

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LOS FUNDAMENTOS DEL DERECHO INTERNACIONAL CLÁSICO EN MATERIA DE PESCA

Adela Rey Aneiros

INTRODUCCION

La ordenación jurídica de mares y océanos y, más concretamente, la del aprovechamiento de sus recursos vivos, hunde sus raíces en épocas alejadas del momento en que se gestó el actual régimen jurídico internacional. Sin embargo, esta etapa histórica es igualmente relevante a los efectos de comprender la incidencia de la evolución del régimen jurídico internacional clásico de la pesca, y su final declive, en el nacimiento del actual marco jurídico. Será, así, nuestro objetivo en este trabajo el llevar a cabo un sintético análisis de la evolución del Derecho internacional de la pesca hasta los años sesenta pues tal período es, asimismo, interesante de cara a situar en su contexto los conceptos que, acuñados por estos años, se consolidarán más adelante y serán utilizados en el nuevo Derecho de la pesca que nacerá de la IIIª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, IIIª CNUDM).

En la compleja evolución del Derecho internacional del mar, la cuestión pesquera ha participado con su propio peso específico. Así, aunque inicialmente, como veremos, la pesca había ocupado un papel colateral pasó a convertirse en protagonista, tanto desde el punto de vista activo, influyendo en el desarrollo de los conceptos generales del Derecho internacional del mar, como pasivo, sufriendo las consecuencias de la cambiante valoración jurídica de los espacios en tal desarrollo.

En este sentido, estudiaremos, en primer lugar, el período que transcurre desde los orígenes de una primitiva regulación jurídico-pesquera internacional hasta 1930; pues, en segundo lugar, nos detendremos en el examen particular de la tentativa codificadora llevada a cabo, precisamente, en dicho año, 1930; para, en tercer lugar, poner de relieve la acelerada evolución que, en la práctica internacional, se produjo poco después de esa fecha y hasta 1960, así como los graves desajustes, con respecto a ella, del marco jurídico que nació en Ginebra en 1958 e intentó ser revisado en 1960.

1. LOS ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS EN LA REGULACIÓN JURÍDICO-INTERNACIONAL DE LAS PESQUERÍAS

La historia de la actividad pesquera tiene sus orígenes con el hombre mismo, transcurriendo paralelamente sus procesos evolutivos, de tal modo que podríamos afir-

mar que la intensidad de la actividad pesquera se ha revelado directamente proporcional a los progresos técnicos del hombre e inversamente proporcional a los avances científicos en la investigación oceanográfica. Si en este primigenio lapso histórico¹, atendemos a la particular evolución seguida por el fenómeno jurídico-pesquero, podemos diferenciar dos momentos caracterizados por regímenes jurídicos claramente dispares, aún de signo contrarios. El primero, abarcaría desde los orígenes más remotos hasta el siglo XVIII², y el segundo, sería el comprendido entre el siglo XIX y 1930³.

La primera de estas dos fases, viene determinada, por una parte, por el firme asentamiento del principio de libertad de los mares e incardinado a él, el principio de libertad de pesca en todas las aguas; y por otra parte, por la extendida creencia de que los recursos del mar eran inagotables y sus aguas no contaminables⁴. Bajo una ética individualista, bautizada por DUPUY como del *chacum pour soi*⁵, primaba una perspectiva privatista sobre las especies⁶ y publicista⁷ sobre los espacios⁸. Por tanto, estamos ante un Derecho internacional del mar regido por tal principio de libertad que excluía toda reclamación de apropiación soberana de los Estados sobre los espacios marinos, así como toda reivindicación por parte de los mismos de cualquier derecho exclusivo de pesca⁹.

A lo largo de los siglos XVII y XVIII fue adquiriendo cuerpo la idea de la institución de una zona marítima, adyacente al Estado ribereño, que sería de aprovechamiento exclusivo para el mismo en materia de pesca. Sin embargo, tales pretensiones exclusivistas no encontraron fácil acomodo, pues en general, a lo largo del siglo XVIII, la libertad de pesca seguía siendo la regla principal, imperando así, por ejemplo, en todos los países europeos a excepción de la monarquía Dano-Noruega, Suecia y Gran

1 Es decir, desde los orígenes hasta 1930, que es el período histórico objeto de nuestro estudio en el presente apartado.

2 Época caracterizada, en general, como veremos, por su estatismo, por la ausencia de cambios en el sistema de ordenación.

3 Etapa en la que comienza a vislumbrarse cierto dinamismo que se acelerará en la época siguiente, esto es, a partir de mediado del siglo XX (en este sentido: CASADO RAIGÓN, R.: "El derecho de la pesca en alta mar", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria:Gasteiz*, 1995, p. 101).

4 Incluso "VAZQUEZ DE MENCHACA, al negar en su «Controversiarum Illustrium» la posibilidad de apropiación del mar por prescripción, alega en favor de su razonamiento, el carácter inagotable de sus recursos...Si esta era la idea que tenían los investigadores, hay que suponer que por aquel entonces, nadie pensara en la conservación de los recursos del mar", CORRAL SUAREZ: *La conservación de los recursos biológicos del mar en el Derecho internacional vigente*, Valladolid, 1993, p. 29. GROCIO Y WELWOOD, protagonizaron, asimismo, una interesante discusión al respecto de la inagotabilidad de los recursos; mayores detalles de tal discusión en FULTON, T.W.: *The Sovereignty of the Sea*, Edinburgo and London, 1911, pp. 338-337; *apud* DAHMANI, M.: *The Fisheries Regime of the exclusive economic zone*, Dordrecht, 1987, p. 10.

5 Como, así, pone de relieve en DUPUY, R.J.: "Droit de la mer et Communauté internationale", *Mélanges offerts a P. Reuter*, Paris, 1981. p. 223.

6 En el sentido de voluntad de apropiación privada de las especies.

7 Universalista, entendido como una preocupación de Orden Público, en el sentido de que todos los espacios marítimos eran públicos, aunque no de un Estado sino de todos en su conjunto.

8 Perspectiva formada y alentada en la órbita del Derecho romano.

9 De hecho, "many of the earliest fishing treaties were concerned with insuring freedom from molestation while fishing" ("...e.g. the early treaties between England and...Portugal, Oct. 20, 1353. ...France, June 27, 1403, ..."), DAGGETT, A.P.: "The Regulation of Maritime Fisheries by Treaty". *AJIL*, 1934, p. 693. Así, durante muchos siglos el principio de vigencia general fue el de libertad de pesca, salvo que por convenio se estipulase lo contrario. Ahora bien, en este último caso, tales derechos exclusivos reservados en favor del ribereño, tenían como única fuente material el Tratado y eran exclusivamente efectivos entre las partes que los reconocían. Nada en Derecho internacional general podía hacer pensar lo contrario. Son interesantes las reflexiones de LA PRADELLE a ese respecto en: "Le droit de L'Etat sur la mer territoriale", *RDGDIP*, 1898, pp. 332 y ss. (342). Los países nórdicos, por constituir la pesca un medio esencial de vida para sus poblaciones costeras siempre fueron los más partidarios de la exclusión de los pescadores extranjeros en zonas adyacentes a sus costas.

Bretaña¹⁰. En esta primera fase de la evolución del Derecho del mar, la conservación y gestión de los recursos jugó un papel marginal, al contrario precisamente de lo que ocurría más tarde, como veremos. En efecto, en este período, preocupaciones comerciales y de seguridad primaban sobre el interés pesquero.

Pese a ser la excepción y no la regla, tales pretensiones exclusivistas con respecto a la pesca, influyeron, inicialmente en gran medida, en la consolidación de la regla de las tres millas¹¹, pero con posterioridad, a lo largo de los siglos XIX y XX, contribuyeron a su inestabilidad y final desbancamiento, para pasar a exigir mayores extensiones. Asimismo, en esta época, ante la ausencia de un marco jurídico internacional de la pesca consolidado y completo de Derecho internacional consuetudinario, resultó de gran transcendencia el marco jurídico complementario ofrecido por el Derecho convencional particular en la materia¹² pues, además de regular las relaciones pesqueras singulares entre los Estados partes, produjo un importante efecto generador de prácticas que acabarían, con el tiempo, por devenir en costumbres internacionales.

En la segunda fase –siglo XIX hasta 1930– se observan en la práctica internacional dos tendencias encontradas, por un lado, una inclinación de corte privatista, y por otro, una publicista. Una tendencia privatista¹³ que, acorde con el paulatino debilitamiento del principio de libertad de los mares, se traduce en los primeros indicios de afianzamiento del derecho exclusivo de pesca del Estado ribereño en una franja marítima adyacente a su territorio¹⁴, permaneciendo inalterada la validez del principio de libertad de pesca en alta mar¹⁵. Al mismo tiempo, se hizo patente una tendencia publicista¹⁶ en relación con las especies marinas. Y ello debido a que los avances en las investigaciones científicas oceanográficas demostraron que los recursos del mar son agotables y sus aguas contaminables, llegándose, por fin, a la convicción de que cada vez con mayor apremio era imprescindible crear un marco jurídico que velase por la conservación de las especies. Si el Derecho convencional de la pesca hasta el siglo XIX trató, en general, de regular la actividad pesquera en sí misma¹⁷, a partir de tal momento, sin embargo, se vislumbran intentos de regular por vía convencional determinadas especies en orden ya, a su conservación.

Se entiende comúnmente como primer hito fundamental para la conservación de los recursos vivos del mar, la Sentencia arbitral de 15 de agosto de 1893, en la contro-

10 En este sentido: GIDEL, G.: *Le droit international public de la mer*, Tome III, pp. 292 y ss.

11 Pues, aunque en los convenios del momento nunca se hizo referencia al criterio del alcance de la bala de cañón para la determinación de la distancia reclamada para la pesca exclusiva del ribereño, si concidió dicha distancia, más tarde, tras la propuesta de Galiani, con la extensión de 3 millas (aunque con toda probabilidad ello fue más, por su identificación con la legua, que con el alcance de la bala de cañón). Se manifiesta de modo coincidente: RAESTAD: “La portée du canon comme limite de la mer territoriale”, *RGDIP*, 1912. pp. 599 y ss. (617-619).

12 En su mayoría bilateral.

13 En el sentido de voluntad apropiacionista por parte de los Estados sobre los espacios marítimos.

14 Y ello, durante el siglo XIX, con anterioridad incluso a la existencia de un mar territorial como regla obligatoria *erga omnes* y con independencia de la consideración de tal mar territorial como ámbito de soberanía o como ámbito de jurisdicción del ribereño.

15 Recordemos que hasta 1930, la distribución jurídico-espacial de los mares giraba en torno a las dos áreas ya citadas: el mar territorial y el alta mar. Si bien es verdad que empezaban a vislumbrarse ya las inquietudes por la creación de un espacio más allá del mar territorial, en el cual el ribereño ejerciese ciertas competencias (reivindicando algunos que una de ellas fuese la pesca). Es uno de los indicios del dinamismo que se acelerará, como ya mencionamos, a partir de mediados del siglo XX.

16 Que se identifica con una preocupación de Orden Público.

17 Como señalan LUCCHINI y VOECKEL generalmente los acuerdos concluidos versaban sobre los pescadores (tentaban evitar los desórdenes en los bancos de pesca) más que sobre los productos de la pesca, LUCCHINI, L. et VOECKEL, M.: *Droit de la mer*, Tome I, Paris, 1990, p. 28.

versia entre el Reino Unido y Estados Unidos relativa a la conservación de las focas del Mar de Bering¹⁸. En ella, el Tribunal estableció, a instancia de las partes, un régimen jurídico destinado a la conservación de las focas más allá de las aguas jurisdiccionales de los Estados Unidos¹⁹.

Como resultado de las tendencias hasta aquí descritas, durante aquellos años, se concluyeron numerosos convenios de pesca cuya finalidad era la conservación de las especies. Destacan, entre ellos, por inaugurales y por su trascendencia posterior: el Convenio franco-británico de 1839 y, el más célebre, Convenio de policía de pesca en el Mar del Norte, firmado en La Haya en 1882²⁰.

A raíz de estos primeros convenios, se hizo evidente que las circunstancias son diferentes en las zonas donde faenan buques de varios Estados y que, en estos casos, la reglamentación bilateral²¹ se torna insuficiente²². Se hizo inevitable, pues, la multilateralización, la universalización de las relaciones pesqueras²³. De este modo, a lo largo del siglo XIX y a principios del XX se celebraron multitud de convenios, los relativos a la

18 Los Estados Unidos habían establecido, de modo unilateral, un paquete de medidas de conservación que afectaban a la pesca de la foca, ejercida por el Reino Unido, en aguas del alta mar adyacente a sus costas. El Tribunal, sin desconocer el loable interés de los EEUU por proteger tal especie, y considerando la inexistencia de una base jurídica internacional que facultase al Estado ribereño para el ejercicio de tal protección a través de medidas unilaterales de aplicación más allá de sus aguas jurisdiccionales, atendió la voluntad de los dos Estados que, con intención de cooperar para conseguir la conservación de las focas de piel del Mar de Bering, solicitaban de la instancia judicial, la instauración de una reglamentación aplicable fuera de sus aguas jurisdiccionales, en el alta mar.

19 Pese a todo, hay quien considera legítimas las medidas unilaterales de los EEUU y critica la postura del Tribunal, afirmando que “despite the cruel and wasteful character of the killing of fur seals by the British fishermen, to which the U.S. Government had taken strong objection, the tribunal held that activities outside the territorial sea were a legitimate exercise of freedom of the seas and therefore the United States had no right of property of the fur seals when they were outside the ordinary three-mile territorial sea”, DAHMANN: *The Fisheries Regime...*, cit., p.2. No creemos acertada, sin embargo, tal crítica a la mesurada postura del Tribunal.

20 Importante también por ser uno de los primeros actos internacionales que hayan previsto un control internacional -suponiendo, por tanto, una significativa excepción al principio tradicional de jurisdicción exclusiva del pabellón- y porque además, permaneció vigente durante tres cuartos de siglo, rigiendo las operaciones de pesca en un sector extremadamente frecuentado. Amplio estudio de este convenio y en general de la policía de pesca en alta mar en: VAN DER MENSBRUGGHE, Y.: “Le pouvoir de police des Etats en haute mer”, RBDI, 1975, pp. 56 y ss. Sobre la Convención de 1967 que pretendió sustituir a la de 1882: VOECKEL, M.: “La convention du 1 juin 1967 sur l’ exercice de la pêche en l’Atlantique nord”, AFDI, 1967, pp.647-672; BREUCKER, J.: “La convention sur l’ exercice de la pêche dans l’Atlantique nord”, RBDIP, 1970, pp.165-202. Asimismo, sobre los rasgos más característicos del régimen de 1882 y de su trascendencia todavía hoy en día como modelo para otros regímenes similares: BANGERT, K.: “The effective enforcement of high seas fishing regimes: the case of the Convention for the regulation of the Policing of the North Sea Fisheries of 6 May 1882”, en GOODWIN-GILLAND, G.S. y TALMON, S. (eds.): *The reality of International Law*, Essays in Honour of Ian Brownlie, Oxford, 1999.

21 Por no mencionar la unilateral. Si se parte de la base de que la conservación pueda ir unida a la extensión de competencias del Estado ribereño, podría plantearse la cuestión de qué medidas pueden resultar más eficaces si las tomadas con carácter unilateral por el Estado ribereño más allá de su mar territorial o las adoptadas fruto de la cooperación internacional (como así se plantea en CORRAL SUÁREZ: *La conservación de los recursos...*, cit.). Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la conservación de ningún modo va unida, como se ha venido demostrando a lo largo de muchos años de historia, a tal extensión, a tal unilateralismo exclusivista sino que va unida a la multilateralización en la cooperación internacional. De hecho, este espíritu cooperacionista, que viene impuesto por la unidad e interdependencia del medio marino, se fue extendiendo úmidamente entre los Estados desde finales del siglo XIX y hasta 1930.

22 En este sentido: SIBERT: “La police en haute mer”, RGDIP, 1927,p.25.

23 Al respecto, SCOVAZZI avanzaba ya en relación con el asunto de las focas del mar de Bering, que su importancia “estriba en el contraste que en él emerge entre un Derecho del mar anclado en dos únicas y rígidas particiones espaciales y la exigencia de la conservación de los recursos, que requiere unos esquemas completamente diferentes”, SCOVAZZI, T.: *La pesca nell’evoluzione del diritto del mare*, Parte prima, Milán, 1979, p.9.

pesca en aguas fronterizas, en aguas adyacentes en canales o estrechos, en áreas de pesca paralelas a la costa, en el mar territorial²⁴, en alta mar o incluso en las regiones árticas²⁵.

Finalmente, es preciso hacer referencia expresa a la enorme relevancia de la creación en 1902, del primer organismo internacional encargado del estudio de cuestiones biológicas y de investigación pesquera del mar: el Congreso Permanente Internacional para la Exploración del Mar (CIEM). Su instauración fue fruto de la Conferencia internacional de Copenhague en la que participaron Alemania, Gran Bretaña, Países Bajos, Rusia y los Países Escandinavos. Su ámbito de operatividad cubre el Noroeste del Océano Atlántico, incluyendo Groenlandia y las aguas de Islandia. Su misión principal consiste en incentivar y coordinar investigaciones científicas del mar en esta área por parte de sus Estados miembros. A la instauración de este organismo, siguió en 1919 la de la Comisión internacional para la exploración científica del Mar Mediterráneo, con funciones similares al CIEM²⁶. Son los primeros ejemplos de la cooperación internacional institucionalizada en el ámbito de la investigación científica marina.

2. LA TENTATIVA CODIFICADORA DE LA CONFERENCIA DE LA HAYA DE 1930

Hasta este momento, como ya hemos visto, se había ido formando un considerable núcleo de normas de Derecho internacional del mar del carácter consuetudinario que necesitaba, en orden a una mayor estabilidad y seguridad en las relaciones jurídico-marítimas, una urgente codificación²⁷ en la que se configurase un cuerpo sistematizado de normas más detalladas y precisas.

La primera iniciativa en este sentido es la propuesta de la Asamblea de la Sociedad de Naciones que, por Resolución de 22 de septiembre de 1924, solicitó la constitución de un Comité de expertos que elaboraría una lista de posibles cuestiones que debieran y pudieran ser sometidas a un proceso codificador. Tras las oportunas consultas a los Estados, tres fueron los temas escogidos como maduros en orden a su codificación: nacionalidad; responsabilidad de los Estados por los daños causados en su territorio a las personas o propiedades de extranjeros; y mar territorial. El comité de expertos había incluido en la lista provisional de materias cuya regulación sería desea-

24 El Estado ribereño tiene derecho a sacar partido exclusivo de las riquezas pesqueras de su mar territorial, sin embargo, la práctica históricamente ha demostrado que en cuanto a los diferentes sistemas de organización de la pesca en este espacio, frente al grupo mayoritario que forman los Estados que han mantenido un régimen de reserva exclusiva de pesca para sus nacionales (entre ellos: Francia, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Reino Unido, Países Bajos, Portugal y Suecia), otros, aunque excepcionalmente, han admitido, ya sea libremente o bajo condiciones, y sin discriminación por razón de la nacionalidad, a extranjeros y nacionales a pescar en su mar territorial, GIDEL: *Le droit...*, cit., Tome III, pp. 292 y ss.

25 Amplia referencia a ejemplos concretos de tal variedad de convenios en: DAGGETT: *The Regulation of Maritime Fisheries...*, cit., pp. 697-704.

26 YTURRIAGA BARBERÁN, J. A. de: "Cooperación marítima internacional", en la Cooperación internacional, coordinador Francisco Aldecoa Luzarraga, XIV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Vitoria-Gasteiz, septiembre 1991, Bilbao, 1993, p. 89.

27 LUCCHINI y VOECKEL, ponen de relieve que "par un curieux paradoxe, l'exercice même de la codification va faire soudainement apparaître les fissures d'une entente jusqu'alors solidement établie", LUCCHINI et VOECKEL: *Droit de...*, cit., Tome I, p. 29.; pero quizás este desacuerdo, que como veremos se pondrá de manifiesto en la Conferencia, no vendrá más que a corroborar la inexistencia de un sólido acuerdo al respecto del régimen jurídico del mar territorial, la inconsistencia del núcleo de normas que lo regulan y la persistencia de la doble corriente de interés inherentes al Derecho internacional del mar desde sus orígenes. Estas son algunas de las fisuras, en ningún modo repentinas, que se harán patentes a lo largo de la Conferencia y que no vendrán más que, por un lado, a revelar el estado inmaduro de la materia para su codificación, y por otro, a justificar el proceso en sus objetivos principales.

ble, la explotación de los recursos del mar²⁸, sin embargo, considerando, por un lado, que tal materia era inseparable de la del mar territorial y, por otro, las numerosas reticencias que levantaba entre los Estados su regulación²⁹, se decidió lamentablemente eliminarla de la lista final sometida a la codificación de la Conferencia³⁰.

Un Comité Preparatorio creado al efecto debería realizar un primer acercamiento a las materias elegidas y elaborar un proyecto sobre el que la Conferencia llevaría a cabo sus trabajos. Así, este Comité, que había sido establecido definitivamente en 1927, concluyó su labor en 1929 con la elaboración de 28 Bases de discusión. La Conferencia tuvo lugar, finalmente, en La Haya entre el 13 de marzo y el 12 de abril de 1930. En el seno de la misma los temas fueron repartidos en tres comisiones³¹. El mar territorial fue el objeto de los trabajos de la II Comisión. Ésta se encontró con graves obstáculos de naturaleza política debido a los intereses y puntos de vista tan enormemente divergentes, que constituían el punto de partida de la Conferencia. La Comisión se organizó sobre las bases de discusión elaboradas por el Comité preparatorio, distribuyéndolas en dos subcomités. Al Subcomité I se le encomendaron aquellas bases de carácter más jurídico y al Subcomité II las de naturaleza más técnica y menos jurídica en su contenido, sometiendo al Pleno de la Comisión, las bases necesitadas de mayores consideraciones de índole política y jurídica.

En primer lugar, con el objeto de centrar con mayor precisión el tema de discusión y evitar así confusiones, se adoptó el término de mar territorial³² para describir el cinturón de mar marginal sobre el que se extiende el dominio del Estado ribereño. Asimismo, el Subcomité I y la propia II Comisión aceptaron la propuesta del Comité preparatorio en relación con la naturaleza de tal dominio al identificarlo como soberanía³³. De este modo, este Subcomité, tomó como punto de partida la premisa de que

28 Pues como se subraya en el Informe presentado por uno de aquellos expertos, SUAREZ, si aquella confusa conjuntura persistía por más tiempo, la explotación sin límites tendría como consecuencia la inevitable extinción de las principales especies de peces; LEAGUE OF NATIONS: *Report of the Committee of Experts for the Codification Conference*, pp. 120 y ss.

29 Así, por ejemplo, Japón y el Imperio Británico, ambos con amplias industrias pesqueras, se oponían a cualquier regulación fruto de un acuerdo general, pues consideraban que el único límite a todos los efectos debía ser el de las tres millas; Holanda lo consideraba una cuestión más económica y comercial que jurídica; Portugal sostenía que la única medida general necesaria era la extensión del mar territorial a fines pesqueros a 12 o 15 millas; Sudáfrica y Australia, aún aceptando el límite de 3 millas, pedían más allá de él, el derecho exclusivo en la pesca de, por lo menos, algunas especies; Bélgica y Noruega consideraban innecesario que la extensión del mar territorial fuese uniforme para todos los Estados. DAGGET: "The Regulation of Maritime Fisheries..." cit., p. 694; ODA, S: *International control of sea resources*, Dordrecht, 1989, p. 37.

30 Tan sólo decidió seguir la recomendación hecha por el Comité de expertos consistente en someter la cuestión a una conferencia técnica de expertos a la que se encargaría el establecimiento de la fórmula más apropiada para regular todo lo relativo al aprovechamiento de los recursos vivos del mar. Tal Conferencia no llegaría a reunirse nunca, quedando por tanto limitados los logros de la Sociedad de Naciones en esta materia a un proyecto, elaborado en 1930, sobre reglamentación de la captura de ballenas. CORRAL SUÁREZ: *La conservación de los recursos...*, cit., p. 38.

31 En realidad se puede hablar de tres conferencias en una, pues los temas a discutir eran independientes y únicamente tenían en común el haber sido considerados por el Comité de expertos de la Sociedad de Naciones como "aptos para su codificación". Cada una de los Comisiones desarrolló sus trabajos de modo autónomo pero coordinado a la hora de fijar las reuniones para evitar coincidencias en el tiempo. Un estudio más específico de las tres comisiones en : HUDSON, M.O.: "The first Conference for the Codification of International Law", AJIL, 1930, pp. 447 y ss.

32 Descartando así, otras expresiones más ambiguas y que por ello provocaban numerosas imprecisiones como: aguas territoriales.

33 Haciendo con ello la primera manifestación formal del fenómeno calificado por SCOVAZZI como de *polverizzazione* de la soberanía del Estado sobre el mar. Asimismo, en opinión de este mismo autor, "il concetto di sovranità sul mare si scompone in una serie di «diritti sovrani», quasi a voler significare che il diritto internazionale del mare é tendenzialmente refrattario a sistemazioni dogmatiche"; y ello no sorprende si se "interpreta storicamente il diritto del mare come un'alternativa prevalenza di un fattore statico-spaziale (il mare territoriale) e di un fattore dinamico-funzionale (singole pretese eccenti il mare territoriale)", SCOVAZZI, T.: *La pesca nell'evoluzione del diritto del mare*, Parte Seconda, Milano, 1984, pp. 26 y 27.

el Estado ribereño ejerce soberanía sobre el mar territorial, para el estudio del estatus jurídico de este espacio marítimo. Ahora bien, esta soberanía no se equipara a la ejercida por el Estado sobre el territorio, sino que estamos ante una soberanía peculiar afectada por ciertas limitaciones particulares impuestas por la Comunidad internacional a través del Derecho internacional³⁴. En este sentido, un límite fundamental a esta soberanía introducido en esta Conferencia, fue el del principio de paso inocente por el mar territorial para los buques de todos los estados. En el seno de este Subcomité I se aceptó también con semejana amplitud la propuesta del Comité Preparatorio de extender tal soberanía del ribereño sobre el mar territorial a la columna de aire, al suelo adyacentes a este espacio.

Tomando como punto de referencia distintivo la soberanía sobre el mar territorial, el Comité Preparatorio introdujo una nueva categoría de espacio marítimo: la zona contigua, sobre la que el Estado ribereño ejercería únicamente su jurisdicción en determinadas materias para proteger intereses policiales, aduaneros y sanitarios, pudiendo tomar medidas para ejecutar sus normas y proteger su seguridad³⁵. Esta Institución marítima tiene sus antecedentes en las *Hoverings Acts* británicas del siglo XVIII, en virtud de las que este Estado podía adoptar medidas más allá de las tres millas contra las embarcaciones extranjeras sospechosas de infringir la legislación aduanera y fiscal³⁶.

Sin duda, la cuestión clave de la Conferencia, y más en concreto de este Subcomité, fue la extensión del mar territorial. Las bases de discusión del Comité Preparatorio proponían una extensión para el mar territorial de tres millas, excepcionalmente en casos determinados que debían ser, en todo caso, taxativamente enumerados, y en los que se podría fijar una extensión mayor. Como no podía ser de otro modo, sobre este punto no se alcanzó un acuerdo, y ello debido principalmente a la dificultad propia de la materia, marcada por un programa demasiado ambicioso; la brevedad de los trabajos preparatorios, la ausencia de un consenso amplio sobre los mismos ya en el Comité Preparatorio, así como el escaso período para su discusión en la Conferencia; el inmaduro estado de la cuestión que reveló un prematuro intento de codificación y sacó a la luz los diferentes y encontrados intereses en juego de los Estados participantes en la Conferencia, etc. Todo ello complicado además, con la propuesta de establecimiento de una zona contigua al mar territorial. La principal conclusión que el desacuerdo se pudo extraer es que la regla de las tres millas estaba cada vez más lejos de ser aceptada universalmente. Por el contrario, como mayoritariamente la doctrina ha puesto de manifiesto, se convirtió en una especie de regla de extensión mínima del mar territorial. Este era el asunto clave del que dependían los demás acuerdos puntuales; para llegar a un acuerdo global sobre el régimen jurídico del mar territorial hubiese sido necesario llegar a un acuerdo previo acerca de la extensión del mismo, pues todas las demás cuestiones eran subsidiarias con respecto a tal delimitación³⁷.

34 "Sovereignty over this belt (of the territorial sea) is exercised subject to the conditions prescribed by the present Convention and the other rules of international law", REEVES, J.S.: "The codification of the law of territorial waters", AJIL, 1930, p. 489.

35 El Comité Preparatorio había propuesto para esta zona una extensión máxima de 12 millas, pero en todo caso quedaba supeditado el acuerdo en relación a la extensión del mar territorial.

36 Los Estados Unidos establecieron también una zona de protección aduanera y fiscal más allá de las tres millas, desarrollada posteriormente en el siglo XX con motivo de la implantación de la ley seca. Asimismo, el Instituto de Derecho Internacional en 1928 adoptó una Resolución en la que hablaba ya de una zona suplementaria contigua al mar territorial en la que el Estado ribereño podía tomar las medidas necesarias para su seguridad, neutralidad, policía sanitaria, aduanera y de pesca. PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1999, p. 364.

37 En este sentido, indica BOGGS: "It will be practically impossible to negotiate a general convention embodying fundamental international law relating to territorial waters until the geographical problem of delimiting the zone of territorial waters is solved", BOGGS, S.W.: "Delimitation of the territorial sea. The method of delimitation proposed by the delegation of the United States at the Hague Conference for the Codification of International Law", AJIL, 1930, p.541.

Con relación a esta discusión acerca de la delimitación del mar territorial y el establecimiento de una zona contigua al mismo, es oportuno reseñar la presión ejercida por el grupo que representaba los intereses de la pesca pues añadieron un grave factor de complejidad al debate³⁸. Se veían enfrentados, de un lado, los intereses de los Estados ribereños en las aguas territoriales como zona en la que sus nacionales tuviesen derecho exclusivo de pesca; y de otro, los intereses de aquellos Estados que faenaban en los bancos de pesca de esa zona, preocupados por una necesaria protección de los inmaturos que asegurase las posibilidades de pesca en el futuro. Todo ello hacía difícilmente posible un acuerdo en esta materia³⁹. Finalmente, a este respecto la Conferencia se mostró mayoritariamente partidaria de excluir los intereses pesqueros del ámbito de protección del Estado ribereño en la zona contigua. La conclusión a la que se llegó, expresado en palabras de GIDEL fue la siguiente: “le droit international ne reconnaît pas les intérêts de pêche comme susceptibles de servir de base à l’institution en cette matière d’une zone contigüe par déclaration unilatérale de l’Etat riverain. C’est seulement par application d’accords internationaux qu’il peut être pris par un Etat riverain, au delà de sa mer territoriale, des mesures opposables aux navires ou aux ressortissants des Etats étrangers et tendant à assurer le respect de ses intérêts en matière de pêche”⁴⁰.

Por otro lado, en el seno del Subcomité II se discutieron los problemas más técnicos como: el método de determinación de la línea para la medición del mar territorial, la naturaleza de las bahías y aguas históricas, las islas, los archipiélagos y los estrechos, los métodos de determinación de sus aguas, etc. Tampoco este subcomité obtuvo grandes resultados⁴¹.

La Conferencia fracasó en su principal objetivo de conseguir la aprobación de un Convenio sobre el régimen jurídico del mar territorial, pero logró ciertos éxitos parciales -entre los que no se cuentan los pesqueros- espacios que no deben ser despreciados pues sirvieron de excelente punto de partida en los posteriores procesos de codificación del Derecho internacional del mar. Se introdujo una nueva clasificación de los espacios marítimos, que obtuvo gran aceptación pese a no plasmarse en derecho positivo. Un nuevo orden marítimo, más preciso desde el punto de vista terminológico⁴², que supuso la ruptura definitiva con la dicotomía tradicional mar territorial/alta mar para introducir una nueva categoría de espacio marítimo: la zona contigua. Cuatro eran pues, los espacios marítimos en torno a los cuales quedaba fijado el orden jurídico de los mares: aguas interiores, mar territorial, zona contigua y alta mar. Asimismo, se obtuvieron en la

38 Sobre la trascendencia y significación del problema de la pesca en esta época, el estudio de DAGGETT: “The Regulation of Marine Fisheries...”, cit., p. 695 y ss. Aunque relativizando la situación, es necesario aclarar que los límites de pesca suscitaron poca discusión antes de la II Guerra Mundial, pues la gran preocupación en aquella época era la extensión del mar territorial.

39 BOGGS ya ponía de relieve una tendencia aún viva hoy en día, como veremos más adelante, expresada en los siguientes términos: “Because it is an accepted rule of international Law that only the nationals of the coastal state may fish in its territorial waters, there is a tendency, on the part of states whose coastal waters are good for fishing purposes, to delimit their own territorial waters in such a way as to acquire the largest possible area of territorial sea”, BOGGS: “Delimitation of ...”, cit, p. 542.

40 GIDEL: *Le droit international...*, cit., Tome III, p. 473.

41 Entre los puntos que obtuvieron aceptación general: la regla de que el mar territorial debe ser medido (sea cual fuere su extensión) siguiendo las curvas de la línea de la costa; en el caso de las bahías el mar territorial debe ser medido desde una línea recta que cruce su entrada y que no exceda de 10 millas de ancho; y por último, aunque se admitió que toda isla tenía su propio mar territorial, no se alcanzó un acuerdo sobre el método de determinación de las aguas interiores y exteriores de los archipiélagos, ni tampoco se logró una definición de los estrechos.

42 En este sentido, como pone de relieve GIDEL, gracias a la Conferencia de La Haya “se trouve désormais fixée, sinon au point de vue du droit positif...du moins au point de vue scientifique, une classification des spaces maritimes á laquelle correspond une terminologie simple, claire, uniforme”, GIDEL: *Le droit international...*, cit., Tome I, p. 62.

Conferencia importantes resultados en relación a la precisión de los regímenes jurídicos de estos espacios. Así, la zona contigua quedó configurada como una parte de alta mar en la que no rige el principio de libertad de los mares, sino que el Estado ribereño tiene determinadas competencias particulares. Entre las cuales, como ya mencionamos, no se incluía la pesca, ni desde el punto de vista de la protección de los recursos, ni desde el punto de vista de su explotación. Por lo cual en esta materia debemos seguir hablando, en esta época, de dicotomía asimilable a mar territorial/alta mar, en el sentido de una zona de afectación nacional -mar territorial- y una zona de afectación internacional -alta mar-, al menos en relación con la normativa del Derecho internacional del mar cosuetudinario en materia de pesca.

El mar territorial, por el contrario, fue considerado como parte del territorio del Estado ribereño y por ello inmerso en el ámbito de soberanía de éste. Soberanía que, aunque en cualquier caso, estaría limitada por el derecho de paso inocente, se extendería además al aire, al suelo y al subsuelo. El mayor fracaso fue el relativo a la delimitación de este espacio pues aunque se consolidó como límite mínimo las tres millas, no se logró un acuerdo respecto a una extensión uniforme de este espacio para todos los Estados.

Además del Informe con las conclusiones de sus trabajos, la segunda Comisión formuló ante la Conferencia dos recomendaciones -*Voeux*- que resultaron finalmente aprobados por ésta: uno relativo a que el Convenio acerca del Régimen internacional de los Puertos sea complementado con disposiciones sobre la jurisdicción de los buques en puerto, y otro que pone de relieve la necesidad de continuar los esfuerzos iniciados para asegurar la protección y regulación de las pesquerías, como un intento de facilitar un futuro acuerdo en materia de aguas territoriales⁴³. Por último, la Resolución incluida en el Acta Final de la Conferencia, por un lado, sugiere que los Estados sean invitados a continuar informando acerca de las líneas de base que adopten para la medición del mar territorial, y por otro lado, recomienda que tan pronto como sea posible y oportuno, el Consejo convoque una nueva conferencia para concluir un convenio, bien general o bien limitado a determinados puntos. En definitiva, y como ya adelantábamos, durante este período la pesca permaneció entre las cuestiones objeto de interés marginal de los Estados y como consecuencia de ello, los avances en la instauración de un régimen jurídico pesquero fueron prácticamente nulos.

3. LA INADAPTACIÓN DEL MARCO JURÍDICO PESQUERO ESTABLECIDO EN 1958. EL FRACASO DE LA REVISIÓN DE 1960

A. El germen de la fragmentación de los espacios marítimos: los Convenios de Ginebra de 1958

La Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante, NU) encomendó a la Comisión de Derecho Internacional (en adelante, CDI) un estudio de los regímenes del

43 "La Conférence, prenant en considération l'importance que présent pour certains pays l'industrie de la pêche; Tenant compte, d'autre part, que la protection des diverses espèces de la faune marine doit être envisagée non seulement pour la mer territoriale, mais en dehors de celle-ci; Constatant qu'elle ne pourrait sans sortir du domaine de sa compétence, aborder ce problème d'ensemble ni préjuger les solutions qu'il comporte; Ne perdant d'ailleurs pas de vue les initiatives déjà prises à cet égard par certains organes de la Société des Nations; Tient à affirmer tout l'intérêt qui s'attache aux travaux entrepris ou à entreprendre en ce sens, soit sur le terrain des recherches scientifiques, soit sur le terrain des réalisations pratiques, c'est-à-dire des mesures de protection et de collaboration qui s'imposent pour la protection des richesses qui constituent un patrimoine commun", S.D.N., *Actes de la Conférence pour la codification du droit international*, I, Geneve, 1930, p. 168, *apud* SCOVAZZI: *La pesca nell'evoluzione...*, cit., p. 25.

mar territorial y del alta mar⁴⁴. Esta Comisión finalizó sus trabajos y presentó su informe ante la Asamblea General en 1956. A la luz de los resultados obtenidos, este órgano plenario de las NU consideró oportuna la convocatoria de una Conferencia de codificación de Derecho internacional del mar⁴⁵. Esta Conferencia se desarrolló en Ginebra del 24 de febrero al 29 de abril de 1958. Los 86 Estados participantes se organizaron en torno a cinco comisiones⁴⁶ que, tomando como base de la negociación el proyecto de articulado de la CDI⁴⁷, concluyeron sus trabajos con la adopción de cuatro convenios: sobre el mar territorial y la zona contigua, sobre la plataforma continental, sobre el alta mar, y sobre la pesca y la conservación de los recursos vivos del alta mar. Además de estos cuatro convenios, aprobaron también un Protocolo de firma facultativa relativo a la solución obligatoria de las controversias, y nueve Resoluciones⁴⁸. Los cuatro convenios y el Protocolo fueron abiertos a la firma el 29 de abril de 1958⁴⁹. Estos Convenios son el resultado de un sólido esfuerzo codificador, facilitado de modo sustancial por los trabajos preparatorios de la CDI, de cuya línea en pocas ocasiones se apartó la Conferencia en sus conclusiones. La parcial trascendencia posterior de la codificación del 58 se deriva, principalmente, del hecho de que con ella, por un lado, se consolidó y clarificó el Derecho consuetudinario preexistente y, al mismo tiempo, por otro lado, se llevó a cabo un valioso desarrollo progresivo del Derecho internacional del mar⁵⁰. El derecho convencional que nació en Ginebra, unido, como vamos a ver, a la práctica estatal, supuso la germinación de un régimen de comportimentación de los espacios marítimos. Ahora bien, como veremos, esta práctica coetánea de los Estados en relación, sobre todo, con las actividades pesqueras, iba a ir más allá del marco jurídico adoptado en Ginebra.

44 Res.374 (IV) de la A.G., de 6 de diciembre de 1950.

45 Con su Resolución 1.105 (XI) de 21 de febrero de 1957, la A.G. decidía que: "...an international conference of plenipotentiaries should be convoked to examine the law of the sea, taking account not only of the legal but also of technical, biological, economic and political aspects of the problem, and to embody the results of its work in one or more international conventions or such other instruments as it may deem appropriate".

46 Estas cinco comisiones eran: mar territorial y zona contigua; alta mar (régimen general); alta mar (pesca, conservación de los recursos biológicos); plataforma continental; y por último, la relativa al acceso al mar de los países sin litoral.

47 Con las correspondientes modificaciones introducidas previamente por los Estados en sus observaciones.

48 De las nueve Resoluciones adoptadas únicamente se referían a la cuestión pesquera: convenio internacional relativo a la conservación de los recursos ícteos; cooperación en las medidas de conservación; empleo de métodos humanos para la matanza de la fauna marina; situaciones especiales relativas a la zona de pesca costera. Las demás eran: los experimentos nucleares en alta mar, contaminación del alta mar por inmersión de materias radiactivas; régimen de las aguas históricas; convocatoria de la II Conferencia de las NU sobre Derecho del mar; y homenaje a la CDI.

49 Para entrar definitivamente en vigor era necesario el depósito de 22 instrumentos de ratificación, y ello sucedió en un espacio de tiempo relativamente corto: en primer lugar, el Convenio sobre Alta mar, el 30 de septiembre de 1962; seguido por el de la Plataforma continental, el 10 de junio de 1964; el del Mar territorial y la zona contigua, el 10 de septiembre del mismo año; y por último, el 20 de marzo de 1966, entró en vigor el Convenio sobre la Pesca y la conservación de los recursos vivos del alta mar.

50 Frente a esta corriente de opinión mayoritaria, hay también quien considera tal codificación una mera obra declarativa y no creativa que se limitó a codificar, en sentido estricto, la realidad preexistente que se había consolidado a lo largo de los tres siglos precedentes. LEANZA, U.: *Le nouveau droit international de la mer méditerranéenne*, Milán, 1994, p. 9. Sin embargo, difícilmente podemos entender nociones tales como *Plataforma continental o interés especial de Estado ribereño* como Derecho consuetudinario preexistente, si bien pueda ser complicado en muchas ocasiones establecer una línea precisa entre uno y otro tipo de codificación.

B. El desarrollo y formación de un régimen jurídico internacional de la pesca: el Convenio de 1958 sobre la pesca y la conservación de los recursos vivos del alta mar

a. Etapa precedente a la adopción del Convenio

Es necesario estudiar primeramente, en orden a comprender el alcance real del régimen relativo a la pesca adoptado en Ginebra, los movimientos y las posturas definidos sobre este tema por los Estados en la escena internacional durante la etapa precedente a la celebración de la Conferencia, esto es, entre 1930 y 1958. Nos detendremos en este estudio con cierto detalle pues consideramos que existe cierto paralelismo entre el debate mantenido durante estos años y el que se desarrolla en la actualidad en la escena internacional. Se trata de dejar constancia de que la discusión actual no es nueva, sino que hunde sus raíces en los orígenes del régimen jurídico internacional de la pesca y deja sentir, todavía hoy en día, sus efectos⁵¹.

En la etapa que nos ocupa son perceptibles, a su vez, dos fases diferenciadas, una que transcurre desde 1930 a 1945, y la otra, que abarca de 1945 a 1958. El primero de estos períodos, es decir, desde la finalización de la Conferencia de 1930 hasta la II Guerra Mundial, se caracterizó, en relación con la regulación jurídica internacional de los espacios marítimos, por el imperio indiscutible del principio de libertad de los mares y su corolario, la libertad de pesca; así como por su coexistencia con estrechas zonas reservadas a la soberanía estatal, en ausencia, por otro lado, de un límite exterior a las mismas uniforme para todos los Estados⁵².

Como ya mencionamos con anterioridad, desde finales del S.XIX algunos Estados comenzaron a denunciar el peligro que para el estado de los recursos suponía, el imperio del principio de libertad de pesca. Si bien, por un lado, era evidente que las medidas adoptadas por los organismos internacionales de pesca competentes no conllevan soluciones eficaces en la práctica, y además necesitaban, en todo caso, para su ejecución de la jurisdicción del Estado de pabellón⁵³; es necesario admitir, por otro lado, que la solución que consistía en la extensión jurisdiccional del Estado ribereño, justificada en principio, por la amenaza que para la conservación implicaba el crecimiento de la actividad extractiva acompañado por los avances tecnológicos en las artes y buques de las flotas a distancia, escondía, en último caso, la intención de apropiarse exclusivamente de los recursos, excluyendo así, la posible competencia actual o potencial de otras flotas para la explotación de los recursos de esa zona⁵⁴. Este planteamiento hacía devenir ineficaz toda política de conservación.

51 Piénsese, por ejemplo, en el concepto, nacido en esta fase primitiva, del “interés especial del Estado ribereño” y aducido, de nuevo hoy en día, por los Estados ribereños en una coyuntura extremadamente diferente.

52 Pues, como ya vimos, aunque la Conferencia de 1930 había aprobado una resolución recomendando una nueva Conferencia en materia de extensión del mar territorial, este problema permanecía irresoluto cuando en 1939 se produjo el estallido de la II Guerra Mundial.

53 Lo que no siempre resultaba ser garantía de su éxito.

54 Estamos, de nuevo y cada vez más, ante la confrontación de intereses entre las flotas de los Estados ribereños y las de los Estados de pesca a distancia. Un panorama general sobre los diferentes intereses de los Estados sobre los espacios marítimos: SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Nuevas tendencias en el Derecho del mar”, *Revista jurídica del Perú*, nº11, 1997, pp. 185-198.

Las reclamaciones unilaterales de los Estados de extensión de la jurisdicción se incrementaron⁵⁵ a raíz del fracaso de la Conferencia de La Haya de 1930. Junto a estas manifestaciones unilaterales de dicha tendencia, que, como es evidente, no garantizaban el logro de los objetivos de la conservación, allí donde la necesidad de la adopción de medidas de conservación era urgente, hubieron de elaborar esquemas más complejos que permitiesen el uso y gestión comunes. De este modo, comenzó a desarrollarse coetáneamente, una interesante práctica internacional convencional que se caracterizó por la creación de numerosas instituciones de protección fragmentarias y específicas de determinados Estados para zonas y especies particulares⁵⁶.

Con anterioridad a la II Guerra Mundial, las discusiones sobre los límites de pesca en el seno de las Instituciones académicas del Derecho internacional, ocupaban un segundo plano pues la preocupación fundamental en aquella época seguía siendo la extensión del mar territorial. Sin embargo, la necesidad de una acción internacional encaminada a la conservación de los recursos marinos no escapaba a sus planteamientos. En este marco, desde un enfoque universalista, tanto la Sociedad de Naciones como el Instituto de Derecho Internacional se hicieron eco de estas cuestiones en sus labores de estudio del Derecho internacional, sobre todo, una vez hubieron fracasado los intentos de codificación del régimen del mar territorial en 1930. En efecto, el Instituto de Derecho Internacional en sus sesiones de 1929, 1931 y 1932, discutió la viabilidad de la creación de una *Office International des Eaux*, cuyo establecimiento fue aprobado finalmente en la sesión de 1934. En esta misma línea, este Organismo internacional, en la sesión celebrada en Luxemburgo en 1937, adoptó una “Resolución sobre los fundamentos jurídicos de la conservación de las riquezas del mar” en que recomendaba el estudio del problema de la preservación de las riquezas del mar, especialmente de la fauna marina, no sólo contra todo tipo de abusos derivados de la explotación directa, sino también contra toda práctica dañina para la vida de los océanos, en este mismo ámbito recomendó la adopción de las medidas protectoras en favor del interés general que se consideraran necesarias una vez realizado el estudio, entendiéndose además que todo Estado que descuidase tal deber de adopción de las medidas que, a la luz de la experiencia científica, fueran consideradas contrarias a la explotación y a la protección racional de las riquezas del mar, estaría incumpliendo sus obligaciones internacionales; asimismo, recomendaba que en atención al establecimiento de un completo sistema de nuevos acuerdos relativos a la conservación de las riquezas del mar, se procediese, en la medida de lo posible, a la conclusión de acuerdos provisionales tendentes o bien a la conservación de formas específicas de la vida marina, o bien del mantenimiento de las condiciones de esta conservación⁵⁷.

55 Esto sí, tímidamente (por citar dos ejemplos, la reclamación rusa de 1911 sobre las 12 m. y las reclamaciones de un límite de pesca de 4 m. de Noruega, Finlandia, Islandia y Suecia durante la década de los treinta), en comparación con la intensidad del proceso de reclamaciones que se desencadenó desde 1945 a 1958, y que, como veremos a continuación, “quelles que soient la valeur et la validité juridiques qu’on accorde aux déclarations unilatérales, celles-ci dont le nombre a augmenté d’année en année, après l’échec de la Conférence de la Haye, ont exercé une influence profonde sur l’évolution du droit international de la mer”, MATINE-DAFTARY, A.: “Cours abrégé sur la contribution des Conférences de Genève au développement progressif du droit international de la mer”, *RCADI*, 1961.I, p.643.

56 Como ejemplos específicos que reflejan las tendencias en la práctica podemos citar: entre los acuerdos regionales, el Convenio sobre la reglamentación de las mallas de redes y la talla de las capturas de 25 de marzo de 1932; entre los acuerdos relativos a una especie determinada, los numerosos Convenios de reglamentación de la pesca de la ballena a partir de 1931 o del flétán de 28 de junio de 1937, así como los de protección de las focas en el Pacífico Norte a partir de 1911, y finalmente, la Comisión Internacional para la conservación del Halibut del Pacífico creada en 1923, aunque reestructurada en 1930. Incluso la OIT, entre 1920 y 1936, adoptó una serie de Convenios (Convenios nº 7, 9, 16, 22, 54, 56, 67 y 58) para mejorar las condiciones de trabajo, vacaciones, seguro de enfermedad). Un amplio estudio de la práctica convencional en estas materias lo encontramos en : YTURRIAGA BARBERÑÁN: “Cooperación marítima...”, cit., pp. 89 y ss.

57 *Annuaire de l’Institut de Droit International*, vol.4, pp. 268 y ss.; *apud* CORRAL SUÁREZ: *La conservación de los recursos...*, cit., p. 22.

Finalizando la década de los treinta, la controversia marítimo-pesquera entre los Estados Unidos y Japón por la pesca del salmón en el Mar de Bering frente a las costas de Alaska⁵⁸, profundamente interrelacionada con la crítica situación internacional previa a la Segunda Guerra Mundial, provocará un fecundo debate interno en los Estados Unidos⁵⁹ que, aunque temporalmente latente durante el conflicto, desembocará en un acto unilateral que marcará un punto de inflexión en las tendencias y la regulación no sólo de las pesquerías sino también de la evolución de todo el Derecho del mar, dejando traslucir la insatisfacción de algunos Estados con el régimen jurídico de jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón en alta mar, inherente a la libertad de pesca. Estamos ante el germen de una nueva etapa en el Derecho internacional de las pesquerías.

Este acto unilateral al que nos referimos es la Proclamación del Presidente de los Estados Unidos Harry Truman en 1945. Paralelamente a una Proclamación relativa a la plataforma continental, con la que los EEUU pretendieron defender prioritariamente sus intereses económicos-petrolíferos sobre los recursos de este espacio, el Presidente Truman hizo pública una segunda Proclamación⁶⁰ en relación con la política estadounidense de pesca en las áreas de alta mar próximas a sus costas⁶¹. En el espíritu de la Proclamación, tras los pretendidos fines conservatorios⁶², se escondía el único objetivo

58 Escudándose en el peligro de agotamiento del salmón de esta zona supuestamente causado por las intensas actividades pesqueras llevadas a cabo por los pescadores japoneses, en el Congreso de los Estados Unidos se introdujeron ciertas iniciativas (Copeland Bill y Dimond Bill) tendentes a la extensión unilateral de la jurisdicción marítima de este Estado más allá de las tres millas, iniciativas que finalmente resultaron diluidas en el estallido de la II Guerra Mundial. En realidad, la preocupación en la industria del salmón estadounidense surgía del temor a la posibilidad de verse afectados por las negativas repercusiones que les supondría la aplicación de medidas de conservación que se tradujesen en un injusto beneficio para los pescadores extranjeros que capturasen el salmón cuando, en el curso de sus migraciones, éste se encontrase en el alta mar. Sobre los orígenes y fundamentos de esta nueva orientación en la política estadounidense sobre los recursos ícteos, y su paralelismo con la anterior controversia pesquera internacional en el asunto de las focas del Mar de Bering: SCOVAZZI: *La pesca nell' evolution...*, cit., p. 104 y ss.

59 Buena prueba de ello son los debates sostenidos en el marco de la reunión anual de la Asociación Americana de Derecho Internacional en 1940, donde se hicieron patentes las posturas favorables a una extensión jurisdiccional unilateral, como la reflejada en la propuesta introducida por Bingham bajo el título "Changing Concepts of International Law: Maritime Jurisdiction in Time of Peace". El desarrollo de la interesante discusión a que este texto dio lugar puede ser consultado en ODA: *International control of...*, cit., p. 18-19.

60 El contenido de la Proclamación es el siguiente: "Now, therefore, I, HARRY S. TRUMAN, President of the United States of America, do hereby proclaim the following of the United States of America with respect to coastal fisheries in certain areas of the high seas: In view of the pressing need for conservation and protection of fishery resources, the Government of the United States regards it as proper to establish conservation zones in those fishery resources, the Government of the United States regards it as proper to establish conservation zones in those areas of the high seas contiguous to the coast of the United States wherein fishing activities have been or in the future may be developed and maintained on a substantial scale. Where such activities have been or shall hereafter be developed and maintained by its nationals alone, the United States regards it as proper to establish explicitly bounded conservation zones in which fishing activities shall be subject to the regulation and control of the United States. Where such activities have been or shall hereafter be legitimately developed and maintained jointly by nationals of the United States and nationals of other States, explicitly bounded conservation zones may be established under agreements between the United States and such other States; and all fishing activities in such zones shall be subject to regulation and control as provided in such agreements. The right of any States to establish conservation zones off its shores in accordance with the above principles is conceded, provided that corresponding recognition is given to any fishing interests of nationals of the United States which may exist in such areas. The character as high seas of the areas in which such conservation zones are established and the right to their free and unimpeded navigation are in no way thus affected." SELAK, CH.B.: "Recent developments in high seas fisheries jurisdiction under the Presidential Proclamation of 1945", AJIL, 1950, pp. 670-681 (670-671).

61 Es importante, en todo caso, no perder como punto de referencia que en este momento todavía seguía rondando las tres millas los mares territoriales, este era el caso de los Estados Unidos. Estamos hablando pues de áreas de alta mar adyacentes que estarían simplemente más allá de las tres millas.

62 La interpretación más positiva de la Proclamación vino de los funcionarios del Gobierno de los EEUU, quienes difundieron una oportuna visión de la misma justificada en aras de la conservación. En este sentido, SELAK: "Recent developments in high seas...", cit., pp. 670-681.

de proteger los controvertidos intereses pesqueros de este Estado, dependientes, por un lado, de los caladeros cercanos a sus costas y, por otro, de aquéllos situados en el Pacífico frente a las costas latinoamericanas.

Se trata de la primera declaración unilateral de un Estado en la práctica internacional que se aparta de la simple declaración pública de una determinada extensión del mar territorial⁶³, para ir más lejos al denunciar la imperiosa necesidad de establecer zonas de conservación en algunas áreas de alta mar adyacentes a sus costas, que venían sufriendo una elevada explotación pesquera. Lejos de reivindicar la completa exclusividad de la jurisdicción pesquera en tales áreas del alta mar, la fórmula planteada en este texto, con la que se pretendía encontrar el equilibrio en la satisfacción de los contrapuestos intereses pesqueros de este Estado, giraba en torno a dos situaciones: zonas donde los EEUU vengán desarrollando con exclusividad las actividades pesqueras y zonas donde las vengán realizando en conjunción con otros Estados. En el primer caso, sí declara la competencia exclusiva de los EEUU para regular y controlar las pesquerías en esas zonas⁶⁴; y, en segundo caso, sin embargo, arbitra una solución basada en el acuerdo internacional entre los Estados que sustancialmente dependen de esas pesquerías. Como vemos, la Proclamación relativa a la pesca no refleja el modelo de la relativa a la plataforma continental, frente a los derechos exclusivos reivindicados para el ribereño en esta última, en la primera se instituye un sistema basado en el juego equilibrado entre los intereses igualmente especiales⁶⁵ del ribereño y del Estado que se viene dedicando habitualmente a la pesca en la zona⁶⁶.

En general, este texto, como ya hemos dicho, marca el posible inicio de una nueva etapa⁶⁷ en el Derecho internacional de pesquerías, pues supone el primer indicio de la inevitable y futura ruptura con el régimen del Derecho internacional del mar clásico basado en la dicotomía mar territorial/alta mar. Mientras los recursos marinos y su conservación no despertaron interés, tal esquema era válido. Ahora bien, una vez superado por las nuevas necesidades, el régimen institucional vigente hasta entonces, que

63 En efecto, ni siquiera declara formalmente la extensión de este espacio marítimo estadounidense.

64 Mediante el establecimiento de zonas de conservación que, curiosamente, no llegaron a ser instauradas. Este hecho complica la interpretación norteamericana del texto que consideró el modelo Truman como un razonable planteamiento regulador (las pesquerías de una determinada zona del alta mar serían reguladas por el Estado o Estados que tuviesen un interés sustancial en ellas, efectuándose tal regulación, en este último supuesto, a través de la cooperación internacional plasmada en un acuerdo internacional) para favorecer la de aquéllos que, identificando en la Proclamación una laguna con relación a los nuevos involucrados en un pesquería ya desarrollada por los EEUU, reconocen en ella el oscuro propósito de someterlos a la regulación y control estadounidense. BURKE, W.T.: *The new International Law of Fisheries, UNCLOS 1982 and beyond*, Oxford, 1994, pp. 6-7.

65 Intereses especiales que les habilitan para establecer zonas de conservación en áreas de alta mar (bien a través de medidas unilaterales--caso del Estado ribereño que fanea en exclusividad en esas aguas--bien a través de acuerdos internacionales entre los Estados que demuestren tener tal interés especial por la pesca en esa zona).

66 La diferencia de regímenes provocó la necesidad de publicar dos Proclamaciones y no sólo una, y en ello no subyace más que el hecho de que, por un lado, para los EEUU los intereses pesqueros son secundarios frente a los intereses estratégicos y de defensa militar, que se aclopan mejor en un régimen de amplias zonas de alta mar y mares territoriales lo más estrechos posibles; y de que, por otro, hasta ese momento sólo los Estados ribereños habían explotado las riquezas de sus plataformas, lo cual facilitaba una extensión jurisdiccional en esta materia sin que ello plantease controversias con terceros Estados; sin embargo, es bien sabido que la pesca a distancia en áreas de alta mar cercanos a las costas de terceros Estados es una práctica muy antigua (sirvan como ejemplo de ello, las actividades desarrolladas por la flota europea, principalmente española, en las zonas de los Grandes Bancos y Terranova, antes incluso de que hubiese un asentamiento europeo permanente en aquel continente), lo cual provocaba disputas internacionales (Estados ribereños/Estados de pesca a distancia) sobre el aprovechamiento de los recursos de la columna de agua sobre la plataforma continental e imposibilita un consenso tan pacífico como el alcanzado en sede de plataforma.

67 Aún con ser menos audaz e innovador que la Proclama de la plataforma continental, fundamental para la consagración en esta institución, abrió el camino a la ruptura definitiva que provocaría la posterior práctica latinoamericana.

giraba en torno al principio de libertad de los mares⁶⁸, se reveló ineficaz e insuficiente⁶⁹. En efecto, al margen de que los EEUU utilizaran como pantalla para la salvaguardia de otros intereses la excusa conservacionista, no se nos puede escapar que, de todas formas, la normativa existente era insuficiente para lograr una efectiva protección de los recursos⁷⁰.

La semilla de cambio sembrada por los EEUU con su Proclamación dio frutos inmediatos en prácticamente todo el continente americano. La Comunidad internacional parecía estar preparada ya, por aquellos años, para este golpe de timón que supuso la declaración estadounidense en el rumbo del Derecho internacional del mar⁷¹. Pero, sin duda, la Proclama Truman fue, sobre todo, en el marco regional americano, el detonante del desencadenamiento de una gran multiplicidad de declaraciones unilaterales de extensión jurisdiccional⁷².

La práctica latinoamericana que se desarrolló desde 1945 tuvo como denominador común un objetivo sustancialmente diferente al perseguido en la Proclamación Truman⁷³. Frente al fin exclusivamente biológico de la conservación de los recursos sin aparente pretensión de extensión jurisdiccional, los Estados latinoamericanos, y para reclamar precisamente tal extensión, alegaron la legítima defensa de sus intereses⁷⁴ exclusivamente económicos en esa zona, cuya explotación redundaría en beneficio del necesario desarrollo del ribereño. Basándose en el precedente Truman, dio el primer paso Méjico⁷⁵ utilizando un esquema todavía próximo al planteamiento estadounidense. La iniciativa fue rápidamente seguida por Argentina⁷⁶ que, por vez primera, fue más allá al declarar la extensión soberana sobre la plataforma continental y el mar epicontinental. Pero, sin duda, fue Chile⁷⁷ la pionera en la determinación de un criterio espacial que

68 Que como señala SCOVAZZI es un principio esencial en materia de navegación pero que se manifiesta inadecuado en materia de explotación de los recursos marinos. SCOVAZZI: *La pesca nell'evoluzione...*, cit., pp. 107-108.

69 En este sentido, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: "Aprovechamiento de los recursos vivos del mar: de la zona exclusiva de pesca a la zona nacional de recursos", en POCH, A.: *La actual revisión del derecho del mar. Una perspectiva española. I*, Madrid, 1974, pp. 7 y ss.

70 Se impuso un nuevo régimen que a diferencia del anterior, en palabras de SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "opera sobre una perspectiva horizontal para asegurar los recursos pesqueros, completándose con una proyección vertical que afectaba a los recursos no renovables existentes en el fondo y subsuelos marinos", SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.: *La zona exclusiva de pesca en el nuevo Derecho del mar*, Oviedo, 1977, p. 82.

71 En sintonía con la opinión de autores como ANAND. Prueba de tal aseveración, es la gran repercusión que en la práctica internacional tuvo este acto unilateral que encontró un eco incluso en lejanas latitudes (sirvan de ejemplos puntuales las declaraciones de: Islandia en 1948, Arabia Saudí en 1949, y Pakistán en 1950, que efectivamente establecieron disposiciones en orden a controlar la pesca en el brazo de mar situado sobre la plataforma continental con modelos similares al estadounidense). Aunque podemos recordar asimismo el lejano ejemplo de Corea, creemos que su Proclamación Presidencial de 1954 iba más en la línea de las declaraciones latinoamericanas -que examinaremos a continuación- que en la norteamericana. ANAND, R.P.: *Origin and development of the sea*, Dordrecht, 1987, pp. 178 y ss.

72 Tanto a través de proclamaciones unilaterales como, sobre todo, de medidas adoptadas en el derecho interno de los Estados.

73 Como así lo atestiguan las notas diplomáticas de protesta cursadas por EEUU a la mayor parte de Estados latinoamericanos e incluso a otros de otras regiones, que extendieron su jurisdicción pesquera más allá del mar territorial. Algunas de estas notas de protesta pueden ser consultadas en: SELAK: "Recents developpments in high seas...", cit. pp.673 y ss.

74 Tal demanda fue objeto de numerosas protestas diplomáticas por parte de Estados de pesca a distancia, sobre todo, como ya hemos señalado los Estados Unidos y Gran Bretaña, quienes hicieron públicas sus reservas respecto a los derechos adquiridos para la pesca en aquellas zonas por parte de sus flotas.

75 Proclamación Presidencial de 29 de octubre de 1945.

76 Decreto de 11 de octubre de 1946.

77 Declaración Presidencial de 23 de junio de 1947.

tanta transcendencia posterior tendría, las 200 millas de zona de jurisdicción pesquera. A la decisión Chilena le siguieron la de Costa Rica⁷⁸, El Salvador⁷⁹, Perú⁸⁰, Honduras⁸¹ y Panamá⁸². Todas ellas ya con un espíritu y modelo sensiblemente más homogéneo entre ellas, que con relación a la Proclamación Truman⁸³. Fue precisamente esta profusión de actos unilaterales latinoamericanos la que, en nuestra opinión, propició el caldo de cultivo adecuado para la adopción de un acto multilateral sin precedentes, la Declaración de Santiago de 18 de agosto de 1952, de Chile, Perú y Ecuador⁸⁴. En ella estos tres Estados latinoamericanos proclamaron su “soberanía y jurisdicción exclusivas ... sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas”. Esta soberanía y jurisdicción exclusivas se hacía extensiva igualmente al suelo y subsuelo de esa zona marítima, que únicamente quedaba afectada por la limitación inherente al paso inocente de los buques de terceros Estados por aquellas aguas⁸⁵. Este texto supone la consagración de una visión, innovadora y fundamentalmente económica, de los espacios marinos. En aras a satisfacer las necesidades de sus pueblos en su desarrollo económico, estos Estados ribereños se consideran obligados a conservar y proteger sus recursos naturales y reglamentar su aprovechamiento en su propio beneficio. Instituyen, de este modo, una nueva zona marítima de ambigua identificación en las categorías tradicionales, una zona de pesca *sui generis*⁸⁶. Esta posición latinoamericana, con respecto a la apropiación por los Estados de los espacios marinos, permanecería en los límites del continente, dando lugar a un particularismo jurídico que no encontraría idéntica traducción en otros lugares⁸⁷. A la Declaración de Santiago siguieron otras, fruto de Conferencias internacion-

78 Decretos-Ley de 27 de julio de 1948 y de 2 de noviembre de 1949.

79 Artículo 7 de la Constitución de El Salvador, de 14 de septiembre de 1950.

80 Decreto presidencial de 1 de agosto de 1947.

81 Decretos de 28 de enero de 1950 y de 7 de marzo de 1950 (en este último se delimita a 12 millas el mar territorial hondureño).

82 Decreto de 17 de diciembre de 1946 y Ley de 18 de diciembre de 1958 (con este acto Panamá delimitó su mar territorial en 12 millas).

83 En este sentido, podemos apreciar con SÁNCHEZ RODRÍGUEZ que mientras la técnica empleada en la Proclamación Truman se caracteriza por individualizar jurídicamente la regulación de los recursos del lecho y subsuelo marinos, con relación a los existentes en la columna de agua suprayacente, consiguiéndose una regulación que abarca desde el fondo a la superficie por medio de dos instrumentos legales separados; por el contrario, en las declaraciones latinoamericanas se establecen zonas nacionales únicas con una regulación unidimensional de todo tipo de recursos. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *La zona exclusiva de pesca...*, cit., p. 83.

84 El texto de esta Declaración puede ser consultado entre otros en N.U.: *Le droit de la mer. La zone économique exclusive. Genèse des articles 56, 58 y 59 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*. División des affaires maritimes et du droit de la mer. Bureau des affaires juridiques. Nueva York, 1992, pp. 3 y ss.

85 La declaración suscrita en estos términos no entró pacíficamente en la práctica internacional, sino al contrario, fue objeto de una dura oposición por los EEUU e, igualmente, por los Estados europeos profundamente dependientes de la pesca en aquellas aguas: Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Noruega y Reino Unido. Sobre las objeciones presentadas por estos Estados: ODA: *International control...*, cit., p.22.

86 Del estudio que sobre este tema hace SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, se extrae que a partir de las categorías existentes en el momento de la Declaración, la incorporación de estos recursos solamente podría realizarse asimilando la “zona marítima” al mar territorial, puesto que no existía ningún otro espacio marítimo sobre el que el ribereño tuviera estos derechos; estamos ante un espacio *sui generis*, no se trata de una zona exclusiva de pesca en sentido estricto. Tiene el mérito de intentar crear un nuevo concepto que universalice la apropiación de los recursos, consiguiendo a estos fines y en un instrumento único un efecto igual a la ampliación del mar territorial. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *La zona exclusiva de pesca...*, cit., pp. 83 y ss.

87 Con la excepción de la práctica Coreana, que, como ya vimos, 1952 creó una zona de modelo muy similar a la de la Declaración de Santiago. Y, por otro lado, a diferencia, curiosamente, de la práctica estadounidense que desembocaría a largo plazo en la cristalización de los conceptos de zona de pesca y plataforma continental, aceptados con carácter general. En este sentido, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *La zona exclusiva de pesca...*, cit pp.83 a 90.

les en este mismo ámbito regional latinoamericano, que no vinieron más que a confirmar la visión economicista ya plasmada en 1952, al respecto del aprovechamiento de los recursos próximos a las costas de los Estados ribereños⁸⁸.

Paralelamente, se venía desarrollando un proceso de aceleración en la práctica internacional, en la que coexistirían, a partir de este momento y hasta el advenimiento del Convenio de 1958, estas dos tendencias: las proclamaciones estatales unilaterales y el incremento de instituciones de cooperación internacionales.

Así, por una parte, unilateralmente, entre 1945 y 1958, un gran número de Estados de todo el mundo realizaron declaraciones de expansión jurisdiccional, bien de extensión propiamente del mar territorial, bien de extensión jurisdiccional pesquera sin afectar a los límites del mar territorial. Muchas de estas reivindicaciones unilaterales, aunque distantes geográfica y terminológicamente, eran en cierta medida similares en tanto que fueron llevadas a cabo con el objetivo de conferir a cada Estado el derecho a desplegar su jurisdicción sobre los nacionales extranjeros que faenasen en las áreas situadas más allá del tradicional límite del mar territorial⁸⁹. Debido, quizá, a la confusión existente en esta época con respecto a la validez jurídica de estas reclamaciones unilaterales de ampliación de la jurisdicción pesquera y sobre la plataforma continental, algunos Estados, sin extender su mar territorial o su jurisdicción pesquera, consiguieron el mismo propósito adoptando líneas de bases rectas que unieran los puntos apropiados de las franjas de islas situadas frente a sus costas. Este fue el método utilizado por Noruega en sus costas en virtud del Real Decreto que había adoptado el 12 de julio de 1937, y que fue impugnado por el Reino Unido ante el Tribunal Internacional de Justicia, quien en su sentencia de 18 de diciembre de 1951, admitió la compatibilidad de este sistema con el Derecho internacional general⁹⁰.

Por otra parte, las iniciativas convencionales se limitaban a los esfuerzos bilaterales o multilaterales restringidos⁹¹, pues el único convenio de pesca de alcance *ratione personae* general y *ratione materie* global, lo constituye el Convenio de 1958. Pues

88 Entre los textos de este desarrollo posterior podemos citar: los acuerdos de Lima de 1954, las Resoluciones de Méjico sobre el régimen jurídico del mar de 1954, 1955 y 1956, la Resolución de Ciudad Trujillo de 1956, la Declaración de Montevideo de 1970 y la Declaración de Lima de 1970. Estos textos pueden ser consultados en: *América Latina y la extensión del mar territorial*, Montevideo, 1971 y en N.U.: *Le droit de la mer. La zone économique exclusive. Genèse des articles 56, 58 y 59 de la Convention...*, cit., pp. 3 y ss.

89 En la mayor parte de los casos, en opinión de ODA, la idea de conservación fue utilizada para oscurecer el verdadero propósito de las declaraciones: la monopolización de los recursos de sus costas. Pues, éste y otros autores consideraban que para tal finalidad conservatoria la extensión jurisdiccional era, en si misma, inadecuada. El tiempo y la vorágine extractiva de los últimos años han venido a concederles la razón. ODA: *International control...*, cit., pp. 17-18. En este sentido, BROWN considera que el nuevo régimen surgió a ríz de la Proclamación Truman introdujo una extensión radical de los derechos de soberanía de los Estados ribereños que condujo hacia una incluso más intensiva explotación de los mares. BROWN, E.D.: *The international Law of the sea*, vol.I, Introductory Manual Darmouth, 1994, p.9.

90 ICJ, *Reports*, 1951, pp. 132 y ss. Esta sentencia del Tribunal, en el llamado caso de las pesquerías, influyó ampliamente en la redacción definitiva del artículo 7 del Convenio de Ginebra de 1958.

91 Entre la práctica convencional precedente a la adopción del Convenio de 1958 podemos destacar, entre otros, los siguientes acuerdos internacionales: el Convenio de 1946 relativo a la regulación de las dimensiones de las mallas de las redes y de la talla mínima de las capturas; Convenio de Otawa sobre el fletán del Pacífico Norte y el Mar de Bering, de 1953, entre Canadá y los Estados Unidos; Convenio de Tokio para la pesca de altura en el Pacífico Norte de 1952, entre Estados Unidos, Canadá y Japón; Convenio interamericano del atún tropical de 1949; Convenio internacional de 1946 para la regulación de la caza de la ballena; Convenio de Moscú sobre pesquerías de altura en el Océano Pacífico septentrional de 1956, entre Japón y la URSS; Convenio de Washington para la protección de la foca peletera del Pacífico Norte de 1957, entre EEUU, la URSS, Canadá y Japón. Una más amplia referencia a esta práctica internacional convencional en: YTURRIAGA BARBERÁN: "Cooperación marítima...", cit., pp. 89 y ss. y en VAN DER MENSBRUGGHE: "Le pouvoir de police des...", cit., pp. 56-57.

bien, a la par de tal desarrollo, nacen en 1945 las NU, y en su seno se acoge y respalda el polémico concepto de soberanía permanente sobre los recursos naturales⁹², acuñado por los Estados en vías de desarrollo frente a los industrializados⁹³ como apoyatura teórica de hechos consumados. Durante 1952 se adoptan dos Resoluciones de las NU sobre este principio, si bien, el tratamiento que del mismo en ellas se hace es fragmentario pues sólo se señalan sus fines pero no su contenido ni concepto⁹⁴. La introducción de éstos nuevos postulados va, sin duda, a dinamitar la, hasta ese momento, pausada evolución del Derecho del mar, y a causar una profunda huella en el devenir del Derecho internacional de la pesca.

Entretanto, surgen en la escena internacional los primeros balbuceos de cooperación internacional institucionalizada a nivel universal, nos referimos a la Organización de las NU para la Agricultura y la Alimentación (en adelante, la FAO), uno de los organismos especializados de las NU. La FAO se fundó en octubre de 1945⁹⁵, con el mandato de elevar los niveles nutricionales y de vida, de mejorar la productividad agrícola y la situación de la población rural⁹⁶. Una prioridad concreta de esta Organización es el fomento del desarrollo sostenible, una estrategia a largo plazo para la conservación y ordenación de los recursos naturales⁹⁷. Entre sus principales focos de atención, se encuentra la pesca, desplegando en este ámbito sus funciones de colaboración científica, difundiendo información y datos estadísticos e incentivando a los Estados para celebrar acuerdos internacionales de conservación cuando lo considere necesario⁹⁸.

Este es el complejo trasfondo sobre el que desarrolló sus trabajos la CDI entre 1949 y 1956, con el fin de preparar los proyectos sobre la codificación del Derecho del mar para su posterior discusión en la Conferencia de 1958. Entre los temas susceptibles de ser estudiados en su seno, la CDI consideró necesario abordar el problema de la protección de las riquezas vivas de alta mar en interés de toda la Humanidad. En los resultados de los trabajos de la CDI se observan dos fases claramente diferenciadas en fun-

92 Basado en la teoría de que la soberanía política no es suficiente si no va acompañada de una adecuada soberanía económica. Pensamiento común que venía a unirse al exacerbado nacionalismo de muchos pueblos que acababan de acceder a la independencia, fruto de la descolonización, cuya etapa más importante estaba comenzando. No es más que un elemento de la misma inercia internacional en la que también surge la Declaración de Santiago de 1952, pues recuerda en gran medida, como vemos, su planteamiento.

93 Surgen en este momento las pautas que luego vendrán a conformar particularidades intrínsecas del Derecho del mar de los años setenta. Se trata, en palabras de SÁNCHEZ RODRIGUEZ, del carácter teleológico del Derecho del mar para países de economías no desarrolladas e importadores de capitales, es decir, se pretende que las reglas del ordenamiento marítimo sean instrumento de desarrollo, como reflejo del concepto de la "soberanía permanente sobre los recursos naturales". SÁNCHEZ RODRIGUEZ: "Aprovechamiento de los recursos vivos del mar: de la zona...", cit., pp. 9-10.

94 Resolución 523 (VI), de 12 de enero de 1952 y Resolución 626 (VII), de 21 de diciembre de 1952.

95 La Carta constitutiva de la Organización se firmó el día 16 de octubre de 1945 en Quebec, ciudad donde se asentó su primera sede, para fijar la definitiva en Roma. Al año siguiente, 1946, se concertó el Convenio con las NU elevando el ente que había nacido como institución a "Organismo especializado". Podemos consultar su texto constitutivo en: DIEZ VELASCO VALLEJO, M., ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. Y TORRES UGENA, N.: *Código de Organizaciones Internacionales*, Pamplona, 1997, pp. 221 y ss.

96 Preámbulo de la Constitución de la Organización de las NU para la Agricultura y la Alimentación, BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982.

97 Su finalidad es satisfacer las necesidades de las generaciones actuales y futuras mediante programas que no degraden el medio ambiente, al tiempo que sean técnicamente apropiados, económicamente viables y socialmente aceptables. Esta Organización desempeña sus funciones a través de Programas ordinarios o de campo.

98 La importancia para la pesca del temprano establecimiento de las oficinas regionales de la FAO con adecuados equipos dedicados al tema de la pesca, fue enfatizado ya en la segunda sesión de este organismo en 1946. ODA: *International control...*, cit., p. 58.

ción del punto de inflexión que supuso la Conferencia Técnica Internacional de la FAO sobre la conservación de los recursos marinos vivos, celebrada en Roma entre el 18 de abril y el 10 de mayo de 1955, y las conclusiones alcanzadas en su marco. El ponente de la CDI en estos temas, J.P.A. FRANÇOIS, introdujo en 1949 una propuesta innovadora aunque deudora también, en cierta medida, de las tendencias americanas a las que ya hemos hecho referencia en páginas anteriores⁹⁹. Además de una zona contigua, y claramente diferenciada de ella, proponía la instauración de una zona de protección pesquera de 200 millas en la cual el Estado ribereño estuviese legitimado para adoptar las medidas de conservación necesarias. Siempre que ello no entrañase discriminación alguna para los pescadores de los demás Estados, pues en tal zona de protección, el Estado ribereño no disfrutaba derecho preferencial alguno en la explotación de los recursos. En cualquier caso, de producirse una infracción por tal motivo, la propuesta prevía la intervención del Tribunal Internacional de Justicia.

Durante el transcurso de los años inmediatamente posteriores, se sucedieron arduos debates en el seno de la CDI. Fruto de estos debates fueron aprobados dos proyectos. El primero de 1951 constituyó prácticamente la base del de 1953, el último que elaboraría la CDI en su quinta sesión¹⁰⁰ con anterioridad a la Conferencia de Roma. La reglamentación propuesta en tales proyectos hasta 1953 iba, sin duda, más allá de *status quo* preexistente. Sobre el indiscutible punto común constituido por la necesaria reglamentación obligatoria para todos los pescadores, se proponía, en primer lugar, que las medidas de conservación debían ser adoptadas fruto del acuerdo entre todos los Estados que pesquen en una zona determinada¹⁰¹. Ahora bien, este principio genérico venía a ser modulado por las dos variables de mayor audacia de los proyectos. En primer lugar, la introducción de un nuevo concepto que venía a ser reconocido jurídicamente, el del “interés especial del Estado ribereño”, si bien, entendido estrictamente como el derecho de este Estado a participar en la adopción de las medidas de conservación en las aguas adyacentes a sus costas, concretamente hasta una distancia de 100 millas medidas desde el mar territorial¹⁰², incluso a pesar de que sus nacionales no faenasen en tal zona. En segundo lugar, fue adoptada unánimemente¹⁰³ una disposición en la que se prevía que, a falta de acuerdo entre los Estados afectados o para el caso de que un nuevo participante en una pesquería no aceptase las medidas así establecidas con anterioridad¹⁰⁴, la cuestión debería¹⁰⁵ ser sometida a una organización internacional, perteneciente al ámbito de las NU, con el fin de que ésta determinase las medidas que con-

99 Recordaba más concretamente a la Proclamación Truman sobre pesquerías de 1945.

100 ILC, *Report*, 1953, p. 17 y ss.

101 Sólomente para el caso de que un Estado sea el único participante en una pesquería, estaría éste legitimado para adoptar medidas unilaterales de conservación. Artículo 1 de proyecto de 1953.

102 En el proyecto de 1951 se precisaba además que, en ningún caso, tal área debía exceder las 200 millas. ILC, *Report*, 1951, p. 19 y ss.

103 Por contraste con el primer punto relativo al interés espacial del Estado ribereño en la conservación de las pesquerías adyacentes a su mar territorial, fruto de un acuerdo por mayoría (ocho a cuatro). JUDA, L.: *International Law and Ocean Use Management. The evolution of Ocean Governance*, London and New York, 1996, p. 120.

104 Es interesante hacer notar como ya LAUTERPACH consideraba que debería derivarse la correlativa responsabilidad internacional del Estado que rehusase sin razón y obstructivamente a aceptar medidas esenciales para la protección de las pesquerías, en relación con la cuestión del abuso de derechos. *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, vol.I, p. 140, *apud* JUDA: *International Law and Ocean Use...*, *cit.*, p. 120.

105 Es interesante resaltar la utilización en el texto original de la forma verbal *shall* y *no should*, lo cual imprime una mayor imperatividad a la disposición.

siderase necesarias para la protección de los recursos pesqueros de una determinada zona, y que serían vinculantes para todos los pescadores nacionales de los Estados que faenasen allí¹⁰⁶.

Como se puede observar, la CDI, respetuosa con el carácter intrínsecamente libre del alta mar, se mostró inicialmente reacia a la protección jurídica de acciones unilaterales sobre las actividades en ese medio, y más partidaria de la intervención internacionalizada, fruto de la cooperación entre los Estados interesados, entre los que contó a los Estados ribereños. No fue, sin embargo, tal visión jurídicamente en la línea general de la Humanidad, la que triunfó en el seno de la Conferencia de Roma.

En la resolución 900 (IX) de 14 de diciembre de 1954, la Asamblea General de las NU convocó la celebración de la Conferencia Técnica Internacional sobre la conservación de los recursos marinos vivos, que finalmente se celebró en la sede de la FAO en Roma, entre el 18 de abril y el 10 de mayo de 1955¹⁰⁷. Su contribución fundamental fue la elaboración, desarrollo y precisión del concepto de conservación, por vez primera de forma global, en un texto jurídico de pretendido alcance universal¹⁰⁸. La conservación fue concebida como un elemento esencial para el desarrollo racional de los recursos marinos vivos. Este objetivo último de la conservación debía determinar la gestión de toda actividad pesquera en orden a incrementar, o al menos mantener, el rendimiento óptimo constante de los productos pesqueros. Al mismo tiempo, se subrayó la necesidad de promover la elaboración de un cuerpo de datos científicos y estadísticos en los que se fundamentase una efectiva conservación.

El problema de fondo en relación con la gestión de los recursos del alta mar era el relativo a los criterios de su distribución entre los distintos Estados interesados. En este sentido, como señala GROS, el papel del Derecho debía ser asegurar la libertad e igualdad de acceso de todos los Estados a los recursos de alta mar mediante la elaboración de reglas aceptables por la Comunidad internacional¹⁰⁹. Ahora bien, frente al interés general de la Comunidad internacional, dos posturas de espíritu divergente pretendían guardar los intereses de los dos grupos de Estados enfrentados.

Por un lado los Estados ribereños quisieron proteger sus intereses en relación con su potencial actividad pesquera en aguas adyacentes a su mar territorial, disfrazando tal intención en el interés de proteger las pesquerías de sus propias aguas jurisdiccionales al poder resultar afectadas por una desregulación del alta mar. Aunque pretendían encontrar un respaldo jurídico a sus reivindicados derechos preferenciales en la explotación de los recursos del alta mar próxima a su mar territorial, únicamente consiguieron

106 La Comisión recomendó a la Asamblea General que aprobara los artículos del Proyecto mediante una resolución y que consultara con la FAO sobre la preparación de una o varias convenciones sobre el tema, conformes con los principios generales incorporados en los artículos. NACIONES UNIDAS: *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*, Nueva York, 1996, p. 52.

107 A la cual debemos, en palabras de LUCCHINI y VOECKEL: “d’avoir établi un tableau des pêcheries existantes permettant d’identifier celles où les conventions en vigueur étaient mal appliquées, où l’absence de données statistiques faisaient obstacle à toute proposition concrète et celles pouvant être développées à partir d’études scientifiques”. LUCCHINI, L. et VOECKEL, M.: *Droit de la mer, Délimitation, navigation et pêche*, Tome 2, volume 2, Paris, 1996, p. 427.

108 El marco de la FAO permitió la asistencia de un buen número de representaciones estatales y de, además, once Organizaciones internacionales de pesquerías.

109 Asimismo, este autor justificaba por razones de equidad el que el Derecho modificase útilmente estas reglas, tanto en favor, en primer lugar, de las naciones que han pescado tradicionalmente en alta mar como, en segundo lugar, de Estados que, o bien más recientemente se han orientado o van a hacerlo hacia las actividades de pesca, o bien, por último, se hallan en situaciones excepcionales por su extrema dependencia económica con respecto a las riquezas marinas. GROS, A.M.: “La Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer”, RCADI, 1959-II, pp. 26-27.

introducir¹¹⁰ una disposición en la que, reconociéndoles intereses especiales¹¹¹ en el mantenimiento de la productividad de tales recursos, se estableció que los Estados ribereños deberían ser tomados en consideración a la hora de establecer programas de conservación de los recursos del alta mar cercana a sus costas.

Por otro lado, los Estados radicalmente opuestos a la concesión de cuotas preferenciales a los Estados ribereños, una vez consiguieron que se descartase tal posibilidad, lucharon por introducir otro criterio de relativización de la libertad de pesca en alta mar, éste en su beneficio. Los Estados Unidos abanderaron la defensa del principio de abstención¹¹² como pauta para el reparto de los recursos en alta mar, exigiendo a los Estados que no se hubieran dedicado hasta el momento a la pesca de una determinada población, se abstuvieran de iniciar dicha actividad. Tal principio beneficiaba claramente a los Estados desarrollados de tradición pesquera frente a los Países en vías de desarrollo nuevos participantes en las pesquerías en el alta mar. En el espíritu del principio se vislumbra el interés por excluir la posible competencia de terceros Estados en aguas ya explotadas y sobre las que existiese un programa de conservación, con la excusa de que los nuevos participantes podrían amenazar el éxito de tales programas. El Informe Final¹¹³ de la Conferencia se hizo eco de esta teoría plasmada como “caso especial”, considerando la solución aportada por los Estados Unidos como uno de los medios posibles para resolver los conflictos con los nuevos participantes en una pesquería.

Las conclusiones de la Conferencia de Roma vinieron a marcar un nuevo rumbo en la derrota seguida por la CDI en sus debates. Tal reorientación se hizo patente tanto en la propuesta que, tras la Conferencia, presentó a la CDI GARCÍA AMADOR¹¹⁴, como en el Proyecto aprobado en 1955 sobre la base de tal propuesta, como, en último término, en el Informe Final de 1956¹¹⁵ que fue presentado a la Asamblea General de las UN para su remisión a la Conferencia de Plenipotenciarios de Ginebra.

Siguiendo la línea ya iniciada en Informes anteriores, la CDI manifestó un amplio consenso sobre la regla general que debía ser aplicada en la gestión de las pesquerías del alta mar. Se consideraba, prácticamente de modo unánime, que las medidas de conservación debían ser adoptadas por la vía del acuerdo entre todos los Estados interesados en las poblaciones de una determinada área del alta mar. Estos Estados interesados serían tanto los Estados pesqueros como los Estados ribereños¹¹⁶. Ahora bien, si tal acuerdo no fuese posible no será una autoridad independiente¹¹⁷ la habilitada para

110 Por una mínima mayoría: 18 a favor, 17 en contra, 8 abstenciones.

111 Interés “especial” fundamentado exclusivamente en el criterio de proximidad geográfica.

112 Principio presente de modo expreso por vez primera en un texto jurídico internacional en la Convención para la pesca en el Pacífico Norte entre Canadá, Japón y los Estados Unidos, firmado en Tokio en 1952. En ella se recomendaba que se abstuvieran de pescar aquellos Estados que no hubiesen practicado todavía de manera sustantiva la explotación de una población, mientras los que ya explotasen en tal intensidad persiguiesen la aplicación de las medidas de conservación necesarias. El miembro de la CDI PADILLA-NERVO lo bautizaría poco después como el principio de la exclusión justificada de terceras partes (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. I, p. 123). Sobre la visión estadounidense del principio de abstención: BISHOP, W.W.: “International Law Commission Draft Articles on Fisheries”, AJIL, 1956, pp. 634-635.

113 *Report of the International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea*, Rome, 18 April-10 May 1955, Doc. A/Conf. 10/6., p. 7.

114 Representante de Cuba en la Conferencia de Roma y miembro de la CDI.

115 Compuesto por 73 artículos y sus comentarios sobre el Derecho del mar. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. II, doc. A/3159, p. 287.

116 Cae del texto definitivo la limitación de las 100 millas y, acordes con el espíritu Truman, este interés del ribereño tampoco prejuzga la naturaleza de las aguas suprayacentes.

117 Como rezaba la propuesta de 1953, fruto del acuerdo unánime de los miembros de la CDI, como ya vimos.

intervenir, sino que será el Estado ribereño quien podrá adoptar unilateralmente medidas de conservación siempre que lo haga de modo conforme a los principios generales de: urgencia, base científica y no discriminación.

Esta reinterpretación ampliada del concepto de interés especial del Estado ribereño¹¹⁸ causó profundas reticencias en algunos miembros de la CDI que exigieron la introducción de una garantía adicional, correlativa a la concesión a los ribereños de este nuevo derecho: el recurso al arbitraje *ad hoc* obligatorio y vinculante para los casos de desacuerdo entre los Estados pesqueros y los Estados ribereños por las medidas de conservación adoptadas por estos últimos. A juicio de la CDI, tal propuesta tenía mayores posibilidades de éxito que la internacionalización de la gestión tal y como se había concebido en 1953, pues, aún con esta nueva proposición, algunos Estados ribereños se consideraban insuficientemente protegidos y solicitaban la creación de una zona contigua en la que la explotación pesquera estuviese reservada al ribereño. Finalmente, esta iniciativa¹¹⁹ y la estadounidense relativa al principio de abstención fueron descartadas por discriminatorias. Con esta solución ecléctica, a medio camino entre la reivindicada jurisdicción exclusiva del Estado ribereño en nuevas áreas del alta mar y la tradicional libertad de pesca en este espacio, la CDI pretendía alcanzar un punto común entre todos los Estados de cara a la Conferencia de 1958.

Se venía descubriendo en el marco de la CDI, de modo implícito desde 1953, un creciente consenso acerca de la necesaria introducción de modulaciones y límites al principio de libertad de pesca, que era entendido de modo absoluto en el Derecho internacional del mar clásico¹²⁰. La actividad pesquera irrestricta en alta mar se ha revelado incompatible con su sostenimiento a largo plazo. Se impone, en interés de toda la comunidad internacional, el objetivo de la imperativa conservación de los recursos marinos vivos en un espacio concebido como *res communis*. Este era el punto de partida sobre el que los Estados no mostraban reticencias. La cuestión era determinar, en un magma de intereses contrapuestos, cuál era la instancia oportuna para la adopción de las medidas necesarias de conservación, puesto que un sistema basado en medidas unilaterales del Estado del pabellón sobre sus buques, teniendo en cuenta el principio de unidad biológica del medio marino, no satisfacía correctamente los objetivos propuestos. Era, pues, preciso que la instauración de estas medidas fuese fruto de la cooperación internacional entre todos los Estados que faenasen en un área determinada del alta mar, resultando, al mismo tiempo, vinculantes para todos ellos. Ahora bien, se consideró que dado que los Estados ribereños podrían verse afectados por tales medidas, parecía oportuno que igualmente pudiesen participar en su adopción. La presión política de estos Estados provocó además, que se les concediese la posibilidad de adoptar medidas de conservación unilaterales, siempre dentro de un marco no discriminatorio. La cuestión del contenido y alcance del interés especial del Estado ribereño se constituyó, sin duda, en el punto más controvertido del Informe en el cual se constató que la visión doc-

118 Que, como vimos, originalmente se limitaba a legitimar la participación del ribereño con los Estados pesqueros en la adopción convencional de las medidas de conservación del alta mar adyacente a sus costas.

119 Expresamente, la CDI declaró que no se reconocía el derecho del Estado ribereño para extender su autoridad sobre el alta mar.

120 Se trata, como ya avanzó SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, de una nueva concepción del principio de libertad de pesca. Este autor subraya como el artículo 49 del Proyecto afirma el derecho que tienen todos los Estados a que sus nacionales se dediquen a la pesca en alta mar, estando condicionado este derecho en dos aspectos diferentes: de una parte, por las obligaciones convencionales que afecten a cada Estado determinado; de otra, por el contenido de las disposiciones sobre la conservación de los recursos vivos del alta mar. Así, concluye que este principio no es absoluto y omnicompreensivo sino que está limitado por las ideas de conservación y de interés especial del ribereño. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *La zona exclusiva de pesca...*, cit., p. 92. En este mismo sentido, BADENES CASINO, M.: *La crisis de la libertad de pesca en alta mar*, Madrid, 1997, pp. 17-18.

trinal en el marco de la CDI era más conservadora¹²¹ que las tendencias que en ese momento ya se estaban extendiendo en el desarrollo de las disposiciones sobre conservación de los recursos de alta mar y su reticencia a reconocer las ampliaciones jurisdiccionales en materia pesquera, agravado por el hecho de que ni siquiera se había logrado un acuerdo en materia de extensión del mar territorial. Lamentablemente, no cuajó la iniciativa de una autoridad internacional para la gestión de estos recursos.

b. El marco jurídico conformado por el Convenio sobre la pesca y la conservación de los recursos vivos de alta mar

Con este Convenio se pretendió ofrecer el marco jurídico para la regulación de los recursos marinos vivos en el área del alta mar, esto es, en último caso, más allá de las 12 millas¹²². Si bien codifica principios tradicionales del alta mar como el de libertad de pesca, se trata, en general, de una obra de desarrollo progresivo del Derecho internacional en esta materia¹²³.

Sobre el texto propuesto por la CDI en 1956, comenzó sus debates el III Comité de la Conferencia¹²⁴ hasta concluir con la adopción en el Pleno del texto final del Convenio. Desde un punto de vista global, se observa que un triple espíritu anima las disposiciones del mismo: libertad, conservación y cooperación. Aunque se establece como principio básico y primer pilar el de la libertad de pesca se puede considerar que se superó el modelo Grociano al introducir ciertas limitaciones en la convicción de que la anarquía de libertades que implica una libertad de pesca concebida de modo absoluto, es incompatible con una gestión racional de los recursos que vele por su conservación a largo plazo. El Convenio se construyó sobre la creencia de que una organización internacionalizada de estas libertades optimizaría la actividad pesquera. Se inicia así formalmente, con esta codificación, un tímido reformismo respecto de la concepción tradicional de la libertad de los mares. Como veremos a continuación, la libertad de pesca se concebirá como una *liberté encadrée* que debe expresamente tener en cuenta los intereses y los derechos de los Estados ribereños así como las disposiciones relativas a la conservación de los recursos¹²⁵.

Las disposiciones sustantivas del Convenio son fruto del compromiso alcanzado entre los dos grupos de Estados tradicionalmente enfrentados en sus concepciones acerca de la naturaleza jurídica del medio y del criterio oportuno a aplicar en la distribución de sus recursos: Estados ribereños y Estados de pesca a distancia. El Convenio no pretendió establecer por sí mismo medidas concretas de conservación sino canalizar las pretensiones de ambos grupos de Estados de modo acorde con el interés colectivo de la Comunidad internacional en la conservación de los recursos. Así, se introdujeron nuevos conceptos en aras a modelar la ejecución, de un modo compatible, de los derechos de todos los Estados respecto de la pesca en el alta mar.

121 En opinión de SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: “pesó más sobre la Comisión el bloque de las normas existentes que las necesidades admitidas por ella, pero que requerían un desarrollo normativo original”. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *La zona exclusiva de pesca...*, cit., p. 95.

122 Distancia máxima, como ya vimos, de la zona contigua más el mar territorial según el Convenio de 1958 relativo a este espacio marítimo.

123 Como veremos, la definición de conservación, la introducción del concepto de interés del Estado ribereño y del interés de los terceros Estados, muestran tal naturaleza.

124 Encargado de trabajar sobre la pesca y la conservación de los recursos biológicos en sede de alta mar.

125 Haciéndonos eco literalmente de la expresión utilizada por: LUCCHINI et VOECKEL: *Droit de la mer. Délimitation...*, cit., p. 436.

El segundo pilar sobre el que descansa el Convenio es la conservación, concebida como límite intrínseco a la libertad de pesca. La definición que de la misma se introduce es deudora de los postulados de la Conferencia de Roma de 1955. Así pues, como constata el propio Preámbulo del Convenio era cada vez más patente la preocupación por la sobreexplotación de los recursos marinos vivos¹²⁶. Se entendió por conservación “el conjunto de medidas que permitan obtener un rendimiento óptimo constante de estos recursos, de manera que aumente hasta el máximo el abastecimiento de alimentos y de otros productos marinos¹²⁷”.

Se trata de una obligación de comportamiento canalizada a través del tercer pilar del Convenio: la cooperación. Es la bisagra de la cooperación la que regula el juego de las diferentes situaciones que se pueden producir en torno a la gestión de los recursos marinos vivos del alta mar¹²⁸. Bajo la preeminencia del principio de cooperación se introdujeron nuevas variables al encuentro de una fórmula a medio camino entre la regulación internacionalizada y la unilateral de los Estados ribereños.

Ante el supuesto de un aprovechamiento de los recursos del alta mar realizado por los buques de un solo Estado no se plantearon problemas. Según el consenso generalizado, era el Estado del pabellón el único responsable de la adopción de las medidas de conservación necesarias que debieran ser aplicadas a las poblaciones objeto de explotación por sus buques pesqueros¹²⁹. Las fricciones surgen, como es obvio, ante un aprovechamiento compartido de los recursos. El principio que juega de partida es el de que los Estados están obligados a cooperar de buena fe de cara a lograr un acuerdo para el establecimiento de las medidas de conservación necesarias que, en ningún caso, podrán resultar discriminatorias ni *de facto* ni *de iure*. En esta negociación, en virtud del Convenio, tendrán derecho a participar tanto los Estados que faenen en una zona determinada del alta mar, como los Estados ribereños a tal zona aún si no se dedican a la pesca en ella¹³⁰. Ahora bien, no todos los Estados son iguales ante la perspectiva de tal negociación. En este sentido, son reconocidos expresamente en el Convenio los diferentes intereses especiales sobre los recursos vivos del alta mar de dos categorías de Estados.

Por un lado, se proclama el interés especial de los Estados ribereños en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos del alta mar en cualquier área adyacente a su mar territorial. Y, en virtud de tal interés, el Convenio les habilita no sólo a participar en pie de igualdad con los demás Estados pesqueros en la negociación sino que, además, fortalecido en su posición al prohibirse explícitamente la formulación de reservas por parte de los Estados que suscriban el Convenio. Ahora bien, la acción unilateral del Estado ribereño se concibe como excepcional, la regla para la explotación compartida de recursos vivos en alta mar sigue siendo la cooperación. Esto es, se con-

126 Preocupación que, como indican LUCCHINI y VOECKEL tenía un doble perfil: “Témoignent de préoccupations fonctionnelles mais pour autant de fortes pressions territorialistes”. LUCCHINI et VOECKEL: *Droit de la mer. Délimitation...*, cit., p. 432.

127 Artículo 2 del Convenio.

128 El propósito del Convenio era “únicamente otorgar un marco adecuado para la negociación de acuerdos entre Estados con intereses comunes o para la compatibilización de intereses disímiles”. REY CARO, E.: “La conservación de los recursos vivos en alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina”, AHLADI, vol. 12, 1995, p. 126.

129 Podemos resaltar con SCOVAZZI, como a propuesta de un grupo de Estados europeos (Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y Holanda) apoyados por Japón y Yugoslavia, se corrigió la propuesta de la CDI al dar preferencia al concepto biológico de “reserva” respecto a la noción geográfica e imprecisa de “región”. SCOVAZZI: *La pesca nell'evoluzione...*, cit., p. 186-187.

130 Hasta aquí, como vemos, se puede considerar este planteamiento como una codificación de la iniciativa Truman. Pero el Convenio fue más allá, como veremos a continuación, al incluir prerrogativas no concebidas en la Proclama de 1945.

cede, por vez primera, al Estado ribereño un título habilitante para regular en alta mar la conservación de las especies ante el fracaso de las negociaciones, pero en ningún caso para la ordenación de la actividad pesquera en si misma. Al mismo tiempo, las medidas por él adoptadas en virtud de tal título habrán de ser sometidas al triple test de: urgencia, necesidad y no discriminación¹³¹, para que sean válidas y desarrollen efectos *erga omnes*.

Por otro lado, se protege el interés legítimo en la conservación de los recursos de todos los Estados, pese a que no estén directamente involucrados en las pesquerías de una zona del alta mar no adyacente a sus costas. En este sentido, podrán incitar a la cooperación y solicitar de los Estados que sí se dediquen a tal actividad pesquera que tomen las medidas de conservación necesarias. Es importante hacer notar que, a diferencia del interés protegido al Estado ribereño, si cabe la introducción de reservas a esta disposición.

Ante las profundas reticencias que, entre los Estados ribereños, se introdujo, como contrapartida en la solución de compromiso alcanzada, el recurso facultativo al arbitraje tanto para el caso de la ausencia de acuerdo en la negociación previa, dentro de un plazo de doce meses, entre los Estados afectados, como en el supuesto del desacuerdo de los demás Estados con las medidas establecidas unilateralmente por el Estado ribereño¹³².

Al margen del texto definitivo del Convenio fueron quedando en el tintero, en mayor o menor medida, propuestas, en cierto sentido más audaces. Así, por ejemplo, no obtuvo finalmente el apoyo del Pleno la propuesta del III Comité referente a la instauración formal de una zona de pesca contigua hasta las 12 millas. Tampoco se retuvo el principio de abstención¹³³ como criterio para el reparto de los recursos con relación a los nuevos participantes por su carácter marcadamente discriminatorio¹³⁴. Asimismo, Islandia abanderó la introducción de un concepto más rupturista del interés del Estado ribereño que tampoco llegó a cuajar en el Pleno y tan sólo fue la causa indirecta de la aprobación de una de las Resoluciones finales de la Conferencia que se adjuntaron al Convenio. La propuesta Islandesa reclamaba el derecho preferencial en la explotación de los recursos vivos del alta mar adyacentes a las costas de determinados países especialmente dependientes de ellos para su subsistencia y desarrollo. Esta novedosa noción ha sido calificada por algunos como “un interés especial del Estado ribereño de derecho particular” frente al “interés especial del Estado ribereño” definido en los artículos 6 y 7 del Convenio¹³⁵. Aunque fue aprobada en el seno del III Comité e incorporada a su texto definitivo no obtuvo la mayoría necesaria en el Pleno¹³⁶. Siguiendo al Prof. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, en este elemento, único de verdadera renovación frente al texto primitivo de la CDI, sobresalían dos datos relevantes: el derecho preferencial y el funcionalismo de la norma respecto al desarrollo económico de los pueblos¹³⁷.

131 En el proyecto de la CDI era necesaria además la prueba de la fundamentación científica de la urgencia. El Convenio elude tal requisito.

132 Ahora bien, hasta el momento que el órgano jurisdiccional competente dictamine la solución de la diferencia, las medidas unilaterales permanecerán en vigor. El desarrollo de este mecanismo para la solución de las controversias que en el marco de este Convenio puedan surgir, aparece previsto en los artículos 9 a 12, sobre los cuales no caben reservas.

133 De nuevo, alegado enérgicamente por los EEUU.

134 A propuesta de Francia, Reino Unido, Holanda, Portugal, Suecia y los Estados Unidos, se resolvió finalmente en relación a este punto, que los nuevos participantes en una pesquería deberían aplicar las medidas ya establecidas por los Estados que allí faenaban aunque no inmediatamente sino en un término no superior a siete meses desde la fecha de la notificación de las mismas a la FAO.

135 NGUYEN QUOC DINH: “La revendication des droits préférentiels de pêche en haute mer devant les conférences des nations unies sur le droit de la mer de 1958 et 1960”, AFDI, 1960, p. 87.

136 Es oportuno reseñar que la mayoría de los Estados europeos votaron en contra de esta propuesta: Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

137 SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *La zona exclusiva de pesca...*, cit., p. 95.

En esta misma línea, pero con un talante mucho menos ambicioso, caminaba la propuesta sudafricana que, finalmente, sí se plasmó en una Resolución aneja al Convenio. En la misma, al tiempo que se reconocía el interés especial de ciertos Estados ribereños especialmente dependientes de la pesca en las áreas del alta mar adyacente a sus costas, se subordinaba tal derecho preferencial en la explotación al acuerdo de los Estados ribereños interesados. Esta iniciativa fue ampliamente aceptada, pero ello no significó, dado su alcance jurídico limitado por ser una Resolución más que un mero reconocimiento oficial limitado de la legitimidad de su reivindicación¹³⁸. Finalmente, por tanto, no se admitió para ningún supuesto, un derecho preferencial especial de estos Estados.

c. El fracaso de la revisión de 1960

Los, a todas luces, insatisfactorios resultados alcanzados en los Convenios de 1958 sobre mar territorial y conservación de los recursos vivos del alta mar, animaron a la convocatoria, mediante Resolución de la Asamblea General de las UN 1307 (XIII) de 10 de diciembre de 1958, de una segunda Conferencia de codificación, en orden a resolver las cuestiones pendientes en torno a la anchura del mar territorial y la ordenación de las pesquerías adyacentes a él situadas en el alta mar. Tal Conferencia tuvo lugar, finalmente, en Ginebra del 17 de marzo al 26 de abril de 1960.

Abandonado el poco afortunado y controvertido concepto de “interés especial del Estado ribereño”, el punto común de las delegaciones lo constituía la idea de crear un mar territorial, en cualquier caso, de más de tres millas de ancho y zonas adyacentes de pesca en las que el Estado ribereño fuese soberano sobre los recursos vivos. Ahora bien, el desacuerdo surgía sobre la cuestión de la extensión concreta de ambas zonas marítimas. La propuesta mejor acogida en el seno de la Conferencia¹³⁹ fue la introducida por los Estados Unidos y Canadá, según la cual se establecía un mar territorial de 6 millas y una zona adyacente de pesca de otras 6 millas en la que, pese a su naturaleza de alta mar, el Estado ribereño disfrutase los mismos derechos soberanos sobre la gestión y explotación de los recursos marinos vivos que los que ostentaba en su mar territorial. Modificada por una enmienda de Brasil, Cuba y Uruguay, reconociendo ciertos derechos preferenciales de pesca al Estado ribereño más allá de las 12 millas, esta propuesta fue sometida al Pleno donde, pese a la inicial acogida ampliamente favorable, no obtuvo finalmente la mayoría requerida.

Los dos temas del orden del día de la Conferencia, anunciados con anterioridad, se revelaron íntimamente ligados. Resulta curioso que las propuestas innovadoras sobre la creación de una zona de pesca proviniesen precisamente de los Estados más conservadores en cuanto a la extensión de las competencias de los Estados ribereños sobre áreas del alta mar¹⁴⁰. Y ello es debido a que, como acertadamente expone SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, tras estas propuestas de instauración de zonas de pesca, estos Estados defendían mejor su objetivo principal de mantener un mar territorial lo más reducido posible¹⁴¹. Así, en fin, pese a que, la creación de zonas de pesca parecía un solución de consenso para los problemas surgidos en torno a la extensión del mar territorial y a la gestión de los recursos vivos del alta mar adyacentes a ese espacio¹⁴², tampoco, sin embargo, en esta Conferencia de codificación se logró finalmente el pretendido acuerdo.

138 En este mismo sentido, LUCCHINI et VOECKEL: *Droit de la mer. Délimitation, ..., cit.*, p. 435.

139 Un estudio más amplio sobre el contenido de esta y otras propuestas introducidas ante la Conferencia: DEAN, A.H.: “The Second Geneva Conference on the Law of the Sea: the fight for freedom of the seas”, *AJIL*, VOL. 54, N°4, oct. 1960, pp. 751-789.

140 Esto es, entre otros, los seis Estados miembros originarios de la recién creada Comunidad Económica Europea y todos los demás Estados de Europa Occidental a excepción de Islandia.

141 En este sentido, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *La zona exclusiva de pesca en el nuevo...*, *cit.*, p. 102.

142 Una vez se hizo valer necesariamente el criterio económico además del conservatorio.

REFLEXIONES FINALES

Durante todo el siglo XX, hemos asistido a las más vertiginosas transformaciones del régimen internacional de la pesca. Ahora bien, en concreto, a lo largo de la primera parte de este siglo –objeto de nuestro estudio en este trabajo–, hemos constatado la profunda aceleración de los cambios que afectaron al Derecho internacional clásico de la pesca. Desde la gradual conformación consuetudinaria de las normas jurídico-pesqueras internacionales hemos llegado hasta el final declive e inadecuación de muchas de ellas, con el sustrato fáctico coyuntural. Al mismo tiempo, hemos constatado cómo desde los antecedentes más remotos hasta la Conferencia de Ginebra de 1960, la pesca ha evolucionado de categoría colateral a principal, llegando a constituirse en cuestión clave del Derecho del mar. Hemos caminado, en fin, desde la libertad de los mares y océanos hasta su compartimentación en espacios de jurisdicción pesquera reservada al Estado ribereño. Así, tras la Proclamación Truman, las declaraciones latinoamericanas van más allá de la filosofía norteamericana. Con ellas, comienza a gestarse un nuevo Derecho internacional de la pesca que sólo verá la luz con la adopción de la CNUDM en 1982.

Los contradictorios intereses de los Estados han sido, como hemos visto, inicialmente, el freno y, posteriormente, el motor fundamental en el proceso de transformación del régimen internacional de pesca. Por ello, es particularmente interesante entender el reparto de fuerzas, los movimientos y las tendencias definidas por los Estados en la escena internacional en la etapa previa a la celebración de la IIIª CNUDM donde, como anunciamos, se va a gestar el nuevo Derecho internacional de la pesca.

En este escenario se han gestado, asimismo, buena parte de las instituciones jurídico-pesqueras internacionales que hoy en día determinan la acción de los diferentes sujetos internacionales competentes en este ámbito. Instituciones jurídicas tan básicas como: la extensión de los diferentes espacios marítimos, el interés especial del Estado ribereño, la definición de conservación, el interés especial de los terceros Estados en actividades pesqueras en alta mar, etc. Conceptos que deben ser entendidos y concebidos en su oportuno contexto histórico pues extrapolados inducen a disfunciones del régimen jurídico internacional de la pesca. Asimismo, será en este primer período donde comienzan a despuntar las grandes cuestiones que marcarán decisivamente el devenir del régimen jurídico internacional de la pesca: aparición de nuevos Estados, creación de las primeras OIP, surgimiento del fenómeno de la institucionalización de la integración regional, etc.

En fin, con la intención de realizar una valoración global, no podemos por menos que resaltar como positiva, en principio, la propia consecución del Convenio de 1958 en un intento de regular, con alcance universal y desde la intervención internacional, la gestión y ordenación de los recursos pesqueros del alta mar. Fruto de la preocupación creciente por el Estado de los recursos se concedió en el Convenio un papel protagonista a la cooperación internacional para la conservación de los recursos¹⁴³. Ahora bien, este es quizá el único punto realmente positivo del que podemos dejar constancia pues la pretendida solución de compromiso que se plasmó en el texto final del Convenio nació obsoleta como demostró la práctica internacional posterior y coetánea. Pocos de los Estados realmente afectados por el Convenio, ribereños y pesqueros, lo ratificaron. Para unos y otros, aunque obviamente, por motivos diferentes, no quedó resuelta la cuestión principal del orden y gestión de los recursos en relación con su reparto entre

143 Recordemos que, incluso, los tres pilares del Convenio de Ginebra de 1958 persisten en el régimen actual de pesca en alta mar: libertad, conservación y cooperación.

los diferentes Estados. La preocupación conservatoria era importante y, en cierta medida, quedó satisfecha, pero no ocurrió lo mismo con la regulación económica de la pesca. Quizá lo más sobresaliente es la patente tendencia hacia la ampliación de los derechos de los Estados ribereños en relación con las pesquerías adyacentes a su mar territorial. Precisamente, la divergencia entre el camino iniciado por la práctica internacional y el marco jurídico diseñado en Ginebra, será una de las principales causas que vayan a hacer surgir la convocatoria de una IIIª CNUDM.