

DESARROLLOS JURIDICOS RECIENTES EN LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS VIVOS DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA

Eugenio Ursúa-Cocke**

SUMARIO

Introducción. I Delimitación de las zonas marinas. 1. Aspectos legales. 2. Factores económicos. II Abastecimientos. III. Zona económica exclusiva. IV. Acceso a los recursos. V. Excedentes. VI. Acuerdos de explotación. Conclusiones.

INTRODUCCION

Como eje de esta presentación elegí la décimonovena reunión del Instituto del Derechos del Mar, celebrada en Cardiff, País de Gales, Gran Bretaña, a fines de junio de 1985. El Instituto de Derecho del Mar es un grupo de expertos de las universidades de Hawaii y de Florida que patrocina reuniones con otros expertos en la materia de todo el mundo, a fin de examinar los últimos desarrollos en el campo de su interés.

Considero que los temas tratados son de trascendente importancia para nuestro país. La inestabilidad (y actual caída brusca) de los precios del petróleo y el eventual agotamiento de este recurso natural no renovable; la excesiva progresión demográfica en un país de posibilidades agrícolas limitadas como México; la riqueza extraordinaria de los recursos vivos y minerales del mar hacen imperativo que los esfuerzos nacionales se viertan hacia el mar, con carácter prioritario y urgente.

Por otra parte, el Derecho del mar corre el inminente peligro de ser rebasado por realidades económicas y tecnológicas, así como por las creciente brecha entre países

* La traducción y compilación de textos para este artículo debe mucho a la señorita Jessie Stephen, alumna del octavo semestre, a quien expreso aquí mi reconocimiento.

** Miembro del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guayaquato.

desarrollados y subdesarrollados. En efecto, como espero mostrar en este artículo, existe una amplia gama de Derecho positivo internacional que puede resultar irrelevante ante la imposibilidad de los países débiles de exigir su cumplimiento, de un lado, e inoperante ante la negativa de los países fuertes de reconocer sus disposiciones, del otro lado.

Ante la imposibilidad actual de reseñar en este artículo todos los trabajos presentados en la reunión a que me refiero arriba, opto por el sistema de resaltar los puntos principales de siete de ellos, acompañándolos con las disposiciones correspondientes tanto de la Convención de Jamaica* cuanto de la recientemente aprobada ley mexicana del mar**.

I. DELIMITACION DE LAS ZONAS MARINAS

1. *Aspectos legales.* El mar siempre ha sido importante para la vida del hombre: a medida que han aumentado las necesidades de éste, le ha sido preciso utilizar cada vez más los recursos de aquél.

Desde tiempos inmemoriales la faja del mar adyacente a la costa sirvió como barrera contra posibles invasiones y fue, por tanto reclamada y protegida por el Estado ribereño. Posteriormente se le dió a esa faja el nombre de mar territorial. Hoy día por mar territorial se entiende** la faja oceánica adyacente al territorio continental de un Estado ribereño, generalmente de una anchura máxima de 12 millas náuticas (22.22 kilómetros), sobre la cual dicho Estado ejerce la plenitud de su soberanía, incluyendo el lecho y el subsuelo de ese mar, así como el espacio aéreo suprayacente, con la única excepción del derecho de paso inocente***.

Después se creó la zona contigua, dadas las necesidades de otros Estados de transitar las costas del Estado ribereño y de éste de controlar la inmigración y vigilar que no se explotaran los recursos conectados a la costa. Así, se dice que zona contigua es el espacio oceánico adyacente al mar territorial de una anchura igual o menor que la de éste último, en el cual el Estado ribereño ejerce ciertas competencias para fines específicos, en particular de tipo aduanero, fiscal, sanitario y de inmigración.

Con el objeto de ampliar aún más el dominio marítimo del Estado ribereño (algunos hasta 200 millas) se creó posteriormente una zona económica exclusiva, producto de un largo proceso de negociación. Aquí el Estado ribereño tendrá derechos soberanos para fines de exploración y explotación, conservación y administración de

* Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (versión oficial inglesa). Londres: Croom Helm, 1983.

** Ley Federal del Mar de fecha 18 de diciembre de 1985, Decreto del 20 del mismo mes y año, Diario Oficial del 8 de enero de 1986.

*** Las definiciones de este artículo han sido tomadas del texto de Jorge A. Vargas, *Terminología sobre derecho del mar*. México: CEESTEM, 1979. 344 pp.

los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y subsuelo del mar y las aguas suprayacentes; con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona como serían la producción de energía derivada del agua de las corrientes y de los vientos; y jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica marina, la preservación del medio marítimo y otros derechos y obligaciones. Sin embargo, todos los Estados gozarán de las libertades de navegación y sobrevuelo, del tendido de cables y tuberías submarinas y de otros usos legítimamente relacionados con tales libertades.

Más allá de la zona económica exclusiva se encuentra la mar abierta que es, sin embargo, "patrimonio común" de la humanidad y debiera ser explotado en los términos de la Parte VII de la Convención de Jamaica y siguientes. Lugar especial debe ocupar también el estudio de la plataforma marina que puede o no coincidir con la zona económica exclusiva.

Una vez que el Estado reclama para sí alguna de las zonas mencionadas arriba, surge la necesidad de fijar sus límites mediante un proceso de delimitación. El Profesor Lewis M. Alexander se ocupó* precisamente de este problema en su intervención ante la décimonovena reunión del Instituto del Mar que comento. En los términos de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, tal delimitación debe realizarse de acuerdo con principios razonables y equitativos, ya que una delimitación marítima adecuada, además de fomentar las buenas relaciones entre estados vecinos, evita la aparición de problemas limítrofes entre ellos.

Las metas que se persiguen con la delimitación son la acumulación de la máxima productividad de los recursos, evitar la explotación y uso no económicos de tales recursos y alcanzar su distribución equitativa. Una vez que se definen los límites marinos se determinan a la vez el alcance de la soberanía del Estado ribereño y la obligación de los demás Estados de acatar las leyes del primero en caso de que deseen tener acceso pacífico a tales zonas.

Para delimitar las zonas marinas se han creado diversos métodos, incluyendo los siguientes. La línea de equidistancia es aquella que delimita los espacios marítimos de dos o más Estados ribereños (geográficamente contiguos u opuestos), en la inteligencia de que el trazo de dicha línea debe ser hecho de tal modo que cada uno de sus puntos quede exactamente a igual distancia de cada uno de los Estados ribereños involucrados. Para que pueda establecerse una estricta equidistancia es indispensable que los países acuerden la línea base que se vaya a emplear. Existe una gran variedad de líneas de equidistancia modificada. Una de ellas es la empleada en los trabajos cartográficos, consistente en el trazo sucesivo de arcos en círculo, con radio equivalente a la anchura del mar territorial, a lo largo de todos los puntos que forman la

* "The Identification of Technical Issues of Maritime Inpundary Delimitation Within the Law of the Sea Convention Context.

costa. Los métodos de no equidistancia pueden basarse en títulos históricos, líneas de latitud, líneas perpendiculares hacia la dirección general de la costa o la aplicación de ciertos principios de equidad, entre otros.

En México[•] se concede autoridad al Poder Ejecutivo Federal para negociar acuerdos con Estados vecinos para la delimitación de las líneas divisorias entre sus zonas marinas y las colindantes, “en aquellos casos en que se produzca una superposición”, aunque en principio

“no se extenderán las zonas marinas mexicanas más allá de una línea media, cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de los cuales se mida la anchura del Mar Territorial de un Estado vecino, salvo acuerdo en contrario con ese Estado”.

De acuerdo con el Artículo 75 de la Convención sobre Derecho del Mar, los Estados deben publicar cartas marinas con suficiente precisión para apreciar con seguridad cuáles son las delimitaciones reclamadas.

En opinión de nuestro articulista la citada convención emplea algunos términos que pueden crear controversias por su significado incierto. Por ejemplo, el Artículo 5 de la convención señala que “la línea de base normal para medir la anchura del mar territorial es la línea de baja mar a lo largo de la costa”. El problema surge cuando hay que precisar el concepto que cada Estado tenga de esa línea.

2. *Factores económicos en la delimitación de las zonas marinas.* Aunque ni la Convención del Mar ni nuestra legislación federal mencionan tales factores, éstos son extremadamente importantes, como lo señaló el Profesor Surya P. Sharma^{**}. Si los factores económicos son ignorados, pueden causarse serios daños a los procesos sociales de Estados que por siglos han dependido de la explotación de recursos marinos que la estricta aplicación de los principios convencionales podría retirarles. A pesar de ello, los factores económicos nunca han recibido consideración independiente sino sólo como un criterio más de apoyo a las decisiones basadas en los principios de razonabilidad y equidad mencionados arriba.

Los factores económicos incluyen los recursos naturales, su riqueza, los antecedentes socio-económicos, el uso histórico y la dependencia económica. El derecho histórico sobre una determinada bahía fué reconocido por la Corte Internacional de Justicia[•] en favor de Noruega en el caso noruego-inglés de pesca. Los demás factores económicos constituyen, pues, en un mínimo un criterio de apoyo a otros argumentos.

• Ver Arts. 8 y 9 de la Ley Federal del Mar.

** “Relevance of Economic Factors to the Law of Maritime Delimitation Between Neighbouring States”.

• I.C. J. Rep. (1951) p. 116.

II. ABASTECIMIENTOS

Este tema también fué discutido en la reunión que comento. Como elementos sobresalientes pueden mencionarse los siguientes.

La práctica de la Comunidad Económica Europea sobre abastecimientos de recursos marinos demuestra que el manejo de tales abastecimientos está regulado por principios establecidos en la Convención sobre Derecho del Mar.

Por ejemplo, cuando un abastecimiento particular o varias especies asociadas se encuentren dentro de la Zona Económica de dos o más Estados, éstos deben coordinarse para asegurar la conservación y el desarrollo de tales abastecimientos a través de organizaciones subregionales o regionales; lo mismo se aplica cuando uno o varios abastecimientos pasan por áreas o zonas adyacentes. En caso de que una especie emigre de uno a otro Estado, el segundo Estado está obligado a cooperar con el Estado de origen para preservar la conservación y el buen manejo del abastecimiento. Cuando se trate de conceder permisos de acceso a la Zona Económica Exclusiva a otras naciones de deben tomar en cuenta todos los factores relevantes, incluyendo la importancia de los recursos naturales para el Estado costero y los intereses nacionales de los Estados involucrados**.

Por lo que respecta a la conservación y manejo de los recursos vivientes en alta mar, la Convención recomienda el establecimiento de medidas de conservación, la toma de medidas científicas para el mantenimiento y la reproducción de las especies; y la consideración de los patrones de pesca y la interdependencia entre los abastecimientos. Toda la información científica disponible debe ponerse al alcance de los organismos globales, regionales, subregionales y de los Estados interesados***.

Por lo que respecta a la Ley Federal del Mar de México, las disposiciones sobre la Zona Económica Exclusiva se encuentran en el Capítulo IV. El acceso de otras naciones a los recursos vivos de la Zona Económica Exclusiva, sobre la que la Federación ejerce soberanía en los términos del Artículo 46, está previsto por el Artículo 56, siempre que "el total de la captura permisible de una especie sea mayor que la capacidad para pescar y cazar de las embarcaciones nacionales". Este acceso obedece al deseo mexicano de alcanzar la utilización óptima de dichos recursos a la vez que preservar el interés nacional.

III. ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA

Es importante subrayar la trascendencia de la zona económica exclusiva, por lo menos en cuanto hace a la pesca, como lo indica el Profesor Churchill respecto de la

** Artículos 62, 63 y 56.

*** Artículo 119.

Comunidad Económica Europea:* “hoy en día la Zona Económica Exclusiva es la base del manejo de la pesca”. Por otra parte, el Profesor Philip Major presentó un interesante estudio de caso por lo que se refiere a la experiencia de Nueva Zelanda**. Ahí el gobierno, previendo que con el establecimiento de la Zona Económica exclusiva habría una gran bonanza en la pesca, estableció determinados incentivos para los productores locales, especialmente en materia de pesca del atún, tanto en aguas nacionales como en aguas profundas. En resumen,

“el establecimiento de la Zona Económica Exclusiva desde 1977 ha sido de gran beneficio para Nueva Zelanda pues se ha venido desarrollando una industria pesquera significativa que puede aún expandirse”.

IV. ACCESO A LOS RECURSOS

En el caso de Nueva Zelanda, el acceso de naciones extranjeras a los recursos de la zona económica exclusiva fué fijado por medio de cuotas anuales, es decir, condiciones de pago y forma de explotación negociadas con cada Estado por separado.

La Comunidad Económica Europea reconoce la obligación de admitir pescadores extranjeros, según lo determina el Artículo 62 (2) de la Convención sobre Derecho del Mar, siempre que haya excedentes que explotar (como señalo arriba para la disposición mexicana equivalente).

Australia parece iniciar una tendencia a conceder plazos más largos que un año a los pescadores extranjeros.

México insiste, en sus Artículos 10 y 11, Ley Federal del Mar en el principio de reciprocidad para admitir embarcaciones extranjeras a su Zona Económica exclusiva.

En términos más generales, a través del concepto de acceso la Convención sobre el Derecho del Mar permite (o podría permitir, habida la voluntad política de todos los Estados) que algunos Estados en desventaja evolucionen económica y científicamente. Así, los Estados sin litoral y los “geográficamente en desventaja” pueden pescar en las aguas de los Estados que tienen excedentes y firmar acuerdos de intercambio de tecnología. La Convención estimula la firma de acuerdos científico-técnicos mediante los cuales se lleve a cabo un intercambio de información, documentación y expertos. Los principios de protección de la participación de los Estados en desarrollo en las actividades del Área de alta mar sujeta a control del organismo mundial para la explotación del mar patrimonial común a la Humanidad están declarados en el Artículo 126 de la Convención.

* R. R. Churchill, “The EEC's Contribution to 'State' practice in the field of Fisheries”.

** “Fishing Development in New Zealand since UNCLOS-III: A Case Study”.

V. EXCEDENTES

La Convención del Derecho del Mar no hace incompatibles el principio más antiguo de la reciprocidad y el más moderno de los excedentes con respecto a terceros Estados. La Comunidad Económica Europea reconoce esta situación y así permite el ingreso de embarcaciones extranjeras a sus aguas en búsqueda de especies de las que carece en sus propias aguas, bajo acuerdos de reciprocidad y aún sin la presencia de excedentes.

El principio general se encuentra en el Artículo 69 de la Convención por lo que respecta a Estados sin litoral y el Artículo 70 sobre países que geográficamente están en desventaja: cuando a un Estado le sobran recursos naturales vivos, una vez satisfechas sus necesidades económicas y alimentarias, es su deber permitir el acceso a los Estados desiertos.

La Convención también prevee en la Fracción 2 del Artículo 62 la posibilidad de que un Estado que no tenga capacidad para pescar sus propios recursos vivos, permita el acceso a ellos a otros Estados. Sin embargo, en ese caso, dice la Fracción 3 del mismo artículo, deben tenerse en cuenta todos los factores relevantes para evitar que los nacionales del Estado anfitrión sufran un desequilibrio en su economía y mantener la necesidad prioritaria de los países en desarrollo de la región o subregión.

VI. ACUERDOS DE EXPLOTACION

De acuerdo con el Profesor Edeson*, los métodos más utilizados para permitir el acceso a los recursos marinos de la Zona Económica Exclusiva son las licencias, los acuerdos bilaterales, los acuerdos multilaterales, los acuerdos regionales, la cooperación subregional o regional, las empresas comunes (*joint ventures*) y las empresas comunes comprensivas (*umbrella joint ventures*). Se han incrementado últimamente los convenios de cooperación bilateral de explotación equitativa y distribución de los recursos económicos del mar.

Para que los acuerdos de explotación tengan éxito, el autor que cité recomienda que sean planeados y negociados con cuidado: el Gobierno debe tener una clara idea de lo que desea obtener, comunicando con toda claridad sus expectativas a la otra parte. Se debe tener también en cuenta que mientras que el Gobierno que permite el acuerdo pretende por lo general que se realice una determinada transferencia de tecnología, incluyendo el entrenamiento de sus pescadores, la compañía privada suele sobre todo tratar de obtener una ganancia económica significativa.

Las referencias a acuerdos de explotación son muy numerosas en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, incluyendo las que se mencionan a continuación.

* "Types of Agreements for Exploitation of Economic Exclusive Zone Fisheries".

Según el Artículo 51(1), los estados archipelágicos están obligados a reconocer los acuerdos existentes que sean fruto de negociación y que establezcan de manera transparente las obligaciones respectivas. Por su parte, los nacionales de terceros Estados que deseen pescar en un Estado ribereño, como fruto preferentemente de acuerdos oficiales, deben tener licencia y equipo adecuado para la pesca; cumplir con los pagos convenidos; pescar sólo lo convenido; utilizar barcos de dimensiones permitidas; informar de las cantidades efectivas de pesca; y mantener informado al Gobierno anfitrión de las posiciones de sus embarcaciones (Artículo 62).

El Artículo 66 dispone, entre otras cosas, que la pesca de especies migratorias debe realizarse de preferencia cerca de los límites de la Zona Económica Exclusiva, excepto cuando esto provoque problemas a otro Estado, en cuyo caso se celebrará un convenio relativo a la conservación, requerimientos y necesidades del Estado de origen respecto de tales especies migratorias.

En el caso de las especies de mamíferos marinos el Estado ribereño puede restringir aún más de lo usual su explotación, con miras a su conservación, especialmente en coordinación con organismos internacionales.

Según el Artículo 70, los derechos de los Estados geográficamente en desventaja deben preservarse mediante acuerdos bilaterales subregionales o regionales, incluyendo la extensión en la que tales Estados puedan pescar.

También respecto del alta mar los Estados están obligados, en los términos de los Artículos 117 y 118, a tomar medidas con respecto a sus nacionales y por medio de acuerdos gubernamentales para la conservación y manejo de recursos naturales vivos.

Los acuerdos bilaterales, subregionales o regionales servirán también para asegurar el acceso de los estados sin litoral desde y hacia los litorales (Artículo 125). También se requiere la cooperación del Estado ribereño para la construcción y el mejoramiento de medios de transporte que favorezcan a los Estados sin litoral o aquellos cuyas facilidades de acceso sean inadecuados (Artículo 129). En el área de explotación común del alta mar, la Convención espera que todos los Estados obedezcan acuerdos que favorezcan la investigación marina (Artículo 143) y el control ambiental (Artículo 243).

Por último, existen en la Convención numerosas disposiciones sobre la forma más idónea de llegar a acuerdos de explotación común.

CONCLUSIONES

1. La delimitación de las diversas zonas marinas (mar territorial, zona continua, zona económica exclusiva) es importante para el mantenimiento de buenas relaciones entre vecinos y Estados en general. Existen diversos métodos para lograr esa delimitación pero en todo caso debe procurarse que las decisiones unilaterales al res-

pecto se anuncien amplia y detalladamente. México recoge este espíritu en sus disposiciones correspondientes.

2. Los factores económicos sirven, por lo menos, como criterios de apoyo a los principios básicos de razonabilidad y equidad en la delimitación de las zonas marinas.

3. La responsabilidad básica por la conservación y manejo de los abastecimientos de recursos vivos corresponde al Estado ribereño, pero incluye medidas lo más precisas y mejor conocidas posible para la transmisión de medidas científicas a través de organismos globales, regionales, subregionales y especializados.

4. El establecimiento de la Zona Económica Exclusiva ha sido de provecho por lo menos potencial para la expansión de la utilización racional de los recursos vivos del mar, como lo demuestra el caso de Nueva Zelanda.

5. En principio, la Convención sobre Derecho del Mar permite o recomienda el acceso a los recursos vivos del mar bajo la jurisdicción o soberanía del Estado ribereño, aunque también en principio a partir de que se determinen excedentes más allá de las necesidades nacionales de tal Estado. Estas disposiciones favorecen aún a estados geográficamente en desventaja o aquellos sin litoral.

6. Numerosas son las formas posibles de suscripción de acuerdos de explotación, pero debe subrayarse que la Convención parece considerar que son la mejor vía para que la cooperación en la conservación, manejo y utilización óptima de los referidos recursos. También los Estados considerados individualmente pueden beneficiarse de tales acuerdos, si bien la Convención no puede reglamentar las enormes diferencias tecnológicas que existen en la práctica.