

LA PESCA LAS 200 MILLAS

Y OTROS PROBLEMAS AFINES

Por

Rubén SCHEIHING Navarro
Capitán de corbeta, Armada de Chile

La solicitud de Canadá a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, para realizar una Conferencia Mundial de expertos en pesca, la cual se efectuó en el pasado mes de febrero, en la ciudad de Vancouver, ha traído nuevamente a la actualidad el controvertido problema de la protección de las riquezas ictiológicas, pelágicas y la jurisdicción que sobre éstas tienen los estados ribereños.

Si bien es cierto, en la conferencia no se trataron aspectos políticos y la atención se concentró en lo meramente económico, no podemos dejar de reconocer que éstos constituyeron el convidado de piedra.

Al respecto, cuando se analizó este problema en la UNCTAD III, dentro del contexto del Derecho del Mar, tiene una gran importancia para nosotros el Principio XI, en el que se expresa: "Los Estados costeros tienen el derecho de disponer de los recursos del mar dentro de los límites de su jurisdicción nacional, los cuales deben tener debidamente en cuenta las exigencias del desarrollo y bienestar de sus pueblos. Los fondos marinos y oceánicos y sus subsuelos fuera de la jurisdicción nacional, así como los recursos de dicha zona, son patrimonio común de la humanidad y deben ser administrados por un régimen internacional, incluido un mecanismo internacional, que asegure la distribución equitativa entre los Estados de los beneficios substantivos que se deriven de la explotación de la zona y sus recursos, teniendo en cuenta los intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo y, entre ellos, los de los Estados sin litoral".

En esta resolución se han englobado los problemas más importantes que afectan a los países en desarrollo, los cuales pueden lograr a través de los recursos del mar mejorar su dieta alimenticia y diversificar su economía.

La Conferencia de Vancouver abordó el tema en base a cinco Comisiones de estudios, en las cuales se ocuparon de: la organización de los recursos acuáticos, de los aspectos económicos y de los elementos institucionales de desarrollo, de la tecnología de la pesca, de la transformación y la utilización de las capturas y de la comercialización.

Los problemas de la pesca continuamente han causado roces entre los Estados ribereños y los países desarrollados que poseen grandes flotas pesqueras y con las que pescan en las aguas jurisdiccionales de los primeros. Veamos algunos antecedentes de hechos que se han producido en los últimos dos años.

La Guerra del Atún

El Ecuador y Perú junto con Chile son signatarios de la Declaración Tripartita de 1952, mediante la cual reconocieron ante el mundo su Derecho Soberano de fijarse una jurisdicción marítima de 200 millas marinas.

Esta decisión no ha sido respetada por algunos países. En el caso que comentamos, se han producido frecuentes roces e incidentes entre unidades navales ecuatorianas y peruanas y buques atuneros norteamericanos. Durante el año 1971, el Ecuador apresó un número superior a las 50 embarcaciones a las cuales multó y

recaudó una suma superior a los cuatro millones de dólares. El caso peruano es similar y en el presente año se han recibido informaciones de que los apresamientos de pesqueros llegaban a doce unidades.

En noviembre de 1972 el Presidente Nixon promulgó una nueva ley de pesca, mediante la cual se adoptarían sanciones económicas en contra de los Estados que capturaran buques pesqueros norteamericanos. Esta ley ha sido fuertemente rechazada por los países signatarios de la Declaración Tripartita de 1952, por considerarla lesiva para sus intereses y una violación a su soberanía.

Aún se encuentran pendientes nuevas negociaciones entre estos países y los Estados Unidos. Es posible que se pueda lograr un "modus operandi" similar al que se logró entre los E.E.U.U. y el Brasil, con lo que se respetaría la soberanía marítima de los Estados ribereños.

Durante la última conferencia Pesquera, que se realizó en Lima bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos, se estudiaron los principales problemas que afectan al desarrollo y utilización de los recursos marinos de la región, como asimismo, se investigaron los mecanismos que podrían facilitar la cooperación interamericana en los aspectos técnicos, los cuales por su magnitud no pueden ser enfrentados en forma unilateral por un estado.

La iniciativa de la OEA no pudo ser más oportuna. El tema de la utilización de los recursos marinos por los países ribereños cada día cobra mayor importancia por su contribución a solucionar el problema alimenticio y si se coordinan los esfuerzos, puede resultar un aprovechamiento más cabal de las riquezas ictiológicas de los mares del continente. Si se logra que la OEA preste su ayuda técnica y económica, se podrá lograr unificar criterios y llevar adelante los programas de desarrollo de la industria pesquera.

La riqueza ictiológica en peligro

Frecuentemente se producen verdaderas fugas de las "anchovetas", lo cual produce trastornos económicos e inseguridad social. Esto ha tenido gran impor-

tancia en el Perú, país que se ha convertido en menos de una década en el primer productor mundial de aceite y harina de pescado.

Es interesante resaltar el criterio técnico que predomina en el Perú para resolver los problemas pesqueros. Ha desarrollado un instituto de investigaciones pesqueras (Instituto del Mar), dotándolo de todos los adelantos conocidos y asignándole los fondos e infraestructura humana y material para desarrollar sus funciones.

La desatención de nuestras autoridades del pasado gobierno, en estas delicadas materias, nos muestra que no existe una auténtica conciencia oceánica en el país. Por ejemplo, una estrategia simplista, pero hábilmente explotada por la prensa, consistió en pensar que el resorte para aprovechar en mejor forma las riquezas del mar consistía en intensificar las faenas de pesca. Y con este propósito se suscribieron convenios pesqueros con la URSS y Cuba, los cuales fueron totalmente lesivos para la economía nacional. En vez de desarrollar nuestra industria, se financiaron operaciones de estos dos países, de hecho los cubanos vinieron a aprender a pescar, instrucción que se la cancelamos en dólares.

Por su parte, los soviéticos, sin ignorar que la pesca indiscriminada es perjudicial a corto plazo, ya que provoca el agotamiento ictiológico, acudieron al llamado, porque además de constituir un excelente negocio les permitía incursionar libremente en nuestros mares, para sus fines políticos y militares. Esta situación se hizo presente a las autoridades del pasado régimen, sin que se lograra una solución adecuada para la conservación de nuestro patrimonio.

Volviendo al caso peruano, recordemos que el Instituto del Mar recomendó en su oportunidad la veda oficial de la pesca de la anchoveta por un lapso de ocho meses, con la inmensa proyección económica y social que esta medida significaba. Para estudiar el fenómeno de la fuga de la anchoveta empleó 36 buques, los cuales recorrieron todo su extenso litoral, efectuando investigaciones científicas para tener un conocimiento más acabado del habitat de la anchoveta. Contrastan estos esfuerzos con los realizados por nuestro país.

El problema de la fuga de la anchoveta, aunque tuvo una amplia difusión es conveniente recordarlo por afectarnos directamente. Frente a las costas de Ecuador se genera una corriente cálida o por lo menos con mayor temperatura de la corriente de Humbolt y que corre en dirección norte a sur. A esta corriente se le ha denominado "El Niño", porque aparece cada cinco o seis años, en época de Navidad.

En el año 1966, las anchovetas y otras especies pelágicas que no aceptan los cambios de temperatura variaron su ruta normal, con lo cual se paralizaron casi todas las actividades pesqueras y las industrias asociadas. En Perú, como norma general, se suspenden las faenas de pesca entre los meses de Junio a Septiembre, en orden a proteger la preciosa especie y permitirle desovar entre los meses de agosto a septiembre; pasado este lapso se continúan las faenas en forma normal.

Lo que ha pasado en estos últimos años se debe a que la famosa corriente "El Niño" ha permanecido más del tiempo normal y las anchovetas no volvieron con la prontitud acostumbrada. Todo lo anterior nos indica la importancia que debe asignarse a estas actividades; la coordinación ya establecida con el Perú, a nivel de ministerios, para imponer una veda común para ambos países, junto con un intercambio de informaciones técnicas sobre la materia es un paso importante, que se debe continuar tal como la iniciativa de la OEA, que antes comentábamos, sin perjuicio de lo cual esta materia debe estudiarse a fondo, pues si bien biológicamente la veda es necesaria, no es menos cierto que hay que sopesar las consecuencias económicas que se producirían.

Otra iniciativa interesante por sus proyecciones la constituye la creación de la primera empresa de Integración Industrial, que se conformó con el Ecuador. Me refiero a "Ecuatun S.A."

Esta empresa se dedicará a la exportación, por ahora, de pescado congelado, particularmente del atún, para dedicarse más tarde al procesamiento de todo tipo de productos del mar. Su planta frigorífica tiene una capacidad para recibir 240 toneladas diarias de pescado y

2.000 toneladas de almacenamiento en sus estanques de congelación, de tal modo que puede exportar 400 toneladas diarias de pescado congelado.

"ECUATUN" es una empresa mixta, en la cual la "Pesquera Tarapacá" posee el 49% de las acciones. El gerente general y el gerente de operaciones son chilenos. Durante la ceremonia de inauguración el Ministro chileno expresó en parte de su discurso "... Estamos junto al océano y nos convoca la realización de una tarea vinculada a nuestros esfuerzos para defender y explotar la riqueza marítima que nos pertenece...". Por su parte el Presidente de Ecuador, en la misma oportunidad, destacó que nuevas tareas esperan la acción conjunta del Ecuador y Chile, agregando que la obra inaugurada está en íntima relación con la tesis de las 200 millas sostenidas por Chile, Ecuador y Perú. "Esta tesis —dijo el Jefe de Estado Ecuatoriano— tiene que llegar al campo de la realidad, eso es lo importante, para que nuestra economía se base en este recurso, para el bienestar de nuestros pueblos".

El Problema de las 200 millas

Sobre este tema se han escrito varios libros, se han realizado dos conferencias mundiales y se prepara una tercera; por este motivo puede parecer pretencioso intentar sintetizarlo en cortas líneas; por ese motivo sólo enunciaremos algunos aspectos destacados, de la política internacional sudamericana sobre el particular.

Tiempo atrás, un destacado profesor de Derecho Internacional expresaba: "No existe en el Derecho Internacional una norma que fije una medida determinada al Mar Territorial, o sea a la faja marítima que baña la costa de los Estados. Y si no se puede señalar un principio, tampoco se puede invocar una costumbre a este respecto porque para que una costumbre sea válida, necesita entre otros requisitos, que sea uniforme, y la práctica de los Estados enseña, precisamente, que hay una gran disparidad de opiniones sobre la extensión que cabe dar al Mar Territorial. Mientras algunos países señalan tres millas, otros se han pronunciado por seis, nueve o doce millas, siendo esta última medida la que tiende a

prevalecer en los últimos tiempos"... "Igualmente, no existe un principio convencional general que los Estados hayan adoptado en algún Convenio Internacional. Las dos tentativas de las Conferencias Marítimas de Ginebra, reunidas bajo los auspicios de las Naciones Unidas en 1958 y 1960, no lograron éxito en fijar una medida uniforme para el Mar Territorial". En esto reside el problema.

La Declaración Tripartita firmada por los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú en 1952, extendió la jurisdicción de estas naciones a las 200 millas en el Pacífico Sur, para defender los recursos de esta zona marítima y hacerlos servir para la alimentación de las poblaciones y el desarrollo de sus respectivos países. Con el tiempo, nueve países iberoamericanos han proclamado jurisdicciones de 200 millas y, en una u otra forma, se están plegando las demás naciones de América Latina y numerosas de África y Asia.

Al respecto, es interesante recordar la Declaración formulada conjuntamente por los Cancilleres de Chile y Ecuador, en Diciembre del año pasado, en la cual se establece que la zona marítima de las 200 millas "constituye un significativo aporte para la conformación del nuevo Derecho del Mar". Este nuevo derecho del mar será uno de los aspectos más destacados que se tratará en la próxima Conferencia Mundial de 1974, cuya sede estaba concedida a nuestro país. Es imperativo que se aúnen los criterios sobre las denominaciones que en el futuro se emplearán para fijar esta faja marítima, ya que han aflorado divergencias.

El distinguido profesor Edmundo Vargas introdujo la expresión Mar Patrimonial para designar a estas 200 millas o zona económica. Otros países como Perú, Ecuador y el Brasil se apegan a designarla como Mar Territorial. Pareciera que se trata de un problema de semántica, pero su significado jurídico es completamente diferente, afectando la libre navegación y aeronavegación sobre la zona.

Las grandes potencias marítimas, en especial los Estados Unidos y la Unión Soviética, se han pronunciado en contra de la tesis de las 200 millas, declarándose partidarios, recientemente, de un mar territorial de 12 millas, aún cuando

aceptaron también la idea de una zona económica o patrimonial cuya extensión no precisaron. La debilidad de la potencia iberoamericana estriba en la disparidad de criterios para apreciar el estatuto jurídico que regirá estas 200 millas.

Es interesante transcribir el pensamiento del CAEM sobre el Derecho del Mar; ha dicho "...El Perú está obligado a cautelar los recursos de la naturaleza, de modo de afrontar las crecientes necesidades alimenticias del factor humano. Por consiguiente, debe introducirse como principio básico en esta evolución del Derecho del Mar, el que la zona marítima que integra la Unidad Biológica de los países ribereños, constituye la "Zona Marítima Vital" de estos países, sujeta a su soberanía. Se trata pues, de afirmar la soberanía sobre esa zona marítima vital, con el fin primordial de impedir que se desintegre la unidad geobiológica de los países ribereños y que, en consecuencia, se les reconozca el derecho de cautelar y controlar la explotación de esa riqueza, cuya formación hace la naturaleza a expensas de sus territorios".

Más adelante expresaron: "Este planteamiento no es antojadizo, pues no trata de exhibir derecho sobre zonas ajenas o dislocadas del territorio de los países interesados, sino, al contrario, de zonas contiguas a su territorio y que, por destino geográfico están ligados a esos países y no a ningún otro"... "Lo que quiere el CAEM es poner énfasis en este principio porque considera que declarada la validez del mismo, las normas para medir los derechos del mar, para cualquier Estado, se expresarán en un contenido conceptual de necesidad humana y las millas o kilómetros, no serán sino la expresión numérica de esa realidad"... "Es el interés y derecho del Estado ribereño a la conservación de su unidad biológica, lo que debe obtenerse que reconozca la comunidad internacional, porque servirá como premisa mayor, para precisar los derechos específicos de cada país en cada caso".

Más adelante precisaron: "...Esta jurisdicción no trae mengua a los principios clásicos de la libertad de los mares y al referirse a la pesca no se trata de excluir a los demás en el aprovecha-

miento sino regularla y reglamentarla, en razón del interés específico y primordial del Estado ribereño en la conservación de la riqueza marítima, ya que él sería el que más sufriría de su agotamiento. En otros términos, no se trata de impedir la utilización de los recursos ictiológicos por quienes los necesiten, sino, considerando la indiscutible prioridad de derechos del país ribereño, de cautelar la explotación, poniendo un freno a la prepotencia de las organizaciones industriales poderosas que, hoy por hoy, no tienen otra meta que el interés puramente económico y comercial, desprovisto de todo interés social y humano".

A nuestro país no le ha tocado sufrir intensamente la presencia de grandes flotas pesqueras internacionales, como nuestros vecinos del norte; sin embargo, frente a nuestra lejana posesión, la Isla de Pascua, se han visto flotas pesqueras japonesas operando en aguas jurisdiccionales. En los mares australes casi se ha extinguido a la ballena, problema de tal magnitud que llevó a realizar una campaña mundial para impedir su exterminación total.

En el Atlántico, los problemas de la pesca han tenido diversas variaciones. Brasil —que analizaré más adelante— es partidario de la tesis de las 200 millas de Mar Territorial, y ha llegado a acuerdos con Uruguay, Estados Unidos y Francia. Con la Argentina había suscrito en 1967 un acuerdo, mediante el cual los barcos pesqueros brasileños podían pescar en aguas jurisdiccionales argentinas. Textualmente el artículo primero expresaba: "Cada una de las partes autoriza a la otra a realizar tareas de pesca con exención de todo gravamen y tasa, en aguas territoriales hasta un límite de seis millas marinas desde la línea base que sirve para calcular la anchura del respectivo mar territorial". A principios del presente año, sorpresivamente, Argentina manifestó que no ratificaría el convenio.

En el Atlántico Norte, Islandia extendió el límite de su zona nacional de pesca hasta 50 millas de sus costas, a fin de alejar a los pesqueros extranjeros, especialmente ingleses y alemanes occidentales, los cuales prácticamente habían arruinado a la industria de dicho

país. Los afectados recurrieron a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, la que en un fallo histórico determinó que Islandia no podía extender sus límites pesqueros. Este fallo no fue acatado. Un vocero oficial islandés ha dicho: "No podemos retroceder en este punto tan vital. Continuaremos sosteniendo el punto de vista que el Tribunal de la Haya no tiene jurisdicción en este problema vital". La Corte había decidido entre otros aspectos, que "Islandia debería abstenerse de tomar represalias contra barcos y tripulaciones británicas y señaló asimismo que Gran Bretaña deberá limitar su pesca anual "en aguas de Islandia" a 170.000 toneladas anuales, en lugar de las 185.00 que fue el promedio alcanzado en 1960.

Por su parte Gran Bretaña, cuyas actividades pesqueras en el Atlántico Norte son intensas, también tuvo una controversia similar con Noruega, la cual también fue llevada ante la Corte Internacional. En esta oportunidad (1951), declaró que el decreto noruego "de Líneas de Base Recta", que motivó el conflicto con G. Bretaña, no era contrario al Derecho Internacional.

Convenio pesquero entre Brasil y EE.UU.

El Brasil, que ha sido el último país iberoamericano en proclamar su jurisdicción marítima hasta 200 millas de sus costas, es el más activo para negociar convenios pesqueros que respeten su soberanía marítima recién proclamada.

La extensión unilateral del mar territorial de 12 a 200 millas decretada por el Gobierno Brasileño a fines de 1970, provocó fricciones con los EE.UU., en sus relaciones bilaterales, amenazando afectar incluso el acuerdo internacional del café, en el cual el Brasil es el principal exportador y Estados Unidos el principal consumidor.

Informaciones de prensa nos indican que el Convenio firmado establece que los EE.UU. pagarán al Brasil 200.000 dólares anuales y 100 dólares diarios por cada barco pesquero que opere dentro de las 200 millas. Las embarcaciones hasta de 85 pies de eslora podrán operar en el área comprendida entre el río

Oiapoque y la boca del río Amazonas, hasta una profundidad de 30 metros. El número de barcos no podrá exceder de 325 en la zona autorizada, comprometiéndose los EE.UU a mantener un número máximo de 160 buques frecuentando al mismo tiempo el área considerada.

La pesca del camarón queda autorizada desde el 1º de Mayo hasta el 30 de Noviembre. Este convenio rige hasta el 1º de Enero de 1974, pudiendo ambos gobiernos prorrogarlo.

Al respecto conviene recordar que el Brasil ha dividido en dos partes su zona de 200 millas, negando a los barcos extranjeros, salvo convenios específicos entre gobiernos, el permiso para cualquier actividad pesquera dentro de la zona más cercana a la costa. El decreto brasileño que reglamentó las 200 millas de mar territorial señaló que la pesca podrá llevarse a cabo con permisos especiales pagaderos en dólares en la franja externa de 100 millas, aunque especifica que no se permitirá la pesca de crustáceos.

Tanto en el preámbulo como en el artículo 9º del Convenio aludido, los norteamericanos se cuidaron de establecer que dicho convenio no significaba un reconocimiento de los derechos territoriales brasileños, en una faja de 200 millas. Así expresaron: "Ninguna disposición de este acuerdo será interpretada como perjudicial a la posición de cada parte en relación al problema del mar territorial o de la jurisdicción de pesca

conforme al Derecho Internacional". De hecho es una posición prudente de los norteamericanos que ven con preocupación la próxima Conferencia sobre el mar del próximo año; significa también un éxito iberoamericano en su tesis de las 200 millas.

Estados Unidos también ha llegado a acuerdos similares con Holanda y Trinidad-Tobago respecto a la pesca de camarones.

Política Pesquera Nacional

Sobre la conformación de una política pesquera nacional se han escrito y dicho muchos discursos, especialmente durante el pasado régimen, pero concretamente nuestro estancamiento en esta importante materia es lo único visible.

La creación de un puerto pesquero en la zona del Golfo de Arauco con el finaciamiento del Gobierno Soviético constituyó sólo un verdadero volador de luces, que se utilizó sólo con fines proselitistas y que sólo favorecía a los intereses hegemónicos soviéticos, ya que si hubiera realmente la intención de materializar el proyecto, éste se debiera haber estructurado en términos y magnitudes similares a los que se ofrecieron al Perú, para su complejo pesquero de Paita.

La investigación científica y tecnológica debe acompañar a todo proyecto de desarrollo, en consideración a que es inseparable a la actividad pesquera, tal como lo están haciendo las naciones más desarrolladas.

