE, ya sea a través de los patrones de captura como de los métodos científicos más precisos para determinar la biomasa y fijar límites de explosión. Dadas las limitaciones de la ciencia y la tecnología, la mayoría de los estados costeros han adoptado el primer procedimiento convirtiéndolo, a menudo, en un requisito legal de que se repartan las capturas. Sin embargo, el grado de apremio difiere. En algunos casos, se exigen ingresos automáticos de las embarcaciones pesqueras; en otros, la obligación surge únicamente cuando así lo requiera el oficial pesquero. Sin embargo, la mayoría de las legislaciones de los países costeros reconoce la importancia de recopilar información sobre las capturas de peces.

Por ejemplo, la ley australiana exige información sobre el tipo o tipos de pescado capturado, procesado o transportado, la cantidad

de pescado y la forma en que es transportado y los métodos o equipo utilizado para capturar, procesar o transportar el pescado. Los acuerdos bilaterales concluidos en 1979 con compañías extranjeras contienen el requisito de reportar la captura cada sexto día. Bajo la ley brasilera, los capitanes de embarcaciones extranjeras deben mantener una bitácora, dando detalles de posición, esfuerzo, captura y otros datos pertinentes a ser enviados a la agencia designada. Las condiciones para licencias en Canadá incluyen que se deben llevar registros diarios del pescado capturado, esfuerzos, transbordos/pescado transportado y pescado procesado. Chile, Ecuador, El Salvador, la CEE, Gabón, Gambia, Ghana, Guatemala, Haití, Islandia, Kiribati, Liberia, Madagascar, Malta, Mauritania, México, Nueva Zelandia, Noruega, Pakistán, Panamá, Portugal, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka y Suecia, incorporaron condiciones similares a su derecho pesquero de alguna forma u otra. La periodicidad con que se deben proporcionar los datos cambia de acuerdo a los distintos países: algunos los exigen diariamente, algunos trimestralmente, algunos al finalizar las operaciones y otros "de tiempo en tiempo". Las modalidades también van desde el registro en bitácoras hasta la transmisión automática de la información a la agencia designada.

Los reglamentos de los E.E.U.U. exigen que las embarcaciones extranjeras mantengan bitácoras con la información sobre capturas y esfuerzos y de cada transferencia de pescado, estas bitácoras deben hallarse disponibles para inspección. Además, los representantes de pesca de los países extranjeros son los responsables de presentar los reportes estadísticos. Para cada tipo de pesquería se fijan requisitos individuales para reportarse, incluyendo periodicidad y formato de los reportes. Bajo la ley noruega, las embarcaciones extranjeras que operen en su ZEE de 200 millas deben presentar reportes de captura semanas en días preestablecidos para cada bandera. Además, los representantes de bandera deben presentar reportes mensuales. Suecia establece modelos de formato para indicar posición, esfuerzo y captura en sus reportes.

A esta altura vienen al caso dos observaciones. Una se relaciona con el dilema que enfrentan todos los países costeros en su esfuerzo por recopilar datos sobre los stocks con la consiguiente responsabilidad de determinar la "captura permitida", etc. El requisito de reportarse incorporado a la legislación nacional para ese fin, en combinación con las políticas de licencias y con el fijado de honorarios y derechos para el esfuerzo de captura declarado (en la siguiente sección se da una descripción más detallada), a veces tiene efectos negativos. El reporte de información correcta sobre la captura y el esfuerzo significa pagar honorarios y derechos acordados. Por lo tanto, las flotas pesqueras pueden estar tentadas de declarar menos y pagar menos. Así, los estados costeros deberán equilibrarse entre su necesidad de datos y su capacidad para asegurar el cumplimiento de la ley por parte de un operador pesquero renuente.

Los requisitos de reportarse adoptados en las legislaciones nacionales también causan problemas en relación con los stocks compartidos por dos o más países costeros. Esta es la segunda observación. En tal situación existe una evidente necesidad de coordinar las políticas legislativas de los estados interesados. Por otra parte, las flotas pesqueras naturalmente preferirán operar en una jurisdicción menos exacta sobre el mismo stocks provocando, quizás a la larga, una pérdida de ingresos para el país costero más escrupuloso. La situación también puede llevar a un esfuerzo de captura irresponsable desde el punto de vista del recurso mismo.

La dificultad para obtener datos precisos es más pronunciada por el hecho de que no muchos países costeros en desarrollo tienen mucha capacidad de recibir, cotejar y controlar la información recibida. Los lazos de radio y telex en varios de estos países son inadecuados para el trabajo y no hay suficiente mano de obra en la administración local para manejar la carga resultante de papeleo. Por lo tanto, es muy importante el desarrollo de capacidad técnica para manejar datos. Para muchos países, el desarrollo de un sistema centralizado

de radio para control de reportes ha resultado ser muy valioso. Facilitaría el despliegue de patrullas pesqueras por mar y por aire y ayudaría a que los administradores pesqueros obtuviesen mejor información sobre el estado de los stocks de su jurisdicción.

En relación con esto, en la Reunión sobre el Programa de Investigación y Desarrollo Regional de la Agencia Pesquera Forum (FFA)*, se discutió una interesante idea. Se sugirió que la FFA podía tener un papel útil de apoyo en la ayuda a estados individuales para el desarrollo de sus sistemas, analizando los datos recopilados por ellos y estableciendo un centro de datos real, que también podía ser cambiado con la tarea de preparar marcos sinópticos de las temporadas y posttemporadas de las actividades de las flotas extranjeras en toda la región. El sistema propuesto sería eficaz si todos los estados participantes desarrollaran requisitos similares de que las embarcaciones extranjeras se reportasen, incluyendo la uniformidad de la información detallada dada al solicitar una licencia y en las bitácoras, requisitos similares para reportarse al entrar y al salir a y de una zona y mientras se encuentren en ella, etc. Tal uniformidad sería en beneficio no sólo de los países costeros sino también sería bienvenida por los estados de mares distantes que tienen que manejar una conmovición de requisitos distintos fijados por los diferentes estados.

Asignación y control

La planificación administrativa de los recursos de la ZEE con el fin de utilización óptima exige medidas que apuntan hacia el desarrollo, la asignación y la conservación de los recursos. La política *laissez faire* de las naciones hacia lo que se considera propiedad común, ha resultado ser insatisfactoria desde el punto de vista tanto de los recursos como de los países costeros menos adelantados. Ya que, bajo la nueva administración, la mayoría de los recursos quedan bajo la jurisdicción nacional, los “*derechos soberanos*” de los estados cos-

teros deben ser ejercidos con particular preocupación por el estado en que se encuentra el recurso mismo y con un equilibrio cuidadoso entre sus necesidades/capacidades y las de los demás. La asignación y control de los recursos de la ZEE son partes cruciales de cualquier planificación administrativa para la utilización del recurso.

Las dos metas gemelas —asignación y control— han sido buscadas para que los países costeros las logren a través de una serie de medidas que regulan y controlan el esfuerzo de captura, la calidad de la misma y los métodos de pesca ecológicamente peligrosos. Las licencias han sido usadas como instrumento útil de este mecanismo regulador. Una cantidad de países, incluyendo a India, Burma, Indonesia y Mauricio, no emplean este instrumento en contra de sus propios nacionales sino sólo para la pesca extranjera. Sin embargo, otros exigen licencias para todas las actividades pesqueras en la extensa zona de pesca. A veces, el control de licencias sobre las operaciones de pesca nacional se limitan al control sobre las embarcaciones y artes de pesca, tal como sucede en Madagascar y en Gambia, o también puede incluir el control de pescadores, como en Sri Lanka y las Filipinas. Una cantidad de países excluyen la pesca artesanal de la esfera del control de licencias (por ejemplo, Camerún, Ghana, Nigeria, Senegal, Sierra Leona). Un número bastante elevado de países ha adoptado restricciones sobre el uso de ciertas artes de pesca industrial, la mayoría de las cuales son redes arrastreras, dentro de determinada distancia de la costa, con el propósito obvio de proteger la pesca artesanal y evitar las fricciones entre grupos sociales (por ejemplo, Camerún, Costa de Marfil, Madagascar, México, Marruecos, Nigeria, Senegal). La mayoría de las legislaciones y reglamentos pesqueros dan a las administraciones nacionales el poder de imponer restricciones sobre los tamaños de malla y tallas mínimas de peces.

Una gran cantidad de países prohíbe el uso de métodos de pesca particularmente destructivos y no selectivos, tales como explosivos y venenos. Las prohibiciones preceden, en la mayoría de los casos, a las declaraciones de

* realizada en Honiaria, Islas Salomón.

jurisdicciones extendidas y se aplican automáticamente a las nuevas zonas (por ejemplo, Brasil, Canadá, Gambia, Liberia, Mauricio, Nigeria, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Senegal, Uruguay).

La obligación de asegurar la utilización óptima de los recursos de la ZEE también implica la toma de medidas reguladoras en donde las stocks estén sobreexplotados. Es inútil pretender que los países en vías de desarrollo no tienen tales problemas. Por varios motivos una cantidad de países han tenido que enfrentarse a esta dificultad.

La regulación pesquera implica muchas cosas pero, básicamente, su objetivo es asegurar la eficacia del desarrollo de la capacidad pesquera y su despliegue. Esto presenta dos problemas: uno económico y otro biológico. El problema económico fundamental trata sobre la maximización eficaz de la renta del recurso. Cuando un gran número de pescadores independientes busca explotar un stock valioso (propiedad común), la renta del recurso los inducirá a extender su capacidad de pesca, aún más allá del nivel requerido para cosechar eficazmente la captura disponible. Pronto, la expansión será motivo de desperdicio. Demasiados pescadores estarán persiguiendo a muy pocos peces. Biológicamente hablando, una pesca provechosa es inherentemente poco estable. Un recurso valioso es atractivo y si el acceso al mismo no está restringido, atrae más participantes a la pesca. Y a medida que la flota aumenta, la captura de cada unidad pesquera disminuirá debido a que habrá más cantidad compitiendo por el mismo rendimiento. Entonces la pesca llega a lo que se suele llamar equilibrio bionómico, en el cual el valor de la captura sostenida no es mayor que los costos de los factores empleados para cosecharla y la renta del recurso potencial queda disipada.

Los países costeros han empleado, en primer lugar, dos tipos de medidas para enfrentarse al desafío arriba mencionado, regulando la composición de la captura y el tamaño de la misma. El primer tipo es establecido (por medio de restricciones en los tamaños de malla, artes, temporadas y áreas) cuando la pesca

interfiere con el desove y la recolección, por tanto reduciendo los rendimientos por debajo del nivel que podría ser alcanzado con una pesca más discriminativa, aún con el mismo esfuerzo. El segundo tipo de medidas se toma (por medio de restricciones sobre el tamaño y capacidad de las embarcaciones) para lograr un alto nivel de desempeño industrial al cosechar la captura disponible. Se podrían discutir una variedad de pasos específicos bajo cada una de estas categorías de medidas, pero estaría fuera del alcance de esta ponencia. El punto al que queremos llegar es que los problemas de un país costero no necesariamente están relacionados con la capacidad para desarrollar la explotación de sus recursos de alta mar. También se enfrenta con los problemas de una administración pesquera adecuada para evitar los ya conocidos problemas del acceso ilimitado a los recursos comunes (la llamada tragedia de los comunes).

La asignación y el control de los recursos de la ZEE en relación con la pesca extranjera son logrados por los países costeros por medio de un complejo de medidas. Dichas medidas van desde la prohibición total de la pesca extranjera (por ejemplo, Malasia en su mar territorial de 12 millas) hasta zonas restringidas de operación. Para ilustrar esta última política está la ley de Brasil bajo la cual la pesca dentro de una zona costera de 100 millas queda reservada a los pescadores de Brasil. De la misma forma Ecuador reserva las primeras 40 millas de la costa y El Salvador y Uruguay, una zona de 12 millas para sus pescadores locales. Algunos (tales como Brasil nuevamente, y México) reservan cierto tipo de pesquería, tal como la langosta y el camarón, que son de alto valor, para la flota nacional. Otros, como Senegal. Complican aún más la restricción de zonas basándose en la nacionalidad de la embarcación, tipo de operación pesquera y acuerdos bilaterales intergubernamentales. El criterio de la nacionalidad es cada vez más usado para controlar el acceso de flotas pesqueras extranjeras a los recursos de la ZEE, insistiendo sobre el control, practicado por nacionales, a las compañías pesqueras.

La pesca extranjera también queda controlada cuando la autoridad que puede expedir licencias es de los más altos niveles de administración (Primer Ministro en el caso de Mauricio; Director de Pesca en Gambia; Ministro responsable de la Pesca en Brasil, Fiji y Nueva Zelanda), contrariamente a las autoridades de nivel más bajo (oficiales de licencias) como en el caso de las licencias locales. Los honorarios y derechos por licencias invariablemente son utilizados como instrumento de control para el acceso de flotas extranjeras a los recursos de las ZEEs. Los criterios empleados para fijar tales pagos oscilan desde “*honorarios razonables*” (E.E.U.U.) hasta cuotas basadas en el tonelaje de la embarcación, cuotas por registro más una cuota por viaje, cargos anuales y diferentes cuotas para embarcaciones que tengan capacidad de congelación y buques fábrica. Los pagos de derechos sobre la captura real corresponden al otro criterio usado.

La legislación de los países costeros también emplea requisitos de captura y procesamiento para controlar la pesca extranjera de la ZEE, dependiendo de los objetivos nacionales. Algunos países como Mauritania y Ghana exigen directamente que la captura sea desembarcada y/o procesada localmente; la legislación de El Salvador establece prioridades; Senegal y Guatemala fomentan esto reduciendo los honorarios y derechos; Fiji, Mauricio, Nueva Zelanda y Uruguay se reservan el derecho de establecerlo como condición de las licencias de pesca extranjera. Es obvio que las condiciones de desembarque y procesamiento dependen de la situación del mercado local: las condiciones son utilizadas cuando el pescado es escaso y se excluye en una situación de invasión del mercado.

Ejecución

Existe, entre los países costeros, una toma de conciencia en aumento sobre el hecho de que la extensión de la jurisdicción pesquera impone grandes responsabilidades desde el punto de vista de la ejecución. La ejecución efectiva es un instrumento primario de la administración pesquera. Idealmente, la ejecu-

ción efectiva debería incluir patrullas marinas (barcos y aviones), inspecciones costeras, capacidad y apoyo para la investigación, buena comunicación y mantención de registros, lo cual debería ser asignado a una agencia, de preferencia pesquera. Supervisión sistemática, operaciones de inteligencia, equipo de patrullaje, entrenamiento y condiciones de las embarcaciones extranjeras para facilitar la identificación e inspección serán factores que influenciarán la efectividad de un sistema de supervisión y ejecución. Un buen sistema que registre todo también puede hacer mucho por la reducción de costos de supervisión.

Es evidente que el costo y la sofisticación del equipo involucrado en el montaje de las operaciones arriba descritas podrían ser un obstáculo insuperable para muchos países costeros. Por ejemplo, consideremos la región del Pacífico Occidental. Si excluimos Hawaii y las Filipinas el área es asombrosa por su extensión y contiene unos 23 estados y territorios insulares además de Australia y Nueva Zelanda. En 22 de estas entidades (excluyendo Papúa Nueva Guinea), la población es relativamente pequeña al igual que el área de tierra. Los recursos naturales son escasos, los ingresos son bajos y el área oceánica sobre la cual se ha extendido la jurisdicción pesquera es muy vasta, cubriendo aproximadamente 29 millones de kilómetros cuadrados, casi igual a la superficie del continente africano. El área bajo jurisdicción nacional luego de la adopción de la zona pesquera de 200 millas es mayor que el 80% de esta enorme extensión de océanos. Es obvio que el monitoreo y supervisión en un área tan grande por parte de los estados insulares tan pobremente dotados de la región del Pacífico Occidental, es aparentemente algo que causa vacilación. Los países costeros situados allí no tienen opción más que el apoyo de los sistemas regionales o sub-regionales de supervisión y ejecución. El sistema de cooperativas estaría mejor asistido si estuviera precedido por una delimitación adecuada de las zonas. Primeramente, debería ser rentable con respecto a las ganancias anticipadas de la pesca; en segundo lugar, debería utilizar las instalaciones y medios ya

existentes para recopilar información antes de embarcarse en una inversión de capital nueva y posiblemente costosa; y tercero, debería ser puesto sobre la supervisión, en el sentido de identificar el alcance y tipo de actividades de la zona y no en la ejecución propiamente.

La totalidad de objetivos de monitoreo y supervisión necesitan ser definidos y evaluados cuidadosamente en relación a la situación especial de cada país. Pero ciertos gastos son necesarios y evidentes por sí mismos; por ejemplo, los análisis de beneficios/costos. ¿Cuanta inversión en monitoreo y supervisión producirá efectos óptimos? Teóricamente, esa etapa es alcanzada cuando los costos y beneficios marginales se igualan, o sea, cuando el costo de la última unidad adicional de inversión en monitoreo y supervisión es igual al beneficio que produce. Evidentemente, es difícil cuantificar los ingredientes por parte del costo y por parte del beneficio. Pero vale la pena el esfuerzo.

Sin embargo, las técnicas legales empleadas por los estados costeros para asegurar el cumplimiento de la legislación pesquera pueden ser clasificadas en dos categorías: aquellas que implican una descentralización de la carga por medio de vías “*diplomáticas*” y “*regionales*” y aquellas que los estados costeros adoptan por sus propios medios. En la primera categoría, se podría mencionar la creciente tendencia de los países costeros de responsabilizar al estado abanderado del cumplimiento de la legislación del estado costero asegurando, en el acuerdo o en los tratados bilaterales específicos, que el estado abanderado reporte su posición, captura y esfuerzo de las flotas pesqueras que operan bajo su bandera. Estas también deben mantener agentes autorizados o representantes legales en el país costero. También, en muchos casos, la legislación del país costero necesita fianzas o depósitos de dinero en efectivo para garantizar la obligación legal y el pago de cualquier precio.

Al principio de esta sección se hizo mención sobre los programas de ejecución de coopera-

tivas regionales. El cooperativismo regional es esencial en el caso de los stocks compartidos. También lo es cuando las flotas de la misma tercera parte pescan en zonas de varios países costeros adyacentes, es decir, en donde las flotas son compartidas. Un eslabón débil en una cadena de ejecución entre estados costeros adyacentes también puede tener graves consecuencias tales como la diversificación de esfuerzos o atracción. Por supuesto, es muy conveniente en el caso de estados pequeños y pobres en recursos, porque puede resultar en la utilización óptima de los recursos financieros y técnicos, dejando los recursos máximos para la tarea esencial del desarrollo pesquero.

En general, el cooperativismo regional debería ser más fácil en lo relacionado con la supervisión que en el campo de la ejecución en donde los problemas que surgen de los conflictos de la soberanía nacional se tornan intratables. Algunas formas de cooperativismo en la supervisión podrían ser las bitácoras en combinación con la supervisión aérea y el establecimiento de sistemas regionales de observadores. En el área de ejecución se pueden ver dos posibilidades de cooperativismo con la menor conmoción de las soberanías nacionales: primero, una lista negra (para fines de licencias) de infractores habituales de toda la región y, segundo, conclusión de acuerdos que permitan la persecución de infractores de la tercera parte entre estados vecinos. Ampliaré este último punto más adelante.

Las medidas nacionales que los estados costeros toman para el cumplimiento, controlan desde lo sofisticado (comprendiendo, como en el caso de los E.E.U.U. y Canadá, requisitos, supervisión, monitoreo e inspección hecha por barcos y aviones, el uso de observadores y redes de comunicación computarizadas) hasta lo fortuito. Los sistemas de control de cumplimiento son directamente proporcionales al valor de los recursos y capacidades tecno-económicas de los estados que los establezcan.

Se ha hecho común una serie de medidas legislativas que tienden hacia la facilitación del control del cumplimiento. Estas son: insistencia en que toda la pesca extranjera obtenga licencias, estiba de las artes de pesca al pasar a través de zonas prohibidas, identificación clara de las banderas, marcas, etcétera e inclusión de embarcaciones de apoyo a la pesca tales como buques nodriza, barcos de transporte y abastecimiento dentro del alcance de las operaciones de pesca extranjera que deban ser controladas. Obviamente, estas medidas, a pesar de no ser suficientes por sí mismas, se prestan para una mejor ejecución de la pesca extranjera.

Otras medidas legislativas que apuntan hacia la ejecución son los poderes para detener, abordar, inspeccionar, confiscar y arrestar embarcaciones pesqueras sospechosas de infringir la legislación pesquera nacional. La legislación de Marruecos, además de los procedimientos normales arriba citados, da poder a las autoridades ejecutivas para abrir fuego en caso de que la embarcación se niegue a detenerse. La ley de Senegal también dispone la persecución de los infractores dentro de los límites jurisdiccionales cuando dicha persecución esté permitida por los acuerdos entre países vecinos. En este contexto se puede notar que, a veces, los acuerdos cooperativistas para supervisión y ejecución (por ejemplo, el acuerdo subregional de Africa Occidental entre Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Mauritania y Senegal y el acuerdo entre los estados insulares del Pacífico Sur).

Esta práctica limitada pero con vistas al futuro fue muy recomendada en el Seminario sobre la Ley Cambiante y las Pesquerías de Africa Occidental, realizado en conjunto por la AIADC*, FAO y el CPACO* en Banjul, Gambia, del 19 al 27 de septiembre de 1977. Se propuso que las disposiciones fuesen incluidas en la legislación nacional y/o acuerdos internacionales, reconociendo el derecho de persecución de las aguas jurisdiccionales de un

estado a las de un estado vecino. Esta práctica, si es adoptada en forma amplia, establecerá una nueva dimensión para el concepto de persecución. Se sabe que este derecho se encuentra bajo el derecho internacional tradicional (y está reconocido por el Convenio de Ginebra sobre Alta Mar y el Proyecto de Convenio) del mar territorial (o zona pesquera exclusiva) hasta alta mar. Con la extensión de jurisdicciones de pesca hasta 200 millas, la "vía de escape" más conveniente para las embarcaciones de pesca extranjera será a través de los límites nacionales y hacia las aguas jurisdiccionales de países vecinos en donde, por lo normal, cesan los derechos tradicionales de persecución.

Las multas y las penas severas, incluyendo la prisión, son usadas por los países costeros para mejorar el clima de control en el cumplimiento de la legislación pesquera nacional. Las primeras suman hasta US\$ 400,000 en el caso de una segunda ofensa en lugares como Senegal y Gambia. Adicionalmente muchos países otorgan poder a las cortes para exigir la confiscación del pescado, las artes y la embarcación (por ejemplo, Brasil, Burma, Canadá, El Salvador, Fiji, Ghana, Guayana, Japón, Madagascar, Mauricio, Nueva Zelandia, Nigeria, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Portugal, Senegal, Seychelles, Sri Lanka y E.E.U.U.) Varios países autorizan la detención de embarcaciones extranjeras como garantía del pago de multas y gastos y el derecho de venderlas en caso de la falta de pago dentro de un plazo determinado. Una fianza satisfactoria u otras formas de garantía, dependiendo del fallo de la corte, es un rasgo común de varias legislaciones de estados costeros (por ejemplo, Canadá, Congo, Fiji, Gambia, Mauritania, Nueva Zelandia, Senegal y E.E.U.U.).

Conclusiones

El breve estudio sobre la práctica estatal en las legislaciones de pesca indica una sana toma de conciencia por parte de los países costeros, de los "derechos soberanos" acumulados como resultado de la III CONFEMAR y a través de la ZEE. La legislación nacional ha sido uti-

* AIADC. Agencia Internacional de Ayuda al Desarrollo Canadiense.

* CPACO. Comité de Pesca de la FAO para el Atlántico Centro-Oriental

lizada para traducir estos derechos adquiridos por medio de un proceso constitutivo internacional, así precipitando una costumbre en su favor. Se vió que los reclamos exclusivos de los recursos de la ZEE se extienden por encima de todos los poderes, incluyendo la determinación de stocks, control de acceso, ejecución, etc. Se podría esperar que los horizontes de la legislación se extiendan hacia el futuro para cubrir detalladamente otros derechos de los países costeros reconocidos por el derecho del mar, por ejemplo la producción de energía de las aguas corrientes y los vientos; el establecimiento y uso de islas artificiales, instalaciones y estructuras y así sucesivamente. Muchos países costeros no han hecho esfuerzo alguno por cubrir los amplios poderes legislativos en los reglamentos específicos, por ejemplo, preestableciendo tamaños de malla, fijando edades y tipos de peces que puedan ser capturados, regulando temporadas y zonas de pesca, etc. Estos puntos eguirán, obviamente, a medida que mejoren las capacidades y estrategias administrativas.

No obstante, lo que no es alentador es el fracaso de los países costeros de hacer un esfuerzo legislativo nacional para la tarea de cumplir las obligaciones impuestas por el Proyecto de Convenio sobre el Derecho del Mar. Por ejemplo, en la mayoría de las legislaciones no se hace mención a la “*captura permitida*” en términos de la determinación

de capacidades o acceso de otros países al excedente. La composición y distribución de stocks a veces puede hacer que tal determinación sea científicamente difícil. Pero el gobierno debe declararlo así para justificar cuando esta responsabilidad no sea llevada a cabo. Es difícil hallar ejemplos de legislaciones nacionales que se refieran a las obligaciones de Proyecto de Convenio hacia la dependencia económica e intereses nacionales de otros estados o aquellos que pescan habitualmente en sus zonas. El progreso ha sidó difícil aún en otra obligación de la nueva ley, necesitando coordinación entre los estados en cuyas ZEEs se presente el mismo stock de especies asociadas, o sobre las especies migratorias. Y, por supuesto, ninguna legislación menciona las modalidades de colaboración con los países sin salida al mar o en desventaja geográfica los cuales, por el Proyecto de Convenio, tienen “*derecho de participar en una base equitativa*” en la pesca del excedente de recursos vivos de la ZEE de los estados costeros vecinos.

La idea no es elaborar una lista de omisiones sino hacer pensar a los países costeros sobre las obligaciones impuestas por el mismo documento (el Proyecto de Convenio) que parece inspirarlos en gran forma en cuanto a sus derechos en las zonas pesqueras extendidas.