

EL DERECHO PESQUERO COMO CIENCIA AUTONOMA E INDEPENDIENTE

**PONENTE:
PROFR. GEIR ULFSTEIN**
Universidad de Tromsø, Noruega

1 Introducción

El Derecho Pesquero es una joven disciplina científica. Como tal, esta disciplina aún no ha encontrado su forma final. Por lo tanto, mi tarea será señalar algunas características del derecho pesquero las cuales yo considero esenciales. También espero que ustedes hagan comentarios sobre mis puntos de vista. Con referencia a esto, primero me gustaría expresar mis felicitaciones a los organizadores de este Primer Coloquio Internacional sobre Legislación Pesquera. Creo que este Coloquio será un foro excelente para el intercambio de ideas y para llevar al derecho pesquero un paso más adelante.

En esta introducción también me gustaría enfatizar la importancia del tema de este seminario. La pesca y el procesamiento de pescado se ha desarrollado hasta formar una industria avanzada tanto en lo tecnológico y organizativo como en lo económico. Este desarrollo se ha llevado a cabo de acuerdo con los requisitos específicos de la industria pesquera. Estos factores necesitan un tipo de derecho pesquero avanzado y específico. Creo que sería correcto afirmar que el derecho pesquero no se ha desarrollado al mismo nivel. Siendo una disciplina joven debe enfrentarse a grandes tareas, existe una considerable necesidad de trabajo científico en este campo. Actualmente esta necesidad es especialmente urgente debido a las transformaciones que se están llevando a cabo en la industria pesquera. La excesiva capacidad de la flota pesquera y del procesamiento de pescado en el mundo industrializado en combinación con el nuevo régimen oceánico, exigirá nuevas soluciones de tipo legal a un alto nivel científico.

2. Algunas tesis preliminares sobre la autonomía del derecho pesquero

Los sistemas legales pueden estar organizados de diferentes maneras. Tradicionalmente se ha utilizado un método funcional. El sistema legal total está dividido en derecho constitucional, leyes sobre contratos, etc. Un

método diferente es el examen de cada campo de actividad humana, tal como trabajo y descanso. Esta división es utilizada cuando hablamos del derecho pesquero. El objetivo del derecho pesquero es investigar los aspectos legales relacionados con la pesca.

No obstante, existe una gran cantidad de reglas legales de mucha importancia para la pesca. Por lo tanto existe la necesidad de límites más estrechos para el grupo de normas legales que reciban el nombre de derecho pesquero. Hay dos tipos de métodos que parecen racionales. El primero es considerar el derecho como el grupo de normas legales más importantes para la pesca. El segundo es limitar este campo científico de acuerdo a la especificidad de las normas de pesca. Yo utilizaré el último método, porque las normas más generales han sido elaboradas en otros campos legales que no son el derecho pesquero. Actualmente existe una necesidad urgente de comprender las necesidades específicas y normas legales de la pesca. Creo que una causa importante de los problemas de la pesca es la falta de conocimiento de los abogados sobre los requisitos legales específicos del sector pesca.

Por lo tanto, en lo que sigue señalaré algunas de las características legales más importantes de la pesca, a mi manera de verlas. Sobre estos antecedentes plantearé el contenido del derecho pesquero principal, tanto público como nacional. Plantearé el tema del derecho de la pesca en el mar y no las leyes referentes al procesamiento, ventas y exportaciones. La razón para esto es que el derecho pesquero es el más específico y que esta parte del mismo es la que mejor conozco.

3. Algunas características de la pesca

La primera característica obvia es que la pesca se realiza en los océanos. Esto implica varias cosas.

Las dos más importantes son que la pesca debe competir con otros usuarios del mar y que, debido a las grandes superficies, surgen dificultades dignas de consideración relacionadas con la ejecución.

La segunda característica es que la pesca es la explotación de recursos alimenticios renovables. El resultado de la sobreexplotación puede ser el agotamiento de los stocks de peces. En un mundo plagado de problemas nutricionales es de suma importancia proteger y desarrollar los recursos alimenticios. Si los peces no se agotan, el siguiente asunto será decidir cuál nivel de explotación es el mejor. Este nivel, deberá ser decidido de acuerdo a normas biológicas, económicas o sociales.

La tercera característica es que los peces son, en sumo grado, recursos internacionales. "Los peces no conocen límites nacionales". Además de las distribuciones internacionales de los peces, la pesca es internacional en el sentido que muchas naciones están comprometidas en ella. Esto hace que surjan las preguntas sobre su administración. Cómo deberán cooperar los Estados para la correcta distribución y administración de los stocks de peces?

La cuarta y última característica que quisiera mencionar es el exceso de capacidad de la flota pesquera en los países costeros desarrollados y los problemas de la formación de una flota en los países en vías de desarrollo. ¿Cómo se podría lograr una distribución más equitativa?

Estas cuatro características son de importancia para el contenido del derecho pesquero. A continuación, elaboraré hasta cierto grado esta interdependencia. En relación a esto, también me gustaría mencionar que estas características son de probable importancia para la interpretación del derecho pesquero.

4. Derecho pesquero internacional público

La obra *Mare Liberum* de Hugo Grocio se convirtió en *La Tragedia de los Comunes*¹. Desde 1945 a 1970 el aumento en la captura fue de 7% anual; en años siguientes ha sido de

¹ Cfr. Garret Hardin. Science 162, diciembre, 1968, pp.1243-1248.

1-2%. Para los recursos pesqueros internacionales y para la pesca, había una necesidad urgente de un nuevo régimen internacional.

Había dos caminos a seguir. El primero era excluir el libre acceso a la pesca extendiendo las zonas pesqueras de los estados costeros. El segundo era tratar de establecer un sistema de administración internacional. Garrett Hardin propuso la segunda solución²:

"Dudamos de que se puedan crear territorios en el océano por medio de cercados. Pero debemos —si nos lo proponemos— adoptar la otra alternativa y socializar los océanos: creando una agencia internacional *con dientes*."

Sin embargo, tal como ya sabemos la primera solución fue la que predominó, dando como resultado las zonas económicas de 200 millas (ZEE) o zonas de pesca. Estas zonas implican que la responsabilidad administrativa principal recae sobre los estados costeros individualmente. Pero aún prevalece la necesidad de cooperación y organización internacional. Hay buenas razones para anticipar el desarrollo de acuerdos bilaterales y regionales. En esta situación aguarda una tarea para el abogado en derecho pesquero, de examinar la competencia a nivel nacional, bilateral y regional. También deberá participar en la creación de acuerdos nuevos que sean efectivos y razonables en base a los requisitos específicos de la pesca. Esto es aplicable tanto para el progreso organizativo como para el establecimiento de normas apropiadas de ejecución de la pesca.

Parece existir duda sobre los derechos soberanos del estado costero con referencia a la administración de los recursos vivos de la ZEE. Pero cuando echamos una mirada a la jurisdicción del estado costero en la zona de 200 millas, podemos preguntar si existen nor-

² Hardin. "Exploring New Ethics for Survival" ("Explorando nuevas éticas de supervivencia"). Libros Penguin, Baltimore, 1973.

mas legales generales sobre la forma en que deben ser ejercidos los derechos del estado costero.

La Convención sobre Proyectos negociada en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS III) no impone deber general alguno de cooperar con las organizaciones internacionales competentes para mantener los recursos vivos en la ZEE. Más aún, los artículos 63, 117 y 118 imponen el deber de cooperar en la conservación de stocks dentro de dos o más ZEEs o en un área más allá y adyacente a dichas zonas. Pero, hasta qué punto existe el deber de cooperar con el derecho internacional consuetudinario?

Referente al deber de negociar cuando surge un conflicto, La Corte Internacional de Justicia, en el Caso de Pesca de Islandia, proclamó:

“...esta obligación (de negociar) constituye meramente una aplicación especial de un principio que es el fundamento de todas las relaciones internacionales y que, además, es reconocido por el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas como uno de los métodos de conciliación pacífica de los conflictos internacionales (Reportes de la CIJ de 1969 p. 47 párr. 86)³.”

La Convención sobre Proyectos, en su artículo 56 párr. 2, dice:

“Al ejercer sus derechos y llevar a cabo sus funciones bajo esta Convención en la zona económica exclusiva, el estado costero deberá observar los derechos y deberes de los demás estados y actuará de manera compatible con las estipulaciones de esta Convención.”

Deberes similares de “observar” se encuentran en la Convención sobre el Mar Territorial y Zona Contigua art. 19 párr. 4, la Convención

sobre Recursos Vivos de Alta Mar art. 2 párr. 2 y la Convención sobre la Plataforma Continental art. 5 párr. 1.

Cuando se plantea la pregunta sobre qué tipos de medidas el estado costero deberá tomar en la ZEE, esto puede ser visto como una pregunta sobre *profundidad y amplitud* de la jurisdicción.

Cuando digo profundidad de la jurisdicción quiero decir los tipos de condiciones y reglamentos que puedan ser impuestos a la pesca. Los más comunes son cuotas, tamaño de malla de la red, etc. Pero también se podría preguntar si el estado costero tiene derecho de regular las condiciones de trabajo de las embarcaciones pesqueras extranjeras.

La amplitud de la jurisdicción se refiere a cuáles actividades conectadas con la pesca, por ejemplo, elaboración del pescado a bordo de las embarcaciones, pueden ser reguladas. Por otra parte existe una disputa sobre hasta qué punto el estado costero puede regular las actividades que compiten con la pesca, principalmente perforaciones de petróleo y navegación.

Hay dos conjuntos de reglamentos que son tanto básicos como específicos para la pesca. El primero se refiere a los deberes concernientes a la conservación y desarrollo de los stocks de peces. El segundo se refiere a la forma de compartir los peces entre los estados.

Tal como ya lo mencioné, las funciones posibles para la conservación pueden ser divididas en dos. ¿Está prohibido agotar los stocks por medio de la sobreexplotación? ¿Existe el deber de desarrollar y mantener los stocks a ciertos niveles?

La Convención sobre Proyectos art. 61 párr. 2 dice:

“El estado costero, tomando en cuenta la mejor evidencia científica disponible, se asegurará, a través de medidas adecuadas de conservación y administración, que los

³ Reportes de la CIJ, 1974, p. 32.

recursos vivos existentes en la zona económica exclusiva no estén en peligro debido a la sobreexplotación.”

Según el art. 61 párr. 3 los stocks serán mantenidos

“...a niveles que puedan tener el rendimiento máximo sostenible, como lo determinen los factores ambientales y económicos relevantes....”

Existen varios niveles posibles en los cuales el stock de peces pueda ser mantenido. Los biólogos utilizan el “Rendimiento Máximo Sostenible” (RMS) como ideal, mientras que los economistas prefieren el término “Rendimiento Económico Máximo (REM) y los científicos sociales favorecen el término “Rendimiento Optimo” (RO). Este último parece ser una norma de utilidad:

“una fusión deliberada de valores biológicos, económicos, sociales y políticos designados para producir el máximo beneficio para la sociedad a partir de un stock dado de peces⁴.”

Sin embargo, el problema con esta norma es que este deber es muy inexacto como deber legal. Pero la pregunta permanece: hasta qué punto existe el deber de desarrollar los recursos pesqueros en la ZEE según el derecho internacional? Y cuando un stock es compartido entre diferentes ZEEs o entre una ZEE y alta mar, ¿cuáles deberán ser las medidas a tomar por cada uno de los estados involucrados para desarrollar las especies cosechadas?

⁴ Philip M. Roedel. “A Summary and Critique of the Symposium on Optimum Sustainable Yield” (“Resumen y crítica del Simposio sobre Rendimiento Optimo Sostenible”) en Philip M. Roedel (ed.) “Optimum Sustainable Yield as a Concept in Fisheries Management” (“Rendimiento Optimo Sostenible como concepto de la Administración Pesquera”) Washington, D.C., American Fisheries Society, 1975, p. 85.

Para averiguar qué cantidad de peces puede exigir cada estado en una ZEE, es necesario examinar cuánto es el total que puede ser capturado en dicha zona.

La cuota total por zona debería estar limitada de acuerdo a las funciones pertinentes para la conservación en el derecho internacional. Pero cuando un stock es compartido entre diferentes estados existe también el asunto de hasta qué punto hay reglamentos de derecho internacional sobre cómo deben ser compartidos los stocks. Se ha sugerido que esta forma de compartir debe ser realizada conforme a la parte capturable del stock en cada zona, la distribución de los peces jóvenes, áreas de desove, etc.⁵. Pero esto, ¿también forma parte del derecho internacional?

Cuando se determina la cuota total por zona, el siguiente asunto es el alcance de los derechos de pesca de los otros estados en la ZEE.

La Convención sobre Proyectos art. 62 párr. 2. dice que otros estados tendrán acceso a la porción de la cuota por zona que el estado costero no pueda capturar (el “exceso”). En este respecto, hay una cantidad considerable de tratados bilaterales sobre la pesca que están en conformidad con la Convención sobre Proyectos⁶. Pero parece haber divergencias entre los artículos de dicha Convención en favor de los derechos de pesca de los estados sin acceso al mar y en desventaja geográfica y la tendencia de la vida real de dar preferencia a los estados que tradicionalmente han estado pescando en la ZEE y los estados que están en posibilidad de ofrecer algún tipo de pago por sus derechos de pesca.

⁵ Principles of determining allowable catches with particular reference to shared resources” (“Principios para determinar las capturas permitidas con referencia particular a los recursos compartidos”) Reporte de Pesca de FAO No. 206, Suplemento 1 (FIRD/R 206, Supl. 1), 1978.

⁶ Carroz & Savini, *Marine Policy* Vol. 3, No. 2, 1979 p. 85.

El derecho de ejecutar las medidas de pesca en la ZEE debe ser contemplado como parte de derechos soberanos del estado costero. Esto probablemente implique que los demás estados sean excluidos de los reglamentos de pesca en la misma ZEE. Esto puede conducir a una ejecución más efectiva, pero si el estado se niega a ejecutarlos o si hay dudas sobre cómo se está llevando a cabo la ejecución, otros estados no tendrán la oportunidad de verificar sus dudas o de ejecutar por sí mismos. Para los abogados en derecho de pesca internacional, allí puede encontrarse la tarea de realizar acuerdos de ejecución bilateral o regional.

5. Derecho Pesquero Nacional

El derecho pesquero nacional no presenta las dificultades que presenta el derecho internacional con referencia a la autoridad que tenga jurisdicción sobre materia pesquera. Pero dejando este punto de lado, surgen las mismas interrogantes con respecto a los reglamentos sobre amplitud, distribución y conservación que puedan ser establecidos. En la creación de reglamentos para la pesca extranjera en la zona, el estado deberá cumplir con los requisitos del derecho internacional. Dentro de los límites de derecho internacional el estado deberá, no obstante, decidir hasta qué punto se deberá establecer un sistema legal específico para la pesca extranjera o si se deberá aplicar el sistema nacional ordinario. Parece evidente que los problemas de ejecución son de un tipo especial debido a que las embarcaciones extranjeras, por lo general, no tocan los puertos del estado costero.

Los reglamentos referentes a la amplitud son necesarios cuando hay intereses divergentes en áreas oceánicas limitadas, como por ejemplo, perforaciones de petróleo, navegación y pesca. El punto de vista tradicional es que la libertad de los mares implica que no hay limitaciones sobre el tipo de ocupación de áreas. Un punto de vista más moderno es contemplar el deber para "observar" las normas principales cuando entran en competencia diferentes actividades.

La conservación tiene la misma importancia en derecho nacional que en internacional. Mi impresión es que las funciones de conservación del derecho nacional, si las hay, son aún más imprecisas que en el derecho internacional.

La distribución de peces entre los pescadores puede ser hecha por medio de un sistema de licencia, por cuotas o como consecuencia de otros tipos de reglamentos, tales como prohibición de pesca en ciertas áreas o con ciertas artes. Tales medidas de distribución son necesarias cuando exista exceso de capacidad en la flota pesquera.

La ejecución en el mar hace surgir otras interrogantes aparte de la ejecución en tierra. La interrogante principal es cómo asegurar una ejecución eficaz con recursos limitados en las vastas áreas que no están dentro del alcance de la policía ordinaria y las cortes. Existe parcialmente una cuestión de control y otra sobre sanciones legales. Una solución a la última es dejar que el servicio de guardacostas fije multas, etcétera, en el mar. Pero, ¿cómo estableceremos una ejecución efectiva y justa al mismo tiempo?

6. El Curso sobre Ciencia Pesquera de la Universidad de Tromsø.

En la actualidad, la enseñanza a nivel universitario en Noruega se ha expandido a varios lugares de estudio en Bergen, Trondheim y Tromsø. La intención del gobierno es desarrollar la enseñanza de la investigación y universitaria sobre la pesca en asociación con la Universidad de Tromsø. Por supuesto, se necesitará algo de tiempo para lograr esto. A pesar de lo mismo, la mayoría de estudiantes de pesca de Noruega reciben su instrucción en Tromsø. Cuando en 1976 la Universidad de Tromsø recibió su propia embarcación de investigaciones, las posibilidades de efectuar las condiciones del Parlamento referentes al desarrollo de la investigación pesquera y una mayor educación, mejoraron notoriamente. En forma correspondiente, se esperan resultados positivos del establecimiento, en Trom-

∅, del Instituto de Investigaciones de Tecnología Pesquera.

El curso de Ciencias Pesqueras de Tromsø tiende a dar a los estudiantes una comprensión interdisciplinaria del sector pesquero, sus problemas y sus posibilidades. La meta principal del curso es preparar a los estudiantes para futuras posiciones en la industria, empresas privadas, cooperativas pesqueras, organizaciones profesionales de la industria pesquera y otras instituciones públicas de la administración central y servicios locales de asesoría.

El entrenamiento también ofrece buenas posibilidades de trabajo en el sector de información, por ejemplo, en la prensa. Para el desarrollo de los cursos se prestó atención también a la preparación de los estudiantes para posiciones en el sistema educativo (escuelas secundarias generales, escuelas de pesca, colegios de distrito).

El curso de estudio posibilita la educación hasta el nivel de maestría o doctorado. El Curso de Ciencias Pesqueras está abierto a estudiantes extranjeros y también es apropiado tanto para mujeres como para hombres.

Para el ingreso se requiere competencia académica en general, según las normas ordinarias de la educación teórica para matricularse en una universidad. Para ingresar vía "Track III", se dará énfasis sobre las Escuelas Pesqueras Estatales.

El requisito general es 18 meses de experiencia práctica en el sector pesquero, de los cuales por lo menos nueve meses continuos deben constar de experiencia tanto en el mar como en la producción. Lo que sigue también puede ser considerado como experiencia satisfactoria:

1. Curso de un año terminado en la Escuela Pesquera Estatal y en la Escuela Estatal de Industria Pesquera, más un año de experiencia práctica.
2. Curso de un año terminado sobre procesamiento de pescado en la escuela del

ramo, más un año de experiencia en el mar o en la producción.

3. Curso terminado y larga experiencia profesional en la industria pesquera pueden ser reconocidos como parte de la experiencia práctica del candidato después de una evaluación más profunda hecha por el comité de ingresos en cada caso individual.

El curso se forma como una educación interdisciplinaria, combinando los campos tradicionales tales como biología marina, biología pesquera, química de la alimentación/microbiología, economía, leyes y sociología/ciencias políticas.

El curso tendrá dos "centros de gravedad", uno en la biología y el otro en economía/leyes/sociología. La tecnología será usada como nexo entre estas áreas.

Los primeros 3 años y medio del curso serán tomados por todos los estudiantes y la enseñanza será hecha principalmente por medio de cátedras, seminarios, cursos de laboratorio y prácticos. El cuarto y último año es reservado para estudios más profundos dentro del campo de interés elegido por el estudiante. Los estudiantes deberán escribir una tesis sobre este trabajo, el cual será llevado a cabo dentro de un grupo de investigación.

La enseñanza de leyes cubre lo que en este trabajo se llama derecho pesquero y disciplinas legales relacionadas, como derecho constitucional, derecho comercial y derecho impositivo. Sin embargo, hemos tomado como tarea especial el desarrollo del derecho pesquero, que nunca antes había sido tomado en cuenta como una disciplina legal aparte, aun en Noruega.

En los últimos años en Tromsø hemos hecho investigaciones en algunos campos del derecho pesquero. Esperamos que el derecho pesquero pueda ser aún más desarrollado a través del trabajo concertado internacionalmente entre los abogados.

RESUMEN

1. Introducción

El derecho pesquero es una joven disciplina científica. Mi tarea es señalar algunas características del derecho pesquero y espero escuchar comentarios sobre mis puntos de vista.

La pesca y el procesamiento de pescado se han desarrollado hasta formar una industria avanzada tanto en lo tecnológico y organizativo como en lo económico. El derecho pesquero no se ha desarrollado hasta el mismo punto. Siendo una disciplina joven que se enfrenta a grandes tareas existe una gran necesidad de trabajo científico en este campo.

2. Algunas tesis preliminares sobre la autonomía del derecho pesquero.

Tradicionalmente, se ha usado un método funcional al organizar sistemas legales. El sistema legal total ha sido dividido en derecho constitucional, leyes sobre contratos, etc. Sin embargo, el objetivo del derecho pesquero es investigar los aspectos legales relacionados con la pesca, como campo de actividad humana. Un límite más estrecho para el derecho pesquero es que las normas legales son más específicas para la pesca.

3. Algunas características de la pesca

Debido a que la pesca es realizada en los acéanos, debe competir con otras utilizaciones del mar y existen dificultades considerables relacionadas con su ejecución.

La pesca es la explotación de recursos alimenticios renovables. Existe la necesidad de funciones para conservar y desarrollar las especies.

Los peces son recursos internacionales. ¿Cómo deberían colaborar los estados comprometidos en la distribución y administración de los stocks de peces?

¿Cómo se podría lograr una distribución más equitativa entre la pesca de países en vías de desarrollo y los desarrollados?

4. Derecho pesquero público internacional

La obra *Mare Liberum* se convirtió en *La Tragedia de los Comunes*. Ahora tenemos un nuevo régimen con zonas económicas de 200 millas (ZEE) o zonas pesqueras. Pero aún existe la necesidad de cooperación internacional y organizaciones. Los estados costeros tienen derechos soberanos referentes a la administración de los recursos vivos en la ZEE. Pero aún existen algunas funciones para cooperar y para observar por parte de los demás estados cuando el estado costero esté ejerciendo sus derechos.

Los derechos soberanos del estado costero sobre los recursos vivos deben ser examinados tanto en *profundidad* como en *amplitud*. Probablemente, el estado costero tenga que conservar y desarrollar los stocks.

Además de este conjunto de normas, el derecho internacional contiene reglamentos sobre cómo deben ser compartidos los peces entre los diferentes estados. El derecho de ejecutar las medidas sobre la pesca en la ZEE debe ser considerado como parte de los derechos soberanos del estado costero.

5. Derecho pesquero nacional

Muchas de estas preguntas surgen tanto en el derecho pesquero internacional como en el nacional. Los reglamentos sobre amplitud son necesarios cuando hay diferentes intereses en competencia en áreas limitadas del océano. La conservación es tan importante en derecho nacional como en internacional. Las medidas de distribución son necesarias si hay exceso de capacidad en la flota pesquera. La ejecución en el mar hace que surjan interrogantes distintas de las de la ejecución en tierra.

6. El curso sobre Ciencia Pesquera de la Universidad de Tromsø

El objetivo de este curso es capacitar a los estudiantes con una comprensión interdisciplinaria del sector pesquero. El curso combina campos tradicionales como biología marina/biología pesquera, química de la alimentación/microbiología, economía, leyes y sociología/ciencias políticas. La enseñanza de leyes sobre lo que en este trabajo ha sido llamado derecho pesquero y disciplinas legales relacionadas.