

EL DERECHO DEL MAR Y SU GLOSARIO (XIII)

(Aproximación terminológica al Convenio de Jamaica)

José CERVERA PERY



Zona contigua



RADICIONALMENTE la zona contigua ha venido comprendiendo «un espacio marítimo que se extiende más allá del límite exterior del mar territorial y en el que el Estado ribereño puede ejercer determinadas competencias». Ha sido uno de los tratadistas internacionales de más renombre y prestigio, el profesor Gilbert Gidel, el creador doctrinal de ese concepto que, en principio, busca el establecimiento de una zona transnacional intermedia entre el mar territorial y el alta mar, siendo, por tanto, un espacio complementario de dicho mar soberano reconocido por el Derecho Internacional Marítimo.

Como señaló en su momento el profesor Azcárraga, el origen de la zona contigua puede encontrarse en las famosas *hovering acts*, leyes inglesas cuya correcta traducción sería «leyes de vagabundeo o merodeo marítimo», por las que se tendía a evitar las disimuladas incursiones de barcos contrabandistas del siglo XVIII, para el incumplimiento de las leyes aduaneras y fiscales. También pueden citarse como antecedentes las disposiciones de los Estados Unidos en la época de la «ley seca», la *Tariff act* de 1922, que fijó en doce millas el derecho a visitar los barcos sospechosos de contrabando de licores.

Según el Convenio de Ginebra de 1958, la zona contigua no podía extenderse más allá de las doce millas, por lo que un Estado, con un mar territorial de tres millas, podía extender hasta nueve su zona contigua, pero otro con mar territorial de seis millas sólo podía conceder otras seis a dicha zona. En dicho espacio las competencias del Estado no son soberanas, sino que implican medidas de fiscalización para evitar y reprimir las infracciones a sus leyes en materias aduaneras, fiscal, de inmigración y sanitaria en dichas aguas.

Pero al admitirse en el marco del Convenio de Jamaica una anchura de doce millas para el mar territorial, la zona contigua ha perdido gran parte de su importancia. No es, por tanto, un tema conflictivo y hasta el momento la única modificación introducida respecto del Convenio de 1958 consiste en

señalar que la zona contigua no podrá extenderse más allá de las 24 millas contadas desde la línea de base utilizada para la medición del mar territorial. El Convenio de Jamaica sólo le dedica un artículo —el 33— a la zona contigua, acorde con el mismo espíritu que inspiró al texto ginebrino.

En España, por Decreto de 26 de diciembre de 1986 del Ministerio de Hacienda, se modificó el artículo 33 de las Ordenanzas Generales de las Rentas de Aduanas, fijándose unas aguas fiscales de doce millas, equivalentes a 22.222 metros, a partir de la bajamar escorada o de línea de base recta, acorde con el criterio que establecía el Convenio de Ginebra de 1958. Igualmente, la Ley 20/1967, de 8 de abril, extendió las aguas jurisdiccionales —término equívoco— españolas a doce millas a efectos de pesca, de acuerdo con las conclusiones del Convenio Europeo de Pesca de 9 de marzo de 1964, por el que dicha distancia es también coincidente con la de la zona contigua —en su medida anterior a la última Conferencia del Mar—, aunque a efectos diferentes.

Zona económica exclusiva

Al hablar de la zona económica exclusiva (ZEE) nos estamos refiriendo evidentemente a un espacio de nuevo cuño en el vigente Derecho del Mar, sin precedentes reconocidos y fruto de la evolución del tiempo, ya que durante un largo período histórico no había otro binomio que el de mar territorial/alta mar, con el alivio intermedio de la zona contigua. En el primero, el Estado ribereño ejercía su autoridad con algunas restricciones; en el segundo, imperaba el principio de libertad, ya que la zona contigua, abstracción hecha de los efectos para la que se creaba, se consideraba también como integrada en alta mar.

La zona económica exclusiva es, sin duda, un espacio que implica un problema difícil, complejo y emocional, y el segundo en importancia tras el de los fondos marinos dentro de la moderna formulación de la ley del mar. La amplitud y ambigüedad, a veces, de su concepto se prestó a grandes controversias, ya que va mucho más allá de la doctrina de la plataforma continental, su fuente más directa e inmediata, pero el tema en la Conferencia de Ginebra de 1958 aparecía tan radical —tras las declaraciones y posturas de diversos países iberoamericanos— que ni siquiera fue tomado en cuenta.

El movimiento ampliatorio americano de aguas sometidas de algún modo a jurisdicción nacional fue de inmediato visto con simpatía y no tardó en ser secundado por nuevos países, sobre todo africanos y asiáticos, surgidos de la independencia a través del proceso descolonizador, pero en muchos de ellos no se aceptaba el aumento sólo como medida de protección a la pesca, sino de afirmación nacionalista de soberanía y reacción, ante la presencia cerca de sus costas de importantes flotas extranjeras.

De aquí que se advierta un cierto y peligroso confusionismo de terminología. Mar territorial viene a veces a identificarse con el mar patrimonial de la

doctrina iberoamericana, y en otros casos con la zona económica que aún no ha sido plenamente dibujada. En líneas generales, para uno y otro término, lo que se trata es de consolidar la tesis de la unidad de recursos en orden a su explotación y conservación por los Estados ribereños por la vía del ejercicio de los derechos soberanos. Las grandes potencias marítimas miraron con recelo las primeras extensiones, ya que sus necesidades estratégicas serían incompatibles con los mares territoriales (o patrimoniales), desfasados en su amplitud, y sus intereses pesqueros se habrían de ver perjudicados por el progresivo aumento de las zonas económicas exclusivas proclamadas por otros Estados.

En ese contexto, los trabajos preparatorios de la última conferencia en el seno de la Comisión de Fondos Marinos conocieron un gran número y diversidad de propuestas para la regulación de la futura zona, y ya durante los primeros períodos de sesiones se establecieron las tendencias dominantes y se perfilaron las ideas que luego serían recogidas en el primer texto oficioso de negociación elaborado en Ginebra en 1975, y que en síntesis eran las siguientes:

«En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tendría derechos de soberanía para la exploración, conservación, administración y explotación de todos los recursos renovables y no renovables, es decir, vivos y minerales, tanto de los fondos marinos y su subsuelo como de las aguas suprayacentes; correspondiendo igualmente al Estado ribereño el derecho exclusivo y la jurisdicción para el establecimiento de islas artificiales y otras instalaciones y estructuras, así como la jurisdicción exclusiva con respecto a las actividades de cualquier otra índole, dirigida a la exploración y la explotación económica de la zona, incluso la investigación científica.»

La parte V del Convenio de Jamaica contempla la regulación de la zona económica exclusiva en los artículos 55 al 75, fijando su régimen jurídico, los derechos y deberes de los Estados ribereños; la anchura (que no podrá exceder más allá de las doscientas millas), los derechos y obligaciones de los otros Estados en la zona económica exclusiva, la base para la solución de los conflictos, las islas artificiales y otras instalaciones, la conservación y utilización de los recursos vivos, la descripción y tratamiento de las especies, el derecho de los Estados sin litoral y otros Estados ribereños, las restricciones en las transferencias de los derechos y la delimitación de la zona económica exclusiva entre Estados limítrofes o situados frente a frente.

Basándose en lo que disponen los artículos invocados puede prepararse una definición más amplia y concreta que la esbozada en los distintos textos oficiosos de negociación, y que quedaría como sigue:

«La zona económica exclusiva es una zona situada fuera del mar territorial y adyacente a éste... (que) no se extenderá mas allá de las

doscientas millas marinas (y en la cual) el Estado ribereño tendrá derechos soberanos para los fines de exploración, explotación y conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y el subsuelo del mar y las aguas suprayacentes y, con respecto a otras actividades, con miras a la exploración y explotación económica de la zona, como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos, jurisdicción... con respecto al establecimiento y utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras; la investigación científica marina; la preservación del medio marino (y) otros derechos y obligaciones... En la zona económica exclusiva, todos los estados, tanto ribereños como sin litoral, gozarán... de las libertades... de navegación y sobrevuelo y tendido de cables y tuberías submarinas y de otros usos del mar, internacionalmente legítimos relacionados con estas libertades.»

De toda esta amplia tabla de derechos y atribuciones destacan, por su importancia, la conservación de los recursos vivos y el problema del acceso de los terceros a la zona. En cuanto a lo primero, se deja al libre arbitrio del Estado costero, pero como consecuencia de la gran batalla emprendida por los países que pescan en aguas distintas ese control exclusivo del Estado ribereño está compensado de algún modo por la obligación de «promover como objetivo la utilización óptima de los recursos vivos». Básicamente, esto significa que cada Estado ribereño debe determinar cuántos ejemplares de una especie particular pueden ser capturados sin agotarla, calcular a continuación su propia capacidad de capturas y entonces permitir a otros Estados, por medio de acuerdos, capturar el sobrante.

La posición española sobre la zona económica exclusiva responde a criterios realistas. Ante la creciente e imparable tendencia a reconocer el derecho de los Estados a registrar zonas económicas de hasta docientas millas, la delegación española, en la última Conferencia del Mar, explicó en su declaración de intenciones que podría aceptar el establecimiento de dichas zonas, siempre que quedasen salvaguardados debidamente los derechos e intereses pesqueros de terceros Estados; postura más que lógica al ser España un país con caladeros muy alejados de sus costas, ya que la mayor parte de las capturas de las flotas españolas se realizan en aguas próximas a las costas de terceros Estados.

En el orden interno, cuando las Cortes Generales examinaron el proyecto de ley sobre fijación en doce millas del límite exterior del mar territorial, se hicieron propuestas para que España, siguiendo la tendencia dominante, estableciera, asimismo, una zona económica de doscientas millas, como venían haciendo casi todos los países; pero se adujo que por el momento el establecimiento de dicha zona no era beneficioso, dado el acusado clima de intereses en juego, sobre todo desde sectores muy próximos a las grandes empresas armadoras de pesca; sin embargo, cambiadas las circunstancias y vencidas las reticencias de determinados países que, opuestos en principio a la extensión

de las doscientas millas, terminaron por aceptarlas, España habría de promulgar con carácter de ley, registrada con el número 15/1978 de 28 de febrero, la disposición por la que se declara zona económica exclusiva el espacio adyacente al mar territorial español hasta una distancia de doscientas millas náuticas contadas a partir de la línea de base de dicho mar territorial, y sobre dicho espacio el Estado español tiene derechos soberanos a efectos de exploración y explotación de todos los recursos naturales del lecho y el subsuelo marino y de las aguas suprayacentes. En virtud de tales derechos soberanos, en dicha zona económica, corresponde al Estado español el derecho exclusivo sobre los recursos, la competencia para reglamentar su conservación, la exploración y la preservación del medio marino, así como la jurisdicción exclusiva para hacer cumplir las disposiciones pertinentes y cualesquiera otras competencias que el Gobierno español establezca de conformidad con el Derecho Internacional. El ejercicio de la pesca queda reservado a los españoles sin perjuicio de acuerdos con otros gobiernos, o de lo establecido en los tratados de los que España sea parte, quedando a salvo la libertad de navegación sin que la misma permita la pesca por buques extranjeros.

Pero para que exista una eficaz aplicación de la ley citada, necesita ser desarrollada en una serie de disposiciones de rango inferior que considerarían los aspectos relacionados con el ejercicio de la pesca por parte de las flotas extranjeras, la delimitación de las aguas, de la seguridad nacional, contaminación, normas de tránsito, reglamentos fiscales, etc. Todo ello implica diferentes negociaciones en el ámbito bilateral o multilateral con Francia, Portugal, Marruecos, Argelia, etc. El problema más importante es el de la delimitación de las respectivas zonas económicas, sin duda uno de los aspectos claves para España en orden al futuro de sus intereses marítimos.



Se concluye con esta entrega la aproximación terminológica al Convenio de Jamaica en el glosario del nuevo Derecho del Mar, en el que se ha procurado hacer una selección de los términos que se consideran más ilustrativos para el oficial de Marina en el conocimiento de una temática que, en determinados casos, puede afectarle muy directamente.

Parafraseando el refrán «no están todos los que son, pero sí son los que están», se culmina el trabajo consciente de que las lógicas limitaciones de espacio no han permitido una exhaustiva revisión de la terminología, que en su rica variedad de matices abarca el actual y vigente Derecho del Mar.

El trabajo se completará, para un mejor y mayor conocimiento de los interesados en el tema, con una bibliografía revisada y actualizada de las principales aportaciones sobre la materia.