

58. CASO RELATIVO A LA JURISDICCION EN MATERIA DE PESQUERIAS (REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA CONTRA ISLANDIA) (FONDO DEL ASUNTO)

Fallo de 25 de julio de 1974

En su fallo respecto al fondo del asunto relativo a la jurisdicción en materia de pesquerías (República Federal de Alemania contra Islandia), la Corte, por 10 votos contra 4:

1) Consideró que el Reglamento islandés de 1972, que constituía una extensión unilateral de los derechos exclusivos de pesca de Islandia a 50 millas marinas contadas a partir de las líneas de base, no era impugnabile por la República Federal de Alemania;

2) Juzgó que Islandia no tenía derecho a excluir unilateralmente a los buques pesqueros de la República Federal de Alemania de las zonas situadas entre los límites de 12 y 50 millas, ni a imponer unilateralmente restricciones a sus actividades en esas zonas;

3) Sostuvo que Islandia y la República Federal de Alemania tenían la obligación recíproca de celebrar negociaciones de buena fe para llegar a una solución equitativa de sus diferencias;

4) Señaló determinados factores que debían tenerse presentes en tales negociaciones (derechos preferenciales de Islandia, derechos establecidos de la República Federal de Alemania, intereses de otros Estados, conservación de los recursos pesqueros, examen conjunto de las medidas necesarias);

5) Resolvió que no podía acceder a la petición de la República Federal de Alemania respecto al derecho a una indemnización.

La composición de la Corte fue la siguiente:

Presidente: Lachs; *Magistrados:* Forster, Gros, Bengzon, Petrán, Onyeama, Dillard, Ignacio-Pinto, de Castro, Morozov, Jiménez de Aréchaga, Sir Humphrey Waldock, Nagendra Singh y Ruda.

De los diez miembros de la Corte que votaron a favor del fallo, el Presidente y los Magistrados Dillard y Nagendra Singh adjuntaron declaraciones, los Magistrados Forster, Bengzon, Jiménez de Aréchaga, Nagendra Singh (ya mencionado) y Ruda agregaron una opinión separada conjunta y los Magistrados de Castro y Sir Humphrey Waldock agregaron opiniones separadas.

De los cuatro magistrados que votaron en contra del fallo, el Magistrado Ignacio-Pinto adjuntó una declaración y los Magistrados Gros, Petrán y Onyeama agregaron opiniones disidentes.

En esas declaraciones y opiniones, los magistrados interesados explicaron claramente sus posiciones.

Procedimiento — Incomparecencia de una de las partes (Párrafos 1 a 19 del fallo)

En su fallo, la Corte recuerda que la República Federal de Alemania incoó actuaciones contra Islandia el 26 de mayo de 1972. A petición de la República Federal de Alemania, la Corte indicó medidas provisionales mediante una providencia de 17 de agosto de 1972 y las confirmó mediante una nueva providencia de 12 de

julio de 1973. En un fallo dictado el 2 de febrero de 1973, la Corte se declaró competente para conocer del fondo de la controversia.

La Corte no incluía entre los magistrados del conocimiento ningún magistrado de la nacionalidad de las partes. En una carta de fecha 25 de septiembre de 1973, la República Federal de Alemania informó a la Corte de que, como Islandia renunciaba a participar en las actuaciones y a valerse del derecho a designar un magistrado *ad hoc*, la República Federal no consideraba necesario insistir en la designación de uno. El 17 de enero de 1974, la Corte decidió, por 9 votos contra 5, no incorporar este procedimiento al incoado por el Reino Unido contra Islandia. Para adoptar esa decisión, la Corte tuvo en cuenta el hecho de que, si bien las cuestiones jurídicas básicas de cada caso parecían idénticas, había diferencias entre las posiciones de los dos solicitantes y entre sus respectivas peticiones, y de que el unir ambos asuntos sería contrario a sus deseos.

En sus conclusiones definitivas, la República Federal de Alemania pidió a la Corte que fallara y declarara:

a) Que la pretensión de Islandia de tener derecho a una zona de jurisdicción exclusiva en materia de pesquerías que se extendiera 50 millas marinas a partir de las líneas de base, frente a la República Federal de Alemania, carecía de fundamento en derecho internacional;

b) Que el reglamento islandés publicado con ese fin no se ha hecho valer contra la República Federal de Alemania o los buques en ella matriculados;

c) Que si Islandia establece la necesidad de medidas de conservación respecto a las poblaciones de peces más allá del límite de 12 millas convenido en un canje de notas en 1961, esas medidas sólo podrán adoptarse sobre la base de un acuerdo entre las partes, concertado ya sea bilateral o multilateralmente, con la debida consideración de la especial dependencia de Islandia de sus pesquerías y de las pesquerías tradicionales de la República Federal de Alemania en las aguas de que se trata;

d) Que los actos de interferencia de las patrulleras costeras islandesas en las actividades de los buques matriculados en la República Federal son ilícitos con arreglo al derecho internacional y que Islandia está obligada a indemnizar a Alemania por esos actos.

Islandia no compareció en ninguna fase de las actuaciones. En una carta de 27 de junio de 1972, Islandia informó a la Corte: de que consideraba concluidos los efectos del canje de notas de 1961; de que, a su juicio, no existía en el Estatuto fundamento alguno para que la Corte ejerciera su competencia; y de que, por considerar que el caso afectaba a sus intereses vitales, no esta-

ba dispuesta a conferir a la Corte competencia en ningún caso relativo a la amplitud de los límites de sus pesquerías. En una carta de 11 de enero de 1974, Islandia manifestó que no aceptaba ninguna de las exposiciones de hechos o las alegaciones de derechos presentadas en nombre de la República Federal de Alemania.

En esas circunstancias, la Corte, con arreglo al Artículo 53 del Estatuto, tenía que determinar si existían fundamentos de hecho y de derecho para la reclamación. Los hechos que la Corte tenía que considerar, al resolver respecto a la reclamación, estaban atestiguados mediante pruebas documentales de cuya exactitud no parecía existir razón para dudar. En cuanto a los fundamentos de derecho, si bien era lamentable que Islandia no hubiera comparecido, la Corte debía, no obstante, tener en cuenta el derecho internacional, al que se extendía su propio conocimiento judicial. Tras tener en cuenta la posición jurídica de ambas partes y actuar con especial circunspección en vista de la incomparecencia del Estado demandado, la Corte consideró que disponía de los elementos necesarios para dictar su fallo.

Historia de la controversia — Competencia de la Corte
(Párrafos 20 a 40 del fallo)

La Corte recordó que en 1948 el Althing (el Parlamento de Islandia) había aprobado una ley relativa a la conservación científica de las pesquerías en la plataforma continental, la cual facultaba al Gobierno para establecer zonas de conservación dentro de las cuales todas las actividades de pesca estarían sujetas a la legislación islandesa y a su control, en la medida en que fueran compatibles con los acuerdos concertados con otros países. Posteriormente, Islandia denunció, a partir de 1951, la Convención anglo-danesa de 1901, en la que se había fijado un límite para el derecho exclusivo de pesca de Islandia en torno a sus costas; en el nuevo reglamento islandés de 1958, se proclamó un límite de 12 millas, y el Althing declaró mediante una resolución de 1959 que debía obtenerse "el reconocimiento del derecho de Islandia a toda la zona de la plataforma continental de conformidad con la política adoptada en la Ley de 1948". Tras negarse a reconocer la validez de las nuevas normas, la República Federal negoció con Islandia y, el 19 de julio de 1961, concertó con ese país un canje de notas en el que se especificaba, entre otras cosas, que la República Federal no objetaría en adelante a una zona de pesca de 12 millas, que Islandia seguiría esforzándose por aplicar la resolución de 1959 relativa a la ampliación de la jurisdicción en materia de pesquerías, pero que daría a la República Federal un preaviso de seis meses de esa ampliación y que, "en caso de controversia en relación con dicha ampliación, la cuestión se remitirá, a petición de cualquiera de las partes, a la Corte Internacional de Justicia".

En 1971, el Gobierno de Islandia anunció que el acuerdo con la República Federal de Alemania sobre la jurisdicción en materia de pesquerías se daría por terminado y que el límite de la jurisdicción exclusiva de Islandia en materia de pesquerías se extendería a 50 millas. En un memorando de 24 de febrero de 1972, se notificó oficialmente a la República Federal de Alemania esa intención. En respuesta, la República Federal de Alemania subrayó que el canje de notas no estaba sujeto a la denuncia unilateral y que, a su juicio, la medida prevista "no tendría fundamento alguno en derecho internacional". El 14 de julio de 1972, se promulgó un nuevo reglamento en virtud del cual los límites de la zona pesquera de Islandia se extenderían a 50 millas a partir del 1º de septiembre de 1972 y se prohibiría toda actividad pesquera a los buques extranjeros

dentro de esos límites. Su aplicación dio lugar, mientras continuaban las actuaciones ante la Corte e Islandia se negaba a reconocer las decisiones de la Corte, a una serie de incidentes y negociaciones, que no llevaron a ningún acuerdo.

La Corte, que en su fallo de 1973 había considerado que el canje de notas de 1961 era un tratado vigente, destacó que sería una interpretación demasiado estricta de la cláusula compromisoria (anteriormente mencionada) concluir que limitaba la competencia de la Corte a dar una respuesta afirmativa o negativa a la cuestión de si el reglamento islandés de 1972 se ajustaba al derecho internacional. Parecía evidente que la controversia entre las partes incluía desacuerdos respecto a sus derechos respectivos sobre los recursos pesqueros y a las medidas adecuadas para conservarlos. La Corte estaba facultada para tener en cuenta todos los elementos pertinentes.

Normas de derecho internacional aplicables
(Párrafos 41 a 70 del fallo)

La primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Ginebra, 1958) había aprobado una Convención sobre la Alta Mar, cuyo artículo 2 declaraba el principio de la libertad de la alta mar, es decir, la libertad de navegación, la libertad de pesca, etc., que "serán ejercidas por todos los Estados con la debida consideración para con los intereses de otros Estados en su ejercicio de la libertad de la alta mar".

La cuestión de la anchura del mar territorial y la de la amplitud de la jurisdicción del Estado ribereño en materia de pesquerías no fueron resueltas en la Conferencia de 1958, ni tampoco en una segunda Conferencia celebrada en Ginebra en 1960. Sin embargo, derivando del consenso general existente en esa segunda Conferencia, habían cristalizado desde entonces como derecho consuetudinario dos conceptos: el de una zona de pesca, entre el mar territorial y la alta mar, dentro de la cual el Estado ribereño podía declarar la jurisdicción exclusiva en materia de pesquerías —aceptándose ahora generalmente que esa zona podía extenderse hasta el límite de las 12 millas— y el de derechos preferenciales en materia de pesca, respecto a las aguas adyacentes a la zona de derechos exclusivos en materia de pesquerías, en favor del Estado ribereño que se hallara en una situación de especial dependencia de sus pesquerías. La Corte era consciente de que, en los últimos años, varios Estados habían proclamado una extensión de los límites de su zona exclusiva de pesca. La Corte era consciente igualmente del intento en curso, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, por lograr en una tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar una ulterior codificación y desarrollo progresivo de esa rama del derecho, así como de varias propuestas y documentos preparatorios elaborados en ese marco. Sin embargo, como tribunal no podía fallar *sub specie legis ferendae* o anticipar la ley antes de que el legislador la hubiera promulgado. Debía tener en cuenta las normas de derecho internacional vigentes y el canje de notas de 1961.

El concepto de derechos preferenciales de pesca tuvo su origen en las propuestas presentadas por Islandia en la Conferencia de Ginebra de 1958, en las que recomendaba que

"... cuando, con finalidades de conservación, resulte necesario limitar la captura total de una o varias poblaciones de peces en una zona de la alta mar adyacente al mar territorial de un Estado ribereño, cualquier otro Estado que pesque en esa zona deberá

colaborar con el Estado ribereño a fin de asegurar un tratamiento justo de esa situación mediante el establecimiento de medidas convenidas que reconozcan cualesquiera necesidades preferenciales del Estado ribereño resultantes de su dependencia de la pesca de que se trate y teniendo en cuenta también los intereses de los demás Estados.”

En la Conferencia de 1960, el mismo concepto quedó reflejado en una enmienda incorporada por una importante votación a favor a una de las propuestas relativas a la zona de pesca. La práctica contemporánea de los Estados muestra que ese concepto, además de gozar de una aceptación amplia y creciente, ha sido aplicado en acuerdos bilaterales o multilaterales. En el presente caso, en el que no se discutía la zona exclusiva de pesca dentro de los límites de las 12 millas, la República Federal de Alemania había reconocido expresamente los derechos preferenciales de la otra parte en las aguas controvertidas situadas más allá de ese límite. No cabía dudar de la excepcional dependencia de Islandia de sus pesquerías, y parecía haberse llegado a la situación en que era imperativo preservar las poblaciones de peces en interés de una explotación racional y económica.

Sin embargo, la noción misma de derechos preferenciales de pesca para el Estado ribereño en una situación de especial dependencia, aunque implicaba cierta prioridad, no podía entrañar la extinción de los derechos concurrentes de los demás Estados. El hecho de que Islandia tuviera derecho a reclamar derechos preferenciales no bastaba para justificar su pretensión de excluir unilateralmente a los buques pesqueros de la República Federal de toda actividad de pesca más allá del límite de 12 millas convenido en 1961.

La República Federal de Alemania había señalado que sus buques habían pescado en aguas islandesas durante siglos, que lo habían hecho de un modo comparable a sus actividades actuales por más de 50 años y que su exclusión tendría consecuencias perjudiciales muy graves. También en ese caso, resultarían afectados la dependencia económica y el modo de vida de comunidades enteras, y la República Federal de Alemania compartía el interés en la conservación de las poblaciones de peces con Islandia, que, por su parte, había admitido la existencia de los derechos históricos y los intereses especiales del demandante respecto a la pesca en las aguas disputadas. Por consiguiente, el reglamento islandés de 1972 no podía oponerse a la República Federal de Alemania, desconocía los derechos adquiridos de ese Estado, así como el canje de notas de 1961, y constituía una violación del principio (artículo 2 de la Convención de 1958 sobre la Alta Mar) de la consideración razonable de los intereses de los demás Estados, incluida la República Federal de Alemania.

Para lograr una solución equitativa de la presente controversia, era necesario que los derechos preferenciales de pesca de Islandia se conciliaran con los derechos tradicionales de pesca de la República Federal de Alemania mediante la evaluación en todo momento de la dependencia relativa de ambos Estados de las pesquerías en cuestión, al tiempo que se tenían en cuenta

los derechos de otros Estados y las necesidades de conservación. Por tanto, Islandia no estaba facultada en derecho para excluir unilateralmente a los buques pesqueros de la República Federal de Alemania de las zonas situadas mar adentro del límite de 12 millas convenido en 1961 o a imponer unilateralmente restricciones a sus actividades. Sin embargo, eso no significaba que la República Federal de Alemania no tuviera alguna obligación hacia Islandia respecto a la pesca en las aguas disputadas en la zona comprendida entre los límites de 12 y de 50 millas. Ambas partes estaban obligadas a mantener en examen los recursos de pesca en esas aguas y a examinar conjuntamente, a la luz de la información disponible, las medidas necesarias para su conservación y desarrollo y para su explotación equitativa, teniendo en cuenta cualquier acuerdo internacional que pudiera estar vigente en la actualidad o que pudiera concertarse tras una negociación.

El método más apropiado para solucionar la controversia era claramente el de la negociación con miras a delimitar los derechos e intereses de las partes y regular equitativamente cuestiones tales como la limitación de las capturas, la asignación de cuotas y las restricciones conexas. La obligación de negociar derivaba de la misma naturaleza de los derechos respectivos de las partes y se ajustaba a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas relativas al arreglo pacífico de controversias. La Corte no podía aceptar la opinión de que la intención común de las partes era abstenerse de negociar durante todo el período abarcado por el acuerdo provisional de 1973. La tarea que tenían ante sí era realizar sus negociaciones sobre la base de que cada una de las partes debía considerar de buena fe y de un modo razonable los derechos de la otra, las características de la situación concreta y los intereses de otros Estados con derechos de pesca establecidos en la zona.

Las medidas provisionales indicadas en la providencia de 17 de agosto de 1972 dejarían de tener efecto a partir de la fecha del fallo, pero no por ello serían libres las partes de realizar sin limitación actividades pesqueras en las aguas en litigio. Estarían obligadas a tener razonablemente en cuenta los derechos de la otra parte y las necesidades de conservación, hasta que concluyeran las negociaciones.

Reclamación de una indemnización (Párrafos 71 a 76 del fallo)

La cuarta conclusión de la República Federal de Alemania (véase *supra*) planteaba la cuestión de la indemnización por los supuestos actos de acoso de sus buques pesqueros por patrulleras costeras islandesas. Por proceder directamente de la cuestión que constituía el objeto de la solicitud, la competencia de la Corte se extendía a esa petición. Sin embargo, había sido presentada en forma abstracta, y la Corte no podía adoptar una decisión general en materia de responsabilidad que abarcara cuestiones sobre las que sólo tenía una información limitada y pruebas muy escasas.

Por esas razones, la Corte adoptó (párrafo 77 del fallo) la decisión anteriormente indicada.