

EL REGIMEN DE LA PESCA EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

PONENTE:

DR. TULLIO SCOVAZZI

CONTENIDO

1. Consideraciones introductorias.
2. La organización común de los mercados.
3. La política común de las estructuras.
4. La gestión y conservación de los recursos: el principio de no discriminación.
5. La gestión y conservación de los recursos: las medidas adoptadas al nivel colectivo.
6. El régimen exterior de la pesca colectiva.
7. Observaciones finales.

1. Consideraciones introductorias.

El tema del texto que tengo el honor y el placer de presentarles se refiere a la legislación promulgada en materia de pesca, por una organización internacional y no por un Estado.

La Comunidad Económica Europea (CEE) es la organización internacional que ejerce actualmente los poderes más extensos en el campo de la pesca marítima. Ciertamente es necesario recordar que la cooperación que opera en este campo está limitada al nivel regional y que constituye solamente un reflejo de una extensión mucho más vasta, que abarca el conjunto del sector económico. Sin embargo, el modelo colectivo, en su cualidad de ejemplo sin igual de integración en materia de pesca, aparece en justo título digno de análisis.

Es conveniente tomar en consideración los fundamentos de la competencia colectiva y los aspectos principales sobre los cuales se manifiesta, a saber: la organización común de los mercados, la política de las estructuras, la gestión y la conservación de los recursos, las relaciones con los Estados terceros.

2. La organización común de los mercados.

En el principio de la competencia de la CEE en el campo de la pesca se encuentra el artículo 38, párrafo 1, del tratado que instituye la Comunidad (Roma, 25 de marzo, 1957).

“El mercado común se extiende a la agricultura y al comercio de los productos agrícolas. Se entiende por productos agrícolas, los productos del suelo, ganaderos y de la pesca, así como los productos de primera transformación que están en relación directa con esos productos”.

Este artículo del tratado de Roma ordena los productos de la pesca (marítima y agua dulce) entre los productos agrícolas, que son el objeto del mercado común. La obligación a que se incurre a este respecto por los Estados miembros sobrepasa los límites de la elimi-

nación, entre estos Estados, de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la entrada y a la salida de las mercancías y del establecimiento de una tarifa aduanera común: se extiende también a la instauración de una política común en el campo de la agricultura. Esta política está regida por las reglas del derecho colectivo y por decisiones de las instituciones colectivas, excluyendo la competencia opositora de los Estados miembros.

La política agrícola común tiene por objetivo acrecentar la productividad de la agricultura, asegurar un nivel de vida equitativo para la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los aprovisionamientos y asegurar los precios razonables en las entregas a los consumidores. (Artículo 39, párrafo 1, del tratado de Roma). El principal medio para alcanzar los objetivos de esta política está representado por el establecimiento de una organización europea del mercado, que ha sido establecida dentro del sector de los productos de la pesca por el reglamento del Consejo no. 2142/70 del 20 de octubre de 1970, (1), ahora reemplazados por el reglamento del Consejo No. 100/76 del 19 de enero de 1976, del cual examinaremos en seguida los caracteres esenciales (2).

Así como para otros sectores agrícolas, el eje de la organización común está constituido por un régimen de los precios, que tiene por objeto preservar el mercado ya sea de los excesos de producciones interiores o ya sea de la competencia que proviene de los Estados terceros. Omitiendo los detalles, la organización común de los productos pesqueros conoce cuatro diferentes precios, a saber: el precio de orientación, el precio de retiro, el precio de intervención (quedando limitado este último a las sardinas y a las anchoas), y el precio de referencia.

La Comunidad se esfuerza por obtener un precio de mercado para los productores pesqueros, que se acerquen a los *precios de orientación*, en la medida de lo posible. Estos precios los fija el Consejo por cada temporada de pesca o por cada uno de los periodos dentro

de los cuales está dividida la temporada de pesca. Se fijan a un nivel tal, que contribuyen a asegurar la estabilización de los precios en los mercados, todo sin incluir la formación de los excedentes estructurales dentro de la Comunidad, y que son válidos para la totalidad de la misma (artículo 9 párrafo 100/76).

El precio de orientación sirve de base para la determinación del precio de *retiro*, fijado para cada producto aplicando, a un monto al menos igual a 60% y sin que pase el 90% del precio de orientación, el coeficiente de adaptación de la categoría de calidad inmediata inferior a aquella retenida por la fijación del precio de orientación (artículo 11, párrafo 4, regl. 100/76). Cuando el precio del mercado baja más de cierto nivel, las organizaciones de productores —es decir toda organización reconocida, constituida por iniciativa de los productores con el objeto de tomar las medidas propias para asegurar el ejercicio racional de la pesca y el mejoramiento de las condiciones de venta de su producción— pueden retirar del mercado los productos traídos por sus afiliados. Si el precio de retiro aplicado por las organizaciones coincide con el precio de retiro fijado por la CEE y si los productos retirados del mercado se destinan a fines diferentes que el consumo humano o dentro de las condiciones tales que no constituyan un obstáculo al curso normal de producción, los Estados miembro acuerdan una compensación financiera a las organizaciones de los productores. Artículo 11, párrafo 1-2, reglamento 100/76). Como se puede observar, el mecanismo escogido para estabilizar los precios en caso de excedentes de producción interior, presupone la constitución de organizaciones para la política de los precios colectivos, ya que las compensaciones financieras acordadas por los productos retirados del mercado quedan subordinadas a los precios de retiro fijados por las instituciones colectivas.

Para ciertos productos de la pesca (sardinias y anchoas frescas o refrigeradas) el Consejo fija también un *precio de intervención* a un

nivel situado entre el 35% y 45% del precio de orientación y en función de las características de la producción y del mercado propias a cada producto (artículo 9, párrafo 3 reglamento 100/76). En el caso en que la cotización permanezca inferior a los precios de intervención durante tres días sucesivos en el mercado, la Comisión comprueba sin retraso que el mercado del producto en discusión está en una situación de grave crisis. Luego de esta comprobación los Estados miembro aseguran, por el intermediario de los organismos o de las personas físicas o morales que ellos han designado para este fin, la compra de los productos de origen colectivo que se le ofrecen. (Artículo 12, Párrafo 1-2, reglamento 100/76). Estos productos son comprados a precio de intervención afectada de un coeficiente de adaptación y ellos deben, salvo excepción, ser destinados a fines diversos que el consumo humano. Las operaciones de compra quedan suspendidas después que las cotizaciones del mercado permanecen durante tres días seguidos iguales o superiores al precio de intervención. (Artículo 12, párrafo 3-4, reglamento 100/76).

El *precio de referencia* relativo al régimen de cambios con los países terceros. La comunidad fija anualmente los precios de referencia sobre la base de un porcentaje del precio de orientación, con el fin de evitar las perturbaciones, debidas a las ofertas que provienen de países terceros, hechas a precios anormales o en condiciones tales que comprometan las medidas de estabilización de cotizaciones. (Artículo 19, 1-2 reglamento 100/76). Si el precio de entrada de un producto determinado, importado, proviniendo de países terceros, es inferior al precio de referencia, las importaciones de este producto pueden ser, en caso dado, suspendidas o limitadas a ciertas cualidades, presentaciones y destinaciones o bien sujetas a la percepción de un impuesto de compensación, en el respeto de las condiciones de la consolidación en el GATT (artículo 19, párrafo 4, reglamento 100/76). El monto del impuesto de compensación se agrega a los derechos de la aduana en

vigencia, el cual es igual a la diferencia entre el precio de referencia y el precio de entrada. A la inversa y en la medida necesaria para permitir una exportación importante económicamente sobre la base de los precios de los productos en el mercado mundial, la diferencia entre estos precios y los precios en la Comunidad pueden ser cubiertos por una restitución para la exportación (artículo 23, párrafo 1, reglamento 100/76).

La organización común de los mercados en el sector de los productos de la pesca se completa por las normas de la comercialización, que pueden ser decretadas por el Consejo por clasificación de categorías de calidad, de medida o de peso, de envase, de representación así como de etiquetaje. (Artículo 2, párrafo 1, reglamento 100/76) (3). Finalmente, la regla establecida por el artículo 25, párrafo 2 del reglamento 100/76 hace una aplicación directa del principio de no discriminación "Sin perjuicio a otras disposiciones colectivas, los Estados miembros toman las disposiciones necesarias en vista de asegurar la igualdad de las condiciones de acceso a los puertos y a las instalaciones que por primera vez se ponen en el mercado, así como a todos los equipos y a todas las instalaciones técnicas que dependen del mismo pabellón de uno de los Estados miembro".

Por lo tanto hay que señalar que recientemente (septiembre de 1980) la Comisión transmitió al Consejo una comunicación que comprende una revisión de la organización común de los mercados para los productos de la pesca. Las modificaciones propuestas se refieren al fortalecimiento de la función de las organizaciones de productores, en seguida del aumento de ayudas para su puesta en marcha y de las compensaciones financieras en caso de intervenciones en el mercado, la modulación de estas compensaciones en relación a las cantidades retiradas, al establecimiento de varios estados de protección con respecto a las importaciones, cuya aplicación intervendría antes que se produjeran las graves perturbaciones en la comunidad. (4)

3 La Política común de las estructuras

La política común de las estructuras tiene por objeto mejorar los medios de producción y, por consecuencia, acrecentar la productividad de la agricultura. Esta política constituye el complemento de la organización común de los mercados dentro del campo de la pesca, teniendo en cuenta las características del sector, que presenta una estructura social original y las condiciones específicas propias al aprovechamiento del mar.

Una política común de las estructuras dentro del sector de la pesca fue establecida según el reglamento del Consejo no. 2141/70 del 20 de octubre de 1970 (5), ahora reemplazado por el reglamento del Consejo No. 101/76 del 19 de enero de 1976 (6). Además, ahora se desprende una sección provisoria del reglamento del Consejo No. 1852/78 del 25 de julio de 1978 (7), con las modificaciones y las prolongaciones prestadas por los reglamentos del Consejo No. 592/79 del 26 de marzo de 1979 (8) y No. 1713/80 del 27 de junio de 1980 (9).

La Comunidad tiene el poder de establecer las medidas específicas en vista de acciones apropiadas y de la coordinación de las políticas de estructura de los Estados miembro dentro del sector de la pesquería marítima (artículo 1, reglamento 101/76). Las medidas específicas, que pueden ser financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), deben de contribuir al crecimiento de la productividad por una reestructuración de las flotas y de otros medios de producción adaptada a la evolución del progreso técnico así como por la intensificación de la investigación de los nuevos fondos y de nuevos métodos de pesca; para la adaptación de las condiciones de producción y de comercialización en función de las exigencias del mercado, principalmente por el desarrollo de las instalaciones de conservación y de tratamiento necesarios para fortalecer la eficacia de la acción de las organizaciones de los productores; y finalmente para el mejoramiento, junto con la evolución del progreso

técnico, de nivel y de las condiciones de vida de la población que extrae sus recursos de la pesca.

En los últimos años la acción de FEOGA se ha extendido al financiamiento de proyectos de interés que tienden al desarrollo de la pesca costera dentro de las regiones en donde las posibilidades de pesca le permiten así como de la acuicultura en las regiones particularmente adaptadas a esta actividad. Los proyectos deben de tener por objeto la construcción, la compra, la modernización o la readaptación de navíos de pesca o bien la construcción, el equipo o la modernización de instalaciones de acuicultura afectados para la cría de peces, crustáceos o moluscos dentro de las aguas saladas o salobres. Abstracción hecha de otras condiciones de naturaleza técnica, los proyectos deben ofrecer una garantía suficiente de rentabilidad y contribuir durablemente para el mejoramiento económico de la estructura que siguen los programas. Para cada proyecto aprobado a participación financiera del beneficiario es al menos del 50%, la participación del Estado miembro interesado es al menos del 5% y el subsidio del FEOGA no puede pasar de un 25% del monto total. Sin embargo, para ciertas regiones de la Comunidad, que se encuentran en condiciones desfavorables a causa de los débiles ingresos agrícolas y del subempleo existente en el sector de la Agricultura (Groenlandia, Irlanda, Irlanda del Norte, la zona al sur de Francia (Mediodía), y Departamento Francés de Ultramar), los porcentajes pueden alcanzar respectivamente el 25%, 5% y 50%.

La Comisión del Consejo propuso nuevas orientaciones en materia de política de estructuras, en julio de 1980. (10), con el fin de hacer frente a la reducción de recursos aprovechables y de asegurar a las empresas de pesca y de acuicultura una competitividad que les permita afrontar la competencia internacional dentro de sanas condiciones. Además de la continuación de la acción común de reestructuración, la Comisión enfoca a la pesca experimental hacia un régimen de aliento dentro

o fuera de aguas costeras de los Estados miembro para la investigación de nuevas zonas y en caso dado, la creación de empresas de coinversión en los países terceros. La CEE además de coordinar los programas de investigación nacional y el presupuesto colectivo debería financiar los programas comunes.

Finalmente es necesario señalar que los Estados miembro pueden acordar las ayudas financieras dentro de la medida o las operaciones a las cuales se refieren que contribuyen a la realización de los objetivos de la política colectiva de las estructuras en el sector de la pesca (artículo 8, párrafo 1, reglamento 101/76). En julio de 1980 sin embargo, la comisión informó al Consejo de su intención de colocar un marco de ayudas nacionales, que permitirá asegurar la coherencia entre las medidas que enfoca cada Estado miembro y aquellas decididas al nivel colectivo (11). La iniciativa de la Comisión aparece muy razonable, esperando que deberían distinguir las ayudas que tienden a desarrollar las estructuras de la pesca de las ayudas incompatibles con el mercado común, porque ellos amenazan con desvirtuar la competencia favoreciendo ciertas empresas o ciertas producciones (artículo 92, párrafo 1, tratado de Roma).

4. La gestión y conservación de los recursos: el principio de no discriminación.

Antes de examinar las medidas colectivas de gestión y conservación de los recursos acuáticos, es necesario recordar la prohibición de toda discriminación ejercida en razón de nacionalidad, según estipula el artículo 7 del tratado de Roma. (El artículo 2, párrafo 1, del reglamento No. 101/76) antes mencionado hace una aplicación directa del principio de no discriminación en lo que se refiere al régimen de la pesca marítima:

“El régimen aplicado por cada uno de los Estados miembro en el ejercicio de la pesca en las aguas marítimas que corresponden a su soberanía o a su jurisdicción no puede implicar tratos di-

ferentes con respecto a otros Estados miembros.

Los Estados miembro especialmente aseguran la igualdad de las condiciones de acceso y de aprovechamiento de los fondos situados en las aguas que se enfocan en el primer párrafo, a todos los navíos de pesca que ondean, el pabellón de los Estados miembro y matriculados en el territorio de la Comunidad.”

En otros términos, las aguas costeras de los Estados miembro de la CEE constituyen, en principio, un grande y único espacio marítimo, en donde los navíos que arbolan el pabellón de los Estados miembro pueden ejercer la pesca sin ninguna discriminación. Los límites de las aguas así “colectivizadas” han sido establecidos según resolución del Consejo del 3 de noviembre de 1976, luego de la cual los Estados miembro extendieron por acuerdo, los límites de sus zonas de pesca a 200 millas, a partir del 1o. de enero de 1977, a lo largo de sus costas que bordean el mar del Norte y el Atlántico del Norte y sin prejuzgar una acción de la misma naturaleza para las otras zonas pesqueras que corresponden a su jurisdicción, principalmente la del Mediterráneo (12).

En general, las aguas en donde se aplica el principio de no discriminación en materia de pesca son aquellos que resultan de leyes en vigencia de los Estados miembro. Se deriva que cada extensión unilateral de las aguas en cuestión implica automáticamente una correspondiente extensión de las aguas sujetas a los regímenes colectivos de la pesca. (cf. el decreto de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas del 16 de febrero de 1978 en el asunto No. 61/77, Comisión c. Irlanda) (13).

El principio de no discriminación puede, no obstante, incurrir en excepciones, que se traducen en el derecho de un Estado miembro de excluir los navíos de otros Estados miembro de la pesca en una parte de las aguas que corresponden a su soberanía o jurisdicción. Estas

excepciones son establecidas por las reglas del derecho colectivo y son aplicables en un lapso de duración determinada. Se puede citar a este respecto ciertas cláusulas incluidas en los dos tratados de adhesión a la CEE, de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido (Bruselas, 22 de enero de 1972) (14), los Estados miembro de la Comunidad están autorizados a limitar el ejercicio de la pesca hasta el 31 de diciembre de 1982, dentro de las aguas que corresponden a su soberanía o a su jurisdicción, situadas en decámetro de un límite de seis millas marinas, calculado a partir de las líneas de base del Estado miembro ribereño, para los navíos de pesca en los cuales tradicionalmente se ejerce la pesca en esas aguas y a partir de los puertos de la zona geográfica ribereña. El límite que se contempla en el artículo 100 se extiende según el artículo 110 del tratado de adhesión de Grecia a la CEE (Atenas, 28 de mayo de 1979) (15), que autoriza a Italia y a Grecia a limitar, una con respecto a la otra hasta el 31 de diciembre de 1985, el ejercicio de la pesca dentro de las aguas que corresponden a su soberanía o a su jurisdicción, situada al interior de zonas indicadas por el artículo III del mismo tratado, a los navíos cuya actividad de pesca se ejerce tradicionalmente dentro de sus aguas y a partir de los puertos de la zona geográfica ribereña.

El valor fundamental del principio de no discriminación en el campo de la pesca ha sido señalado por la Corte de Justicia. En el decreto mencionado a continuación del 16 de febrero 1978, la Corte consideró discriminatorias dos medidas unilaterales irlandesas que prohíben las actividades en ciertos sectores de la zona de pesca de Irlanda a los navíos que sobrepasan una medida y una potencia determinada. Ya que la casi totalidad de los navíos de pesca irlandesa, a diferencia de los navíos que arbolan el pabellón de otros Estados miembro, no resultaban afectados por las restricciones establecidas, las medidas en cuestión producían un efecto equivalente a las discriminaciones fundadas en la nacionalidad (discriminaciones disfrazadas). En el decreto del 10 de julio de 1980 en el asunto No. 32/79, Comisión c. del

Reino Unido) (16) La Corte estimó incompatibles con las obligaciones que surgen del derecho comunitario ciertas medidas unilaterales británicas, ya que entre ellas se toleraría una excepción que tiene por objetivo el efecto de favorecer la pesca costera del Estado miembro en cuestión.

5. Las medidas adoptadas al nivel colectivo

Considerando que los recursos acuáticos no sean inagotables y que su renovación puede ser sumamente perjudicada por un exceso de capturas, un régimen de gestión de las pesquerías acarrea la adopción de las medidas que tienden a la determinación y asignación de las partes así como la adopción de las reglas para la conservación de los recursos. La competencia para promulgar tales medidas en lo que concierne a las aguas costeras de los Estados miembro se jerce por la Comunidad dentro del marco de una política global, persiguiendo los objetivos de organización, sobrepasa las particularidades nacionales. Según el artículo 4 del reglamento No. 101/76, "cuando el ejercicio de la pesca dentro de las aguas marítimas de los Estados miembro, expone ciertos de sus recursos a los riesgos de una explotación muy intensiva, el Consejo, puede reglamentar según la propuesta de la Comisión... las medidas necesarias para su conservación. Estas medidas principalmente pueden incluir restricciones en materia de captura de ciertas especies, de zonas, de periodos, de métodos y de aparejos de pesca". Una competencia similar a las instituciones colectivas queda estipulada en el artículo 102 del tratado de adhesión de 1972: "a más tardar a partir del sexto año después de su adhesión, el Consejo, resolviendo sobre la proposición de la Comisión, determina las condiciones del ejercicio de la pesca en vista de asegurar la protección de los fondos y la conservación de los recursos biológicos del mar".

No importa los progresos que se hayan registrado últimamente hay que precisar que hasta el presente, la Comunidad, ha fracasado por las discusiones que se han desarrollado en el seno del Consejo y no ha tenido éxito al pro-

mulgar un régimen completo y definitivo de gestión de los recursos de la pesca. Bastó una exposición en resumen de lo que pasó en 1980, para demostrar las dificultades que impiden al Consejo desempeñar sus deberes.

El Consejo se comprometía a tomar las decisiones que permitieran asegurar la puesta en vigencia de una política global común de pesca del 1o. de enero de 1981 a más tardar (17). Los elementos fundamentales de esta política eran los siguientes:

a) las medidas colectivas racionales y no discriminatorias de gestión y conservación de las poblaciones, con el fin de asegurar su explotación sobre una base duradera en las condiciones sociales y económicas apropiadas:

b) una distribución equitativa de las capturas, tomando en cuenta muy particularmente las actividades de la pesca tradicional, las necesidades particulares de las regiones cuyas poblaciones locales dependen particularmente de la pesca y de las industrias conexas, así como la pérdida de potencial de captura en las aguas de los países terceros:

c) los controles eficaces de las condiciones que se aplican a la pesca:

d) la adopción de las nuevas medidas estructurales:

e) el establecimiento de relaciones seguras con los países terceros y la puesta en obra de los acuerdos ya negociados, diferente a la conclusión de nuevos acuerdos, relativos a las posibilidades de pesca, según los cuales la Comunidad, bajo reserva del mantenimiento de la estabilidad del mercado colectivo, podría igualmente ofrecer las concesiones comerciales.

No obstante el compromiso no ha sido respetado y en diciembre de 1980 el Consejo se ha limitado a comprobar el desacuerdo que aún reinaba a propósito de una propuesta de compromiso de la Comisión. Las divergencias que

persisten entre los Estados miembro han reducido a la ponderación de los criterios de reparto de las cuotas entre los Estados miembro, tales como las actividades tradicionales de pesca, las pérdidas sufridas en las aguas de países terceros, las preferencias en favor de las regiones muy dependientes de la pesca (18). Por consecuencia, en el curso de 1980, los Estados miembro han ejercido sus actividades de pesca según las decisiones del Consejo, adoptadas a título provisional, dentro de la espera de un reglamento colectivo definitivo que... nunca se ha establecido. Estas decisiones tienen relación con la captura total permitida (CTP) propuestas al Consejo por la Comisión, así como el puesto a disposición por los Estados terceros según los acuerdos internacionales estipulados con la Comunidad (19).

También se estableció un régimen provisorio en lo que concierne a la conservación de los recursos por el reglamento del Consejo No. 2572/80 del 30 de septiembre de 1980 (20) que comprende las medidas en materia de dimensiones de mallas, porcentajes de capturas permitidas, etc. Pero se trata de una reglamentación aplicable a una parte de las aguas “colectivizadas” y válido durante un tiempo limitado (aun cuando muchas veces se prolongue).

Es importante señalar, que desde un punto de vista general, los Estados miembro guardan su competencia para establecer las medidas nacionales de conservación de los recursos dentro de los casos en que la Comunidad no ha ejercido los poderes que le son atribuidos. No obstante, — como precisa la Corte en su decreto del 14 de julio de 1976 en los asuntos Nos. 3/76, 4/76, y 6/76 (21) — las medidas nacionales quedan siempre subordinadas a la obligación, que se desprende del artículo 5 del tratado de Roma, de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y de abstenerse de todas las medidas susceptibles de poner en peligro la realización de los objetivos del tratado.

Poco después, en una declaración que constituye el anexo VI para las decisiones del 3 de noviembre de 1976 el Consejo precisó en deta-

lles las condiciones a las cuales quedan subordinadas las medidas unilaterales de los Estados miembro.

“.....Si las medidas colectivas autónomas no pudieran adoptarse inmediatamente, los Estados miembro podrían adoptar, a título de conservación y de una manera no discriminatoria, las medidas apropiadas para asegurar la protección de los recursos situados en las zonas de pesca que bordean su ribera. Antes de adoptar estas medidas, el Estado miembro implicado investigará la aprobación de Comisión, que deberá consultarse a todos los estados de estos procedimientos. De tales medidas eventuales no prejuzgan las orientaciones que serán adoptadas por la puesta en marcha de las disposiciones de carácter comunitario en materia de conservación de recursos”.

La corte ha tenido la ocasión de hacer una aplicación estricta de las condiciones estipuladas en el anexo VI antes mencionado, estableciendo que un Estado miembro había faltado a las obligaciones que le incumbían en virtud del tratado de Roma, ya que este había establecido las medidas unilaterales de conservación de recursos, sin haber pedido con anterioridad la aprobación de la Comisión o sin haber comprobado que éstas respondieran a una exigencia de conservación real y urgente (decretos del 4 de octubre de 1979 en el asunto No. 141/78, Francia c. Reino Unido y del 10 de julio de 1980 en el asunto No. 32/79, Comisión c. Reino Unido) (22).

6. El régimen exterior de la pesca colectiva

El aspecto más evidente de la capacidad colectiva en materia de pesca se refiere a las relaciones exteriores, para las cuales la CEE se presenta como un sujeto que tiene capacidad de negociar y de estipular los compromisos internacionales. El mérito de haber firmado esta capacidad debe ser ampliamente atribuido a la Corte y a su decreto del 14 de julio de 1976, del cual ya tuvimos ocasión de mencionar. En este decreto de la Corte, basándose en el conjunto de las disposiciones del derecho Colecti-

vo que en plan interno atribuyen a la CEE el poder de tomar toda medida que tienda a la preservación de los recursos, señaló que “la conservación de los recursos biológicos del mar no pueden asegurarse de manera a la vez eficaz y equitativa sino a través de una reglamentación que comprometa a todos los Estados interesados, comprendiendo todos los países terceros”. Entonces se podría contemplar una capacidad colectiva que excluyera una competencia opositora de los Estados miembro, también en aquello que concierne a la estipulación de los acuerdos internacionales en materia de pesca. De esta manera la Corte ha confirmado su jurisprudencia, según la cual las instituciones colectivas, aun a defecto de una estipulación expresa en el tratado de Roma, son competentes para estipular los acuerdos internacionales en las materias en donde ha sido atribuida a la colectividad una competencia normativa (23).

De acuerdo con la Corte, el Consejo convino, según sus decisiones del 3 de noviembre de 1976, que a partir del 1o. de enero de 1977 la explotación de sus navíos de pesca de los países terceros de los recursos situados en las aguas “colectivizadas” estaría regido por los acuerdos entre la Comunidad y los países terceros interesados. Al mismo tiempo se ha convenido la necesidad de asegurar, por los acuerdos colectivos apropiados, la obtención de los derechos para los pescadores de la Colectividad dentro de las aguas de los países terceros así como el mantenimiento de los derechos existentes.

Ciertos acuerdos bilaterales de pesca hasta el presente estipulados por la CEE son de naturaleza recíproca, esperando que cada parte autorice los navíos del otro para pescar al interior de la zona marítima que pertenece a su jurisdicción. Cada parte determina anualmente el volumen total de las capturas autorizadas y, previas asesorías mutuas, el volumen de las capturas permitidas a los navíos de pesca de la otra parte en las zonas en las cuales se pueden efectuar dichas capturas. Este modelo (nombrado marco de acuerdo) se ha seguido en los tratados entre la CEE y Suecia del 21 de marzo

de 1977, la CEE, Dinamarca y el gobierno local de las Islas Feroé del 15 de marzo de 1977, la CEE y Noruega (1978) (24), la CEE y Canadá del 28 de junio de 1979 (25), la CEE y España del 15 de abril de 1980. (26). Otros tratados bilaterales tienen una naturaleza no recíproca, ya que los derechos de pesca se atribuyen solamente a los navíos de los países comunitarios. Según el acuerdo entre la CEE y los Estados Unidos de América del 15 de febrero de 1977, (27), los navíos de los Estados miembro de la Comunidad están autorizados a pescar una parte del volumen admisible de las capturas de la zona de pesca americana, previa determinación de las cantidades anuales por las autoridades de los Estados Unidos. Los navíos en causa deben de obtener una licencia, según la cual los Estados Unidos pueden exigir el pago de impuestos razonables. Según dos acuerdos recientes con los países en vías de desarrollo — Senegal (acuerdo del 15 de junio de 1979) y la Guinea Bissau (acuerdo del 27 de febrero de 1980) (28) — la CEE, en cambio de los derechos de pesca obtenidos en las aguas de los Estados Africanos, se compromete a entregar una compensación financiera, que será utilizada para los proyectos y los servicios que se refieren al campo rural y especialmente a la pesca marítima (29). Además, la entrega de las licencias de pesca por las autoridades de los Estados costeros queda sujeta al pago de un recibo por parte del armador interesado, que está obligado a desembarcar la totalidad, o en el caso dado, una parte de las capturas en los puertos de Senegal o de la Guinea Bissau. Los armadores también están obligados a embarcar los inscritos marítimos del Estado costero hasta una cierta competencia de la tripulación. Se trata de contrapartes que tienden a alentar el desarrollo de la industria de la pesca local, conforme a los objetivos que han sido confirmados en una declaración común sobre la pesca marítima, que constituye el anexo XVIII para el segundo convenio de cooperación entre la CEE y los Estados ACP (31 de octubre de 1979) (30).

En lo que se refiere a los acuerdos multilaterales, se puede señalar que la Comunidad es

parte contratante, en lugar de los Estados miembro, del convenio sobre la futura cooperación para la pesca en el Atlántico Noroeste (Ottawa, 24 de octubre de 1978) (31) y que está en vías de negociar otros compromisos de pesca. Pero es sobre todo en el cuadro de las negociaciones que se desarrollan en el seno de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, que la Comunidad despliega una intensa acción diplomática con el fin de que el futuro convenio comprenda una cláusula llamada colectiva: una disposición a los términos de la cual la CEE se convertiría en parte del convenio al título mismo y con los mismos derechos y obligaciones que los Estados parte en los campos en que sus miembros han delegado sus poderes. (32). Una disposición formulada en estos términos, incluida entre las cláusulas finales del futuro convenio, sin duda señalaría un progreso decisivo en el proceso que debería conducir a un reconocimiento general de los Estados terceros de la capacidad colectiva en el campo de la pesca marítima.

En breve, los ejemplos de la acción colectiva en relaciones exteriores de pesca no son defectuosas. Los resultados aún más notables podrían alcanzarse en el momento en que se hayan vencido los obstáculos que siempre impiden la conclusión de los acuerdos con ciertos países (Estados de Europa oriental, Estados ribereños del Mediterráneo).

7. Observaciones finales

La exposición realizada permite indicar algunas observaciones finales.

El Estado costero extrae las ventajas más importantes del proceso de evolución que se desarrolla actualmente en el sector del derecho del mar. Este Estado ejerce los derechos soberanos sobre los recursos biológicos contenidos en los vastos espacios marítimos, comprendidos en el límite de 200 millas marinas desde las líneas de base (zona económica o mar patrimonial). Al contrario, el nuevo concepto del patrimonio común de la humanidad no se

aplica más que a los recursos minerales de los fondos marinos más allá de los límites de las jurisdicciones nacionales.

En este contexto, la CEE ejerce una competencia, que en materia de pesca, sobrepasa y excluye las capacidades de los Estados miembro. Allí donde había diez Estados, cada uno con su propia legislación y su política de pesca, encontramos ahora (o más bien, deberíamos encontrar) una sola entidad. Es importante señalar que la adquisición de capacidades por la Comunidad ha sido gradual. Se ha comenzado con un sector (la organización común de los mercados), en donde los poderes de la Comunidad encontraban su fundamento textual en el tratado de Roma, se ha pasado a materias similares (política de las estructuras), se ha llegado — varios años después de la puesta en vigencia del tratado de Roma y enseguida del impulso de la jurisprudencia de la Corte — a la reglamentación de los aspectos que directamente conciernen los recursos, tales como la gestión y la conservación de las poblaciones y las relaciones con los Estados terceros.

Es también significativo hacer notar que el establecimiento de la capacidad colectiva se presenta incompleta, aun ahora e incierta en su desenlace final. La carencia de un acuerdo duradero sobre el régimen interior de la pesca, otorga un carácter provisional al conjunto de la posición colectiva. Aun descartando el proverbio “Nada es más definitivo que lo provisional”, es innegable que los desacuerdos que se presentan en el seno del Consejo tienen el efecto de condicionar la credibilidad de la organización respecto a los países terceros.

Las causas del estancamiento, en mi opinión, deben de buscarse en las razones de carácter general. Desde un punto de vista exterior, la integración realizada por la política colectiva de la pesca, presenta una naturaleza puramente cuantitativa, ya que en lugar de diez sujetos (los Estados) nos encontramos solamente con uno (la organización internacional). No obstante, visto desde otra perspectiva, esta integración revela un sentido mucho más

notable: es exactamente en el momento en que la evolución de las reglas generales del derecho del mar da preferencia a los poderes casi exclusivos de los Estados costeros cuando en el seno de la comunidad han buscado poner en marcha los principios de solidaridad, de no discriminación y, principalmente, de igualdad a las condiciones de acceso y de aprovechamiento de los fondos situados en las aguas marítimas que pertenecen a la jurisdicción de los Estados miembro. Es evidente que, teniendo en cuenta la situación objetiva del enrarecimiento de los recursos, la aplicación concreta de los principios antes mencionados puede acarrear dificultades y retardos, ligados a la sobrevivencia de algunos intereses nacionales que se oponen a una perspectiva colectiva. Pero que de la misma manera es evidente que el principio que inspira la política y la capacidad colectiva guarda su validez fundamental, que se extiende a las realizaciones esperadas hasta el presente y que justifica la continuación de los esfuerzos.

Haciendo abstracción de las particularidades contingentes, me parece conveniente recordar, en mis conclusiones, uno de los temas

a los cuales se ha dedicado el presente Coloquio, es decir al estudio de la legislación pesquera, como disciplina autónoma e independiente de las otras ramas del derecho. Es un enfoque que merece la más atenta consideración de los expertos y de los gobiernos interesados. El modelo colectivo, uniendo la pesca al más vasto sector de la agricultura, proporciona a los pescadores un apoyo político y económico que debería permitir continuar sus actividades. Pero los pescadores no se sabrían limitar a esta comprobación. Además en los aspectos sociales, la reglamentación colectiva de la pesca atestigua la consideración de las particularidades biológicas y técnicas que caracterizan la materia, a medida que el régimen al cual la CEE contempla la instauración, se inspira en el principio del óptimo aprovechamiento de los recursos biológicos del mar. Es precisamente el principio que, en el momento en que las reservas se van agotando cada vez más y las tecnologías más y más desarrolladas, debería representar el fundamento de toda reglamentación jurídica de la pesquería marítima, ya sea nacional, internacional o bien, "colectiva".

NOTAS

- (1) J.O.C.E. No. L236 del 27 de octubre de 1970.
- (2) J.O.C.E. No. L20 del 28 de enero de 1976.
- (3) Cf. el reglamento del Consejo No. 103/76 del 19 de enero de 1976: que fija las normas comunes de comercialización para ciertos pescados frescos o refrigerados (J.O.C.E. No. L20 del 28 de enero de 1976).
- (4) Boletín C.E. 9-1980, punto 2.1.68.
- (5) J.O.C.E. No. L236 del 27 de octubre de 1970.
- (6) J.O.C.E. No. L20 del 28 de enero de 1976.
- (7) J.O.C.E. No. L241 del 1o. de agosto de 1978.
- (8) J.O.C.E. No. L78 del 30 de marzo de 1979.
- (9) J.O.C.E. No. L167 del 1o. de julio de 1980.
- (10) Cf. Boletín C.E. 7/8 — 1980, punto 2.1.107. y J.O.C.E. No. C243 del 22 de septiembre de 1980.
- (11) Boletín C.E. 7/8—1980, punto 2.1.107.
- (12) Es lamentable que nunca se haya publicado el texto completo del Consejo del 3 de noviembre de 1976, en J.O.C.E. Cf., para un texto inglés de la decisión principal, *Material Internacional Legal*, 1976, p. 1425.
- (13) Libro de la Jurisprudencia de la Corte, 1978, p. 417.
- (14) J.O.C.E. No. L73 del 27 de marzo de 1972.
- (15) El decreto aún no ha sido publicado en el libro.
- (17) Boletín C.E. 5-1980, punto 1.1.8.
- (18) Boletín C.E. 12-1980, punto 2.1.102.
- (19) Cf. entre otras, la decisión del Consejo del 28 de octubre de 1980 (J.O.C.E. No. L298 del 7 de noviembre de 1980).
- (20) J.O.C.E. No. L258 del 1o. de octubre de 1980.
- (21) Libro cit. 1976, p. 1279.
- (22) Libro cit. 1979, p2923 (para el primer decreto, el segundo aún no ha sido publicado en el Libro).
- (23) Cf. decreto del 31 de marzo de 1971 en el asunto No. 22/70 (Libro cit. 1971, p.263).
- (24) Para el texto de los tres acuerdos cf. J.O.C.E. No. L226 del 29 de agosto de 1980.
- (25) J.O.C.E. No. L 312 del 8 de diciembre de 1979.
- (26) J.O.C.E. No. L 322 del 28 de noviembre de 1980.
- (27) J.O.C.E. No. L141 del 9 de junio de 1977.
- (28) Para el texto de los dos acuerdos cf. J.O.C.E. No. L266 del 29 de agosto de 1980.

- (29) Según acuerdo entre la CEE y el Senegal, la compensación financiera está fijada en la medida global de dos mil quinientos millones de francos C.F.A. para los dos primeros años de aplicación del acuerdo.
- (30) J.O.C.E. No. L 347 del 22 de diciembre de 1980.
- (31) J.O.C.E. No. L378 del 30 de diciembre de 1978.
En materia de relaciones entre las obligaciones colectivas y aquellas que se derivan de los convenios de pesca que existen con anterioridad. cf.
El decreto de la Corte del 14 de octubre de 1980 en el asunto No. 812/79 (aún no publicado en el Libro).
- (32) cf. La carta con fecha del 29 de marzo de 1980 dirigida al Presidente de la Conferencia por el representante de Italia, en tanto que el representante del Estado, en quien recaía temporalmente la presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas. (N.U. Doc. A/Conf. 62/98).

RESUMEN

La CEE es la organización internacional que actualmente ejerce los poderes más extensos en el campo de la pesca marítima. Los principales aspectos en los que se manifiesta tal capacidad colectiva son la organización común de los mercados, la política de las estructuras, la gestión y conservación de los recursos, las relaciones con los Estados terceros.

Según el artículo 38 del tratado de Roma que instituye la CEE, los productos de la pesca están clasificados entre aquellos productos agrícolas, que son el objetivo del mercado común. La CEE ha establecido una organización común de los mercados a este respecto, que tiene por objeto preservar al mercado ya sea del exceso de producciones interiores o ya sea de la competencia que proviene de los Estados terceros. La acción colectiva que se funda en el régimen de los precios (precios de orientación, de retiro, de intervención, de referencia).

La política de las estructuras, que contempla el crecimiento de la productividad del sector, estipula, entre otras, el financiamiento por la CEE de proyectos de inversión para la construcción de los navíos de pesca. Los proyectos deben de ofrecer una garantía suficiente de rentabilidad.

La gestión y conservación de los recursos biológicos queda sujeta al principio de no discriminación, que domina el conjunto del derecho colectivo. Según este principio, el régimen aplicado por cada uno de los Estados miembro para el ejercicio de la pesca en las aguas marítimas que corresponden a su jurisdicción o so-

beranía, no puede acarrear la diferencia de trato con respecto a otros estados miembro. Los estados miembro deben entonces asegurar la igualdad de las condiciones de acceso y de aprovechamiento en sus zonas de pesca a todos los navíos de pesca que ondeen el pabellón de uno de los Estados miembro.

No obstante, es necesario señalar que la CEE, que ha fracasado por las discusiones que se desarrollan en el seno del Consejo, aún no ha tenido éxito al promulgar un régimen completo y definitivo de gestión y conservación de los recursos. En esta situación, las medidas nacionales de los Estados miembro son toleradas, previsto que sean adoptadas a título conservatorio y de una manera no discriminatoria y que el Estado miembro afectado haya buscado la aprobación de la Comisión.

En las relaciones exteriores de pesca, la CEE se presenta actualmente como un sujeto con la capacidad de negociar y de estipular los compromisos internacionales. La CEE es parte (en lugar de sus estados miembro) de varios acuerdos de pesca, bilaterales y multilaterales, recíprocos y no recíprocos, con países desarrollados y con países en vías de desarrollo. La CEE además despliega una intensa acción diplomática con el fin de que el futuro convenio sobre el derecho del mar comprenda la llamada cláusula colectiva, que le puede permitir llegar a formar parte en este convenio en los campos en donde sus miembros le han delegado sus poderes.