



## LA PESCA MARITIMA Y EL DERECHO DEL MAR: UN DECENIO DE CAMBIO

### I. Introducción

Hace diez años se firmó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que representó el final de la era de libertad de los mares. No obstante, en lo que a la pesca se refiere, la libertad de los mares había finalizado de hecho durante los años setenta, en que una mayoría de los Estados ribereños reivindicaron la jurisdicción sobre los recursos situados a menos de 200 millas náuticas de la costa, las denominadas zonas económicas exclusivas (ZEE). La desaparición oficial de la libertad de los mares dio pie a la preparación de un capítulo especial de El estado mundial de la agricultura y la alimentación de 1980 sobre "La pesca marítima en la nueva era de la jurisdicción nacional". Como se señala en dicho capítulo, "se presenta una oportunidad sin precedentes de explotar racionalmente las pesquerías marítimas. Ahora bien, para aprovechar esta oportunidad será necesario reajustar considerablemente la redistribución de los beneficios que se obtienen de las riquezas del mar, y mejorar la competencia de los Estados ribereños para ejercer la autoridad que acaban de adquirir. Los años ochenta representan el umbral de una nueva era en el aprovechamiento de la riqueza pesquera de los océanos".

Han pasado doce años desde que se escribieran esas palabras y diez desde la firma de la Convención de las Naciones Unidas. Es, pues, el momento oportuno de tomar nota de los cambios que se han registrado en la pesca marítima, y examinar los ajustes que se han efectuado y la forma en que se ha dado respuesta a los desafíos. Ese es el objetivo que se propone el presente capítulo.

En general, la redistribución de la riqueza de los mares ha procedido en la forma prevista: algunos Estados ribereños han conseguido grandes beneficios, y algunos Estados que pescan en aguas distantes han sufrido grandes pérdidas. No obstante, se han producido algunos cambios imprevistos. Los más destacados son la inversión constante en embarcaciones pesqueras de grandes dimensiones, capaces de llegar a lugares muy distantes del puerto de origen, y el significativo crecimiento de la pesca en alta mar, más allá del límite de las 200 millas.

En lo que respecta a la competencia de las naciones

para ejercer la autoridad que acaban de adquirir, los progresos de los años ochenta han procedido con mayor lentitud de lo previsto. Los Estados ribereños con recursos de interés para países extranjeros han realizado por lo general considerables progresos en la ordenación de tales recursos y en la obtención de beneficios de los usuarios de otros países. Pero las mejoras en la ordenación de las pesquerías nacionales distan todavía mucho de ser realidad. La tarea es difícil, y muchos Estados se resisten a tomar las medidas necesarias para conceder y asignar derechos de uso exclusivo a sus propios pescadores.

Los problemas ambientales han adquirido cada vez mayor importancia durante el decenio, llegando a plantear difíciles desafíos. En las zonas costeras se producen conflictos por la utilización de fuentes muy diversas con fines dispares, y el grueso de los daños recae sobre la pesca. Los problemas son especialmente urgentes en el caso de las comunidades pesqueras artesanales de los países en desarrollo.

Los años ochenta podrían considerarse como un período de ajuste a los cambios en el derecho del mar registrados en los años setenta, y como una etapa de transición al logro de grandes beneficios de las pesquerías oceánicas. Es mucho lo que queda todavía por hacer antes de que puedan materializarse plenamente todos esos beneficios, pero la magnitud de los resultados previstos justifica la atención que la comunidad mundial presta a los problemas de la ordenación de la pesca.



## **RECUADRO 10** **De la libertad de los mares a** **la era de la jurisdicción** **nacional**

La era de la libertad de los mares comenzó en los siglos XVI y XVII, cuando las luchas por dominar los océanos y las rentables rutas comerciales se resolvieron mediante el reconocimiento mutuo de los intereses en juego. La pesca constituyó uno de los principales argumentos utilizados para defender el principio de la libertad de los mares. Hugo Grotius, en su tratado *Mare liberum* (1608), formuló dos observaciones: en primer lugar, que los recursos pesqueros eran tan abundantes que la jurisdicción exclusiva no representaría ningún beneficio; en segundo lugar, que la enorme extensión de los recursos hacía indefendible la jurisdicción nacional. Aunque el primer punto era más que discutible, los argumentos de Grotius acabaron imponiéndose, y la libertad de pesca pasó a ser un elemento decisivo de la libertad de los mares.

De acuerdo con este principio, los pescadores de todos los países tenían acceso libre a los recursos situados más allá de los límites relativamente estrechos de la jurisdicción de los Estados ribereños; en general, de tres a doce millas náuticas desde la costa. Los pescadores de Europa occidental fueron los primeros beneficiarios de esta doctrina. Cuando las poblaciones de arenque del Mar del Norte disminuyeron, los pescadores se desplazaron a los Grandes Bancos situados frente a Terranova. Cuando estas poblaciones comenzaron a sufrir los efectos de la presión ejercida, los pescadores se trasladaron hacia el sur, a los bancos que se encontraban en aguas de Nueva Inglaterra, siguiendo el consejo del capitán John Smith, que en 1610 se quejaba de que los Grandes Bancos “están tan sobrepoblados de pescadores que la pesca ha decaído y muchos se ven obligados a regresar con un botín escaso”.

Así se estableció una pauta de comportamiento. Cuando disminuían las capturas por embarcación en los caladeros tradicionales, los pescadores o se desplazaban a nuevas zonas o adoptaban técnicas más intensivas. Lo único que se requería era capital para

invertir en equipo y embarcaciones de dimensiones y complejidad crecientes. Posteriormente, el ritmo de exploración y explotación se agilizó gracias al desarrollo de la potencia de automoción, a las redes de fibras sintéticas y al equipo de refrigeración.

Hasta la segunda guerra mundial, las flotas dedicadas a la pesca en aguas distantes procedían en su mayor parte de Europa occidental y del Japón. Posteriormente se introdujeron las flotas de la ex Unión Soviética, los países de Europa oriental y algunos países en desarrollo, sobre todo Cuba, Ghana, la República de Corea y Taiwán (Provincia de China). Los pescadores de Estados Unidos ampliaron sus actividades al Antártico en búsqueda de ballenas durante el siglo XIX y, más recientemente, al Pacífico Sur para la pesca del atún.

Durante ese período, la riqueza pesquera de los mares era explotada fundamentalmente por un reducido número de Estados, principalmente los países marítimos desarrollados, que disponían de capital y tecnología para aprovechar las oportunidades ofrecidas por los recursos naturales de libre acceso. Los países en desarrollo obtuvieron en general poco provecho y, en algunos casos, tuvieron que soportar la acción de flotas de otros países que diezmaron las poblaciones ícticas de sus aguas. Aun en los casos en que no hubo ningún daño, la creciente presencia de los grandes barcos de pesca en aguas de esos países les hizo tomar conciencia de las desigualdades existentes en la distribución de la riqueza de los mares.

En 1947 se produjo el primer presagio serio del final de esta era, cuando Chile y el Perú manifestaron su decisión de ampliar la jurisdicción sobre los recursos marinos hasta 200 millas desde sus costas. En 1952 se les sumó Ecuador. Las reivindicaciones, que en parte fueron la respuesta a la aparición de flotas atuneras estadounidenses frente a sus costas, eran sin embargo un asunto de interés local que afectaba a dichos países y a los Estados Unidos,



hasta que en 1958 la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar abordó el problema del alcance de la jurisdicción. Pero ni esta Conferencia ni la que le siguió en 1960 lo resolvieron, aunque por entonces la mayoría de los Estados eran partidarios de establecer límites estrechos de control.

Durante los años sesenta y setenta, las posiciones cambiaron radicalmente. Resultaba claro que las poblaciones ícticas eran limitadas, y que su agotamiento era un fenómeno generalizado. Los intentos de los organismos internacionales de ordenar los recursos estaban resultando en gran parte ineficaces. Muchos Estados ribereños -tanto desarrollados como en desarrollo- se sentían cada vez más amenazados por la presencia frente a sus costas de las grandes flotas extranjeras que practican la pesca en aguas distantes. Al mismo tiempo, el problema del control sobre los recursos minerales en las profundidades impulsó a los países en desarrollo a solicitar una distribución más equitativa de la riqueza de los océanos.

En 1967, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció una Comisión sobre la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Sus funciones se ampliaron rápidamente hasta comprender todos los usos y recursos del mar, incluida la pesca. El interés por la labor de la Comisión llevó al aumento de sus componentes, y a la convocatoria, en 1973, de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Simultáneamente, otros Estados ampliaron unilateralmente su jurisdicción sobre los recursos pesqueros, de manera que a mitad de los años setenta la mayoría de los Estados ribereños habían reclamado sus derechos hasta las 200 millas náuticas de la costa. La elección de este límite de la jurisdicción pesquera no tiene nada que ver con los hábitos de los peces. Algunas especies (por ejemplo, las ostras y las almejas) son sedentarias, mientras que

otras (como el atún y el salmón) recorren distancias inmensas y se encuentran tanto dentro como fuera de las 200 millas. Tampoco hay relación directa ninguna entre la superficie de la zona pesquera y la riqueza de los recursos. El mar no es una gran bullabesa con riquezas uniformemente distribuidas, sino un espacio caracterizado por la diversidad, con zonas tan vacías como el Sahara y extensiones tan fértiles como un bosque húmedo tropical. Entre estas últimas figuran las plataformas continentales, ricas en poblaciones demersales (peces de fondo, como el bacalao y el abadejo), y las corrientes ascendentes habitadas por especies pelágicas (las que se alimentan en la superficie, como las sardinasy anchoas). Las aguas de zonas templadas suelen contener relativamente pocas especies, pero con poblaciones muy numerosas, mientras que en las aguas tropicales vive un gran número de especies, con pocos ejemplares. En el océano abierto, las poblaciones están dispersas. Algunas especies de alta mar suelen habitar en cardúmenes, pero su localización es una tarea costosa. Otras casi nunca se agregan y sólo pueden ser capturadas con artes que filtran enormes cantidades de agua.

El establecimiento de zonas económicas exclusivas (ZEE) de 200 millas constituye un accidente geográfico, y tiene sólo importancia limitada para la instauración de una mayor equidad en la distribución de la riqueza. Su logro más importante es que ha dotado a los Estados ribereños de autoridad para ordenar los recursos.