
Jennifer L. Bailey ()*

*Agitación en las aguas internacionales:
reconsideración del papel
del Estado en la gestión
de la pesca (**)*

Los peces parecen estar dotados de un talento especial para causar problemas. Sencillamente, no pueden aprender a respetar fronteras, ya sean locales, nacionales o internacionales, y su comportamiento se ve afectado por todo tipo de factores ajenos al control de las comunidades pesqueras, como la temperatura y otras condiciones naturales, la contaminación, y la pesca efectuada por otros agentes. Dado el carácter cosmopolita de los peces marinos, los estudios de las comunidades pesqueras locales deben completarse mediante la consideración de su contexto internacional. En el presente informe se analiza la pesca en alta mar como una parte importante de este contexto que repercute directamente en la gestión pesquera a escala local.

A menudo se ha considerado al mar como uno de los «recursos de propiedad común (RPC) mundiales» más importantes y la pesca en alta mar parece constituir el ejemplo perfecto de «la tragedia de los comunes», una expresión se popularizó gracias al famoso artículo de Garrett Hardin. En los últimos años el modelo de Hardin ha sido objeto de críti-

(*) Departamento de Sociología y Ciencia Política. Universidad de Trondheim (Noruega).

(**) Artículo elaborado con motivo del XVI Congreso de la Sociedad Europea de Sociología Rural, celebrado del 31 de junio al 4 de agosto de 1995 en Praga, República Checa. Versión revisada: junio de 1996.

cas generalizadas (Bromley 1991: 22; McCay y Acheson 1990) y se han buscado modelos que reflejaran con mayor eficacia la dinámica de la utilización de recursos. Se trata de esbozar una definición de «desarrollo sostenible», es decir, de un régimen de gestión que no destruya los recursos gestionados.

Un elemento destacado en esta búsqueda ha sido el desarrollo de los estudios sobre los RPC, especialmente centrados en los regímenes de gestión de recursos entendidos como estructuras de «derechos y deberes que caracterizan la relación entre los individuos con respecto a unos recursos medioambientales específicos» (Bromley 1991: 22).

Este artículo se basa en la premisa de que incluso las comunidades de carácter más acusadamente rural, y en particular las pesqueras, existen en un contexto internacional que las afecta de forma bastante directa. Así, se estudia la pesca en aguas internacionales en el marco de los cuatro regímenes de propiedad y se arguye que ninguna de estas categorías refleja adecuadamente la dinámica pasada y presente de la explotación de recursos en dicho medio. En otras palabras, en lo que respecta a las aguas internacionales, estas cuatro descripciones (y el modelo de Hardin) resultan simplistas desde un punto de vista histórico, cultural y social. En cambio, la comprensión de las relaciones en alta mar mejora mediante el estudio de la (anárquica) sociedad internacional, carente de una autoridad estatal y resultado de las complejas relaciones económicas y de poder entre Estados. Toda interpretación que se haga de la propiedad o de los derechos en el ámbito de las aguas internacionales refleja una relación entre Estados, no entre personas. Esta circunstancia constituye un factor significativo: la dinámica de la relación entre Estados depende de consideraciones muy alejadas de las que caracterizan la gestión de cualquier otro recurso.

El análisis da lugar a la adopción de una proposición según la cual, el régimen de gestión de la pesca en alta mar no ha fracasado; sencillamente, aún no ha sido establecido. Es muy dudoso que la ampliación de la jurisdicción de los Estados ribereños mejore la gestión. Por último, se analiza si las fuerzas que genera el sistema interestatal son necesariamente perjudiciales.

1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LOS ENFOQUES DE LOS RECURSOS DE PROPIEDAD COMUN

¿Qué importancia específica tiene el contexto internacional para las comunidades pesqueras rurales? Muchas comunidades, incluso muchos Estados, pueden pescar en el mismo banco. Esta concurrencia da lugar a que la salud a largo plazo del recurso dependa de decisiones adoptadas por un gran número de agentes ajenos a la comunidad. Lo que ocurre en alta mar afecta a los bancos de peces existentes en las aguas nacionales y, por tanto, a las aguas locales. Dada su utilización en la práctica como marco para la gestión de la pesca, las fronteras políticas (nacionales e internacionales) que se utilizan son objeto de presiones o de apoyos por parte de diversos agentes internacionales. Algunas comunidades rurales como las de Islandia, España (Galicia) e islas Feroe, dependen de la pesca en zonas alejadas (1). La sostenibilidad de la actividad pesquera a escala local es inimaginable sin disponer de la infraestructura internacional y nacional de gestión de la pesca creada durante el período de posguerra y sin tener en cuenta las fuerzas que operan a esas escalas.

1.1. Hardin y los regímenes de propiedad

En el artículo de Garrett Hardin (1968) se expone un modelo de interacción que conduce inevitablemente a la degradación de lo que el autor denomina «los comunes». Hardin eligió el ejemplo de los pastizales comunales: todos los usuarios tienen incentivos para incluir una vaca más en el pastizal, aunque su sobreexplotación sea obvia. Los incentivos se basan en que el daño producido por la inclusión se distribuye entre los usuarios, mientras que la ventaja derivada de la vaca adicional revierte exclusivamente en su propietario.

(1) Cinco países (Japón, Rusia, Polonia, Corea y Taiwan) llevan a cabo la mayor parte de la actividad pesquera en alta mar a escala mundial (Financial Times, 9 de abril de 1995, pp. Sección 2 (edición del fin de semana) pp. I, VI.) No obstante, la pesca en alta mar en zonas lejanas es fundamental para las islas Feroe y España y resulta cada vez más importante para Islandia debido al descenso actual de la población de bacalao en las aguas de este país.

La objeción fundamental respecto al supuesto de Hardin se refiere a que, en esencia, interpreta erróneamente la naturaleza de los RPC pasados y presentes. Daniel Bromley (1991) critica a Hardin y a sus enfoques por equiparar «los comunes» con los regímenes de propiedad de acceso igualitario y señala cuatro prototipos de regímenes de gestión de recursos. La crítica de McCay y Acheson (1990) se basa en que los RPC, como en cualquier otra relación de propiedad, constituyen una institución arraigada en un contexto social más amplio. En otras palabras, el comportamiento de los usuarios de un recurso común se rige por una significación social del mismo de mucho más calado.

En el presente informe se defiende el planteamiento del mismo tipo de preguntas respecto a la pesca en alta mar. ¿Cuáles son las características de esta actividad? ¿Se comprende mejor mediante su análisis como régimen de gestión de recursos y conjunto de derechos de propiedad? ¿En qué contexto social se realiza?

Bromley distingue cuatro tipos de regímenes de propiedad: estatal, propiedad privada, propiedad común y sin propiedad. En un régimen de *propiedad estatal*, las personas y los grupos pueden utilizar el recurso exclusivamente si cuentan con el permiso del Estado, que lo posee. Con un régimen de *propiedad privada*, los recursos son propiedad de las personas (incluidas las jurídicas), que pueden decidir sobre su uso dentro de ciertos límites. En un régimen de *propiedad común*, los recursos son, en cierto sentido, propiedad de colectivos de los que se excluye a los no propietarios. El régimen *sin propiedad* o de acceso abierto se caracteriza por la ausencia de un grupo definido de propietarios. Es en esta indefinición del grupo de propietarios en lo que el sistema de acceso abierto de Bromley parece diferir del modelo de Hardin, en el que existe un grupo de usuarios específico y se hace hincapié en la estructura de incentivos que influye en su toma de decisiones. Debe tenerse en cuenta que sólo existen derechos cuando «hay un sistema de poder dispuesto a defender los intereses del titular de un derecho en una situación específica», que, en su formulación, es el Estado (1991: 15).

¿Cuál de estos regímenes de gestión de recursos describe la pesca en alta mar? Este medio no puede encuadrarse en un régimen de propiedad privada porque, por definición, no es propiedad de ninguna persona física o jurídica. Podría pensarse que el mar encaja en el régimen de propiedad

estatal porque las personas (físicas y jurídicas) acceden al mismo únicamente por su condición de ciudadanos de los Estados que lo poseen. Este planteamiento se enfrenta al problema de que ningún Estado posee el mar individualmente. Los derechos y deberes aplicables en alta mar existen porque los Estados los respetan recíprocamente. Esta circunstancia indicaría que la pesca en alta mar puede entenderse como un recurso poseído conjuntamente por esas personas jurídicas, los Estados. Aunque el razonamiento parece plausible, pueden plantearse dos objeciones. En primer lugar, los regímenes aplicados al mar se han centrado sobre todo en el derecho a la no exclusión del mismo y sólo más recientemente en las normas y deberes positivos que rigen su uso. Así, el mar podría constituir de hecho un cierto tipo de recurso común global, en cuanto no es propiedad de un único Estado, pero cabe dudar de la utilidad de caracterizar la pesca como una actividad desarrollada en el marco de un régimen de gestión de recursos. Por el contrario, el orden que ha prevalecido en el mar tiene un origen completamente distinto: la interacción entre Estados.

En segundo lugar, las relaciones interestatales han constituido tradicionalmente un sistema de autoayuda, carente de una autoridad colectiva legitimada para defender el respeto de derechos. En consecuencia, la distribución de poder entre los participantes (los Estados) constituye un aspecto esencial del establecimiento y protección de los derechos, así como del uso del recurso en la práctica.

Bromley define un sistema de acceso abierto como una situación en la que «no hay propiedad» e indica que se da en casos en que no se respeta un principio de autoridad o el recurso es nuevo y aún no se encuentra bajo el control de un sistema social regulado. Esta definición es aplicable en un sentido: la expansión de la pesca en alta mar después de la Segunda Guerra Mundial es en gran parte la historia de un número cada vez mayor de recursos que se hacen accesibles y explotables a través de los grandes avances de la tecnología. Además, gran parte de ese período se ha caracterizado por la ausencia general de normas positivas que rigieran la actividad pesquera en alta mar. El problema en este caso consiste en que, aunque no ha existido una autoridad jurídica que excluyese a los Estados del acceso a estos recursos, los propios Estados han tenido el poder para regular el acceso de sus ciudadanos. Esta capacidad está relacionada con el principio aceptado según el cual, los buques que ope-

ran en alta mar deben actuar bajo el pabellón de un Estado concreto o renunciar a la protección y los derechos (y deberes y responsabilidades) que corresponden a los buques que cumplen con esa obligación. En consecuencia, el proceso de registro otorga a los Estados de abanderamiento la capacidad de imponer una normativa y controlar a los buques que operan bajo su pabellón en alta mar o en cualquier otra zona. Así, aunque, en teoría, la pesca en alta mar es accesible para todos los *Estados*: la voluntad o la capacidad de éstos para regular los buques que abanderan y las acciones de sus ciudadanos constituye una cuestión completamente diferente. Las decisiones estatales se basan en numerosos factores: no es difícil que la gestión de un recurso quede relegada a un segundo plano por otras consideraciones, importantes o triviales. En consecuencia, el análisis del problema de la pesca en alta mar desde el punto de vista de los regímenes de propiedad y las características de los recursos marinos vivos puede resultar engañoso: es necesario determinar lo que influye en el Estado y no en las personas (físicas o jurídicas).

Por último, aunque el mar es accesible en teoría para todos, muchos han quedado excluidos en la práctica. En palabras de John Locke, la libertad (en este caso, la libertad de participar) no sólo requiere la voluntad de actuar, sino también la posibilidad. Históricamente, el mar no ha sido utilizado de la misma forma por todos los Estados y para los mismos fines, incluida la pesca. Esta disparidad de utilización y acceso obedece a varias causas, entre las que figuran la localización geográfica, el nivel de desarrollo y la distinta capacidad de los Estados para controlar sus buques en el mar. Por tanto, se debe, al menos parcialmente, al orden generado en alta mar a través de la interacción de los Estados respecto a cuestiones no relacionadas con la pesca. En este caso, la desigualdad ha constituido un factor fundamental en la configuración del orden del sistema interestatal. En otras palabras, los sistemas económicos interestatales e internacionales y la situación política han condicionado el carácter abierto del acceso a la pesca en alta mar.

En resumen, el enfoque de la propiedad común está relacionado con la formulación de políticas públicas y se basa en la consideración de la existencia del recurso en cuestión dentro de los límites de un Estado. Obviamente, ésta no es la situación del mar y no resulta sorprendente que este tipo de enfoque de la pesca en alta mar no permita determinar

sus características esenciales. Un análisis específico de esta actividad es el que facilita la comprensión de factores que derivan de la interacción de los Estados. En cambio, el enfoque de la propiedad común se centra en los usuarios del recurso.

El análisis de la cuestión desde el punto de vista de RPC tiende a apoyar la fijación de límites en el mar propia del período de posguerra en cuanto sugiere que la gestión sólo puede llevarse a cabo por los Estados y en el marco de algún sistema de derechos de propiedad aplicable por una única autoridad (el Estado). No obstante, el mantenimiento de la pesca en alta mar en su forma actual puede resultar fundamental para la adecuada gestión de esta actividad en su conjunto.

1.2. El contexto internacional

¿En el marco de qué sistema social tiene lugar la pesca en alta mar? En primer lugar, se trata de grandes extensiones de agua sobre las que ningún Estado en concreto tiene jurisdicción. En segundo lugar, se desarrolla en el ámbito de la economía mundial. Es decir, el sistema social interestatal y el contexto económico internacional deben constituir una parte importante del análisis.

La inexistencia de una única autoridad competente es una condición de anarquía, pero no obstante existe un cierto tipo de orden. Por el contrario, hacen hincapié en la comprensión del desarrollo y el funcionamiento de dicho orden en ausencia de autoridades centrales. En el campo de las relaciones industriales, los realistas y los teóricos de los regímenes han prestado especial atención a estas cuestiones. En este análisis se incorporan las visiones de ambos, considerando que cada una de ellas es aplicable a aspectos concretos del comportamiento del Estado y que ninguna es totalmente válida por sí misma. Además, se argumenta que el poder explicativo de cada una varía en función de la cuestión abordada y del período de que se trate.

Realistas como Headly Bull (1977) y Kenneth Waltz (1979) centran su atención en el orden generado por la interacción de los Estados sin perder de vista el espectro de la guerra. La ventaja de este enfoque consiste en la importancia concedida a las características de los Estados propia-

mente dichos, incluido su poder, aunque, ciertamente, no es el único rasgo considerado. Además, este enfoque permite considerar los Estados como instituciones para las que las cuestiones de seguridad y competencia internacional han sido habituales y, a menudo, prioritarias respecto a la amplia gama de sus intereses. Como señala Stephen Krasner (1978: 11), los Estados constituyen «un conjunto de funciones e instituciones con motivaciones, obligaciones y objetivos propios específicos y diferentes de los intereses de otros grupos sociales».

Bull (1977) escribe que los objetivos del Estado consisten en la conservación del sistema y la sociedad de Estados en sí mismos, el mantenimiento de la independencia o la soberanía de cada Estado respecto a los demás, la paz y otros fines comunes de toda vida social (1977: 16-18). El enfoque de Waltz es el sistema, pero Waltz también nos obliga a analizar los Estados como instituciones que experimentan un proceso de socialización a través del que «aprenden» un comportamiento adecuando o la extinción de riesgos.

Las conclusiones esenciales que deben extraerse del enfoque realista de la política internacional consisten en la necesidad de tener en cuenta el poder y las disparidades de ésta y en la consideración de que cada Estado tiene sus intereses específicos, cuya importancia se ve reforzada por su interacción con otros Estados.

Por lo que respecta a la teoría de los regímenes, según la visión comúnmente aceptada de la interacción internacional, existe algo que va más allá de la mera presencia de un orden: el gobierno sin gobiernos. De acuerdo con una definición popular, el gobierno es «orden más intencionalidad» (Rosenau 1992: 5). Así, el gobierno internacional constituye más una estructura consciente que surge de «acuerdos voluntarios celebrados para actuar conforme a un conjunto de normas vinculantes en el sentido de que crean expectativas convergentes y determinan los comportamientos de gobierno» (Mayer, Rittberger y Zürn 1995:292) (2). Las normas no son aplicadas por ningún gobierno y son comúnmente acata-

(2) Boczek (1986, 275) ha desarrollado la siguiente definición basada en el trabajo de Krasner (1982), Koehane (1982) y otros: «conjuntos de principios, normas y procedimientos de toma de decisiones explícitos e implícitos respecto a los que convergen las expectativas de un actor en un área determinada de las relaciones internacionales».

das debido al reconocimiento generalizado de su legitimidad y de la legitimidad de los principios sobre las que se basan (Mayer, Rittberger y Zürn 1995: 393). Aunque la complejidad y el carácter formal de los regímenes varían en gran medida, parece concederse prioridad al estudio de los procesos de interacción dotados de un gran contenido positivo, como las estructuras normativas complejas con objetivos específicos.

El punto fuerte de la teoría de los regímenes consiste en su interés por las intrincadas interacciones de los Estados en áreas de comportamiento en ocasiones muy complejas, en las que la distribución internacional de poder constituye fundamentalmente un telón de fondo para la acción. Las conclusiones extraíbles de la teoría de los regímenes también facilitan la comprensión del modo en que las instituciones conocidas con el nombre de Estados configuran su «interés nacional» y se desarrolla, en su caso, el proceso de aprendizaje. La teoría sugiere, por ejemplo, que los distintos elementos que forman parte de la administración pública se socializan de distintas formas a través de la interacción sobre cuestiones diferentes. Así, a cada elemento se le asignan competencias y recursos específicos tanto en el interior como en el exterior. Al no concentrarse tanto en el análisis del poder, la teoría de los regímenes asigna a los actores no estatales una función mucho más importante. No obstante, debe tenerse en cuenta que la consideración del poder no ha desaparecido de la teoría de los regímenes: sólo ha cambiado la prioridad del análisis.

Una vez descritas las características principales de esta teoría, es necesario destacar que, aparentemente, las carencias de las normas legitimadas en el ámbito de la pesca internacional sigue siendo un problema, dado el estado de crisis de los recursos mundiales. No obstante, esta interpretación de la situación es errónea. Es más correcto señalar que las normas vigentes no se promulgaron específicamente para la gestión de la pesca en alta mar (y, por supuesto, tampoco para la conservación de las poblaciones de peces): esta actividad se administró de acuerdo con normas en proceso de legitimación en las que no se tuvo en cuenta la importancia o la posibilidad de la sobreexplotación o, sencillamente, se dio prioridad a otras cuestiones. Estas normas reflejaban el predominio de dos órdenes internacionales: el sistema interestatal y el sistema económico internacional.

Por tanto, el marco general en el que se ha gestionado la pesca internacional tiene sus orígenes en la evolución de las normas diseñadas para abordar los conflictos entre Estados. La lenta aproximación a una auténtica gestión pesquera se ha producido principalmente en el contexto de un sistema económico orientado al crecimiento, el desarrollo y la modernización. La pesca en alta mar se regía por normas y principios consistentes en versiones particularizadas de los que regían los órdenes internacionales mencionados y constituían una expresión concreta de sus intenciones (Young 1989: 22). Desde este punto de vista, la gestión de la pesca en alta mar se caracterizaba por las interacciones de actores internacionales clave que podían entrar en conflicto ya que competían por los recursos, no para la administración de su uso. No obstante, es posible que actualmente se desarrolle un auténtico régimen pesquero internacional basado en valores compartidos, principios e intenciones específicamente relacionados con los recursos en cuestión.

2. LA AUSENCIA DE REGIMEN DE LA PESCA EN ALTA MAR

Las estructuras e instituciones que establecieron el marco de la pesca en alta mar –el concepto de soberanía nacional, el marco general del derecho internacional del mar (incluidos los conceptos de aguas territoriales y libertad en alta mar)– fueron generadas por la interacción de los Estados que perseguían la seguridad y el poder. Al consolidarse el sistema internacional de seguridad y disminuir la demanda de la misma de los actores internacionales clave en el período de posguerra, el impacto directo de dichas estructuras e instituciones en una amplia gama de sucesos ordinarios también se redujo, dando lugar a una mayor interacción de otros intereses estatales y a la proliferación de intereses no estatales en la escena internacional. Estos nuevos intereses se referían a cuestiones de bienestar social y competencia económica, pero seguían siendo perseguidos en el marco de las estructuras desarrolladas por razones de seguridad, como los sistemas de alianzas y el derecho marítimo comúnmente aceptado. Es decir, el poder y la seguridad seguían considerándose importantes, aunque esta atención no siempre era evidente.

El desarrollo y la proliferación de intereses ajenos a aquéllos estrictamente relacionados con la seguridad y de otros actores internacionales constituyen factores esenciales del sorprendente aumento de la interacción y el comercio internacionales que ha caracterizado al período de posguerra. Invariablemente, se han producido tensiones entre los actores estatales competentes en materia de seguridad nacional y los conceptos fundamentales para el sistema de seguridad, como la soberanía y la inviolabilidad de las fronteras, por un lado, y el Estado y los actores no estatales interesados en la mejora del bienestar, la igualdad social y las cuestiones medioambientales y el aumento de la «porosidad» del sistema, por el otro. El final de la Guerra Fría y la caída de la Unión Soviética han tenido un efecto fundamental en esta competencia de intereses. Los problemas de seguridad no han desaparecido, pero sus características han cambiado, las principales líneas de tensión se han modificado y el marco de poder en el que tienen lugar diversas actividades, incluida la pesca internacional, ha variado. La importancia de acontecimientos como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 radica en que forman parte de los esfuerzos emprendidos a escala nacional e internacional para ordenar el nuevo temario internacional. Desde este punto de vista, la modificación del derecho marítimo pone de manifiesto un cambio de las prioridades y los intereses nacionales se han hecho posible en parte por la menor importancia relativa del viejo aparato de la seguridad internacional. Los conflictos que afectan a la pesca en alta mar forman parte del proceso de constitución de un régimen en este nuevo contexto internacional.

Estas cuestiones se analizan respecto a tres fases del período de posguerra: 1945 a 1977, 1977 a 1991 y 1991 hasta la actualidad. Se prevé que las cuestiones de seguridad sean más directamente pertinentes al principio del período de posguerra y que sigan siendo importantes, aunque no prioritarias, a lo largo del mismo. Deben verse afectadas por el aumento del peso relativo de otras cuestiones nacionales e internacionales durante el período de estudio. La existencia de un régimen se analizará desde un punto de vista teórico, mediante el estudio de las instituciones y la creación de normas formales que rigen la pesca en alta mar, y práctico, para detectar la presencia de normas informales.

2.1. El fondo de los acontecimientos de 1945 a 1977

El derecho de los Estados a pescar libremente en el mar se desarrolló como parte del concepto general de «libertad de los mares». Aunque los orígenes de este concepto se remontan al *Mare Librum* de Grotius publicado en 1604, von Glahn señala que no fue «materializado» hasta el siglo XIX, cuando los Estados dejaron de reivindicar grandes extensiones de los océanos. La base del concepto consiste en «el común reconocimiento de la conveniencia de evitar que un Estado o grupo de Estados se arroge el derecho legal de impedir que otros miembros de la comunidad de naciones utilicen una determinada zona del mar» (von Glahn 1976: 323).

Como una parte de la libertad de los mares, el derecho a pescar en este medio se desarrolló claramente en el marco general generado con la constitución del sistema interestatal moderno. La libertad de pesca, junto con otras libertades mencionadas, partió fundamentalmente de los compromisos entre Estados celebrados a medida que se establecían el carácter y los límites de la soberanía: constituyó un instrumento de la denegación del derecho de un Estado a extender su soberanía al mar. En la práctica, la pesca marítima representaba tanto un medio como un objeto del prestigio, el conflicto y el poder estatal. Por ejemplo, Innes (1954) ha explicado cómo la actividad pesquera en el noroeste del Atlántico impulsó la colonización de América del Norte y, por tanto, la creación del primer imperio británico y era un parte integrante del triángulo comercial que financió el imperio británico.

La ampliación del poder estatal sobre las costas y la regulación de la pesca en alta mar comenzó a plantearse antes del inicio del presente siglo. Las aguas europeas, sometidas a una fuerte explotación, constituyen un ejemplo. Underdal (1980: 45-7, por ejemplo, describe el Convenio del Mar del Norte de 1882, firmado por Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña y Alemania como «el primer acuerdo internacional global relativo a las normas de conducta en el noreste del Atlántico». Este y otros muchos acuerdos internacionales contribuyeron en general a desarrollar el concepto, entonces en ciernes, de que la libertad de los mares no significa la libertad para hacer cualquier cosa: está limitada por el principio general de que los derechos de otros Estados no deben

conculcarse y, en casos específicos, por la obligación de acatar los acuerdos internacionales que los Estados celebran voluntariamente. En lo que respecta a la pesca en alta mar, estos acuerdos tuvieron el efecto de reducir los conflictos que podrían haberse planteado a causa de las reivindicaciones coincidentes respecto a derechos de pesca efectuadas por los Estados. Aunque estas medidas contribuyeron a la formación de una tendencia a establecer un régimen de la pesca en alta mar, sus propias limitaciones les impidieron constituirlo.

2.1.1. *Derecho y organizaciones internacionales, 1945-1977*

La historia del derecho internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial se ha caracterizado por una ampliación constante y una precisión cada vez mayor. En lo que se refiere a la pesca, aumentó el número de tratados internacionales firmados y de organizaciones pesqueras regionales o de otro tipo establecidas. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación comenzó a ocuparse de la pesca marítima. La creación del Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA) a raíz de la Conferencia de Estocolmo de 1972 constituyó un avance importante. Las tres Conferencias sobre el Derecho del Mar (Ginebra 1958, Ginebra 1960 y Caracas 1974, en la que comenzó el proceso que dio lugar al Convenio sobre el Derecho del Mar de 1982) resultaron fundamentales. Estos acontecimientos representaron pasos hacia la creación de un régimen de gestión del mar, pero no constituyeron regímenes en sí mismos.

En general, la tendencia principal del derecho marítimo internacional en este período consistió en la ampliación de la autoridad estatal sobre las costas y no en la reformulación del concepto específico de libertad de los mares. Esta opción es coherente con la importancia concedida al principio de soberanía en el sistema interestatal. El concepto tradicional de Ley del mar dio lugar a la división de las áreas oceánicas en aguas territoriales, en las que el Estado ribereño ejercía un control total de los recursos, y alta mar, en la que los recursos vivos podían ser explotados por cualquier Estado o por sus ciudadanos. En términos generales, las únicas restricciones en alta mar eran las que se imponían

los Estados de abanderamiento a sí mismos, a pesar de los acuerdos internacionales que hubiesen celebrado con otros Estados (Burke 1994; McDorman 1994). Habitualmente, la franja de aguas territoriales era bastante estrecha, con una anchura de tres millas náuticas.

El primer paso para la ampliación de la autoridad estatal sobre las costas tuvo lugar en 1945 con la Declaración sobre Pesca de Truman, en virtud de la cual se reclamaba, en ciertas circunstancias, el derecho de Estados Unidos a «establecer zonas de conservación explícitamente delimitadas en las que las actividades pesqueras se sometían a la regulación y el control de Estados Unidos». En el marco de la misma política, Estados Unidos hizo pública el mismo día la Declaración sobre la Plataforma Continental, en la que se proclamaba su jurisdicción y control exclusivos sobre los recursos naturales de la misma. México, Chile, Ecuador y Perú actuaron poco después, reclamando su soberanía y jurisdicción sobre todos los recursos naturales del océano, incluidas la plataforma continental y la franja de agua sobre la misma, con una extensión de 200 millas náuticas. Estados Unidos y otros países protestaron contra estas declaraciones (3).

El Convenio sobre el Derecho del Mar de 1958, que entró en vigor en 1962, confirmaba que todas las naciones, ribereñas o no, tienen derecho a un acceso al mar. En cuanto a las actividades aceptadas como parte de la libertad de los mares, se incluyeron la navegación, la pesca, la instalación de cables y oleoductos submarinos y el vuelo sobre aguas internacionales. Cabe destacar que en el Convenio también se reconocía el concepto de zonas contiguas, cuya extensión no podía superar las 12 millas náuticas desde los límites a partir de los que se medían las aguas territoriales, y en las que los Estados podían «ejercer su protección y un

(3) Este apartado se basa en gran medida en el trabajo de Burke (1994). Desde el punto de vista del presente artículo, es interesante señalar que Burke describe la actitud de Estados Unidos respecto a estos Estados latinoamericanos como comprensible en cierta medida, aunque rechazase sus reivindicaciones específicas relativas a la soberanía. No obstante, Burke destaca que esta actitud pareció diluirse más tarde y Estados Unidos comenzó a oponerse a las medidas adoptadas para ampliar la jurisdicción nacional. «Esta tendencia parece haber coincidido con el ejercicio de una influencia mucho mayor sobre la política marítima de Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial por parte de intereses militares, en lo que constituye una situación que permanece en gran medida invariada. En ausencia de estas presiones, es razonable suponer que la ampliación de la jurisdicción pesquera (o, en términos más generales, económica) se habría producido antes de la fecha en que ha tenido lugar en realidad» (Burke 1994:8, fn22).

control preventivo», aunque se denegaban los derechos exclusivos o especiales sobre la pesca en estas zonas. Con todo, varios Estados, incluido Estados Unidos, habían comenzado a establecer unilateralmente zonas contiguas de conservación (von Glahn 1976: 333).

En el Convenio sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del Mar de 1958 se establecieron más limitaciones a las actividades pesqueras en alta mar. Este convenio supone un avance en el reconocimiento de los derechos de los Estados ribereños, ya que la pesca en alta mar se somete a los «intereses y derechos» de estos países. Su adopción no fue generalizada, pero su artículo II, en el que se establece la obligación de los Estados de cooperar entre sí para adoptar las medidas «que sean necesarias para la conservación de los recursos marinos vivos», se considera parte del derecho consuetudinario (Burke 1990). El reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de conservar los recursos marinos vivos y del deber de los Estados de regular las actividades de sus ciudadanos se materializó en la decisión del Tribunal Internacional de Justicia relativa a la guerra pesquera entre Islandia y Gran Bretaña.

Aunque el reconocimiento del deber de los Estados de trabajar en favor de la conservación de los recursos representa un primer paso para dar un contenido positivo al derecho a la no exclusión, los derechos y las obligaciones de los Estados establecidos en estos ejemplos escritos de derecho internacional son demasiado imprecisos para clasificarlos como constitutivos de un régimen de gestión. En segundo lugar, junto al reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de conservar los recursos marinos vivos, se detectó una tendencia creciente de los Estados ribereños a ampliar su jurisdicción sobre dichos recursos, es decir, a poner fin a la condición de anarquía y no a gestionarlos o regularlos.

2.1.2. *Organizaciones pesqueras*

Es razonable pensar que con textos como el Convenio sobre el Derecho del Mar de 1958 se tratase de establecer principios generales y no regímenes de gestión y que la existencia de éstos se determina mejor al estudiar la actividad pesquera regional desarrollada en alta mar. Para

ello, es necesario analizar los tratados y las organizaciones regionales de pesca.

En el período de posguerra se crearon varias organizaciones regionales e internacionales de pesca. La mayor parte de las organizaciones eran regionales respecto a su área de competencia, pero estaban abiertas a la afiliación de cualquier Estado que deseara incorporarse. La Comisión Internacional de Pesca del Atlántico Noroeste (CIPAN), fundada sobre la base de un tratado firmado en 1949, y la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), creada en 1950, constituyen dos de los primeros ejemplos. En los decenios de 1960 y 1970 se establecieron varias comisiones regionales o internacionales. La Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE) se creó en 1963, la Comisión de Pesca para el Atlántico Centro-occidental (COPACO), en 1973, la Comisión Asesora Regional de Pesca para el Atlántico Sudoccidental (CARPAS), en 1961, la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA), en 1969. En una publicación de la FAO se enumeran 22 de estas instituciones (además del Consejo Internacional para la Exploración del Mar, CIEM, un organismo científico fundado en 1902) (Savini 1991).

La investigación preliminar de estas organizaciones regionales pone de manifiesto un bajo nivel general de acuerdo respecto a los objetivos y principios de gestión (los principios y normas que constituyen un régimen internacional), incluso entre los Estados que cuentan con una larga historia de negociaciones, acuerdos y conflictos pesqueros. La experiencia de la regulación y la gestión parece indicar que la creación de normativas ha sido difícil, laboriosa y limitada (Underdal 1980: 52-3). Aunque se establecieron ciertas restricciones al empleo de determinadas artes, al tiempo de actividad y el nivel de explotación, rara vez se adoptaron disposiciones que impusieran limitaciones significativas a las flotas antes de que el recurso en cuestión registrara una caída estrepitosa. En muchos casos, las partes contratantes ejercían su opción de oponerse a las normas con las que no estaban de acuerdo y, en consecuencia, no estaban sometidas a las mismas.

La incapacidad de estas organizaciones para imponer y aplicar decisiones a miembros poco dispuestos a cumplirlos que podían eludir resoluciones no deseadas mediante impugnación ha sido objeto de muchas

críticas. Esta actitud parece escasamente informada: estas organizaciones fueron (y son) instituciones fundamentalmente gubernamentales cuya actividad se centra en las aguas internacionales. Precisamente esta condición otorga a la pesca en alta mar el carácter específico que la aparta de muchos otros casos de gestión de recursos. De hecho, la delegación de los derechos a aplicar y gestionar a estas organizaciones reduce la soberanía, un principio esencial para el sistema interestatal tradicional, y pone en juego varias cuestiones no relacionadas con la pesca. Los Estados deben aceptar y aplicar voluntariamente las disposiciones que afectan a sus ciudadanos o existe la posibilidad de que se conviertan en un refugio para las operaciones ilegales y para la actividad de buques que cambian de pabellón a fin de eludir la normativa aplicable.

El concepto de obligar a los Estados a cumplir lo regulado plantea inevitablemente la cuestión del grado de fuerza que los Estados están dispuestos a ejercer para garantizar el cumplimiento y de si la utilización de la fuerza puede siquiera considerarse como un tipo de gestión. A largo plazo, parece más productivo dar prioridad a los principios de conservación y de gestión y tratar de lograr un consenso. Los esfuerzos, en gran parte ineficaces, de las organizaciones regionales de pesca para conseguir el establecimiento de regímenes de gestión en este período formaron parte del proceso, a menudo prolongado, iniciado con el objetivo de alcanzar un consenso en la escena internacional.

2.1.3. *Práctica*

La verdadera prueba de la existencia de un régimen internacional consistiría en la constatación del funcionamiento de las normas e instituciones que apoyan valores específicos relacionados con la gestión de los recursos, en este caso, la conservación de las poblaciones de peces y, por tanto, la sostenibilidad de la pesca. Las estadísticas agregadas y los casos concretos estudiados ponen de manifiesto que dichos valores no se han incorporado en el comportamiento de los Estados. Aunque éstos han expresado con frecuencia el deseo de estabilizar la pesca a escala internacional, rara vez han tomado medidas específicas en este período para conseguirlo.

La suma de todas las capturas efectuadas a escala mundial, muestran un aumento de los totales en todo el período de posguerra, especialmente acusado en los decenios de 1950 y 1960. Los mayores aumentos proporcionales tuvieron lugar lejos del norte del Atlántico, sobre todo en el sudeste y el noroeste del Pacífico (FAO 1993). El noreste del Atlántico registró graves casos de sobreexplotación, como el de las poblaciones de arenque del área atlántica de Escandinavia y del mar del Norte. El aumento y la caída de la pesca del boquerón en Perú en el decenio de 1960 constituyen otro de los ejemplos más citados de este período (Coull 1993).

No parece necesario extenderse para probar que la conservación de las poblaciones de peces no fue el principio operativo que guió la actividad pesquera en alta mar entre 1945 y 1978, aunque resulta evidente que la importancia concedida al mismo aumentó durante el período. Lo que realmente importa es saber si existió algún principio rector y, en tal caso, cuál.

En este artículo se plantea la hipótesis de que la pesca en alta mar se «gestionó» como un elemento integrado en los sistemas interestatal y económico mundiales. Desde la perspectiva de la economía mundial, la pesca en alta mar constituía una actividad económica que debía gestionarse. La consolidación de esta forma de considerar los regímenes de gestión de la pesca ha tenido consecuencias importantes. En primer lugar, la protección del acceso de un Estado a la actividad pesquera en el mar podía repercutir en el alcance de su soberanía. Así, al menos en algunos casos, la defensa de los derechos de pesca y la presencia de los ciudadanos de un Estado estaban más relacionados con la política interestatal que con la actividad pesquera en sí misma. Las guerras del bacalao entre Islandia y el Reino Unido (1958, 1972-1973, 1975-1976) se debieron tanto a una defensa de la economía y el modo de vida islandeses como a la obligación del Reino Unido de defender a sus ciudadanos y, por tanto, su prestigio, así como a cuestiones de pesca. Es significativa la prontitud con que Islandia involucró a la OTAN en el conflicto, situando a los aliados en la posición de elegir entre los principios del derecho internacional y las cuestiones de seguridad. Un ejemplo menos extremo es el de la defensa por parte de Estados Unidos de su postura respecto a cuestiones generales del derecho del mar, basada en el apoyo

al derecho de los pescadores a ejercer su actividad en ciertas zonas en conflicto (a través de la Ley de protección a los pescadores, en virtud de la cual se compensaba a éstos por las pérdidas sufridas en dichas zonas).

En segundo lugar, cuando los Estados separaron específicamente la pesca de las cuestiones de soberanía, ésta pasó a ser sencillamente una rama más de la actividad económica en la que podía canalizarse la capacidad productiva de los ciudadanos. El desarrollo de la pesca en alta mar formó parte en muchos casos de la estrategia general de desarrollo puesta en práctica por los Estados después de la Segunda Guerra Mundial y está escasamente relacionado con la actividad pesquera como tal. Este hecho significaría que los enfoques basados en el recurso, sus características y las normas que rigen su explotación (como el régimen de propiedad) no son apropiados para este período.

La investigación futura en esta área se centrará en el lugar ocupado por la pesca en alta mar en el marco de las estrategias nacionales de desarrollo de cada Estado. Ciertos ejemplos ponen de manifiesto la utilidad de este enfoque: a principios del decenio de 1950, el gobierno laborista de Noruega puso en práctica un plan de desarrollo del norte de Noruega, una zona considerada subdesarrollada y poco competitiva. Un componente clave del plan era la racionalización de la pesca del bacalao a través de la utilización de barcos más grandes y de una tecnología mejor y el desarrollo de nuevos productos (Nordhaug 1992: 47) (4). El crecimiento de las economías de Islandia y de las Islas Faroe se basó en un sector pesquero altamente capitalizado y caracterizado por el ejercicio de la actividad en áreas remotas. La expansión de la pesca no tradicional de Groenlandia formó parte de una estrategia de desarrollo fomentada por el Gobierno danés en el decenio de 1960. En general, la industria de la harina de pescado creada aportó insumos necesarios para la industria avícola.

Otro ámbito de investigación es el relacionado con el análisis de las características de los buques que pescan en alta mar. Se trata de comprobar si tienden a ser buques propiedad de grandes empresas privadas, sobre todo si constituyen sólo una parte de las inversiones efectuadas

(4) En general, la política noruega respecto al norte del país ha dependido en gran medida de la división administrativa nacional y de las cuestiones de seguridad nacional.

por dichas empresas, si los buques que operan en alta mar recibían fuertes subvenciones estatales y si el sector pesquero ejercía una influencia considerable sobre las decisiones adoptadas por las autoridades competentes (por ejemplo, ministerios de pesca) a escala nacional. En lo que respecta al «oeste», considero que, movidos por la lógica de las pérdidas y las ganancias y la necesidad de recuperar las inversiones, las entidades responsables pasaron por alto las características propias del recurso hasta que la sobreexplotación comenzó a reducir los beneficios. El estudio del sistema soviético exige un enfoque específico, pero una lógica similar: ¿en qué contexto social se adoptaron las decisiones estatales relativas a la pesca?

Por último, es necesario señalar que la gestión efectiva de la pesca requiere la disposición de un número suficiente de datos sobre los recursos. Esta información era escasa en muchos casos en lo que se refiere a poblaciones específicas. La gestión de múltiples especies, un enfoque más global con el que se trata de tener en cuenta las relaciones entre especies, no se desarrolló. La falta de datos redujo en gran medida la fiabilidad y certidumbre de las evaluaciones científicas. Si existe incertidumbre, resulta difícil alcanzar un consenso político entre Estados respecto a la necesidad de adoptar medidas drásticas que perjudiquen a los agentes nacionales a corto plazo. Peter Haas (1991) ha demostrado la importancia que puede tener el acuerdo de una comunidad científica para convencer a los gobiernos de que adopten decisiones poco populares.

2.2. 1977-1991

Se supuso que la adopción generalizada de las zonas económicas exclusivas (ZEE) de 200 millas náuticas conseguiría que el 90% de la actividad pesquera en el mar se desarrollase dentro de las aguas jurisdiccionales de los Estados. Las ZEE comenzaron a aplicarse a raíz del acuerdo general al respecto logrado en la tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar. Aunque el Convenio no entró oficialmente en vigor entre 1977 y 1991, sus disposiciones relativas a la pesca se aceptaron por la mayoría de las partes como fuente de derecho. Cabe señalar varias cuestiones significativas en este período.

A pesar de las ampliaciones de las ZEE, la pesca en alta mar siguió siendo importante. De hecho, aumentó el peso relativo de la pesca en mar abierto debido al desplazamiento de los buques para evitar las zonas económicas exclusivas. En última instancia, esta tendencia colocó a la pesca de poblaciones limítrofes y altamente migratorias (que pueden encontrarse tanto en aguas nacionales, como internacionales) en un lugar prioritario. La ballena (5), el atún, el calamar, el salmón, el tiburón, el jurel, la tortuga de mar y el abadejo de Alaska son algunas de las especies importantes que se han pescado en las áreas no comprendidas en las ZEE (6).

El período 1977-1991 fue una época importante de transición en el sistema interestatal. Al principio del mismo, se recrudeció la guerra fría debido a la invasión de Afganistán por la Unión Soviética. No obstante, la tensión se redujo considerablemente en los últimos años. Es posible que el «final» de la guerra fría haya coincidido con la caída del muro de Berlín en 1989. Varias políticas internacionales de pesca seguidas por Estados Unidos en esa época ponen de manifiesto la importancia de las cuestiones no relacionadas con esta actividad para decidir la política pesquera. La Ley de conservación y de gestión de la pesca (FMCA) de Estados Unidos se diseñó en parte para «americanizar» las actividades pesqueras realizadas en la nueva ZEE de este país. El presidente Carter prohibió a los buques soviéticos pescar en la ZEE de Estados Unidos de 1980 a 1984 como respuesta a la invasión de Afganistán. Lo mismo ocurrió en otros lugares. Los Estados del Tercer Mundo que apoyaron la creación de las ZEE de 200 millas náuticas pretendían con esta medida hacerse cargo de su desarrollo económico tomando el control de la pesca en sus costas y mejorar su prestigio nacional. Cabe señalar en este

(5) La Comisión Ballenera Internacional (CBI) prohibió temporalmente la caza de ballenas en 1986. No obstante esta actividad siguió ejerciéndose con posterioridad a dicha fecha, con carácter científico, aparentemente con fines de investigación y autóctono, aprobadas por la CBI y la comercial, por los Estados que formularon objeciones a la resolución de la CBI y los que no pertenecen a ésta. Algunas ballenas han sido y siguen siendo cazadas como captura accesoria. La moratoria de la CBI sigue en vigor, aunque Islandia ha abandonado la organización y Noruega ha decidido volver a conceder permisos para capturar ballenas minke.

(6) En el Convenio sobre Derecho del Mar de 1982 se refieren diversos tipos de recursos marinos vivos presentes en aguas internacionales en algún momento de sus vidas: anadromos, catadromos, sedentarios, especies altamente migratorias, poblaciones limítrofes y mamíferos marinos. Entre los casos más famosos, se considera que el atún es una especie altamente migratoria, el salmón, una especie anadroma y que el bacalao forma poblaciones limítrofes.

sentido que, en 1981 y de nuevo en 1984, el «Gobierno de Namibia» intentó establecer una ZEE de 200 millas náuticas que abarcaba aguas en las que pescaban buques de unos 16 Estados ribereños lejanos a dicho país. Estos intentos fueron ignorados en general por la comunidad internacional ya que este «gobierno» era una creación de Sudáfrica y sólo era reconocido por una minoría de Estados (Meltzer 1994: 294).

Así como los factores no relacionados con la gestión de la pesca habían influido en las decisiones relativas a la misma, los cambios del entorno interestatal dieron lugar también a la consecución de ciertos avances en este ámbito. Por ejemplo, el discurso de Gorbachov en Murmansk marcó el comienzo de una mejora general de las relaciones este-oeste en el Artico que permitió el desarrollo de una mayor cooperación entre la Unión Soviética y Noruega en materia de pesca (7). Dado el importante papel desempeñado por la Unión Soviética en lo que respecta a la pesca en aguas remotas en el período de posguerra, era fundamental establecer las condiciones que contribuyeran a perfeccionar el control efectivo de la flota soviética.

Aparte de la importancia cada vez mayor concedida a los usos alternativos de la plataforma continental (extracción de petróleo y minería en el fondo marino), es obvio que la creación de las ZEE de 200 millas náuticas obedeció no sólo a la gestión de la pesca en sí misma. Parece claro que el temor cada vez más acentuado a la sobreexplotación de los recursos pesqueros marinos constituyó un factor destacado. No obstante, parece igualmente evidente que los Estados estaban interesados exclusivamente en que la explotación de dichos recursos pasase a beneficiar a sus propios ciudadanos. Por tanto, cabe plantearse si la adopción de las ZEE alteró la pauta de la actividad pesquera o simplemente la nacionali-

(7) Las exportaciones rusas de bacalao a las industrias noruegas de transformación aumentaron fuertemente, pasando de menos de 10.000 toneladas (peso aproximado) a casi 94.000 en 1992 (Hønneland 1994:50). La gestión pesquera noruega-rusa se lleva a cabo a través de la Comisión Mixta Noruega-Rusa de Pesca (anteriormente, Comisión Mixta Soviético-Noruega de Pesca), creada mediante el acuerdo bilateral de 1975. Dado el actual conflicto entre Noruega e Islandia respecto a la pesca de bacalao practicada por este país en el «loophole» del mar de Barents, cabe señalar que la gestión de la población de bacalao en cuestión corresponde a la Comisión Mixta. No se pretende sobrevalorar la dimensión de los cambios: la Unión Soviética y Noruega ya colaboraban antes del final de la guerra fría, quizá por su interés común en la salud de las poblaciones, pero quizá también para evitar la existencia de conflictos en un área estratégica especialmente sensible (véase Fløistad 1991).

dad de los pescadores. ¿Qué consiguieron los Estados por permitir el acceso a sus zonas? ¿Qué tipo de tasas se impusieron y cómo influyeron éstas en los planes de desarrollo? Canadá, por ejemplo, concedió el acceso a sus áreas de pesca a cambio de la obtención de acceso a mercados externos (Miles y Burke 1989: 344). Estos intereses no tienen que entrar necesariamente en conflicto con la gestión de recursos, pero es fácil que entren.

A medida que los aspectos de seguridad más apremiantes fueron perdiendo importancia a lo largo del decenio de 1980, otras cuestiones de desarrollo comenzaron a considerarse prioritarias. El progresivo debilitamiento político y económico del bloque socialista y otros países de la misma orientación ideológica (e incluso de los Estados del bienestar nórdicos) indica el fortalecimiento de la ética capitalista y el impulso de la competencia a escala internacional. La competitividad se convirtió en la consigna de finales del decenio de 1980. El liberalismo económico latente perdió terreno frente a una nueva versión más tosca. Es poco probable que la pesca marítima no resultara afectada por este cambio.

Con todo, el triunfo emergente de la ética capitalista vino acompañado de un interés cada vez mayor por el medio ambiente que, al menos, la ponía en cuestión. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 1972 constituyó un hito significativo, ya que marcó el principio de la consideración del medio ambiente en la agenda internacional y dio lugar a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA), encargado de desarrollar el trabajo. La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland) impulsó este proceso mediante la difusión del concepto de «desarrollo sostenible» en su informe de 1987. Se planteó una amplia gama de cuestiones medioambientales: el efecto invernadero, el agujero de la capa de ozono y la destrucción de la selva húmeda dieron lugar a la consideración de la posibilidad de una destrucción global a una escala previamente reservada a la guerra nuclear.

Por último, la tecnología y la ciencia siguieron transformando la industria, las comunicaciones y la propia esencia del poder. Favorecieron la competencia, pero también confirmaron rotundamente algunos de los temores de un movimiento ecologista cada vez más pujante que comenzó a organizarse a escala transnacional.

2.2.1. *Derecho internacional*

Lógicamente, el Convenio sobre el Derecho del Mar (CDM) de 1982 reflejó el carácter cambiante del contexto internacional. En el CDM se tuvo en cuenta el aumento del interés por los recursos en sí mismos mediante la adopción del principio de «conservación», pero siguió concediéndose mayor prioridad a los derechos de los Estados que a la gestión positiva de los deberes de éstos. Incluso las obligaciones de los Estados que llevaban a cabo actividades pesqueras en alta mar se referían principalmente a los Estados ribereños y no a los recursos. Este convenio siguió constituyendo un instrumento para la resolución de conflictos y no para la gestión de recursos.

En general, aunque el CDM no entró formalmente en vigor en este período, se consideró que las partes del mismo relativas a la pesca reflejaban el derecho internacional consuetudinario. Las cuestiones destacables relativas a este convenio consisten en la gran ampliación de los derechos de los Estados ribereños (se les concedió el poder de decidir el modo en que debían explotarse los recursos marinos vivos en sus zonas), la reducción de la libertad de los Estados respecto a la pesca en alta mar (se les impuso la obligación de cooperar con los Estados ribereños en lo que se refiere a la pesca de bancos compartidos y especies anadromas (Burke 1990: 319) y se consolidaron los aspectos de conservación y medio ambiente. Burke señala que «en las Partes V y VII se establece inequívocamente la imposibilidad de que la pesca en alta mar de poblaciones limítrofes siga llevándose a cabo sin tener en cuenta los derechos, deberes e intereses del Estado costero afectado en cada caso». No obstante, también indica que los principios considerados en el CDM de las NU son imprecisos, tienen un carácter general y adolecen de una «falta de directrices específicas en contextos concretos».

Las medidas adoptadas por Estados Unidos en lo que se refiere a la pesca con redes de deriva de grandes especies pelágicas en alta mar son importantes en este contexto, tanto por el legado constituido por los posteriores acuerdos con Japón, Taiwan y Corea del Sur como por los acuerdos de las NU relativos a la utilización de ese tipo de artes. Influído por organizaciones ecologistas que, a su vez, contaban con el apoyo del Congreso materializado en la adopción de normas y la celebración

de audiencias, Estados Unidos presionó a Japón, Taiwan y Corea del Sur para llegar a acuerdos diseñados para controlar la pesca y realizar investigaciones científicas de su impacto en la vida marina, sobre todo en lo que respecta a los mamíferos marinos. En virtud de las disposiciones de la Enmienda Pelly a la Ley de protección de los pescadores, el Departamento de Comercio de Estados Unidos amenazó con certificar y, en algunos casos, certificó las actividades de estos países para obligarles a celebrar los acuerdos (las certificaciones aumentaban la posibilidad de imponer sanciones económicas). Los datos obtenidos al realizar los controles resultaron suficientemente convincentes para presionarles y conseguir que dejaran de pescar. Estados Unidos también presionó a otros Estados para que modificasen sus prácticas pesqueras en el mar en lo que respecta a las capturas accesorias de mamíferos marinos producidas en la pesca del atún y del camarón en el Pacífico. Estados Unidos no recurrió a la imposición de sanciones económicas en el caso de la utilización de redes de deriva, pero ha prohibido la importación de atún procedente de países que no cumplen los requisitos establecidos por aquél país respecto a las capturas accesorias de delfines.

Cabe destacar varios aspectos relacionados con esta cuestión. En primer lugar, los acuerdos sobre redes de deriva parecen representar una importante ampliación de las prerrogativas de los Estados ribereños. En segundo lugar, la manifiesta disposición de Estados Unidos a llegar a la imposición de sanciones económicas aumentó significativamente la sensibilización respecto al problema y dio lugar a la intervención de actores gubernamentales en cuestiones muy alejadas del ámbito de la pesca. En tercer lugar parece claro que la distensión general del clima de seguridad internacional ha desempeñado un papel importante en la amenaza efectuada por Estados Unidos respecto a la fijación de sanciones comerciales relativas a cuestiones de pesca: no parece probable que tales amenazas contra países como Corea del Sur, Japón y Taiwan hubiesen resultado creíbles en el apogeo de la guerra fría.

Las resoluciones de las NU sobre pesca con redes de deriva son interesantes, porque asignan la responsabilidad relativa a la demostración de la bondad de este tipo de artes a los Estados que las utilizan y no obligan a Estados Unidos u otros Estados que las combaten a probar su carácter destructivo. La adopción de esta postura parece indicar, a su vez una

aceptación cada vez más general del principio de tener en cuenta la buena salud del recurso, lo que constituye un paso más en el abandono de un tipo de gestión de la pesca estrictamente basada en los efectos sobre los que la practican. Es necesario señalar que las resoluciones de las NU carecen de fuerza de ley en el marco del derecho internacional.

2.2.2. Organizaciones pesqueras regionales e internacionales

El (nuevo) establecimiento de las ZEE redujo drásticamente el área de jurisdicción (alta mar) de organizaciones como la CIPAN y la CPANE. No obstante, estas dos instituciones se transformaron poco tiempo después en la Comisión de Pesca del Atlántico Noroeste (equivalente a la CIPAN sin la presencia de Estados Unidos) y la CPANE (II). Estas y otras organizaciones fueron rediseñadas o creadas al comprobar que el CDM no resolvía ciertos problemas, sobre todo relacionados con las poblaciones limítrofes. Estas dificultades potenciales fueron concretándose a lo largo del decenio de 1980 con el aumento de la actividad pesquera en aguas internacionales. En 1989, los conflictos más importantes tenían lugar en el noroeste del Atlántico (el área de la NAFO, especies de fondo), la región centro-oriental del Pacífico (el área de la CIAT (8), atún/delfín), el sudoeste del Atlántico [el área de la CPPS (9), jurel, sardina española, merlán azul] y el nordeste del Pacífico y el mar de Bering (Doughnut Hole, carbonero) (Miles y Burke 1989).

En el decenio de 1980, se emprendieron nuevas iniciativas en el seno de estas organizaciones para adoptar mejores técnicas de gestión. No obstante, el debate previo a su aplicación se vio dificultado por el desacuerdo en cuanto a los principios que debían regir dicha gestión y la incertidumbre sobre el estado de explotación de las poblaciones. Asimismo, se planteó el problema del acceso de nuevos agentes a lo que seguían siendo, después de todo, aguas internacionales. La política de las superpotencias también tuvo su importancia al respecto: Miles y Burke (1989) señalan que, aunque Estados Unidos y la Unión Soviética lograron un cierto grado

(8) Comisión Interamericana del Atún Tropical.

(9) Comisión Permanente del Pacífico Sur.

de cooperación en lo relativo a la región central del mar de Bering, ambos países tuvieron que cuidarse de que los enfoques que adoptaban respecto a la resolución de los problemas no deterioraran el delicado equilibrio establecido por el CDM, que servía además a otros fines ajenos a la pesca.

Es necesario tener en cuenta varios factores. En primer lugar, del funcionamiento de estas organizaciones podía deducirse claramente que el acceso a regiones amplias de lo que anteriormente se había considerado alta mar había dejado de ser libre. Ni una relativa proximidad ni el desarrollo de una actividad pesquera no muy lejana en el tiempo le dieron a Estados Unidos una mayor legitimidad que la de otros miembros en el momento en que este país consideró seriamente la posibilidad de incorporarse a la NAFO a principios del decenio de 1990. Se ejerció una mayor presión sobre los países de banderas de conveniencia para que controlaran activamente las acciones de sus flotas. En segundo lugar, se ejerció una mayor presión sobre los Estados para que establecieran acuerdos y los cumplieran. En tercer lugar, la biología experimentó un importante avance en el período: estas mejoras y la evidente mengua de las poblaciones de peces fundamentales aumentaron la importancia de los científicos.

La caza de ballenas constituye un caso significativo y merece una atención más amplia de la que puede dársele aquí. Para abreviar, cabe señalar que la adopción de la moratoria en 1982, que debía entrar en vigor en 1986, llegó en un momento en el que la rentabilidad de la caza comercial de ballenas había descendido drásticamente en el caso de la mayoría de los participantes. La historia de la regulación de esta actividad parece consistir en una sucesión de iniciativas emprendidas a escala internacional para reglamentar sus aspectos comerciales y no la gestión de los recursos (García y Majkowski 1990: 37). Hasta que un gran número de poblaciones (principalmente de grandes ballenas) no alcanzaron niveles peligrosamente bajos, las medidas significativas adoptadas al respecto fueron escasas (10). Aunque la moratoria se promulgó a

(10) La caza de ballenas es otra cuestión que suscitó las amenazas de Estados Unidos respecto a la imposición de sanciones económicas: tanto Japón y Noruega como la Unión Soviética fueron apercibidas pero no sancionadas. Es interesante señalar en este contexto que el efecto del apercibimiento y las posibles sanciones sobre la relación mantenida por Noruega y Estados Unidos en el seno de la OTAN fue tenida en cuenta por el Gobierno de este país al sopesar la adopción de estas medidas. Peterson (1992: 181) señala que Noruega alegó dicha relación en las negociaciones.

causa de una interpretación errónea generalizada según la cual, todas las poblaciones de ballenas se encontraban en situación de extremo peligro, oficialmente, se diseñó para permitir la realización de una evaluación científica de dichas poblaciones. En definitiva, la moratoria se concibió y aceptó formalmente como un paso hacia la aplicación de una verdadera gestión de las poblaciones.

2.2.3. *Práctica en alta mar*

Es posible que las capturas mundiales de peces marinos hayan alcanzado su valor máximo en 1989. En general, las poblaciones marinas fueron sobreexplotadas o se encontraban completamente agotadas hacia el final del período, pero la flota de altura (comprendida por los buques de tonelaje de registro bruto (TRB) superior a 500 y sus buques de apoyo) siguió aumentando entre 1977 y 1991, pasando de 11,3 millones de TRB en 1975 a 15,2 en 1991. El mayor crecimiento de la actividad pesquera en alta mar se produjo en el Pacífico, donde el decenio de 1980 marcó la aparición de China como la mayor nación pesquera del mundo (4,9 Tm desembarcadas en 1982 frente a 13,1 en 1991). Asimismo, otros Estados mantuvieron o ampliaron sus flotas en aguas remotas a lo largo de todo el período. La flota de Europa Occidental (comunitarios y no comunitarios) pasó de 783 buques y 715.300 TRB en 1978 a 857 buques y 933.100 TRB en 1991 (NMFS 1993: 35, 38, 39). El agotamiento de las poblaciones de peces y el desplazamiento de los buques dio lugar al traslado de éstos de un océano a otro. El cambio de pabellón para evitar el aumento de la regulación por parte de los Estados de abanderamiento también constituye un factor significativo.

En resumen, aunque la creación de las ZEE puede haber sido provocado en parte por el temor a un aumento de la presión sobre las poblaciones de peces, parecen haberse producido escasos cambios perceptibles en el comportamiento de los Estados en lo que se refiere a los recursos marinos vivos. De hecho, muchas de las especies más explotadas se encuentran fundamentalmente en las ZEE. Gran parte de la responsabilidad corresponde a los Estados ribereños, aunque el nivel de pesca de poblaciones limítrofes fuese considerable en las áreas inmediatas al lí-

mite de dichas zonas. La cuestión clave a este respecto consiste en conocer el papel que desempeña la pesca en las estrategias de desarrollo económico y la interrelación entre las estrategias nacionales de gestión y las internacionales de pesca.

2.3. De 1991 a la actualidad

El aspecto más destacado de la pesca marítima en el período posterior a 1991 consiste en su situación generalizada de crisis, resultado de tendencias manifestadas en el período anterior. Los conflictos entre aliados de la OTAN se multiplican en el norte del Atlántico, como demuestran el lanzamiento por parte de Noruega de «granadas frías» a un buque pesquero de propiedad islandesa pero registrado en Belize y la confiscación por parte de Canadá de buques españoles fuera de la zona económica canadiense (11). 1994 se caracterizó por una escalada de la tensión de la que dan fe los conflictos entre los pescadores españoles, franceses y británicos en el Golfo de Vizcaya. La actitud de Islandia ha sido tan firme en cuanto a la defensa de su derecho a pescar en aguas que considera internacionales como lo fue anteriormente para insistir en que los pescadores británicos no tenían derecho a desarrollar su actividad en aguas que reivindicaba unilateralmente.

No obstante, el rasgo que define este período consiste en un acontecimiento no relacionado directamente con la pesca: la caída de la Unión Soviética y la conclusión definitiva de la guerra fría. Obviamente, este

(11) Meltzer (1994) identifica los siguientes problemas relativos a las poblaciones limítrofes: 1) Chile, Colombia, Perú y Ecuador en el sudeste del Pacífico, sobre todo en lo que respecta al jurel; 2) la plataforma de Patagonia frente a las costas de Argentina, con 12 especies limítrofes, de las que la merluza, el merlán y el calamar *Illex argentinus* son las más importantes en cuanto a volumen y valor total; 3) la región central oriental del Atlántico, al oeste de Africa, respecto al jurel africano; 4) Islandia, Noruega y Dinamarca en el noreste del Atlántico (bacalao en el Loophole y los bancos de arenques en el Doughnut Hole atlántico, conocido popularmente en Noruega como el mar de Loop); 5) Estados Unidos y Rusia, respecto al abadejo de Alaska en el «Doughnut Hole» del mar de Bering; 6) Peanut Hole en el mar de Okhotsk, sobre todo respecto al abadejo, el arenque y el lenguado; 7) ciertas zonas del Grand Banks y del cabo Flamenco, al noreste de Canadá, respecto al bacalao y otras especies de fondo; y 8) un problema potencial con el cacho y el snoek (y una especie altamente migratoria, el atún) frente a la costa de Namibia. Las especies altamente migratorias también plantean problemas importantes, sobre todo las diferentes variedades de atún en el sur del Pacífico y en los océanos Atlántico e Indico.

último suceso no significó el final de los conflictos o las guerras internacionales, pero ha alterado las principales líneas de tensión y modifica su contenido ideológico. En palabras de Bruce Russett (1993:4) «el conflicto ideológico terminó con el fin del comunismo y la confrontación bipolar acabó con la disolución del sistema de alianzas soviético y de la propia Unión Soviética. Dados los cambios revolucionarios experimentados tanto por el sistema mundial como por los Estados que lo componen, las bases anteriores sobre las que evaluar el carácter de las relaciones internacionales también han dejado de ser válidas».

Puede pensarse que, aunque el conflicto sigue constituyendo un factor importante de la sociedad internacional (y con él, el interés de los Estados por la seguridad) la naturaleza de los Estados y el modo en que interactúan experimentan una transformación fundamental. El Estado resulta cada vez más permeable y débil en las relaciones con otros actores. La aceptación general de que los problemas medioambientales representan un peligro real y actual da lugar a un cambio de los intereses estatales a medida que evolucionan las estructuras administrativas para abordar nuevas cuestiones y al reconocimiento de que, en lo que se refiere a muchos tipos distintos de problemas, las fronteras nacionales no ofrecen protección ni definen un área en la que puedan adoptarse medidas efectivas por un solo Estado que actúa unilateralmente. Durante años se ha admitido comúnmente la gravedad de gran parte de esos problemas (sobre todo los medioambientales y otros afines): lo que ha cambiado es su importancia relativa y la sensibilidad de los Estados al respecto tras el final de la guerra fría.

Por último, cabe señalar que un cambio ideológico ha acompañado a esta transición. En un momento en el que el modelo democrático-capitalista parece haber «ganado» la guerra fría, puede haber surgido una nueva antítesis. La cuestión relativa al modo en que puede y debe tener lugar el desarrollo económico sigue ocupando el centro del debate, pero, actualmente, las críticas al modo de producción capitalista, competitivo y orientado al crecimiento (productivismo) se caracterizan por un matiz significativamente «verde». Hoy, la gran división ideológica puede consistir en la sensibilización cada vez mayor respecto a los riesgos que plantea el crecimiento de la población y la destrucción del medio ambiente en el «sur» (donde se encuentra las selvas húmedas más amplias

y la mayor biodiversidad) frente a la sensación igualmente creciente de que un «norte» industrializado y excesivamente consumista constituye el mayor peligro mientras intente imponer límites al desarrollo que condenarían a la mayor parte de la población mundial a una situación permanente de pobreza. Aunque esta división constituye fundamentalmente una línea de tensión «norte-sur», también describe las tensiones existentes dentro del «norte» y del «sur». A pesar del limitado efecto que pueden tener conceptos como el de «desarrollo sostenible» sobre la formulación de políticas en los países industrializados, su misma popularidad (su acceso al debate político en el norte) significa que algo esencial está sucediendo.

2.3.1. *Derecho internacional*

En la primera mitad del decenio de 1990 se han logrado avances importantes en el ámbito del derecho internacional. La FAO ha concluido el «Acuerdo para fomentar el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y gestión por parte de los buques pesqueros en alta mar». Este acuerdo apoya las actividades de las organizaciones pesqueras regionales e internacionales instando a los no miembros a incorporarse o a cooperar con las mismas y a todos los Estados a ejercer una jurisdicción efectiva sobre los buques que operen bajo su pabellón. El acuerdo forme parte del Código de Conducta para una Pesca Responsable de la FAO. El Código de la FAO se basa en el CDM de 1982, la Declaración de Cancún de 1992, la Declaración de Río de 1992, las disposiciones de la Agenda 21 de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, las conclusiones y recomendaciones de la Consulta Técnica de la FAO sobre Pesca Marítima y la estrategia avalada por la Conferencia Mundial sobre Gestión y Desarrollo de la Pesca de la FAO de 1984.

Lo más importante es el nuevo «Acuerdo para la Aplicación de las Disposiciones del Convenio de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 Relativas a la Conservación y la Gestión de las Poblaciones Limítrofes y las Especies Altamente Migratorias» de las NU que ahora está abierto para firmar. Se basa en el CDM de 1982 y responde a los problemas planteados en el capítulo 17 de la agenda 21 (gestión ina-

deuada y sobreexplotación de un gran número de recursos marinos, actividades pesqueras no reguladas, exceso de capitalización, tamaño excesivo de las flotas, utilización de banderas de conveniencia para evitar los controles, aplicación de artes insuficientemente selectivas, bases de datos poco fiables y escasa cooperación entre Estados).

Estos acuerdos se aproximan más que otras formulaciones anteriores, quizás tanto como resulta posible en este tipo de documentos generales, a la especificación de objetivos de gestión (véase el artículo 5 del anexo 2 (12) a la propuesta de las NU y el artículo 5 del Código de la FAO). Colectivamente, amplían las restricciones a la libertad de pesca en alta mar y constituyen un paso adelante en el desarrollo de principios diseñados para la gestión de la actividad pesquera y no en la aplicación de principios adecuados para la resolución de conflictos de intereses entre Estados.

Obviamente, la adopción de los documentos de las NU y de la FAO representará un gran avance en la gestión de la pesca en alta mar. Marcan, en teoría, el desarrollo de un régimen de gestión pesquera propiamente dicho. Asimismo, imponen mayores limitaciones a la libertad de los Estados en alta mar y quizá también de los Estados ribereños en sus ZEE. El nivel de compromiso, control y seguimiento (incluso el grado de interés por los recursos) necesario parece imposible de alcanzar en el marco de un sistema de Estados nación estrictamente centrado en la protección de la soberanía nacional y del mar, a la que se había concedido prioridad en la guerra fría debido al desarrollo de flotas de submarinos nucleares.

(12) En el anexo 2 se enumeran 7 «Directrices para la aplicación de puntos de referencia preventivos respecto a la conservación y la gestión de poblaciones transzonales y especies altamente migratorias» y se insta al desarrollo de estos «puntos de referencia precautorios» (un valor estimado obtenido a través de un procedimiento científico convenido que corresponde al Estado del recurso y de la actividad pesquera) y a la adopción de estrategias de gestión «destinadas a mantener o recuperar las poblaciones de especies objeto de capturas y, en caso necesario, de especies asociadas o dependientes, para alcanzar un nivel coherente con los puntos de referencia preventivos anteriormente acordados. Estos puntos se utilizarán para fomentar las acciones de gestión y conservación previamente convenidas. Las estrategias de gestión deben comprender medidas que puedan aplicarse cuando se llegue a niveles próximos a los correspondientes a dichos puntos». En el anexo se establece la adopción de un rendimiento máximo sostenible (RMS) como un tope para las poblaciones que no superan ese nivel y como un objetivo de recuperación para las especies sobreexplotadas.

Aunque alta mar pueda calificarse como un lugar donde sigue resultando difícil aplicar un régimen de gestión efectivo, también parece razonable considerar la importancia de este medio para el ejercicio de presión sobre los Estados ribereños a fin de que éstos establezcan mejores regímenes de gestión en sus ZEE. La obligación de los Estados que desarrollan actividades pesqueras en alta mar de cooperar con los Estados ribereños en cuestiones de gestión implica que éstos disponen de planes al respecto suficientemente razonables para fomentar su cumplimiento por parte de las flotas de altura. Suele argüirse que las actividades realizadas fuera de las ZEE repercuten en las medidas de conservación aplicadas en las mismas: a menudo se olvida que la presión ejercida por estas regiones puede obligar a los Estados ribereños a poner en práctica regímenes de gestión. Teniendo en cuenta los resultados de estos regímenes hasta la fecha, esta posibilidad puede constituir de por sí un logro significativo.

2.3.2. Organizaciones regionales e internacionales

En los últimos decenios, las organizaciones pesqueras regionales e internacionales han ido acumulando lentamente registros de agentes participantes en actividades pesqueras como una forma de documentar los derechos «históricos» de pesca en determinadas áreas. Los Estados no miembros que ejercían la pesca en dichas áreas han sido objeto de presiones cada vez mayores por partes de las organizaciones para incorporarse a las mismas y, así, someterse en cierta medida a sus regímenes de gestión o, con mayor preferencia, a abandonar las áreas. En su condición de foros en los que se coordinan las acciones de los Estados en alta mar, las organizaciones pesqueras regionales e internacionales han constituido un punto de apoyo para la adopción de un sentido cada vez mayor de «propiedad» de estas aguas. Aunque las relaciones de los miembros se han caracterizado por el conflicto, la mayoría de éstos se han mostrado de acuerdo respecto a la importancia de impedir el acceso a nuevos participantes. Es probable que la tendencia al ejercicio de presiones sobre los Estados no miembros antes descrita haya aumentado, a causa principalmente de la reducción de las poblaciones de peces. Los nuevos documentos de las NU y de la FAO apoyan esta tendencia y el

papel de dichos organismos internacionales. En otras palabras, las barreras al acceso a estas áreas se multiplican. La prioridad concedida a la libertad de pesca en aguas internacionales vuelve a verse compensada por el aumento de las obligaciones respecto a los recursos y a otros Estados, sobre todo ribereños, y por el lento desarrollo de algo que comienza a asemejarse a un sistema de derechos de propiedad.

Los Estados no miembros siempre han llevado a cabo actividades pesqueras en cierta medida. Si se pretende realizar una acotación adicional de las zonas marítimas, deberán realizarse ciertas concesiones a dichos Estados para que se incorporen al régimen de gestión que se está desarrollando. La asignación de cuotas entre Estados tendrá que ser fluida, ya que los sectores pesqueros nacionales son dinámicos y están sometidos a cambios.

Por último, debe hacerse hincapié en otra cuestión. Una de las líneas argumentales desarrolladas en este artículo se refiere al cambio de la «intención» de los Estados respecto a alta mar. Una razón de tal cambio consiste en el reconocimiento cada vez mayor de las limitaciones medioambientales del crecimiento económico. Sin duda, uno de los aspectos de esta transformación es la progresión del movimiento ecologista. Antes se señaló que la evolución de la CBI apuntaba a la constitución de un régimen de gestión. Esta tendencia parece haber disminuido últimamente. Según las estimaciones científicas más fiables, la caza comercial limitada de ballenas minke en el norte del Atlántico puede llevarse a cabo sin que suponga una amenaza para la viabilidad de la población, pero la CBI todavía debe acordar la suspensión de la moratoria. Este tipo de actitudes indica la preferencia por los principios de competencia que dan prioridad a la conservación de las especies respecto a los principios de explotación de los recursos naturales renovables o de la competitividad económica.

2.3.3. *Práctica*

Los regímenes no existen porque se hayan establecido unas normas en un documento. La práctica real constituye la prueba decisiva. La práctica en alta mar parece experimentar un proceso de cambio, como

demuestran el desafío planteado por Canadá a la UE en el noroeste del Atlántico y el enfrentamiento entre Noruega e Islandia y otros países en el noreste de este océano. El derecho internacional evoluciona en respuesta al cambio de necesidades de los Estados y resulta bastante probable que, conscientemente, todas las partes aborden la resolución de estos conflictos pendientes de la Conferencia de las NU que era en curso en aquel entonces. La sensación general de certidumbre respecto a la imposición en el futuro de una normativa en las áreas clave de las aguas internacionales ha llevado a los pescadores (quizá animados por las autoridades estatales) a aumentar sus capturas en las mismas a corto plazo para compensar la imposición de cuotas.

3. CONCLUSION

Al inicio del presente artículo se analizaba la sociedad internacional que constituía el marco de los RPC de alta mar. Se argüía que la comprensión de la actividad pesquera en este medio mejora mediante la referencia a los dos órdenes internacionales de los que dichos RPC formaban parte: el orden de la seguridad interestatal y el orden económico internacional. La tendencia actual a conceptualizar los problemas relacionados con los RPC en función del mejor modo de definir regímenes de propiedad no parece adecuada en lo que se refiere al mar, ya que no se tiene en cuenta la interacción entre Estados y entre Estados, personas, ONG y otros actores.

A pesar de la ausencia de un régimen de gestión *per se*, sí se estableció un cierto orden en alta mar. Las fuentes del mismo son diversas: el orden de la seguridad interestatal brindó el principio de soberanía y los derechos y deberes relativos al comportamiento del Estado. Del orden económico internacional se tomó un conjunto de principios que dio lugar a la utilización de los recursos marinos como parte del desarrollo de economías competitivas a escala transnacional. El orden interestatal permitió preservar el derecho de acceso al mar, mientras que el orden económico internacional facilitó un conjunto general de principios para la explotación de los recursos marinos vivos igualmente aplicable a otros recursos.

Acontecimientos recientes como el declive del sistema interestatal, la aceptación generalizada de los límites de la ética «productivista», la sobreexplotación de las poblaciones de peces y el reconocimiento cada vez mayor de las amenazas que pesan sobre el medio ambiente pueden dar lugar actualmente a la creación de un régimen de gestión. En el artículo también se señala que sólo en el período actual está constituyéndose un régimen de gestión de la pesca en alta mar.

El Estado ha desempeñado, debe desempeñar y seguirá desempeñando un papel principal en la evolución del régimen de gestión marítima referido a la pesca. No hay duda de que los resultados de la gestión de los Estados ribereños son, en general, pobres. Aunque los Estados desarrollan sus propios intereses en las sociedades democráticas, también reflejan en cierta medida los intereses de su población. Con bastante probabilidad, los regímenes de gestión ineficaces consisten en soluciones de compromiso que traducen una falta de consenso respecto al modo de resolver los conflictos surgidos entre los diversos sectores de la industria pesquera. El Estado sigue constituyendo un foro capaz de mediar entre estos grupos enfrentados y de considerar los derechos de otros grupos dentro de sus límites. Asimismo, sigue representando una fuente de financiación de la investigación científica necesaria para lograr una gestión adecuada y una vía a través de la que los recursos procedentes de otros sectores de la economía pueden transferirse a la pesca en tiempos de crisis.

Además, los Estados apoyan los foros internacionales que han empezado a diseñar un nuevo régimen de gestión marítima. Los últimos sucesos indican que el comportamiento del Estado se está sometiendo a un proceso general de aprendizaje del que se beneficia la pesca en alta mar. Esta transformación se basa en dos procesos paralelos consistentes en la reconceptualización del antiguo «interés nacional» para incluir la consideración de las cuestiones medioambientales y de protección de los recursos, la evolución de la administración y la consolidación de los sistemas de base científica. El Estado constituye una institución más autorizada que muchas otras para impartir lecciones debido a su superior permanencia en el tiempo.

La creciente aceptación de la idea de denegar a otros países el acceso a los recursos presentes actualmente en unas aguas internacionales cada

vez menores plantea cuestiones de justicia distributiva muy preocupantes. Ni los peces ni la capacidad pesquera se distribuyen equitativamente y los acuerdos que suspenden el acceso a los recursos en función del supuesto contrario no pueden seguir estando en vigor. Los Estados ribereños ricos como Canadá, Estados Unidos y Noruega, que amplían cada vez más su jurisdicción, superando las ya de por sí generosas (13) 200 millas náuticas de las ZEE que se habían concedido previamente, deben plantearse si el objetivo de mantener su actividad pesquera, que afecta a un porcentaje relativamente reducido de su población, puede justificar el control de tantos recursos. Esta obligación al menos suscita la cuestión de la pertinencia del concepto de «sostenibilidad» de la pesca marítima si, para lograrla, los Estados deben ejercer su control sobre enormes extensiones de los océanos. Estrechamente relacionados con estas cuestiones se encuentran los conflictos de valores propios del mundo de posguerra: desarrollo sostenible para el norte relativamente rico frente a redistribución internacional.

El valor de disponer de áreas ajenas a la jurisdicción de cualquier Estado nación no parece haberse tenido en cuenta. Debido a las limitaciones impuestas por el concepto de soberanía, el derecho y los foros internacionales se centran prioritariamente en las áreas marítimas no incluidas en las ZEE. Es en este caso en el que resulta más fácil aplicar la presión internacional y el peso de la opinión mundial. Las naciones que llevan a cabo actividades pesqueras en aguas remotas están siendo sometidas a presiones cada vez mayores para cooperar en los planes de gestión de los Estados ribereños. Esta circunstancia incentiva a su vez a los Estados ribereños para que desarrollen planes de gestión factibles: sin ellos, resulta imposible convencer a los agentes que operan en aguas internacionales para que colaboren. Debido a toda la atención recibida por las flotas española y portuguesa por sus acciones en los Grandes Bancos de Terranova, las políticas pesqueras de Canadá en su zona tienen mucho que ver con las dificultades actuales. En otras palabras, el

(13) No cabe duda de que los países menos desarrollados han ocupado una posición prioritaria respecto a las iniciativas encaminadas a la ampliación de los límites, debido a su interés por controlar sus propios recursos y lograr beneficios con su explotación, y de que se ejerció una presión generalizada para crear las zonas económicas de 200 millas. Con todo, los recursos marinos y la población terrestre siguen estando desigualmente distribuidos, lo que, al menos, sugiere la posibilidad de la aparición de conflictos en el futuro.

desarrollo (ciertamente lento) de un conjunto de normas internacionales puede constituir una vía para el perfeccionamiento de la gestión de los Estados ribereños. Después de todo, como han señalado muchos de los críticos de la tragedia de los comunes de Hardin, la propiedad privada (incluso la propiedad estatal) no significa necesariamente una mejora de la gestión, aunque en apariencia beneficie los intereses del propietario.

Por último, una advertencia. Gran parte del debate actual sobre la gestión pesquera se refiere a cuestiones tan importantes como la limitación de los grupos de usuarios y la concesión a las comunidades locales (sobre todo a las comunidades autóctonas) de un mayor poder de decisión respecto a la gestión de recursos, con el objetivo de lograr la sostenibilidad de los RPC, es decir, aplicar regímenes de gestión que eviten la destrucción del recurso. El auge de estos planteamientos coincide en el tiempo con un rechazo cada vez más generalizado de los enfoques «productivistas» al considerarlos la causa principal de la degradación del medio ambiente y con un período general de crisis de muchos subsectores de la pesca marítima (incluso, y quizá más acusado, en las ZEE). La combinación de estos factores ha tendido a crear un enfoque más bien introspectivo que amenaza con adquirir un carácter tan ideológico como el enfoque productivista al que pretende sustituir. Actualmente, todos, incluso en los pueblos más pequeños, vivimos en un contexto global. Una comunidad local (o una actividad industrial o pesquera sostenible) no puede ser autárquica, es decir, plenamente autosuficiente. La cooperación y la mutua confianza deben consolidarse a distintas escalas, no sólo entre los usuarios de un recurso específico (peces). El contexto nacional e internacional, del que forma parte incluso un pequeño barco pesquero, es fundamental.

BIBLIOGRAFIA

- BOCZEK, Boleslaw A. (1986): «The Concept of Regime and the Protection and Preservation of the Marine Environment», *Ocean Yearbook*, 6: 288-95.
- BROMLEY, Daniel W. (1991): *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*. Blackwell: Oxford.
- BULL, Hedley (1977): *The Anarchical Society: A Study in Order in World Politics*. Columbia University Press: New York.
-

- BURKE, William T. (1990): «Regulation of Driftnet Fishing on the High Seas and the New International Law of the Sea», *Georgetown International Law Review*, 3 (2): 265-310.
- (1994): *The New International Law of Fisheries*, Oxford Monograph in International Law, Clarendon Press: Oxford.
- COULL, James R. (1993): *World Fisheries Resources*. Routledge Press: London.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) 1993: *Fisheries Statistics: Catches and Landings, 1991*. FAO: Rome.
- FLØISTAD, Brit (1991): *Fish and Foreign Policy: Norway's Fisheries Policy Towards other Countries in the Barents Sea, the Norwegian Sea and the North Sea*, Honolulu Hawaii: Law of the Sea Center, University of Hawaii.
- GARCÍA, S. M. y MAJKOWSKI, J. (1990): «State of High Seas Resources». FAO Paper, originally presented at the 24th Annual Conference of the Law of the Sea Institute, Tokyo, July 24-27, 1990.
- HAAS, Peter (1991): «Making Progress in International Environmental Protection» pp. 273-312, in *Progress in Postwar International Relations*, Emanuel Adler and Beverly Crawford, eds. Columbia University Press: New York.
- HOMER-DIXON, Thomas F. (1991): «On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Accute Conflict», in *International Security*, 16 (2): 76-116.
- HØNNELAND, Geir B. (1994): «Fisket i Barentshavet: norsk-russisk forvaltningsregime i nye omgivelser» in *Internasjonal Politikk*, (4): 499-514.
- INNES, Harold A. (1954): *The Cod Fisheries*. Toronto: University of Toronto Press.
- KEOHANE, Robert O. (1982): «The Demand for International Regimes», *International Organization*, 36 (2): 325-55.
- KRASNER, Stephen (1978): *Defending the National Interest: Raw Materials, Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- (1982): «Structural Causes and Regime Consequences», *International Organization*, 36 (2): 207-42.
- MAYER, P.; RITTBERGER, V. y ZURN, M. (1995): «Regime Theory State of the Art and Perspectives», in *Regime Theory and International Relations*. Edited by Volker Rittberger with the assistance of Peter Mayer, Clarendon Press: Oxford.
- MELTZER, Evelyne (1994): «Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: The Nonsustainable Nature of High Seas Fisheries», *Ocean Development and International Law*, 25 (3): 255-344.
- MILES, Edward L. y WILLIAM, T. Burke (1989): «Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising from New Fishe-
-

- ries Conflicts: The Problem of Straddling Stocks», *Ocean Development and International Law*, 20: 343-357.
- MCCAY, Bonnie y ACHESON, James M. (1990): «Human Ecology of the Commons», pp. 1-36 in *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*, McCay and Acheson, eds. The University of Arizona Press: Tucson.
- MCDORMAN, Ted L. (1994): «Stateless Fishing Vessels, International Law and the U.N. High Seas Fisheries Conference», *Journal of Maritime Law and Commerce*, 25 (4): 531-555.
- NMFS (National Marine Fisheries Service), Office of International Affairs. (1993): *World Fishing Fleets: An Analysis of Distant-water fleet Operations, Past-Present- Future*, Vol. 1, Executive Summary. NMFS, National Oceanic and Atmospheric Administration: Silver Spring, Md.
- NORDHAUG, Kristen (1992): «Norske fiskerier, Overbeskatning og fordelingskonflikt i historisk perspektiv», *Vardøger*, (21) 39-58.
- PETERSON, M. J. (1992): «Whalers, cetologists, environmentalists, and the international management of whaling», *International Organization*, 46 (1): 147-185.
- ROSENAU, J. N. (1992): «Governance, Order and Change in World Politics», pp. 1-29, in J. N. Rosenau and E.O. Czempiel, eds.: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge.
- RUGGIE, John Gerard (1977): «International Responses to Technology: Concepts and Trends», *Journal of International Affairs*, 31 (1): 557-83.
- RUSSETT, Bruce (1993): *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press: Princeton.
- SAVINI, Michel J. (1991): *Summary Information on the role of International Fishery Bodies with Regard to the Conservation and Management of Living Resources of the High Seas*. Rome: FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations).
- UNDERDAL, Arild (1980): *The Politics of International Fisheries Management: The Case of the Northeast Atlantic*. Universitetsforlaget: Oslo.
- VON GLAHN, Gerhard (1976): *Law Among Nations: An Introduction to Public International Law*. MacMillan Publishing Co. Inc: New York.
- WALTZ, Kenneth (1979): *A Theory of International Politics*. Addison-Wesley: Reading, Mass.
- YOUNG, Oran R. (1989): *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca: Cornell University Press.

PALABRAS CLAVE: Pesca en alta mar, Recursos de propiedad común, Derecho del Mar, Regímenes internacionales.

RESUMEN

En este artículo se defiende que el enfoque de los regímenes de propiedad que suele utilizarse para estudiar la pesca en alta mar resulta inadecuado y conduce al error. Así como en el concepto descrito en la expresión «tragedia de los comunes» se ignora el contexto social de los recursos de propiedad de común, los modelos de regímenes de propiedad no consiguen captar el contexto de la pesca en alta mar desde 1945: los sistemas económicos interestatal e internacional. Además, la consideración del problema de la sobreexplotación de los caladeros internacionales desde este punto de vista da lugar a la adopción de soluciones sesgadas en favor de la ampliación de la autoridad de los Estados costeros. En el artículo se arguye que, posiblemente, la mejor solución a la sobreexplotación de los recursos pesqueros en alta mar no consista en la ampliación de la jurisdicción de los Estados costeros. Esta medida plantea graves cuestiones de justicia distributiva internacional. Por último, se consideran en el artículo el reciente acuerdo de las NU y otros avances, llegándose a la conclusión de que está instaurándose un verdadero régimen internacional de la pesca en alta mar.

RESUME

L'auteur de cet article défend l'idée selon laquelle l'approche des régimes de propriété utilisée normalement pour étudier la pêche en haute mer s'avère inadéquate et mène à l'erreur. De même que dans la notion décrite dans l'expression «tragédie des biens communs» il est ignoré le contexte social des ressources relevant de la propriété commune, les modèles de régimes de propriété ne parviennent pas à cerner le contexte de la pêche en haute mer depuis 1945: les systèmes économiques inter-étatique et international. Par ailleurs, la considération du problème de la surexploitation de lieux de pêche internationaux selon ce point de vue entraîne l'adoption de solutions erronées favorisant l'accroissement de l'autorité des États côtiers. Dans cet article, il est soutenu que la meilleure solution, possiblement, à la surexploitation des ressources de la pêche en haute mer ne consiste pas dans l'élargissement de la juridiction des États côtiers. Cette mesure pose de graves problèmes de justice distributive internationale. Finalement, il est pris en considération dans cette étude l'accord récent des NU et d'autres progrès réalisés dans ce domaine, et il en est conclu que nous assistons à l'établissement d'un véritable régime international de la pêche en haute mer.

SUMMARY

This article argues that the property regime approach often used to study high seas fisheries is misleading and inadequate. Just as the «Tragedy of the Commons» concept ignores the social context of the commons, property regime models fail to capture the context of high seas fisheries since 1945: the interstate and international economic systems. Furthermore, viewing the problem of overfishing in international fisheries from this perspective leads to solutions that are biased in favor of the extension of coastal state authority. This paper argues that the overfishing problem in high seas fisheries may not be best solved by extending coastal state jurisdiction. The attempt to do so raises serious questions of international distributive justice. Finally the article briefly considers the recent UN agreement other developments, arguing that a true international regime for high seas fisheries is now emerging.
