
Problemas actuales vinculados a la pesca marítima. La situación argentina.

Leopoldo M. A. Godio*

Resumen

El presente trabajo analiza la situación actual de la pesca, evidenciando el grave problema que representa la sobrepesca para el futuro de la humanidad, tal como lo demuestran las estadísticas actualizadas de pesquerías mundiales y locales que se incluyen en esta investigación. En ese sentido, se aborda la cuestión desde una óptica global para luego enfatizar sobre la realidad de la República Argentina en aspectos seleccionados. Durante su desarrollo, se podrá advertir el examen de algunos temas vinculados y que pueden resultar de interés para delinear estrategias de solución interdependientes como, por ejemplo, los subsidios a la industria pesquera, el seguimiento y, especialmente, el control satelital de buques pesqueros, que aparece como una herramienta clave para el sector.

A pesar de tratarse de una cuestión que se debate actualmente en foros económicos, políticos y jurídicos, resulta inevitable remitirse finalmente al derecho internacional ya que allí reside, a nuestro entender, las vías para solucionar este importante problema que se avecina, parafraseando al informe de la Comisión Brundtland, en “Nuestro Futuro Común”.

Palabras clave: Pesquerías – Sobrepesca –Derecho Internacional – Derecho del Mar – Cooperación Internacional.

*Abogado y Magister (c) en Relaciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Derecho Internacional Público UBA, UFLO y UCA. Director del Instituto de Derecho Internacional Público del Colegio de Abogados de San Isidro. Investigador adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (Facultad de Derecho, UBA). Miembro del Instituto de Derecho Internacional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y Miembro del Instituto de Derecho Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), entre otras instituciones. Contacto: leopoldogodio@derecho.uba.ar

Abstract

This paper analyzes the current state of fisheries, revealing the serious problem of overfishing for the future of humanity, as per current statistics on global and local fisheries included in this research paper. In that sense, the question is approached from a global perspective and later focuses its attention on Argentina with regards to specific issues. Throughout this paper, certain topics may be addressed that could be of interest in outlining strategies for solving related issues, such as subsidies to the fishing industry, satellite monitoring and, particularly, controlling of fishing vessels, which is a key tool for this sector.

Although this matter is currently under discussion in economic, political and legal forums, ultimately referring to international law is inevitable because, in the author's opinion, it holds the key to solutions to the important looming problem, which paraphrasing the report of the Brundtland Committee, is that of “Our Common Future.”

Key Words: Fisheries – Overfishing – International Law – Law of the Sea – International Cooperation.

I. Introducción

La adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, la Convención) hace tres décadas tuvo significativa importancia en distintos aspectos referidos a los usos y aprovechamientos de los espacios marítimos, particularmente en materia de pesquerías, con la zona económica exclusiva (en adelante, ZEE) y la alta mar como principales protagonistas.

Sin embargo, a pesar de los importantes avances obtenidos a casi un cuarto de siglo de su entrada en vigor, persisten algunos graves problemas, tanto a nivel estatal local, regional e internacional, siendo uno de ellos trascendental: la sobrepesca.

En esencia, el problema de la pesca se encuentra íntimamente vinculado, entre otros factores, a la situación de las especies transzonales y las especies altamente migratorias que no pueden mantenerse en niveles aceptables de stocks, a pesar de los esfuerzos realizados por los Estados ribereños que poseen el derecho/obligación de mantener los recursos sobre los que ejerce derechos de soberanía, de conformidad con la Parte V de la Convención.¹

La propuesta del presente trabajo es brindar un panorama actual de la situación pesquera, refiriendo los principales desafíos de interés para la República Argentina. Para alcanzarla, comenzaremos con una descripción histórica que permita comprender la situación actual de las pesquerías mundiales y sus dificultades, incluyendo aspectos como los subsidios a la industria pesquera, la pesca en la denominada “milla 201”, la conservación de especies transzonales y altamente migratorias, así como otras cuestiones como el rol de la tecnología en materia de seguimiento, control y vigilancia. Asimismo, contemplaremos la viabilidad de “actualizar” la Convención a fin de establecer estándares mínimos internacionales generalmente recomendados, en materia de conservación, como forma de restringir la discrecionalidad del Estado ribereño en la administración de recursos vivos.²

75

¹ Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Arts. 61.2 y 61.3, adoptada el 30 de abril de 1982, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1833, pp. 45-46.

² Al respecto Burke observa que, a pesar de disposiciones puntuales, la Convención se elaboró en gran parte sin considerar la gestión integral de los ecosistemas por el Estado ribereño o incluso un grupo de Estados. Burke, William T., “Evolution in the Fisheries Provisions of UNCLOS”, en: ANDO, Nisuke [et al], *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*, The Hague-London-New York, Kluwer Law International, 2002, p. 1360.

II. La situación mundial de las pesquerías.

En la historia de la humanidad, la pesca ha sido una fuente importante de empleo, beneficios económicos y bienestar nutricional para los pueblos. Sin embargo, luego de una época en la que se fomentó intensamente el desarrollo de la actividad durante los años '50 y '60 del Siglo XX,³ en las últimas décadas el progreso tecnológico permitió un incremento cuantitativo de la actividad, a la par de una población mundial en constante crecimiento.⁴

Ante la ausencia de mecanismos de ordenación adecuados, los pescadores carecían de incentivos e información suficiente para analizar o considerar los efectos de sus actividades a corto y largo plazo, que aún se presentan en el sector.⁵

En este contexto, la Parte V, VII y XII de la Convención proporcionaron los lineamientos básicos para una mejor ordenación de los recursos marinos, confiriendo a los Estados derechos y responsabilidades en distintos espacios sujetos a soberanía, derechos de soberanía, o bien, jurisdicción nacional, en zonas que comprenden alrededor del 90% de la pesca marina mundial.⁶

Actualmente, la dinámica de la pesca mundial ha evolucionado principalmente para satisfacer la creciente demanda del recurso y muchos Estados ribereños han financiado la actividad invirtiendo en flotas pesqueras e instalaciones de elaboración modernas. Como consecuencia de esto último, comenzaron a aparecer signos de sobreexplotación en importantes poblaciones de peces, modificaciones de ecosistemas, pérdidas económicas considerables y controversias internacionales sobre la ordenación y el comercio pesquero, representando una amenaza a la sostenibilidad pesquera a largo plazo como proveedora de alimentos.⁷

³ Finn, D. B., *El Pescado. Alimento del futuro*, Roma, FAO, 1960, pp. 8-9.

⁴ El primer crecimiento notable del sector se presentó en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial con la aparición del buque factoría. El Reino Unido por ejemplo, poseía el buque *Fairtry*, que podía estar dos o tres meses en el mar capturando y elaborando pescado a bordo. Otro de los principales países pesqueros que aparecieron en este contexto fue Japón y, en menor medida que éste, India. *Ibid.*, pp. 2 y ss. Actualmente, China y Perú ocupan los dos primeros puestos desde 1999. En 2007, Indonesia sustituyó a los EEUU en el tercer puesto. Fuente: FAO, *Fishery and Aquaculture Statistics Yearbook*, Rome, 2008, pp. 7-72. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/013/i1890t/i1890t.pdf> (consulta el 25/06/2013).

⁵ FAO, "La ordenación pesquera", Roma, *Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable*, Dirección de Recursos Pesqueros y Dirección de Políticas y Planificación Pesqueras, 1999, pp. 17 y ss.

⁶ *Ibid.*, p. 1.

⁷ *Ibid.* En idéntico sentido véase: Naciones Unidas, *Los países se centrarán en la necesidad de limitar la continua disminución de las especies de peces en las aguas internacionales durante el examen del acuerdo jurídico de base*, Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios, Nueva York, 24-28 mayo 2010. Disponible en: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/reviewconf/FishStocks_SP_D.pdf (consulta el 21/02/2013).

El esquema referido provocó el colapso de una actividad pesquera que registraba un crecimiento global del 6% anual, para luego crecer en el periodo 1980-1989 sólo un 2,3%, generando la sustitución de los criterios tendientes a un desarrollo de corto plazo por un enfoque orientado a la correcta ordenación de recursos como condición indispensable, aunque no autosuficiente, para el desarrollo sostenible. Al respecto, incluso se ha llegado a sostener que se habían alcanzado los límites de la producción de recursos marinos fundado, en síntesis, en los siguientes factores: 1) el aumento de desembarques; 2) la constante inversión en flotas que concibió un incremento del esfuerzo pesquero y la explotación de nuevos caladeros por flotas de gran altura; 3) reemplazo de las poblaciones tradicionales y el agotamiento de peces depredadores; 4) el aumento del valor de algunas especies incrementó su captura; 5) errores en la notificación y estadísticas de desembarques, cuando no carece de vigilancia; y 6) persistencia en la alta intensidad de la pesca, entre otros.⁸

Ante este cuadro de situación el Comité de Pesca de la FAO⁹ (COFI), en marzo de 1991 –durante su 19º periodo de sesiones– recomendó la adopción urgente de nuevos enfoques para una ordenación pesquera que comprenda la conservación de los recursos sin desatender los aspectos sociales y económicos, orientando su enfoque hacia un concepto de la pesca responsable y la elaboración de un “código de conducta” para fomentar su cumplimiento.¹⁰

Un año más tarde se aprobó la Declaración de Cancún en la Conferencia Internacional sobre la Pesca Responsable y que fuera presentada, más tarde, en la Cumbre de Río con el objeto de promover la preparación de un “Código de Conducta para la Pesca Responsable”, con el auspicio de la FAO¹¹ durante la Consulta técnica sobre la pesca en alta mar, en septiembre de 1992.¹²

En marzo de 1993, en ocasión del 20º periodo de sesiones, el Comité de Pesca de la FAO examinó el estado de la situación y solicitó propuestas para combatir uno de los temas más importantes asociados a la lucha contra la depredación pesquera:

⁸ Conf. FAO, “Examen de la situación de los recursos pesqueros mundiales. Recursos marinos”, *FAO Documento Técnico de Pesca* N° 335, Roma, 1996, pp. 1-6.

⁹ Respecto de la FAO, la organización internacional competente en materia de pesca, realiza su aporte más importante en la elaboración de reglas sobre conservación y ordenación de los recursos vivos, tanto a nivel subregional, regional y universal, actuando como foro para la adopción de instrumentos destinados a implementar los objetivos de la Convención en la materia.

¹⁰ Conf. FAO, *supra* nota 5, p. 1.

¹¹ Parte de las funciones de la FAO consiste en fomentar la cooperación internacional en los sectores de la agricultura, la pesca y la alimentación en general. En relación a la pesca, lo realiza mediante métodos diversos como, por ejemplo, recopilando y publicando datos estadísticos y técnicos publicados anualmente, editando diversos estudios técnicos sobre la materia, documentos, informes, así como organizando reuniones y facilitando asistencia técnica.

¹² Conf. FAO, *supra* nota 5, p. 1. En su 102º periodo de sesiones, en noviembre de 1992, el Consejo de la FAO examinó la elaboración del Código, recomendando que se prioricen las cuestiones referidas a la alta mar. *Ibid.*

los cambios de pabellón efectuados por los buques pesqueros, incluyendo esta importante cuestión en el Código que se encontraba aún en desarrollo. Finalmente, el mismo vio la luz¹³ de modo que su interpretación fuese aplicable a las normas de la Convención, del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (Acuerdo de Nueva York de 1995), de la Declaración de Cancún de 1992, de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, particularmente, del Capítulo 17 del Programa 21.¹⁴

Según el Departamento de Pesca de la FAO, los principales problemas de la pesca mundial pueden agruparse en las siguientes categorías:

- a. Los diferentes enfoques de ordenación pesquera que adoptan los Estados en distintas zonas del mundo, evidenciando tradiciones, infraestructuras y situaciones ecológicas, geográficas y sociológicas diversas;
- b. La necesidad de una ordenación interdisciplinaria acordada no sólo en base a aspectos técnicos brindados por expertos en materia de recursos, sino también en aspectos económicos, sociológicos y respecto de paradigmas y objetivos comunes;
- c. La cooperación de todos los que participan en el proceso de la pesca, desde las comisiones internacionales, pasando por los gobiernos nacionales y las comunidades locales, hasta llegar a las empresas de pesca y los pescadores; y
- d. La falta de confianza en los métodos actuales de ordenación pesquera más utilizados en la práctica, fundamentalmente debido a la situación de agotamiento que muchas de esta han experimentado.¹⁵

78

¹³ Aprobado el 31 de octubre de 1995 mediante la resolución 4/95. El Código de Conducta es de carácter voluntario y presenta un diseño con cinco artículos introductorios: naturaleza y ámbito de aplicación; objetivos; relación con otros instrumentos internacionales; aplicación, seguimiento y actualización; y necesidades especiales de los países en desarrollo. Todos estos establecen principios generales y regulan diversas cuestiones como: ordenación pesquera, operaciones pesqueras, desarrollo de la acuicultura, integración de la pesca en la ordenación de la zona costera, prácticas posteriores a la captura y comercio, e investigación pesquera. El Código incluye el Acuerdo para promover el cumplimiento de medidas internacionales de conservación y ordenación para los buques pesqueros que operan en alta mar.

¹⁴ Referido a la protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados; de las zonas costeras, así como la protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos. Disponible en: <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age17.htm> (consulta el 21/02/2013).

¹⁵ Conf. FAO, *supra* nota 5, pp. 4-5.

Actualmente, la FAO experimenta nuevos métodos de ordenación pesquera mediante medidas técnicas, instrumentos económicos y sociales de modo que garanticen una equidad intergeneracional, enfoques de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba” junto a mecanismos de control para las entradas y salidas de buques en marcos de cooperación entre Estados, pescadores y comunidades.¹⁶

1. Los principales problemas de las pesquerías mundiales.

La explotación de recursos pesqueros ante la depredación se trata, quizás, del asunto más dificultoso para los investigadores y negociadores dedicados a los espacios marítimos. La idea de restringir su explotación aparece íntimamente vinculada con los límites del crecimiento poblacional, determinado por el tamaño de la población en relación a la abundancia de recursos disponibles y no explotados del medio en que vive.

Al respecto, la FAO argumenta que no se debe permitir que el aprovechamiento del recurso supere las posibilidades de crecimiento neto de la población. Ello no significa que excepcionalmente las capturas no puedan exceder la cuota recomendada. Sin embargo, no puede permitirse que la biomasa¹⁷ de la población disminuya de modo que ponga en peligro el futuro de un recurso, afectando incluso a otras poblaciones de peces y a los caladeros locales, suponiendo una importante pérdida de rentabilidad económica.¹⁸

A fin de brindar una comprensión global de la cuestión es necesario mencionar que la pesca tiene una gran importancia social y económica que afecta laboralmente a más de 15 millones de personas, generando un mercado valorado en 107.128 millones de dólares anuales en términos de intercambio en el año 2008, produciendo aproximadamente unas 110 millones de toneladas aptas para consumo humano en el mismo periodo, suponiendo un suministro per cápita de 17,1 kilogramos.¹⁹

¹⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷ La biomasa es una estimación del peso vivo de animales en el agua. La biomasa reproductiva representa una estimación del peso vivo de los animales en condiciones de reproducirse. Conf. Auditoría General de la Nación Argentina, Informe de Actuación 214/2001, p. 9. Disponible en http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2011/2011_009.pdf (consulta el 15/06/2010).

¹⁸ Conf. FAO, *supra* nota 5, pp. 9 y ss.

¹⁹ Conf. FAO, *Fishery and Aquaculture Statistics Yearbook*, Rome, 2008, p. xxi. El pescado y los productos pesqueros son objeto de intenso comercio y constituyen más del 37% (peso vivo equivalente) de la producción total que llega al mercado internacional y sus exportaciones alcanzaron los 86.000 millones de dólares, representando un aumento del 104% desde 1986. Nota: Todos los datos corresponden al año 2006. Fuente: Naciones Unidas, *Panorama de la situación de la pesca en el mundo*, Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios, Nueva York, 24-28 mayo 2010. Disponible en: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/reviewconf/FishStocks_SP_A.pdf (consulta el 05/12/2010). Los 10 principales productores han sido China, Perú, EEUU, Indonesia, Japón, Chile, India, la Federación

Sin embargo, la pesca marítima es un activo mundial que no rinde satisfactoriamente debido a la intensa e irresponsable explotación o sobreexplotación de una gran proporción de las poblaciones ictícolas mundiales (actualmente agotadas o en proceso de recuperación) que evidencia un daño ecológico no siempre susceptible de ser reparado. Sus causas se deben, en gran medida, al fracaso de los Estados ribereños en desarrollar una administración u ordenación pesquera²⁰ responsable y eficaz, una responsabilidad que debe ser compartida entre pescadores y los organismos encargados de la ordenación pesquera, entre otros.²¹ En otras palabras, es necesaria una mejor gobernanza de la actividad ante un escenario de consecuencias negativas para el futuro, y al Estado ribereño le incumbe la responsabilidad de adoptar y asegurar medidas destinadas a revertir la situación. Esta afirmación tiene asidero toda vez que la reducción de las poblaciones ictícolas a niveles perjudiciales implicará la pérdida de beneficios económicos potenciales en forma de alimentos y empleo directo e indirecto, tanto a corto como a largo plazo, con posibilidad de adquirir un carácter permanente.²²

En relación al probable estado de las poblaciones de peces del mundo, la FAO sostiene que la pesca en los océanos ha alcanzado su potencial máximo ya que, en

80

de Rusia, Tailandia y Filipinas. Asimismo, las 10 especies que más contribuyeron a las capturas en todo el mundo fueron la anchoveta (la especie más capturada a nivel mundial, aproximadamente 7,4 millones de toneladas), el colín de Alaska, el listado, el arenque del Atlántico, la bacaladilla, el estornino, el jurel chileno, la anchoíta japonesa, el pez espada y el rabil. El atún registró un record de 6,5 millones de toneladas en 2007. *Ibid.* Por otra parte, adquiere relevancia la evolución de la actividad en los últimos ochenta años, ya que en 1938 la captura mundial representaba aproximadamente 20 millones de toneladas, trepando a 34 millones en 1960 y disparándose hacia los primeros años del decenio de 1990, la actividad pesquera afectaba a unas 12,5 millones de personas y poseía un mercado valorado en 40.000 millones de dólares anuales. Conf. Finn, D.B., *supra* nota 3, p.2. y FAO, *supra* nota 5, p. 6.

²⁰ Se entiende por ordenación pesquera al proceso integrado de información, análisis, planificación, consulta, adopción de decisiones y asignación de recursos que incluye, asimismo, la formulación y ejecución de reglamentos y normas que rigen las actividades pesqueras con el objeto de asegurar la productividad de los recursos y la consecución de otros objetivos. Aunque comprenda un conjunto amplio y complejo de tareas que puede incluir procesos institucionalizados, también abarca: 1) el establecimiento de políticas y objetivos para cada pesquería; 2) negociar, determinar y llevar a cabo acciones para el logro de objetivos en consulta con todos los grupos interesados; y, 3) informar a gobiernos, usuarios y público en general sobre la situación de los recursos y examinar los resultados de las actividades de ordenación con periodicidad. *Ibid.*, pp. 7-8.

²¹ Para profundizar sobre esta relación, tanto en cuestiones teóricas como prácticas, en países industrializados y en países en desarrollo (con particular referencia a la región Indo-Pacífico) véase: FAO, "Estudios sobre la función de las organizaciones de pescadores en la ordenación de la pesca", Roma, *Documento Técnico de Pesca* N° 300, 1989.

²² Conf. FAO, *supra* nota 5, pp. 6-7.

general, el 80% de las poblaciones de peces mundiales se encuentran ya plenamente explotadas o sobreexplotadas.²³

Una cuestión no menor es la grave situación planteada por la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, de la cual se estiman sus capturas en números de entre 11 y 26 millones de toneladas, produciendo en consecuencia pérdidas económicas que oscilan entre los 10.000 y 23.500 millones de dólares al año.²⁴ No existen dudas en que la pesca ilegal²⁵ genera serios problemas para la conservación de los recursos pesqueros,²⁶ en particular la sobreexplotación y la amenaza de extinción de los mismos.²⁷

Por otra parte, muchas evaluaciones y estrategias de ordenación pesquera se centran en una única especie o población cuando en realidad todas dependen de otras presentándose, en términos biológicos, una alta complejidad. En otras palabras, la explotación de una especie influye en las restantes, máxime si consideramos también a la captura accidental y la reducción en un depredador, una presa o un competidor de otras especies como consecuencia de la pesca de especies asociadas, provocando efectos en la cadena alimentaria.²⁸ Claramente, el establecimiento de un

²³ En el año 2007, el 28% de las poblaciones seguidas por la FAO se encontraban sobreexplotadas, agotadas o en recuperación (luego de haber sido gravemente disminuidas) al tiempo que en el 52% las capturas se encontraban en el límite de la producción máxima sostenible o muy cerca de él, sin margen para una nueva expansión. Únicamente un 20% de los recursos pesqueros estaban moderadamente explotados o infraexplotados, con posibilidades de una producción más intensa. Fuente: Naciones Unidas, *supra* nota 19.

²⁴ También cabe incluir la pesca incidental, que se calcula en más de 20 millones de toneladas anuales, equivalentes a casi el 23% de las capturas mundiales. *Ibid.*

²⁵ También denominada pesca “furtiva”, por algunos autores. No obstante, creemos que la denominación “furtiva” hace referencia a la conducta de quienes operan los buques y que “ilegal” abarca de modo más amplio el fenómeno referido. En este último sentido, “ilegal” también incluye claramente la pesca no documentada y no reglamentada, que no necesariamente es furtiva.

²⁶ Brid y Podestá, estudiaron principalmente el accionar habitual de los buques pesqueros extranjeros que habitualmente se encuentran en la denominada “milla 201”. Al respecto, las autoras afirman que estos intentan ingresar en la ZEE argentina para efectuar pesca furtiva con el consecuente incumplimiento de normas nacionales e internacionales (Conf. Brid, Geraldina y Podestá, Carolina, “¿La pesca sin control?”, en: *Tiempos Patagónicos*, Año III N° 8, Diciembre 2001. Disponible en: <http://culturauca.com.ar/esp/sec-pigpp/esp/docs-estudios/revista/tp8/pesca.pdf>). Asimismo agregan las autoras que “(...) *Dicha pesca produce como efecto la sobreexplotación del recurso, que lo pone en riesgo de extinción*”. Con relación a ello, buques de pabellón español y taiwanés son los que cuentan con más antecedentes en el área adyacente junto a buques de Corea del Sur, China y Japón. *Ibid.*

²⁷ Deben mencionarse las diversas iniciativas desarrolladas en el marco de la FAO como los diversos códigos de conducta en materia pesquera, por ejemplo, el “Código de Conducta para la Pesca Responsable” de 1995 (CCPR).

²⁸ Se entiende por especies asociadas aquellas que sufren las consecuencias de la pesca sin ser parte de la captura desembarcada.

régimen de pesca específico destinado a solamente una especie es de cumplimiento imposible en la práctica.²⁹

Desde otro punto de vista, la mayoría de los conceptos de ordenación pesquera se basan en situaciones en las que sólo un Estado posee jurisdicción o bien no se presentan análisis en situaciones de pesca transfronteriza o en la milla 201, en la que los Estados son competidores y tienden a ignorar el impacto de su actividad sobre la población o la productividad futura, conduciendo a una espiral que, a menos que se alcance un acuerdo vinculante de cooperación en materia de conservación y gestión, hace que cualquier sistema de ordenación pesquera se encuentre condenado prácticamente al fracaso.³⁰

En todas estas cuestiones, los fracasos se vinculan con la complejidad de las pesquerías (capturas accidentales, descartes, falta de información, falta o dificultad de control, jurisdicciones múltiples o poco claras, objetivos contrapuestos irreconciliables, etc.) y la relación con los costos económicos que implican adoptar medidas (por ejemplo, la implementación de un sistema de monitoreo satelital), debiéndose considerar todos ellos, tanto directos como indirectos en relación a los usuarios y el organismo encargado de la ordenación en el sector o fuera de él. En ese sentido, deben incluirse aquellos que, en un proceso de ordenación, incluya: recopilación de datos, coordinación de participantes, solución de controversias, monitoreo, etc.³¹

82

Asimismo, es importante señalar que la FAO ha alertado que, además de la marcada expansión de la actividad, las artes de pesca son poco selectivas por cuanto, por ejemplo, al emplearse buques arrastreros ocurre necesariamente el descarte de una parte de la captura que ni siquiera es declarada, llegando a estimar que el total de desembarques mundiales debe ser muy superior a las cifras comunicadas por los Estados y que ellos no pueden establecerse sin datos independientes.³²

El mismo organismo afirma que las instituciones de ordenación deben identificar y aplicar normas y procedimientos que permitan desarrollar la actividad de modo sostenible. Habitualmente, las normas traducen objetivos de política en derechos y obligaciones que deben estar en consonancia con la pesca responsable adaptándose a las distintas características de las pesquerías y diseñarse de modo que cumplan las expectativas creadas. Para ello, puede establecer normas, mecanismos y estructuras de apoyo organizativo para la elaboración/aplicación de normas (vg.: designación del régimen de ordenación y proceso de toma de decisiones) en consulta con las partes interesadas, compuestas por el Estado ribereño, sus funcionarios del área,

²⁹ Las repercusiones en este tipo de relaciones pueden modificar el predominio de las especies y afectar el equilibrio dinámico del sistema de recursos. Conf. FAO, *supra* nota 5, p. 10.

³⁰ *Ibid.*, p. 18.

³¹ *Ibid.*, pp. 18-19.

³² Conf. FAO, *supra* nota 8 p. 9.

sus ciudadanos (representados por el Estado, pero también pueden surgir en la medida que pueden formar parte de grupos interesados dentro del mismo Estado o constituirse en varios Estados, tales como las organizaciones de pescadores), ONGs, entre otros.³³

Una importancia no menor son las actividades de investigación y acción política que requiere una ordenación pesquera, conforme las pautas establecidas por la FAO, en base a tres postulados:

- a. La política pesquera y la planificación del desarrollo: importante para las economías nacionales o locales, interactúa o compete con otras actividades sociales y económicas próximas geográficamente. El contexto macropolítico y macroeconómico hace necesaria su inclusión en la planificación de desarrollo nacional. Si bien no es necesario incluir los detalles de las actividades de operación pesquera como las medidas de control, deben facilitarse directrices generales sobre la utilización de recursos y sus prioridades. Normalmente es elaborada por el gobierno central, y a los efectos del presente trabajo, puede plantear la necesidad general de controlar los espacios marítimos de modo permanente;
- b. Plan y estrategia de ordenación: establece las directrices y las prioridades detalladas, incluyendo los objetivos biológicos, sociales y económicos acordados, las medidas de control y los reglamentos asociados, aspectos relativos a la supervisión, control, vigilancia y otro tipo de información. Es allí donde la implementación del uso de la tecnología satelital debe ser establecida;
- c. Aplicación de las medidas de ordenación: especifica quién y cómo debe ordenar la actividad pesquera, incluyendo un procedimiento detallado de adopción de decisiones, por ejemplo, el establecimiento de las cuotas de captura que varía cada año. En esta actividad se incluyen funciones como la recopilación de datos necesarios para el control de la pesca y determinación de la captura total permisible, otorgamiento de licencias de pesca, seguimiento, control y vigilancia, consulta con grupos de interés, para mencionar algunos.³⁴

83

³³ La FAO considera que la ordenación debe abordarse mediante dos categorías de instituciones: el organismo encargado de la ordenación pesquera y las partes interesadas. El primero es la entidad jurídica designada por uno o varios Estados para decidir el desarrollo de la actividad y aplicar decisiones (es el responsable de la asignación de recursos, la consulta entre las partes interesadas o la determinación de condiciones de acceso). Se entiende por parte interesada (o grupo de interés) a cualquier parte a la que el Estado u organismo de ordenación en nombre de este, le reconozca un interés legítimo respecto de los recursos. Conf. FAO, *supra* nota 5, pp. 20-21.

³⁴ *Ibíd.*, pp. 24-26.

Otro de los puntos destacados por la FAO consiste en los métodos de validación de datos obtenidos a los fines de una ordenación pesquera, mencionándose a título de ejemplo:

- Contrastación de diarios de a bordo con los datos de desembarques (ej.: las notas de ventas);
- Toma de muestras de capturas (para establecer la composición de las especies);
- Comparación de estadísticas de desembarque con los certificados de origen, estadísticas de comercio y producción de producto junto a otras fuentes de información;
- Entrevistas a pescadores;
- Designación de inspectores;
- Obligatoriedad de notificar desde el mar las capturas poseídas tanto al ingreso como al egreso de las zonas de pesca;
- Elaborar y aplicar sistemas de seguimiento de buques; y
- Aplicar métodos de vigilancia aérea y desde embarcaciones asociadas con la visita y el registro de buques de pesca.³⁵

84

Aunque el decenio de 1980 ha sido un período de concientización y preocupación ambiental, la sobrepesca ha sido la principal responsable de la depredación de los recursos naturales en los últimos 50 años y las perspectivas de una demanda insatisfecha de pescado y productos derivados ha impulsado a pescadores, gobiernos y empresarios a decidir por su cuenta las inversiones necesarias para el desarrollo (no sostenible) del sector.³⁶ Sin dudas, la pesca genera beneficios en forma de ingresos y empleo, pero también implica costos graves y significativos para el Estado ribereño que no posee una adecuada ordenación bajo control que incluya funciones de monitoreo y sanción eficaz, apoyado en herramientas modernas. En este contexto, se ha comenzado a considerar el papel que puede tener la tecnología satelital en los espacios marítimos, que analizaremos a continuación.

2. Principales problemas en materia de seguimiento, control y vigilancia.

El rol de la tecnología y su aplicación.

El escenario actual de la pesca plantea un desafío en materia de seguimiento, control y vigilancia de la actividad para controlar a una flota mayor a 2,1 millones

³⁵ *Ibid.*, pp. 28-29.

³⁶ Conf. FAO, *supra* nota 8, pp. 11-12.

de buques pesqueros a motor en operación.³⁷ Por ello, entendemos al seguimiento, el control y la vigilancia como parte esencial de una aplicación plena, rápida y eficaz de la política pesquera en general y de las medidas de conservación y ordenación acordadas para una pesquería determinada.

Si bien no existe un único sistema posible para alcanzarlo, estos deben adaptarse a las características de la pesquería, ya que no es lo mismo efectuar el seguimiento, el control y la vigilancia de buques pesqueros artesanales que realizarla sobre flotas de gran movilidad dedicadas a la captura de especies altamente migratorias. El desafío consiste, en nuestra opinión, en disuadir a buques que enarbolan el pabellón de Estados no signatarios de un acuerdo de cooperación.³⁸

En ese sentido, el éxito de las políticas de ordenación depende de la eficacia de la labor de seguimiento, control y vigilancia de las operaciones pesqueras, con especial atención en las embarcaciones de mayor tamaño. Si bien la misma FAO reconoce que los costos de esta labor pueden ser considerables y deben ser tenidos en cuenta al momento de cualquier formulación, en algunos casos es posible que el valor de la pesca para los usuarios justifique el costo del sistema.³⁹

En efecto, es posible realizar actividades independientes o interrelacionadas con distintos niveles de complejidad, algunas de ellas pocas costosas y sencillas como la obtención de información sobre el volumen de capturas, el intercambio de datos, la inducción a la formulación de denuncias a infracciones realizadas por otros pescadores, entre otras; otras, más costosas y complejas, incluyen la utilización de buques y aviones destinados al patrullaje mediante el seguimiento, control y vigilancia, así como la utilización de receptores-transmisores que permiten obtener información inmediata con una buena relación costo-beneficio sobre las actividades de pesca.⁴⁰

Dentro de la categoría de las actividades “costosas” se encuentra la información obtenida mediante herramientas satelitales que, además de velar por el cumplimiento de los reglamentos (al monitorear “en vivo” el espacio marítimo), poseen influencia directa en la calidad de la ordenación pesquera. Ello es así toda vez que los pescadores cometerán menos infracciones y asumirán una conducta más responsable liberando al mismo tiempo recursos que la administración emplea a este control en modos menos eficaces. Simultáneamente, las herramientas satelitales no sólo redundan en una mayor seguridad para los buques y sus tripulaciones, sino que permitirían contar con los mejores mecanismos posibles para una recogida de datos precisa y completa que indique realmente la situación o el valor de los factores analizados de una correcta ordenación pesquera en el Siglo XXI.

³⁷ Según estadísticas del año 2006. Fuente: Naciones Unidas, *supra* nota 19.

³⁸ Conf. FAO, *supra* nota 5, pp. 68-69.

³⁹ *Ibíd.*, p. 35.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 69.

Para brindar ejemplos concretos, en los últimos tiempos las medidas relacionadas con el seguimiento, el control y la vigilancia, así como el cumplimiento y la aplicación coercitiva, se ha concentrado en el fortalecimiento del control efectivo sobre buques y nacionales con el objetivo de asegurar que los primeros cumplan y no socaven las medidas de conservación y ordenación, al tiempo que los segundos se abstengan de realizar actividades de pesca ilegal. Para ello, se actualizaron las legislaciones nacionales a fin de disuadir la participación en este tipo de actividades, por ejemplo, mediante sistemas de concesión de licencias de pesca.⁴¹ Algunos Estados promueven incluso que los buques de su pabellón que faenan en alta mar se encuentren equipados con un sistema de seguimiento satelital⁴² que sea admisible como prueba en procedimientos judiciales.⁴³ Por su parte, EEUU se encuentra en la elaboración de un sistema satelital de monitoreo de buques con cobertura nacional obligatorio que consolidaría toda la información a una base de datos que promovería la transmisión de estos “en tiempo real” a los buques de la Guardia Costera encargados de la vigilancia.⁴⁴

Lo anterior no implica la desaparición de la necesidad de una labor de vigilancia a cargo del organismo de ordenación o control. Un interrogante surge, a modo enunciativo: ¿Quién debe afrontar los costos parciales o totales del sistema? Intentar responderla excedería el análisis propuesto, pero sin dudas pueden encontrarse justificativos para todas las posibilidades, ya sea basada en el principio de subsidiariedad que rige a la administración pública; ya sea si consideráramos a los pescadores (con licencia) que son los principales beneficiarios del sistema de seguimiento, control y vigilancia; o bien, fundado en un bien de interés común que beneficie a la sociedad en su conjunto y por ende, a cargo de todos los habitantes.⁴⁵

Como correlato de lo anterior, una correcta administración pesquera requiere asegurar la observancia de las disposiciones establecidas unilateralmente

⁴¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Conferencia de revisión del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, Informe del Secretario General, UN, Doc.A/CONF.210/2010/1, 4 de enero de 2010, pp. 82 y ss.

⁴² Guatemala, Indonesia, Perú, Sri Lanka, República Bolivariana de Venezuela, entre otros. *Ibid.*, p. 85.

⁴³ Kenia. *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* Sin perjuicio del análisis específico sobre la política de la FAO a favor de una aplicación más amplia de los sistemas de monitoreo satelitales de buques ver: FAO, *Report of the Expert Consultation on the Use of Vessel Monitoring Systems and Satellites for Fisheries Monitoring, Control and Surveillance*, Rome, 24-26 October 2006. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0959e/a0959e00.pdf> (consulta el 04/03/2013).

⁴⁵ Sin embargo, los gobiernos pueden brindar soluciones a través de medios económicos o de otra índole mediante la concesión de créditos, exenciones tributarias, subsidios conforme las excepciones autorizadas por la legislación OMC, programas generales, etc.

por un Estado ribereño o bien las convenidas bilateralmente (e incluso multilateralmente) entre Estados conteniendo, según el caso, las acordadas en el ámbito de una Organización Regional de Ordenación Pesquera (en adelante OROP). Por caso, es interesante destacar que en el Atlántico septentrional opera una OROP que no sólo permite inspecciones a bordo de los buques, sino que incluye la obligatoriedad de contar con un equipo que permita su rastreo satelital para su seguimiento.⁴⁶

En razón de lo expuesto, la tecnología aplicada a la ordenación pesquera posee un papel creciente al controlar las capturas y el esfuerzo pesquero, regulando las artes y métodos de pesca empleados, así como el monitoreo de áreas y épocas del año en que se autorice la misma.

Considerando el rol de la tecnología observamos que, claramente, el exceso de capacidad de una pesquería se encuentra ligado al desarrollo de las ciencias aplicadas que intervienen activamente en ella. Por ejemplo, no sólo ha sido utilizado para aumentar el esfuerzo pesquero mundial al desarrollar embarcaciones más potentes e incluso equipadas con fábricas de elaboración a bordo que permiten explotar los recursos de un modo más intensivo, sino que también, como otra cara de la misma moneda, ha impulsado el perfeccionamiento de sistemas de posicionamiento geográfico (GPS), el radar, ecosondas, entre otras, que puede ser de gran aplicación para los Estados ribereños interesados en controlar y monitorear estas actividades.⁴⁷

87

No es un dato menor que los pescadores y las empresas del sector intentan permanentemente incrementar su relación costo-beneficio gracias a la tecnología, aunque ello importe una conducta de pesca irresponsable e ineficiente. Sin embargo, podemos sostener que en definitiva la tecnología, en particular la satelital, posee un creciente rol en materia de control al que, sin dudas, los Estados ribereños recurrirán a fin de establecer un plan de ordenación más sostenible y eficaz.

3. La jurisdicción más allá de las 200 millas. Estado actual de la situación.

Considerando el marco jurídico establecido por la Convención en su Parte V en lo atinente a las poblaciones de especies transzonales, las poblaciones altamente

⁴⁶ Idéntica solución adoptó la OROP perteneciente al Pacífico oriental. Conf. Naciones Unidas, *Aplicación de medidas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones acordadas*, Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios, Nueva York, 24-28 mayo 2010. Disponible en: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/reviewconf/FishStocks_SP_F.pdf (consulta el 05/12/2010).

⁴⁷ Conf. FAO, *supra* nota 5, p. 6.

migratorias y las poblaciones de peces que se encuentran en alta mar,⁴⁸ la situación de estas especies y su permanente declive aparece alarmante ante la poca información que se posee de ella, sin embargo, se conoce que casi dos terceras partes de estas poblaciones (el 64% para ser más exactos) actualmente han sido calificadas como sobreexplotadas, agotadas o en fase de recuperación.⁴⁹

Durante las negociaciones de la III Conferencia, los Estados dedicados a la “pesca a distancia” señalaron a distintos países (generalmente Estados ribereños de América Latina) de estar empeñados en una jurisdicción rampante o *creeping jurisdiction*, tensiones que consideraron disminuidas gracias al establecimiento de la Zona Económica Exclusiva o ZEE (en las que se encuentra el 90% de los recursos pesqueros mundiales) y la extensión de la plataforma continental.

Sin embargo, actualmente se advierte en organizaciones internacionales y en ámbitos como la FAO que dichas tensiones aún subsisten,⁵⁰ en parte porque los Estados que pescan a distancia buscan, a través de reglamentaciones y de la creación de OROP, invadir las atribuciones soberanas de los Estados costeros en desarrollo.⁵¹

Por lo anterior no es de extrañar que, naturalmente, la Argentina mantenga una posición cautelosa respecto de la constitución de las OROPs ante la presencia de una potencia extracontinental que usurpa territorios frente a sus costas y por ende, paralizando su gestación o acceso futuro a alguna OROP que se constituya en el área 41 de la FAO.⁵²

Como hemos señalado, la depredación de los recursos en el área adyacente a la ZEE ha sido motivo de preocupación por parte de varios Estados ribereños, cuyos esfuerzos culminaron en el Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias. Este convenio (que se basa en las disposiciones pertinentes de la Convención de 1982 y aborda los problemas relativos a la

⁴⁸ Incluye especies altamente migratorias que regularmente recorren grandes distancias, como el atún, el pez espada y el tiburón oceánico. Asimismo incluye especies que se encuentran en el área adyacente como el bacalao, el hipogloso, el abadejo, el jurel de altura y el calamar, entre otros. Conf. NACIONES UNIDAS, *supra* nota 7.

⁴⁹ El 23% se encuentra plenamente explotada, el 12% moderadamente explotada y apenas el 2% fue calificada como poco explotada. Fuente: Naciones Unidas, *supra* nota 19. Un análisis aparte merece la situación de los tiburones, que debido a su valor comercial alcanza cifras más alarmantes. En idéntico sentido véase Naciones Unidas, *supra* nota 7.

⁵⁰ Conf. Sánchez Rodríguez, Luis Ignacio, “Jurisdicciones rampantes y libertad de pesca en alta mar”, en Armas Barea, Calixto A. [et al], *Liber Amicorum in memoriam of Judge José María Ruda*, The Hague, Kluwer Law International, 2000, pp. 139-155. El autor sostiene que la creación de la ZEE “(...) suponía el triunfo indudable de las reivindicaciones maximalistas de los países ribereños”. *Ibid.*

⁵¹ Fuente: Entrevista al Emb. Ariel Mansi, agosto 2011.

⁵² *Ibid.* La importancia de un análisis sobre las hipótesis vinculadas a la cuestión Malvinas no escaparon al autor, sin embargo, son deliberadamente omitidas ya que un estudio serio de estos asuntos merecerían un trabajo independiente.

ordenación de la pesca de altura señalados en el Capítulo 17 del Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992)⁵³ estableció un régimen jurídico particular para la conservación y ordenación sostenible a largo plazo de estas especies mediante estrategias diversas como: incorporar la obligatoriedad en la cooperación, favorece el accionar de las organizaciones regionales y, como bien ha sido señalado, ha innovado yendo más allá de lo previsto por la Convención; sobre todo en materia de cumplimiento y ejecución, donde las organizaciones regionales adquirieron facultades muy importantes en la materia.⁵⁴

En materia de administración y conservación de los recursos establecida en el Acuerdo, Davéréde explica que el mismo contiene un régimen similar a la Convención “madre” en los artículos 116 (derecho de pesca en alta mar) y 119 (conservación de los recursos en alta mar).⁵⁵ En ese sentido, el Acuerdo establece un régimen jurídico particular que intenta asegurar la conservación a largo plazo y el aprovechamiento sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias mediante:

- Principios generales que incluyen un enfoque ecosistémico para la conservación y ordenación de estas poblaciones de peces;
- La obligatoriedad de aplicar el principio precautorio al delinear el programa de ordenación pesquera local o regional;
- Compatibilización en medidas de conservación y ordenación adoptadas en

89

⁵³ Titulado “Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos”, allí se plantean los problemas de una pesca incontrolada, el tamaño excesivo de las flotas, el cambio del pabellón de los buques para eludir los controles, el uso de artes insuficientemente selectivas, las bases de datos imprecisas y la falta de cooperación suficiente entre los Estados, entre otras. Disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter17.htm> (consulta el 03/04/2012).

⁵⁴ Los principios generales del Acuerdo son también principios fundamentales de las Directrices Internacionales para la Ordenación de las Pesquerías de Aguas Profundas en Alta Mar (FAO, 2008) y la protección de los ecosistemas marinos vulnerables. Varias organizaciones regionales de ordenación pesquera se han creado desde 1995 y muchas de ellas han realizado o están realizando exámenes del desempeño de sus funciones y mandatos, utilizando como referencia las disposiciones pertinentes del Acuerdo. Conf. Naciones Unidas, Acuerdo de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, Conferencia de Revisión continuada del *Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios*, Nueva York, 24-28 mayo 2010. Disponible en: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/reviewconf/FishStocks_SP_B.pdf (consulta el 05/12/2010).

⁵⁵ Davéréde, Alberto L. “Regulación de la pesca en el área adyacente a la Zona Económica Exclusiva”, en: *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, Vol. VII – N°2, 1998, p. 286.

la ZEE y el alta mar adyacente a ésta, a fin de asegurar la conservación y ordenación de las poblaciones de peces en general;

- El fortalecimiento del papel de las OROPs, así como también de la responsabilidad de los Estados cuyos buques realizan pesca a distancia en alta mar;
- El reconocimiento de las necesidades especiales de los países en desarrollo; y
- El establecimiento de mecanismos para la solución pacífica de controversias entre los Estados parte.

Las disposiciones del Acuerdo han servido como modelo de legislación para los Estados ribereños en materia de ordenación pesquera, al tiempo que invita a los Estados de pesca a distancia para que adopten prácticas responsables. Paradójicamente, pese al enorme impulso generado para su celebración y posterior promoción, el Acuerdo de Nueva York de 1995 (en vigor desde 2001) cuenta con 80 ratificaciones (incluida la UE y la mayoría de los principales países pesqueros del mundo) y pocas de ellas corresponden a países latinoamericanos (sólo cuenta con Brasil, Uruguay, Panamá y unos pocos países de la zona perteneciente al Caribe como Bahamas, Barbados, Belice, para mencionar algunos) aunque sin embargo ha tenido profundas repercusiones en el ordenamiento de la pesca mundial desde su entrada en vigor en 2001.⁵⁶

90

Actualmente, los Estados celebran periódicamente una Conferencia de Revisión, la primera de ellas en 2006 y la segunda en 2010. El año 2006 constituyó un punto de inflexión en el que se acordaron un conjunto integral de recomendaciones para reforzar la aplicación del Acuerdo e impulsar iniciativas internacionales orientadas a estos fines.⁵⁷ La reunión del año 2010 constituyó una evaluación de las recomendaciones aprobadas en la Conferencia de Revisión anterior e incluye un informe elaborado por el Secretario General de la ONU sobre las medidas adoptadas por los Estados y las OROPs.⁵⁸

⁵⁶ Conf. The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks. Disponible en http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm (consulta el 22/03/2013).

⁵⁷ Naciones Unidas, *Aplicación de Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces*, Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios, Nueva York, 24-28 mayo 2010. Disponible en: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/reviewconf/FishStocks_SP_E.pdf (consulta el 05/12/2010).

⁵⁸ Entre los avances cabe destacar que se está intentando subsanar carencias en el ordenamiento de la pesca de altura, se han establecido nuevas OROPs en el Pacífico meridional y en el Océano Índico meridional, así como la negociación de una nueva OROP en el Pacífico septentrional. Asimismo, se informaron progresos en materia de supervisión y aplicación de normas para asegurar el cumplimiento de medidas de conservación y ordenación, puntualmente

Sin perjuicio de lo anterior, el Secretario General menciona en su informe varios asuntos que requieren mejoras, especialmente la eliminación de subsidios perjudiciales a la industria pesquera (que será analizada en el próximo punto), la mejora en la recolección de datos, la reducción de las capturas incidentales y los descartes, así como abordar la cuestión de los equipos de pesca perdidos y abandonados.⁵⁹

Con relación a las OROPs, el Secretario General encomendó medidas para realizar un seguimiento de las recomendaciones y normas adoptadas, incluyendo una mejora en los procesos de toma de decisiones y la elaboración de criterios de transparencia para la asignación de cuotas de capturas.

No obstante, las principales críticas recaen sobre el ejercicio de un control efectivo por el Estado del pabellón del buque, ya que es indudable que dejar en sus manos la responsabilidad de la auto restricción en cuanto a la explotación de los recursos para posibilitar una recuperación de los stocks de peces, no dará resultado.⁶⁰

En relación al seguimiento, control y vigilancia, el desempeño de los Estados de pabellón no es uniforme. Algunos cumplen en gran medida sus obligaciones, mientras que otros destacan la necesidad de un desempeño más eficaz acompañado

el controvertido Acuerdo sobre medidas del Estado Rector del Puerto, impulsado por la FAO en 2006, cuyo objeto es lograr que se deniegue la entrada a puerto a los buques pesqueros que incurren en actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (actualmente la FAO intenta elaborar un acuerdo jurídicamente vinculante). Por otra parte, se destacó la implementación de sistemas de localización de buques vía satélite, el intercambio de las denominadas "listas negras" de buques sospechosos de realizar pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y una mayor aplicación de medidas relacionadas con el comercio legal de pescado. Finalmente, en esos cuatro años (2006-2010) más de veinte Estados han ratificado el Acuerdo, agregándose otros cinco a la actualidad. Conf. Asamblea General de las Naciones Unidas, *supra* nota 41.

⁵⁹ *Ibid.* La Conferencia de Revisión planteó la necesidad de que se cumplan las medidas adoptadas, que se evalúe el desempeño del Estado del pabellón del buque y la creación de un registro mundial de buques pesqueros. La información sobre los descartes de las pesquerías en el mundo no ha variado en modo considerable del informe presentado en el año 2006 por el Secretario General. Fuente: *Ibid.*, pp. 21 y ss.

⁶⁰ Una importante cuestión se deriva como consecuencia de ello, se trata de la "relación auténtica" del buque con el Estado de pabellón que debe realizar el control efectivo. Actualmente, a pesar de que el concepto no posee una definición consensuada, existe una iniciativa de la FAO para elaborar criterios de evaluación del desempeño de los Estados del pabellón y las acciones que poseen para con sus buques en caso de que no cumplan con los mismos. Estados como Mozambique expresaron que sus controles resultan ineficaces para controlar la pesca ilegal, sin embargo señaló que los países más desarrollados, líderes de medidas enérgicas, también eran transgresores importantes. Por su parte, Japón destacó la necesidad de un sistema eficaz de licencias de pesca y su coordinación con bases de datos, al tiempo que Nueva Zelanda adoptó una Ley que le permite controlar con eficacia a los buques que operan fuera de su ZEE. *Ibid.*, pp. 59-60. Para profundizar sobre la relación auténtica véase: Cogliati-Bantz, Vincent, "Disentangling the 'Genuine Link': Enquiries in Sea, Air and Space Law", en: *Nordic Journal of International Law*, Vol. 79, No. 3, 2010.

de sanciones severas, pero a la vez transparentes. En todos los casos se recomendaron mejoras, destacándose: el incremento de una transparencia en relación a las inspecciones, las infracciones, las sanciones y la legislación nacional, la adopción de sanciones suficientes para garantizar el cumplimiento, la revisión de la vigilancia, el control de la calidad, incluyendo la comprobación cruzada de los informes, el seguimiento de las infracciones y un hincapié de las obligaciones del Estado de pabellón.⁶¹

Llegado a este punto queda preguntarnos: ¿Cuál es el papel reservado a la cooperación? ¿Qué grado de incidencia posee? Si bien se observa un incremento cuantitativo y cualitativo de la cooperación, el uso de estos mecanismos (habitualmente mediante memorandos de entendimiento) no posee carácter prioritario ni ha probado su eficacia por si misma.⁶²

4. La influencia de los subsidios a la industria pesquera.

Otro punto a considerar en relación a la administración de recursos vivos es el tema de los subsidios directos e indirectos al sector, dando lugar a una sobrecapitalización de las flotas pesqueras y a un desmedido crecimiento del esfuerzo de pesca.

Estos subsidios provienen principalmente de la Unión Europea, China, Corea y Japón, y el tema está siendo tratado en distintos foros internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la OMC y la FAO.

En las siguientes líneas se describirá brevemente el desarrollo y la situación actual de las negociaciones que, en materia de subsidios pesqueros, se llevan adelante en la OMC.⁶³

Con relación a las subvenciones a la pesca y la pesca en exceso, el PNUMA analizó las mismas desde la última década del Siglo XX,⁶⁴ y las negociaciones dentro

⁶¹ Conf. Asamblea General de las Naciones Unidas, supra nota 41., p. 80. Por supuesto, también deben incluirse las críticas sobre la urgente necesidad de asegurar la difusión actualizada de una precisa y oportuna lista de buques que realizan pesca ilícita, no declarada y no reglamentada, así como alcanzar una mayor regulación de los buques de partes no contratantes, respecto de las cuales deben estudiarse nuevas medidas. *Ibid.*, pp. 71-72.

⁶² *Ibid.*, p. 81.

⁶³ Las fuentes consultadas indican que los subsidios pesqueros han permanecido sin modificación en los últimos años. No obstante, las declaraciones políticas de los gobiernos presentan cambios en materia de investigación y administración para lograr una pesca sostenible mediante la modernización de las flotas pesqueras, el desarrollo regional y la contribución en materia de ingresos como principales destinos de los subsidios. Asimismo, se observa una tendencia reciente, especialmente en los países desarrollados, a atribuir mayor importancia a la protección del medio marino, aunque en menor medida también existen ciertas indicaciones de un desplazamiento hacia objetivos ambientales, de modo más genérico, en los países en desarrollo.

⁶⁴ Información disponible en <http://www.pnuma.org/> (consulta el 08/02/2012)

de OMC se presentaron a partir del análisis sobre el impacto que estos subsidios tenían sobre el actual esfuerzo pesquero.⁶⁵ Por su parte, la FAO, centró el debate en el “nexo entre las subvenciones y la pesca en exceso”⁶⁶ y algunas delegaciones expresaron que “(...) el uso frecuente de subvenciones directas e indirectas en la pesca a menudo agravan la capacidad excediéndola”.⁶⁷

Además de la FAO y el PNUMA, algunas organizaciones intergubernamentales realizaron estudios y debates, como la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) por ejemplo, que estableció un grupo de trabajo sobre pesca completando varios proyectos sobre la cuestión,⁶⁸ así como el Comité de Pesca (COFI) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que plasmó estudios y elaboró informes sobre las prácticas estatales en subvenciones pesqueras.⁶⁹

A la luz de los informes y el contexto que presentan, se advierte un incremento en la preocupación de la degradación del ambiente y el rol de las políticas intervencionistas destinadas a resolver el problema.

4.2 Tipos de subvenciones a la pesca y pesca en exceso.

Actualmente no existe consenso sobre un método para categorizar las subvenciones a la pesca. Tampoco se ha acordado sobre si un incentivo económico debería ser considerado una subvención. En este punto la atención está puesta en la clasificación establecida en un estudio elaborado por la FAO y titulado “Introducción a la Subvenciones Pesqueras”,⁷⁰ que tipifica los siguientes sectores:

93

⁶⁵ Véase el Informe sobre Comercio Mundial elaborado por la OMC del año 2006 que analiza las subvenciones a la pesca con un objetivo ambiental declarado; y brinda datos sobre las subvenciones a la pesca comunicadas oficialmente por los Estados a las organizaciones internacionales, disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report06_s.pdf (consulta el 09/01/2012).

⁶⁶ FAO, Comité de Pesca, Subcomité sobre Comercio Pesquero, “Temas relacionados con el comercio internacional, el medio ambiente y el desarrollo sostenible: ordenación pesquera, subvenciones y comercio internacional de pescado”, Bremen, 3-6 de Junio de 1998, COFI:FT/VI/98/4, párrafo 1, disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/ai526s.pdf> (consulta el 09/01/2012).

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ Ver, por ejemplo, los siguientes documentos: FAO, “Presentación y examen de los programas de trabajo sobre subvenciones en la pesca por parte de las organizaciones participantes”. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/y0999s/y0999s06.htm> (consulta el 09/01/2012); FAO, “Libre Comercio e Inversión en el Sector Pesquero en la Región Asia Pacífico: Análisis Económico de Tarifas”, Informes de la Organización Intergubernamental *Ad Hoc* sobre Programas de Trabajo Relativos a las Subvenciones a la Pesca, pág. 6, disponible en http://www.fao.org/docrep/003/y0999eE01.htm#P295_25315 (consulta el 06/01/2012).

⁶⁹ *Ibíd.*, par. 17 a 22.

⁷⁰ Conf. Schrank, W. E., *Introducción a las Subvenciones a la Pesca*, Roma, FAO Documentos Técnicos de Pesca N° 437, 2004. Disponible online en <http://www.fao.org/docrep/006/y4647s/y4647s00.htm> (consulta el 09/01/2012).

- a. Pagos directos del gobierno a la industria: los ejemplos en esta categoría son variados e incluyen pagos para el propósito de adquirir nuevos buques y apoyar la industria de la pesca, proveer a los pescadores de un seguro de desempleo para incentivarlos dentro del sector pesquero, y asegurar compensaciones cuando un Gobierno decida cerrar las pesquerías;⁷¹
- b. Renuncia a impuestos y aplazamientos: consisten en excepciones impositivas al combustible para buques pesqueros, las ventas del producto, o deducciones y aplazamientos impositivos para la actividad;⁷²
- c. Préstamos del gobierno, garantía de préstamos y seguros: algunos Gobiernos ofrecen préstamos o proveen garantías para préstamos en términos más favorables como tarifas con intereses más bajos a la media del mercado o con períodos de amortización más prolongados a lo usual;⁷³
- d. Pagos implícitos para, o cargos contra, la industria: bajo esta categoría, el Gobierno de un Estado no hace ningún pago directo a la industria pesquera. Pero los mismos pueden ser, sin embargo, implícitos.⁷⁴ Los pagos realizados por naciones pesqueras extranjeras para obtener licencias de pesca en aguas bajo la jurisdicción nacional son también incluidos dentro de esta categoría;⁷⁵ y
- e. Programas generales que afectan las pesquerías: algunos incentivos económicos que no están específicamente de acuerdo a lo previsto para la industria pesquera pueden ser considerados subvenciones pesqueras siempre que tengan impacto sobre la industria.⁷⁶

94

Los subsidios *per se* no necesariamente se dirigen directamente a la sobreexplotación,⁷⁷ pero pareciera existir un consenso sobre la influencia de otros factores como: el sistema de gestión; el tipo de pesca; la función de control y la aplicación de medidas; la situación biológica del *stock*; y el contexto socio-económico, político y comercial.⁷⁸

Por otra parte, se admitió que estos subsidios tienden a ser particularmente nocivos para las poblaciones de peces y el medio marino; y que, cuando el recurso

⁷¹ *Ibid.*, p. 11.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.* El autor sostiene que por ejemplo puede presentarse esta situación en programas que reducen los precios que la industria paga al gobierno por bienes que están debajo de los precios del mercado”.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, p. 13. Generalmente las renuncias a los impuestos son un ejemplo de esta situación.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁷⁸ Markus, Till., “Towards sustainable fisheries subsidies: Entering a new round of reform under the Common Fisheries Policy”, en: *Marine Policy*, Volume 34, Issue 6, November 2010, pp. 1117-1124, disponible en <http://www.sciencedirect.com> (consulta el 09/01/2012).

pesquero no es explotado plenamente, las subvenciones a la actividad pueden no tener un impacto negativo.⁷⁹

4.3 Negociaciones sobre subsidios pesqueros en la OMC.

Si bien la OMC no posee reglas específicas que regulen las subvenciones al sector, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (en adelante SMC) provee las reglas sobre cómo éstas deberían ser tratadas en el comercio, entre otras.⁸⁰

Así las cosas, un grupo de Estados (entre los cuales se encuentra la República Argentina) conforman una coalición que se autodenomina “Amigos de los Peces” que intenta encontrar y establecer reglas especializadas sobre subvenciones pesqueras.⁸¹ El argumento principal de esta coalición es que los subsidios del sector han provocado su sobreexplotación y que deben eliminarse los mismos totalmente.⁸²

En 2001, en ocasión de la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, los miembros acordaron las bases para las negociaciones tendientes a clarificar y mejorar la cuestión relativa a los subsidios, considerando la importancia de este sector en el desarrollo de los países.⁸³

⁷⁹ *Ibíd.* También agrega que ciertos tipos de subvenciones podrían tener un impacto positivo sobre la actividad, como las inversiones para mejorar los programas de reabastecimiento, medidas de control y aplicación; los proyectos de investigación; planes ambientales aplicables al arte de pesca; paliar las consecuencias sociales de una reestructuración del sector (Vg. planes de capacitación o retiro voluntario). Por otra parte, los subsidios a la pesca que proveen compensaciones financieras a terceros Estados como intercambio por acceso a sus pesquerías han sido criticadas por las consecuencias negativas que podría tener sobre los recursos ictícolas en dicha zona. *Ibíd.*

⁸⁰ El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, en su Artículo 1, define y establece los requisitos que debe tener una subvención. No obstante lo anterior, los potenciales “efectos distorsionadores” de las subvenciones sobre el intercambio de servicios son reconocidos bajo el artículo XV del GATT, proponiendo para su solución que los Estados miembros negocien con vista al desarrollo de las reglas necesarias.

⁸¹ Conformado por Argentina, Australia, Chile, Colombia, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Perú, Filipinas y los EEUU, entre otros Estados. Ver el informe sobre la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong (2005). Información disponible en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/brief_s/brief08_s.htm (consulta el 09/01/2012).

Estos Estados comenzaron sus esfuerzos como resultado del fracaso de la “Reunión Ministerial de la OMC en Seattle en 1999”. Información Disponible en http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/wwf_fishsubs_e.pdf (consulta el 09/01/2012).

⁸² Conf. Notas y Reglas de los informes de la OMC disponibles en http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/rules_e.htm.

⁸³ Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, Declaración Ministerial, adoptada en Doha el 14 de Noviembre de 2001, (WT/MIN(01)/DEC/1 de 20 Noviembre de 2001), párr. 28-31. Siguiendo la Directiva de Doha sobre subvenciones a la pesca, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible del año 2002 fue convocada por la OMC para llevar a cabo las negociaciones sobre las subvenciones a la pesca.

Ya en 2005, el Grupo sobre Negociación de las Normas de la OMC comenzó a trabajar sobre diferentes propuestas sometidas por las delegaciones y cuyo primer borrador fue presentado en 2007. Su artículo 1º contiene provisiones sobre la prohibición de nueve subvenciones a la pesca cuyos efectos perjudiciales al sector han sido reconocidos.⁸⁴

Asimismo, el artículo 2º enumera los tipos de subvenciones consideradas como excepciones generales, mientras que el artículo 3º se refiere a pautas de tratamientos especiales y diferenciales para países en vía de desarrollo.⁸⁵

El artículo 4º se refiere al *stock* de peces transzonales y altamente migratorios en la ZEE de un Estado miembro y el interés pesquero identificable de otro Estado miembro de la OMC, estableciendo que los miembros no pueden causar, mediante el uso de ninguna subvención, la disminución del stock o la sobrepesca de la especie.

El artículo 5º permite la concesión o el mantenimiento de subvenciones como modo de gestión tendiente a prevenir la pesca excesiva, considerando el Acuerdo de 1995.⁸⁶ El proyecto admite el rol crítico de los instrumentos pesqueros, incluyendo el Acuerdo sobre Poblaciones de Peces de la ONU de 1995, el Código de conducta

96

⁸⁴ Ejemplo de ello son los beneficios que son conferidos a cualquier buque, sobre cualquier buque de pesca o actividad pesquera, que afectan el stock de peces en una inequívoca condición de sobreexplotación., entre otros. El artículo en cuestión enumera: a) Las subvenciones a los beneficios que son conferidos sobre las adquisiciones, construcciones, reparaciones, renovaciones, restauraciones, modernizaciones, o cualquier otro tipo de modificación a buques pesqueros o servicios de buques, incluyendo subvenciones a las construcciones de buques o facilidades en la construcción naval para estos propósitos; b) Las subvenciones a los beneficios que son conferidos sobre la transferencia de pesca o servicio de buques a terceros países, incluidos por la creación de sociedades mixtas con socios de terceros países; c) Las subvenciones a los beneficios que son conferidos sobre costos operativos de pesca o servicio de buques (incluyendo las tasas a licencias o gastos similares, combustible, hielo, cebo, gestión de personal, gastos sociales, seguros, aparejos, y apoyo en el mar); o de desembarco, manejo de actividades en o cerca de puertos para productos para la captura de pesca marina salvaje; o subvenciones para cubrir pérdidas de operaciones de actividades de buques; d) Subvenciones de, o en la forma de, infraestructura de puertos u otras facilidades físicas de puertos exclusivamente o predominantemente para actividades relacionadas a la captura de pesca marina salvaje (por ejemplo, facilidades de desembarco de peces, facilidades para almacenamiento de peces, y facilidades en o cerca de puertos para el procesamiento de peces); e) Apoyo de rentas a personas físicas o jurídicas comprometidas con la captura de pesca marina salvaje; f) Apoyo a los precios de productos para la captura de pesca marina salvaje; g) Subvenciones provenientes de otras transferencias, de un Miembro del Gobierno, con acceso a derechos que ha adquirido de otro Gobierno Miembro dentro de la Jurisdicción de ese otro Miembro; y h) Las subvenciones a los beneficios que son conferidas a cualquier buque comprometido en pesca ilegal, no denunciada o no reglamentada.

⁸⁵ La prohibición a determinadas subvenciones, por ejemplo, no se aplica a los países menos desarrollados (artículo 3. 1).

⁸⁶ Conf. Naciones Unidas, *supra* nota 54.

para la pesca responsable de la FAO⁸⁷ y el Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar.⁸⁸

A pesar del proyecto referido *supra*, existen vacíos legales de importancia para las delegaciones. Finalmente, luego de los debates y propuestas de los miembros de la OMC, el Presidente del Grupo de Trabajo confeccionó en diciembre de 2008 un mapa de ruta a fin de “(...) reforzar las disciplinas sobre las subvenciones en el sector de la pesca, incluidas por la prohibición a determinadas formas de subvenciones (...) que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca en exceso, mientras formulan tratamientos apropiados y efectivos para dirigir los intereses y preocupaciones de los miembros en desarrollo”,⁸⁹ estableciendo así la actual línea de trabajo.

Luego del debate realizado en 2009, fueron presentadas nuevas propuestas que incluyen cambios de enfoque en áreas donde las subvenciones a la pesca causaron efectos negativos; así como una idea tendiente a ampliar un tratamiento especial y diferenciado para las economías chicas y vulnerables, entre otras.⁹⁰

4.4 El futuro de los subsidios pesqueros.

Lo analizado hasta el momento, no permite vislumbrar a corto plazo un borrador revisado con una base técnica sólida; aunque podría esperarse que las futuras negociaciones se desarrollen con miras a un acuerdo, limitado a áreas de convergencia existentes, que permita proseguir la tarea de codificación emprendida.

Así, los ejes principales del debate serán los orientados a determinadas artes de pesca y la sobrepesca, por un lado; y por el otro, el procedimiento apropiado, efectivo, especial y/o diferencial que contemple los intereses y las preocupaciones de los Estados en desarrollo.

En consecuencia advertimos que estas negociaciones no son sólo complejas y

⁸⁷ FAO, Código de Conducta para la Pesca Responsable, Roma, 1995. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878s/v9878s00.pdf> (consulta el 09/01/2012).

⁸⁸ FAO, Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, Roma, 1995. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/003/x3130m/X3130S00.HTM> (consulta el 25/06/2013).

⁸⁹ OMC, Proyecto Consolidado de la Presidencia en texto de Acuerdos Antidumping y SMC, (TN/RL/W/236), 19 de Diciembre 2008, párr. 1. Disponible en <http://www.unep.ch/etb/areas/WTOSubmissionsFish.php> (consulta el 09/01/2012).

⁹⁰ Normas de Negociación del Grupo de la OMC, “Anti-dumping, Subvenciones y Medidas Compensatorias y Subvenciones a la Pesca”, Declaración del Presidente, TN/RL/W/247, 17 de Mayo de 2010, párr. 19. Disponible en <http://www.unep.ch/etb/areas/WTOSubmissionsFish.php> (consulta el 09/01/2012). Para una consulta detallada sobre las posiciones de las delegaciones, véase Documento de Trabajo del 28 de mayo de 2008 (TN/RL/W/232). Disponible en www.wto.org (consulta el 10/01/2012).

técnicas sino que también requieren intervenciones y decisiones del más alto nivel, considerando no sólo el desarrollo propio en el ámbito de la OMC, sino también el rol local de los operadores pesqueros y la aplicación de los distintos instrumentos internacionales examinados.

5. Medidas de interés adoptadas por algunos Estados para combatir la pesca ilegal.

Ante la grave situación en que se encuentra el sector pesquero, los Estados han adoptado diversas medidas de conservación y ordenación a nivel local, regional (principalmente a través de una OROP) e internacional, aunque las mismas no están exentas de críticas, principalmente en relación a su efectividad.⁹¹

A nivel local, los Estados han promulgado diversas leyes y mecanismos en materia de conservación y ordenación, destacando el caso de EEUU, que resolvió no conceder nuevas licencias en la alta mar adyacente a su ZEE hasta culminar una serie de estudios sobre especies en peligro de extinción y política ambiental⁹² aplicando, a partir de 2010, el principio precautorio al modificar la Ley Magnuson-Stevens⁹³ para fijar las cuotas anuales de capturas empleando un enfoque ecosistémico.⁹⁴

El mismo además ha sido implementado por la UE y Canadá, que elaboró una normativa destinada a controlar los efectos de la pesca en zonas vulnerables tanto dentro como fuera de las zonas sujetas a su jurisdicción nacional.⁹⁵ Por otra parte,

98

⁹¹ Conf. Asamblea General de las Naciones Unidas, *supra* nota 41, p. 25. Al respecto, Nueva Zelanda expresó que varias organizaciones y mecanismos regionales de ordenación habían incumplido notoriamente sus responsabilidades. *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, pp. 25 y ss.

⁹³ Mayo 2007.

⁹⁴ Integra el enfoque ecosistémico mediante una cláusula que estipula el establecimiento de un rendimiento óptimo para las poblaciones de peces y su conservación. Asimismo, la ley autoriza la puesta en marcha de programas experimentales de investigación de ecosistemas a nivel regional y solicitar estudios científicos. Entre otras medidas, deben destacarse el dictado de 17 normas importantes destinadas a la reducción de las capturas incidentales y el establecimiento de reconocimientos a las buenas conductas. Fuente: Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, Public Law 94-265. Disponible en http://www.nero.noaa.gov/sfd/MSA_amended_20070112_FINAL.pdf. (consulta el 04/04/2013). Es importante destacar que esta ley fija una mayor rendición de cuentas a fin de evitar la sobreexplotación, incluyendo la adopción de medidas para mitigar sus efectos, así como planes de recuperación del stock y la prohibición de determinados aparejos de pesca. *Ibid.*

⁹⁵ Cabe agregar que Canadá destinó, durante dos años, aproximadamente 40 millones de dólares canadienses a la realización de programas de investigación científica pesquera a fin de fortalecer la conservación y ordenación en los ecosistemas. Conf. Asamblea General de las Naciones Unidas, *supra* nota 41, p. 29. Asimismo, ha implementado programas de retiro anticipado de licencias de pesca financiados con fondos públicos. También cabe agregar que Canadá comenzó a exigir licencias de pesca a los buques que faenan en las aguas fuera de su jurisdicción nacional. *Ibid.*, p. 34.

Chile también lo aplica, aunque sin referirse expresamente al mismo, mediante instrumentos como estudios de biodiversidad, zonas marinas protegidas, diseño y utilización de aparejos selectivos, y una normativa para los descartes.

Otros Estados han adoptado iniciativas destinadas a promover la cooperación con los Estados de pabellón cuyos buques pescaban en altamar para lograr un acatamiento mayor a las normas,⁹⁶ así como planes de acción para combatir la pesca ilegal⁹⁷ aplicando directrices voluntarias para la utilización de aparejos de pesca.⁹⁸

La UE destina importantes recursos financieros a la mejora de los conocimientos científicos y la promoción de proyectos regionales de la FAO para alentar la cooperación y la información. Asimismo, ha aprobado un reglamento orientado a prevenir y eliminar la comercialización de productos provenientes de pesca ilegal, mediante la introducción de un sistema de certificación de las capturas, destacándose también clave el acuerdo entre la UE y la Federación de Rusia sobre cooperación en materia de pesca y conservación de recursos vivos en el Mar Báltico.⁹⁹ Por otra parte, Noruega ha adoptado una nueva y moderna legislación que cuenta con importantes principios a considerarse en materia de recursos marinos y material genético, estableciendo la creación de áreas marinas protegidas y exigiendo el desembarco de todas las capturas.¹⁰⁰

Finalmente, las políticas y legislaciones nacionales en relación a los buques de transbordo, suministro y reabastecimiento de combustible, poseen un rol destacado en las operaciones de buques dedicados a la pesca ilegal incluidos en las denominadas listas negativas o listas negras.¹⁰¹ Al respecto, la legislación canadiense exige una autorización (previa inspección portuaria) a los buques que se propongan desembarcar o transbordar en sus puertos. Chile prohíbe a sus buques realizar transbordos, excepto en puertos determinados y Guatemala lo prohíbe únicamente en el mar, al tiempo que lo permite en sus puertos. Japón exige la notificación previa de buques que deseen desembarcar algunas especies de atún y destina inspectores en puertos al azar para determinar el volumen de capturas. Mauricio prohíbe el transbordo, excepto en un puerto autorizado y Mozambique exige la presencia de observadores.¹⁰²

⁹⁶ Ej. Kenia. *Ibid.*, p. 31.

⁹⁷ Ej. Mozambique. *Ibid.*, pp. 25 y ss.

⁹⁸ Ej. Guatemala. *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.* Asimismo, Noruega y Filipinas celebraron, por su parte, convenios de cooperación con países vecinos en materia de conservación y ordenación de poblaciones de peces.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 34.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 90.

¹⁰² *Ibid.* Algunos Estados (Ej. Canadá, Panamá y EEUU) también han implementado medidas relacionadas con el mercado, a fin de combatir la pesca ilegal, implementando acciones en distintos niveles (incluso aduaneros) para que los peces capturados de conformidad con las medidas de conservación y ordenación lleguen a sus mercados (desde su obtención hasta el consumidor final). *Ibid.*, pp. 93-94.

6. El papel de las organizaciones internacionales y el soft law como posible solución ante la crisis de la pesca.

Lo expresado hasta el momento ¿implica un fracaso de la Convención en materia de gestión y mantenimiento de los recursos pesqueros? A simple vista pareciera que sí, pero el derecho del mar no se agota en la Convención misma, sino que además una lectura atenta de sus normas permite encontrar una respuesta adecuada para esta pregunta.

En efecto, Caminos afirma que:

A través de la incorporación de las ‘normas y reglas internacionales generalmente aceptadas establecidas por la organización competente’ y expresiones similares, la Convención provee a su propio desarrollo con el empleo de mecanismos externos sin recurrir a los procedimientos de enmienda (...) Son numerosas las referencias a las organizaciones internacionales en la Convención. En muy pocos casos se las identifica expresamente, por ejemplo, a la OACI, en el artículo 39 al tratar el paso en tránsito de las aeronaves por los estrechos utilizados para la navegación internacional; o en el Anexo VIII, Arbitraje Especial, artículo 2, al estipular que el establecimiento y mantenimiento de las listas de expertos corresponderá, según cada especialidad, a la FAO, al PNUD, a la COI, o la OMI.¹⁰³

100

Asimismo se pregunta ¿Cuál es el estatus jurídico de las referencias de la Convención a las normas y estándares internacionales generalmente aceptados de la “organización internacional competente”? y sugiere que la respuesta debe darse a través de un examen puntual del caso destacando, por ejemplo, que “(...) algunas disposiciones de la Convención, como los artículos 216 y 218, de la Parte XII, sobre Protección y Preservación del Medio Marino, hacen obligatoria la ejecución de las reglas y estándares internacionales, lo cual importa una técnica innovadora para el desarrollo del derecho internacional.”¹⁰⁴

Respecto del *soft law*, en opinión de Rüdiger Wolfrum, citado por Burke, la Convención autoriza, por ejemplo, la aplicación de normas que posibilitan la incorporación del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO como *soft law* que puede

¹⁰³ Conf. Caminos, Hugo, “El desarrollo del Derecho del Mar en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, en: *Academia Nac. de Derecho*, La Ley, 01/01/2007. La misma pertenece a una comunicación realizada en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, en la sesión privada del 9 de noviembre de 2006. Asimismo, Caminos informa que actualmente se enumeran 91 artículos de la Convención que refieren a organizaciones internacionales “competentes” o “apropiadas”. Otras se refieren simplemente a “organizaciones internacionales” o a “organismos especializados” o a “programas multilaterales” o “conductos internacionales”. *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

llegar a fomentar la generación de una práctica que, cumpliendo con ciertos requisitos, pueda adquirir carácter vinculante, tal como lo son las recomendaciones instituidas por organismos internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, la FAO, la OMI e incluso las organizaciones regionales de pesca.¹⁰⁵

Refiriéndose a las reglas de la OMI, Caminos expresa que:

Las reglas y estándares de la OMI generalmente aceptados, son obligatorios para los Estados Partes de la Convención, sean o no partes de los correspondientes convenios de la OMI. Su argumento, para extender el ámbito de aplicación de dichos convenios a los buques cuyos Estados del pabellón no sean partes de los mismos, se apoya “en el hecho de que casi todos los Estados son parte de los convenios de la OMI y que estos están abiertos a todos los Estados.”¹⁰⁶

Por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en noviembre de 2004 un Grupo de Trabajo Especial para estudiar las cuestiones referidas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional.¹⁰⁷ Al respecto, De La Fayette afirmó que los debates más importantes del desarrollo del derecho del mar en el período 2003-2006 culminaron su tratamiento en Naciones Unidas a pesar de originarse en otros foros, ya sea por exceder su mandato originario, o bien por requerir medidas o acciones de un número de organizaciones que requerían su consideración en Naciones Unidas, ámbito central global de las actividades y debates sobre los océanos, coordinando y creando los nuevos avances del derecho del mar.¹⁰⁸

101

¹⁰⁵ Conf. Burke, William T., *supra* nota 2, p. 1361 (citando a Wolfrum, R., “The Role of the International Tribunal for the Law of the Sea”, conference paper, 23rd Annual Conference of the Center for Ocean Law and Policy and the UN Food and Agriculture Organization, Rome, 15-17 March 2000, Rome, 7-8).

¹⁰⁶ Caminos también agrega que “Por ejemplo, el Convenio para la salvaguardia de la vida humana en el mar (SOLAS) abarca el 98% del tonelaje mundial. Además, las reglas y estándares son desarrolladas y actualizadas por la OMI mediante un procedimiento de acuerdo tácito que permite la participación universal. Sin embargo, la última razón de la posibilidad de una amplia aplicación de las reglas y estándares de la OMI, para promover la seguridad de la navegación y la protección del medio marino, descansa en que el establecimiento de reglas universalmente aplicables y su efectiva aplicación es en el interés de la comunidad de Estados, en el progreso del tráfico marítimo y la preservación del medio marino”. Conf. Caminos, Hugo, *supra* nota 103, p. 8.

¹⁰⁷ Conf. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Los océanos y el derecho del mar*, Quincuagésimo noveno período de sesiones, A/RES/59/24, 4 de febrero de 2005, Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/59/24> (consulta el 13/02/2013).

¹⁰⁸ De La Fayette, Louise, “The Role of the United Nations in the International Oceans Governance” en Freestone, David; Barnes, Richard and Ong, David, *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 72 y ss. Esos temas han sido: la regulación de la pesca en alta mar (incluyendo la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada) y la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica mas allá de la jurisdicción nacional. *Ibíd.*

Según la autora señalada, el desarrollo de un proceso de información global y evaluación del medio marino es necesario para una correcta administración de los océanos y sus recursos y establecer una adecuada aplicación de las obligaciones del Estado del pabellón respecto de sus buques pesqueros.¹⁰⁹

Respecto de éstos últimos puntos, Caminos afirma la posibilidad de realizar una serie de consideraciones desde tres ópticas: 1) institucional (en virtud de las tres instituciones creadas por la Convención: la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar y la Comisión para la Plataforma Continental); 2) convencional, en virtud de acuerdos inspirados en la Convención (por ejemplo el Acuerdo de Nueva York de 1995, el Acuerdo sobre Estado Rector del Puerto, el Acuerdo de FAO sobre Buques Pesqueros en Alta Mar, entre otros); 3) práctico, a través del desarrollo ulterior de la Convención centrado en usos y prácticas justificadas en cuestiones particulares a través de la acción de organismos internacionales (FAO, COI, OACI, PNUMA, etc.) que colocan de relieve el funcionamiento de normas y reglas previstas en la Convención a modo enunciativo, adquiriendo de este modo un carácter programático.¹¹⁰

En definitiva, es posible alcanzar una mejor administración pesquera sin necesidad de intentar modificar o enmendar la Convención de 1982, toda vez que la misma contempla la aplicación de normas y estándares internacionales generalmente aceptados, así como el rol de organismos especializados, evitándose de este modo una tarea de enormes proporciones, para no calificarla de imposible e irrealista.

102

III. La situación de la República Argentina. El problema pesquero en la ZEE y la pesca ilegal. Principales deficiencias del sistema.

1. Una aproximación a la situación argentina: El área Atlántico Sudoriental.

La República Argentina se encuentra dentro del área 41 de la FAO (Atlántico Sudoriental), una de las pesquerías más importantes considerando los desembarques totales y su valor comercial, especialmente la merluza Hubbsi, su especie más abundante que se encuentra principalmente en el norte de la plataforma patagónica y en las aguas suprayacentes a la plataforma continental del Uruguay y del sur de Brasil. En éste sector las capturas totales notificadas se incrementaron de 1 millón de toneladas en mediados de los setenta a 2,2 millones en 1991, fundamentalmente en especies como el calamar, la merluza y otras poblaciones pertenecientes a latitudes patagónicas. Cabe destacar que la FAO ya

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ Conf. Caminos, Hugo, *supra* nota 103, p. 8.

consideraba que en ese entonces las distintas especies de merluza se encontraban plenamente explotadas.¹¹¹

La *merluza Hubbsi* ha sido explotada históricamente por flotas argentinas que operaban en toda el área de distribución de la especie, así como por una flota uruguaya en la zona común de pesca argentina/uruguaya y en menor medida, por una pequeña flota brasileña en el sur de Brasil. Las capturas de altura por flotas extranjeras procedentes de España, Japón, Portugal, Corea y la Federación de Rusia, entre otras, aumentaron con los años,¹¹² generando grave preocupación la explotación a largo plazo en un gran radio marítimo en la parte sur de la plataforma y el talud patagónico.¹¹³

Cabe destacar que Argentina y Uruguay poseen desde 1973 una estrecha cooperación en el marco de la Comisión Técnica Mixta para el Frente Marítimo del Río de la Plata (CTMFM), particularmente en materia de investigación y ordenación pesquera en la zona común.¹¹⁴

2. Síntesis de la situación argentina. Descripción del problema.

Habiendo abordado la actualidad mundial de la pesca en general desde un enfoque mundial, en el presente sub-acápite consideraremos nacionalmente el mismo, para luego referirnos a las soluciones que se han implementado hasta el momento.

Para comprender la situación argentina, es necesario realizar una breve descripción del contexto económico que establece la tendencia de la actividad. La República Argentina cuenta con un gran litoral marítimo de cara al Océano Atlántico, cuyos puertos exportan productos nacionales, llegando a representar casi un 90% del tráfico marítimo argentino estructurado en un comercio agro-ganadero exportador.¹¹⁵

103

¹¹¹ Conf. FAO, supra nota 8, pp. 50-52. También y más lejos de la costa, en la parte sur de la plataforma patagónica y alrededor de las Islas Malvinas se encuentra la Merluza Patagónica (*merluza polylepis*). Asimismo, se destaca en el sector la población de anchoíta (*Engraulis anchoíta*) frente al sur de Brasil, al Uruguay y al norte de Argentina, el camarón (*Pleoticus muelleri*), el Calamar (*Calamar Illex*), y la polaca argentina (*Micromesitius australis*), entre otras. *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, p. 53.

¹¹⁴ Puede consultarse las labores, talleres y publicaciones de la CTMFM en su sitio web disponible en <http://ctmfm.org/> (consulta el 30/05/2013). Respecto del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo véase Del Castillo, Lilian C., *El Régimen Jurídico del Río de la Plata y su Frente Marítimo*, Buenos Aires, CARI Fundación, 2005. Para un análisis de la cuestión puntual de la pesca conforme el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo véase: Lupinacci, Julio César, "El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y la conservación y aprovechamiento de los recursos vivos marinos", en: Del Vecchio, Ángela (ed.), *La gestión de los recursos marinos y la cooperación Internacional: actas del seminario*, Santiago De Chile, 22-23 de marzo 2004, Roma, Instituto Ítalo-Latino Americano, 2006, pp. 65-79.

¹¹⁵ Conf. Rey Caro, Ernesto J., "Argentina y los aspectos actuales del derecho del mar", en: Rey Caro, Ernesto J., *Estudios de Derecho Internacional*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1982, p. 16.

En ese sentido, resulta útil recordar las palabras de Rey Caro, quien afirma, siguiendo a Storni, que “(...) el mar, para el país, sería el vehículo sostén de su fortuna y de su gloria”, agregando también que “Storni, partía de la premisa de que los problemas defensivos tanto terrestres como navales, se presentaban sobre las mismas rutas por donde marchaban los intereses económicos.”¹¹⁶

Asimismo, Rey Caro también recuerda a José León Suárez, quien “(...) contribuiría al desarrollo de la doctrina del mar epicontinental y de la plataforma submarina, señalando su estrecha relación con las riquezas naturales de las aguas suprayacentes (...) prácticamente inagotable, siempre que el hombre no trastorne las leyes naturales (...) y si adecua a éstas la práctica de su aprovechamiento.”¹¹⁷

Geográficamente, en la actualidad el litoral abarca una zona comprendida entre la Provincia de Buenos Aires y Tierra del Fuego, lo cual dificulta su control y tiene una posición conservacionista del recurso, no solo desde el punto de vista ambiental y comercial, sino también estratégico por los recursos genéticos y potenciales usos futuros.¹¹⁸

Como ejemplo, basta señalar que en el año 2000 el sector pesquero representaba cerca del 2% del Producto Bruto Interno (PBI) y la biomasa total de los recursos ictícolas se estimaba en aproximadamente 8,5 millones de toneladas,¹¹⁹ mientras que actualmente la industria es una actividad claramente orientada a la exportación, llegando incluso a equiparar y llegar a superar los valores exportados de carne vacuna, con todo lo que ello significa en un país históricamente agroexportador.¹²⁰

104

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 18.

¹¹⁷ *Ibid.* Por su parte Scovazzi también recuerda a José León Suárez como un impulsor en la prevención de los recursos vivos en general, entre otros aportes, con particular atención en la situación de las ballenas. Conf. Scovazzi, Tullio, “Evolution of International Law of the Sea”, en: *Recueil des Cours*, Vol. 286, 2000, pp. 90-93.

¹¹⁸ Para conocer las posibles estrategias argentinas en materia de subsidios a la industria pesquera y sus oportunidades con relación al comercio y el ambiente en ésta y otras áreas véase: Aponte Tíno, Sonia, Godio, Leopoldo M. A. y Strada, Pablo G., *Comercio Internacional y Ambiente. Desafíos para la República Argentina*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) - Konrad Adenauer-Stiftung, 2012, pp. 44 y ss.

¹¹⁹ Conf. Madariá, Edgardo, “El Sector Pesquero Argentino”, Programa de Investigación Geográfico Político Patagónico de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Mayo 2000. El informe indica que durante 1997 las capturas procedentes de flotas argentinas superaron el 1,3 millones de toneladas, mientras que las exportaciones de productos pesqueros alcanzaron un valor de 1.027 millones de dólares. Citado por Brid, Geraldina y Podestá, Carolina, *supra* nota 26, p. 2.

¹²⁰ En efecto, las exportaciones de carne vacuna del año 2007 fueron 1.029 millones de dólares y los del sector pesquero se situaron en los 969 millones de dólares. Es decir, prácticamente lo mismo. A comienzos de diciembre de 2008, la exportación de carne vacuna aumentó a 1.260 millones de dólares aproximadamente mientras que el sector pesquero aumentó a 1.160 millones de dólares. Fuente: Proyecto de Ley Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 0645-D-2009 Firmado por Antonio Morante.

Por otra parte, el sector pesquero nacional, de gran interrelación público-privada, se encuentra en condición crítica debido a la depredación del recurso, causada por la pesca y sobrepesca. Por ejemplo, en Argentina la población de adultos de merluza hubbsi disminuyó casi un 80 % en los últimos 20 años, siendo los subsidios al sector uno de los principales factores que generan esta situación en todo el mundo, especialmente de buques o empresas provenientes de España, China, Corea y Japón. El tema está siendo tratado en varios foros internacionales tales como el PNUMA,¹²¹ OMC¹²² y la FAO.¹²³

El sector pesquero argentino se estructura principalmente como un sistema exportador con capital extranjero invertido en plantas procesadoras (principalmente en Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, así como Puerto Madryn en la Provincia del Chubut, Puerto Deseado y Punta Quilla en la Provincia de Santa Cruz, entre otros) que brindan trabajo directo e indirecto a miles de familias radicadas en nuestras costas sin perjuicio de los reclamos efectuados por el sector para realizar mayor valor agregado de los productos en territorio argentino.¹²⁴ En ese sentido, debe destacarse el considerable aumento de la actividad pesquera en nuestro país desde hace más de treinta años (aunque con un leve descenso en 2012)¹²⁵ con una industria nacional que ha logrado incluso equipararse, en términos económicos, a los valores de exportación de carne vacuna.¹²⁶

A esta altura es necesario recordar que la situación de crisis que afecta a la actividad pesquera en todo el mundo debido a la sobreexplotación y la creciente

105

¹²¹ Información disponible en <http://www.pnuma.org/>.

¹²² Véase el Informe sobre Comercio Mundial elaborado por la OMC del año 2006 que analiza las subvenciones a la pesca con un objetivo ambiental declarado; y brinda datos sobre las subvenciones a la pesca comunicadas oficialmente por los Estados a las organizaciones internacionales, disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report06_s.pdf (consulta el 09/01/2012).

¹²³ FAO, Comité de Pesca, Subcomité sobre Comercio Pesquero, "Temas relacionados con el comercio internacional, el medio ambiente y el desarrollo sostenible: ordenación pesquera, subvenciones y comercio internacional de pescado", Bremen, 3-6 de Junio de 1998, COFI:FT/VI/98/4, párrafo 1, disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/ai526s.pdf> (consulta el 09/01/2012).

¹²⁴ Los principales países de exportación son: Corea del Sur, España, Japón y Taiwán.

¹²⁵ Es importante mencionar que el despegue se produce en 1992-3 que casualmente coincide con la implementación del régimen denominado "Régimen de Charteo" mediante el Decreto 1493/92 que autorizó el arrendamiento de buques pesqueros extranjeros a casco desnudo que, en la práctica, facilitó el ingreso de flota extranjera para capturar calamar argentino, agravando la situación de los poteros nacionales. Asimismo en 1994 se firma un convenio clave con la UE.

¹²⁶ En efecto, las exportaciones de carne vacuna del año 2007 fueron 1.029 millones de dólares y los del sector pesquero se situaron en los 969 millones de dólares. Es decir, prácticamente lo mismo. A comienzos de diciembre de 2008, la exportación de carne vacuna aumentó a 1.260 millones de dólares aproximadamente mientras que el sector pesquero aumentó a 1.160 millones de dólares. Fuente: Proyecto de Ley, *supra* nota 120.

densidad poblacional¹²⁷ ha provocado debates sobre su concientización y la adopción de medidas a nivel local, regional e internacional.

En ese sentido, su importancia se encuentra no sólo desde una perspectiva económica, sino también social, ya que el recurso brinda, por una parte alimentos, y por otro genera empleo para los habitantes, un dato no menor si consideramos el contexto económico-laboral en que se encuentra la Argentina, toda vez que el proceso devaluatorio de la moneda desde el año 2002 favorece al comercio de exportación “(...) máxime cuando se trata de recursos naturales que se presentan como escasos y, en cuanto tales, merecedores de especial cuidado si lo que se pretende es mantener su sustentabilidad en el tiempo.”¹²⁸

Desde otro punto de vista, Argentina es parte de una coalición autodenominada “Amigos de los Peces” que promueve la limitación y eliminación de las subvenciones pesqueras,¹²⁹ al tiempo que busca mantener y recuperar los recursos ictícolas. Argentina, de todas maneras, afirma que persisten vacíos legales de importancia para alcanzar estos objetivos, en particular sobre trato especial y diferenciado para países en desarrollo y pesca sostenible. EEUU esta dentro de esta coalición principalmente por la insistencia de organizaciones ambientalistas como “Dolphin Safe”. Brasil (así como India y China) no forman parte de esta coalición, lo que dificulta una coordinación regional.¹³⁰

106 Asimismo, debe destacarse el constante incremento de buques pesqueros extranjeros que operan, por vías de hecho, sin licencia, en aguas bajo jurisdicción nacional, especialmente en la ZEE e incluso en su mar territorial, cuestión que adquiere relevancia en el caso de las especies transzonales y altamente migratorias; cuya solución consiste en la adopción de medidas coordinadas a partir de la milla 201, a fin de asegurar la conservación de esas poblaciones y su utilización óptima.¹³¹ Con relación a esta cuestión, es necesario recordar que, además de ratificar la

¹²⁷ Véase por ejemplo, los problemas que presenta el fenómeno de la depredación pesquera para una potencia en la materia como lo es España.

¹²⁸ Conf. Guiridlian Larosa, Javier D. “Dominio y jurisdicción de las pesquerías”, en: *La Ley*, 2008-D, pp. 1200 y ss.

¹²⁹ Conformado por Argentina, Australia, Chile, Colombia, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Perú, Filipinas y los EEUU, entre otros Estados. Ver el informe sobre la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong (2005) disponible en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/brief_s/brief08_s.htm (consulta el 09/01/2012). Estos Estados comenzaron sus esfuerzos como resultado del fracaso de la “Reunión Ministerial de la CMO en Seattle en 1999” (Conf. “Fishing Subsidies” Disponible en http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/wwf_fishsubs_e.pdf consulta el 09/01/2012).

¹³⁰ La posición argentina es que la pesca sostenible favorece al desarrollo.

¹³¹ “Capturaron un buque coreano pescando ilegalmente en aguas argentinas”, *Diario Clarín*, 28/04/2010, disponible online en <http://www.clarin.com/diario/2010/04/28/um/m-02188921.htm> (consulta efectuada el 29/04/2010).

Convención,¹³² Argentina legisló internamente sobre conservación de recursos vivos marinos y ha celebrado distintos acuerdos destinados a promover el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación de los buques pesqueros que pescan en alta mar a través de la implementación de la Ley 24.608.¹³³

Por su parte, la Ley Federal de Pesca (LFP)¹³⁴ establece un plan pesquero nacional basado en principios que disponen un sistema de cuotas individuales transferibles e instituye una suerte de división de poderes a través del Consejo Federal Pesquero (CFP), que delibera y establece la política pesquera por un lado,¹³⁵ y la Secretaría de Pesca (luego Dirección Nacional) por el otro, como autoridad de aplicación. También, la LFP detalla las funciones del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP);¹³⁶ establece medidas de conservación (vedas, control de la actividad y artes de pesca prohibidas); crea el pago de un derecho de extracción; permite el arrendamiento de buques extranjeros y sus requisitos; determina los criterios a que deben ajustarse los tratados internacionales (art. 37 y 38 LFP) y crea un Fondo Nacional Pesquero a fin de solventar los gastos que requiere el control de la actividad; detalla un régimen de infracciones y sanciones; y establece otras normas generales para el ordenamiento de la actividad pesquera.¹³⁷

Desde el punto de vista de la participación provincial, la LFP amplió la jurisdicción provincial hasta las 12 millas y extendió su ámbito de aplicación hacia el área adyacente a las 200 millas.¹³⁸ Por último, el CFP garantizó la participación de las provincias al integrar el mismo con un representante por cada una de las cinco provincias con litoral marítimo, junto al Secretario de Pesca; un representante

¹³² Ratificada en 1995 mediante Ley 24.543 B.O. del 25/10/1995.

¹³³ Ley 24.608 B.O. 18/01/1996. Asimismo, cabe aclarar que Argentina promulgó la ley 25.290 el 23/06/2000, pero no lo ratificó internacionalmente y por lo tanto no es vinculante, más aún cuando manifiesta internacionalmente no sentirse obligada por sus disposiciones en cada participación vinculada a la temática y evitando de este modo una hipotética aplicación del artículo 18 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.

¹³⁴ Registrada bajo el número 24.922 y publicada en el B.O. el 12/01/1998.

¹³⁵ En el caso del sistema de cuotas individuales, se trata de otorgar a cada buque de la flota argentina una cuota (cupó o porcentaje) sobre el total máximo permisible de cada especie. No obstante, el CFP se reserva un porcentaje de la cuota global para adjudicarla a los casos de interés social. La SAGPyA continúa siendo la autoridad de aplicación y se incorporó a las organizaciones intermedias como integrantes de una Comisión Asesora Honoraria. A fines ilustrativos la resolución N° 09/2001 del CFP estableció cuotas de capturas para diversas especies (ej: 15.000 toneladas para el bacalao austral).

¹³⁶ Creado en 1977 sobre la base del antiguo Instituto de Biología Marina de Mar del Plata, posee el objeto de realizar programas integrales de investigación de pesquerías, especialmente en la evaluación de los recursos y su desarrollo sostenible.

¹³⁷ Tal vez un estricto cumplimiento de los artículos 22 y 23 de la LFP pueda brindar herramientas iniciales para enfrentar el problema pesquero en Argentina al establecer los permisos de pesca en forma responsable de modo que promueva en forma efectiva el cumplimiento de la normativa.

¹³⁸ Contadas desde las líneas de base (Conf. artículos 3 y 4 LFP).

por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable; un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; y dos representantes designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, el CFP¹³⁹ maneja la política pesquera nacional y la investigación pesquera contando, entre sus facultades, la potestad de otorgar permisos de pesca comercial en aguas bajo jurisdicción nacional, tal como lo prevé la misma Convención con el objeto de lograr la utilización óptima de los recursos vivos. Para ello, el Estado ribereño posee la facultad de establecer los cupos de pesca permitidos, sobre una base científica que permita la conservación del recurso para evitar la sobreexplotación y, en caso de presentarse un excedente no explotado (producto de la diferencia entre la captura permisible y la capacidad de captura del Estado ribereño), debe brindarse su acceso a terceros Estados mediante acuerdos específicos (art. 61).¹⁴⁰ Estas medidas reconocidas por la LFP disponen que los Estados extranjeros deben observar las medidas de conservación del Estado ribereño en cuestiones de: concesión de licencias a pescadores o buques; pago de derechos; compensaciones; financiamiento de la industria pesquera; embarque de observadores y aprendices; determinación de especies capturables; transmisión de datos e información; descarga total o parcial en puertos del Estado ribereño; establecimiento de empresas conjuntas; transmisión de tecnología, etc.

108 Guiridlian Larosa sostiene que este problema posee carácter global y que la República Argentina no es ajena al mismo.¹⁴¹ En efecto, nos encontramos inmersos en un contexto de modernización y crecimiento de flotas pesqueras que conlleva una degradación en los recursos pesqueros, que ya mostraba indicios de sobreexplotación en la década del 90.¹⁴² Ante esta situación, observamos en nuestro mar territorial, y particularmente en la ZEE (esto último con más frecuencia debido a la gran distancia existente desde la costa) la presencia de flotas nacionales y extranjeras

¹³⁹ Creado por ley 24.922, sancionada el 09 de diciembre de 1997, B.O. del 12 de enero de 1998.

¹⁴⁰ El sistema de acceso establecido por la Convención se presenta de la siguiente manera: a) el Estado ribereño determina la captura máxima permisible (art. 61.1); b) determina su propia capacidad de captura (art. 62.2); c) en caso de presentarse un excedente, el mismo será de acceso a terceros Estados mediante acuerdos u arreglos (art. 62.2).

¹⁴¹ Guiridlian Larosa, Javier D., *supra* nota 128, p. 1200.

¹⁴² La cuestión busca ser solucionada definitivamente a través del Decreto 189/99, B.O., del 6/1/2000, que estableció la emergencia pesquera respecto de la especie merluza común (*merluza Hubbsi*). Para conocer las empresas que desarrollan la actividad y ver cómo opera la pesca en Argentina, se sugiere consultar el informe titulado "Indicadores de la pesca marítima" elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Dirección Nacional de Planificación Pesquera, Dirección de Economía Pesquera, y la Coordinación de Gestión de Pesquerías a través de datos brindados por el INDEC disponible en www.minagri.gob.ar.

pescando de modo regular,¹⁴³ irregular,¹⁴⁴ e ilegal, siendo esta última sin permiso de pesca o autorización alguna.

Estas dos circunstancias (pesca irregular y pesca ilegal) generan mayor preocupación debido a dos motivos: por un lado, la pesca depredadora indiscriminada que afecta al medio ambiente marino; por el otro, la pérdida de recursos económicos para el Estado ante este tipo de situaciones que, es necesario destacar, presenta aristas complejas toda vez que, al efectuarse la captura de los buques de pesca involucrados, sus responsables argumentan que al momento de su detención se encontraban realizando actividades en alta mar y no en la ZEE, por lo que debía tratarse de un error excusable basado en una diferencia existente en las cartas de navegación.¹⁴⁵ Con relación a este problema, Brid y Podestá se preguntaron oportunamente si la actividad de los buques extranjeros –realicen pesca ilegal o no– generan inconvenientes para el mantenimiento de los recursos pesqueros y el papel del Estado en el control del mismo en la ZEE que en los hechos realizan la Armada Argentina (dependiente del Ministerio de Defensa) y la Prefectura Naval Argentina (en adelante PNA, dependiente del Ministerio del Interior).¹⁴⁶

Las autoras describen que el accionar habitual de los buques pesqueros extranjeros que normalmente se encuentran en la denominada “milla 201” tiene como efecto “(...) la sobreexplotación del recurso, que lo pone en riesgo de extinción.”. Además, sostienen que estos buques (principalmente de España, Taiwán, Corea del Sur, China y Japón) realizan pesca furtiva (es decir, ilegal) en la ZEE argentina con el consecuente incumplimiento de normas nacionales e internacionales.¹⁴⁷

109

¹⁴³ Los artículos 37 y 38 de la Ley Federal de Pesca (Ley 24.922) establecen los requisitos a cumplirse para que los buques extranjeros puedan realizar actividades pesqueras en nuestra ZEE: autorización brindada por el Poder Legislativo mediante un tratado con el Estado de pabellón. Es necesario un informe del CFP (con intervención del Comité Científico) y debe ser sobre una especie no explotada o subexplotada, 50% de tripulación argentina, apertura del mercado del país co-contratante en cuestiones arancelarias, respeto de las condiciones del área adyacente, y cláusulas de reciprocidad en el mar territorial del otro Estado contratante.

¹⁴⁴ En principio posee autorización pero incumple aspectos de la misma como por ejemplo: pescar en exceso de la cuota de captura permitida o fuera de la zona asignada por la autoridad competente.

¹⁴⁵ Fuente: Entrevista al Prefecto Mayor Ricardo Frontini. Nótese que conforme los arts. 55 a 75 de la Convención y su Anexo I se establece que todo Estado ribereño debe indicar en cartas náuticas o coordenadas geográficas el límite exterior de la ZEE dándolas a conocer públicamente y depositando una copia al Secretario General de las Naciones Unidas.

¹⁴⁶ Conf. Brid, Geraldina y Podestá, Carolina, *supra* nota 26, pp. 1 y ss. La diferencia entre la Armada y la Prefectura Naval es básicamente de objetivos. La primera debe proteger los intereses marítimos y cumplir con la estrategia nacional de defensa. La segunda, por su parte, ejerce como policía de seguridad en la navegación controlando y administrando esta. No obstante lo anterior, en la práctica son actividades idénticas.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 7 y ss. Asimismo agregan que “(...) *Dicha pesca produce como efecto la sobreexplotación del recurso, que lo pone en riesgo de extinción*”.

Una clara representación de ello la ofrece el Diario El Día (España) en ocasión de enviar a dos periodistas para participar como observadores en un operativo de control en la ZEE argentina. En la nota, los periodistas relatan, en forma directa, su encuentro con lo que describieron como una “ciudad flotante” compuesta por buques de distintos Estados dedicados a la pesca furtiva de calamar.¹⁴⁸

Ante esta situación, el Estado adoptó medidas legislativas y ejecutivas¹⁴⁹ destinadas a tareas de control con carácter preventivo/disuasorio a través del monitoreo del límite exterior de la ZEE y el patrullaje del área adyacente, valiéndose de aeronaves y buques de vigilancia, entre otras unidades.¹⁵⁰

La labor diaria de las fuerzas de control no es sencilla ya que inicialmente deben detectar a los buques pescando ilegalmente dentro de la ZEE para luego fotografiarlos a fin de probar la infracción. Posteriormente se intenta establecer una comunicación a fin de intimarlos al cese de la pesca y colocarse a disposición de la autoridad de control de policía y, en caso de negativa, proceder a una persecución. Detenido el buque se realiza una inspección de la carga y, de corresponder, se secuestra la misma sometiendo la cuestión a la justicia federal.¹⁵¹ En otras palabras, el procedimiento implica: a) detección de los buques pesqueros en infracción por realizar pesca ilegal (a través de avistamiento directo); b) detención y captura del mismo de conformidad con la legislación nacional e internacional; c) inicio de un procedimiento administrativo en función a las pruebas disponibles y la legislación vigente; y d) imposición de multas y posible apertura de una vía judicial recursiva por parte del sancionado o incluso por parte de la administración por falta de pago

110

¹⁴⁸ La pesca ilegal, una amenaza que crece en el Atlántico Sur”, *Diario El Día*, 10 de marzo de 2005, disponible en: <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20050310/elpais12.asp> (consulta el 17/02/2010).

¹⁴⁹ En ese sentido, no es menor que ha adoptado el marco de la FAO una serie de planes contra la pesca ilegal no declarada y no reglamentada. Al respecto, véase la resolución N° 1/2008 del CFP.

¹⁵⁰ En efecto, el Estado Argentino efectúa controles de vigilancia aérea a través de aeronaves como el Lockheed P-3 Orion para efectuar vuelos de Control de Tráfico Marítimo con una duración promedio de entre 06 y 10 hs. aplicado a un litoral marítimo consistente en 4650 Km. de costa (incluyendo al Río de la Plata y la zona común de pesca entre la Argentina y el Uruguay, Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, la Antártica y por último, la ZEE. Fuente: <http://www.histarmar.com.ar/Armada%20Argentina/AviacionNaval/EscAExploracion.htm> (consulta el 17/02/2010). Asimismo, como parte del proceso de cooperación Rusa-Argentina se encuentra el suministro de hidroaviones especiales de alta velocidad a los fines de controlar efectivamente la zona económica exclusiva de Argentina y prevenir la pesca furtiva. Fuente: http://www.cear.org/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=44&lang=es (consulta el 17/02/2010).

¹⁵¹ *Ibid.* Asimismo agrega: “Tanto en el avión como en la base de operaciones de este y otros operativos destinados a controlar la pesca ilegal en el Atlántico Sur se cuentan decenas de historias de esas persecuciones “en caliente” en las que se revela la tenacidad de los infractores. La de los pesqueros taiwaneses ‘Chin Hsing’ y ‘Jih Shin Tsai’... sorprendidos pescando ilegalmente por las corbetas Drummond y Granville, fueron hundidos por sus propios capitanes delante de los militares argentinos” *Ibid.*

de las multas impuestas.

Para describir el procedimiento de detención, resulta ilustrativo el operativo de persecución de los buques “LU RONG YU 6177” y “LU RONGYU 6178”. Detectados los mismos realizando pesca ilegal, la PNA realizó señales sonoras, acorde los reglamentos internacionales, sin respuesta de los pesqueros que iniciaron, posteriormente, maniobras con la intención de abandonar la ZEE sin ser capturados. Posteriormente, el buque guardacostas de Prefectura inició el operativo de persecución y se efectuaron disparos intimidatorios, logrando detener la marcha de ambos pesqueros, consignando ello en el informe emitido tras la captura.¹⁵²

Actualmente, en Argentina el control y seguimiento se realiza a través de seis buques guardacostas de gran porte de la PNA, dos aeronaves patrulla, observadores embarcados y mediante el sistema de información satelital Inmarsat/Globalstar.¹⁵³

No sorprende que las autoridades de los buques capturados aleguen encontrarse en ejercicio del paso inocente o —en caso de ser descubiertos in fraganti cerca del límite de las 200 millas marinas— argumentar, tal como hemos señalado anteriormente, una diferencia en las cartas de navegación para persuadir a las autoridades de que se trata de un error.¹⁵⁴

Una vez comprobada la infracción se procede a decomisar la pesca efectuada por el buque, trasladando el mismo a un puerto argentino y se inician las actuaciones administrativas correspondientes para luego imponer la multa que corresponde en virtud de la LFP. No obstante, cabe señalar que los perjuicios económicos derivados de la actividad irregular e ilícita superan ampliamente a las multas impuestas.

Asimismo, se presentan dificultades al momento de intentar capturar a estos buques que, ante la amenaza de su apresamiento, suelen presentar resistencias y estrategias mediante la colaboración “accidental” de otros buques habitualmente dedicados a la pesca ilegal (aunque en ese momento no encuentren realizando dicha actividad) para eludir al patrullaje e incluso, han ocurrido casos de buques pesqueros en infracción simultánea que perpetran el abandono de uno de ellos para que opere de señuelo y beneficie al resto de las flotas, atento la inferioridad numérica de los buques de patrullaje.¹⁵⁵

Llegado a este punto, no tenemos duda de que la pesca ilegal constituye un fenómeno de depredación que debe ser combatido con mayores recursos. Si bien

¹⁵² “Con disparos, capturan dos buques chinos que pescaban ilegalmente en aguas argentinas”, *Diario La Nación*, 26 de diciembre 2012, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1540518-con-disparos-capturan-dos-buques-chinos-que-pescaban-ilegalmente-en-aguas-argentinas> (consulta el 27/12/12).

¹⁵³ Fuente: Entrevista al Prefecto Mayor Ricardo Frontini.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Fuente: Entrevista al Prefecto Mayor Ricardo Frontini.

nuestro país ha sido merecedor de elogios en su lucha contra la misma,¹⁵⁶ lo cierto es que ésta a crecido a niveles alarmantes. En ese orden de ideas, entre los años 2003 y 2006, se capturaron más buques extranjeros pescando ilegalmente en aguas bajo jurisdicción nacional que en los trece años anteriores, multiplicando por siete los montos percibidos por multas y decomisos. Según las estadísticas de la entonces Subsecretaría de Pesca (actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina), se capturaron doce buques pesqueros extranjeros dentro de la ZEE.¹⁵⁷

En síntesis, la pesca irregular e ilegal en la ZEE argentina genera múltiples

¹⁵⁶ "Malvinas: Londres elogió al Gobierno", *Diario La Nación*, 01 de abril de 2000. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=11292 (consulta el 22/02/2010). El por esos días Vicecanciller británico John Battle destacó la disposición argentina para combatir la pesca furtiva en aguas del Atlántico Sur al recordar la captura, de un pesquero taiwanés (el 05 de febrero de 2000) que operaba en la zona económica exclusiva. En esa oportunidad, la corbeta argentina "Spiro" disparó dos cañonazos contra el buque y, tras una persecución que se prolongó por doce horas, detuvo al capitán de la embarcación y a sus tripulantes. Asimismo, en un proyecto de declaración de la Cámara de Diputados de la Nación surge que también a principios de febrero de 2005, la corbeta argentina "Guerrico" asistida por un avión Orion P3 de la aviación naval, detectó y capturó al pesquero de pabellón taiwanés "Hsien Hua 6", que se encontraba pescando ilegalmente dentro de la ZEEA, a unos 250 km al sudeste de la ciudad de Puerto Deseado. Luego, el 21 de febrero del mismo año el guardacostas "Prefecto Derbes", de la PNA capturó al buque potero taiwanés "Chich Man 1", pescando ilegalmente en la ZEE y fue apresado con unas 3.700 cajas de calamar procesado y unos 700 kilos de calamar en bandeja sin procesar en su bodega. Posteriormente, el 25 de febrero, el guardacostas "Prefecto Fique" apresó al buque arrastrero español "José Antonio Nores", pescando también ilegalmente en nuestra ZEE ya en marzo de 2005, nuevamente el guardacostas "Prefecto Derbes" al "Zhonx Yuan Yu 1" de pabellón chino a 199 millas de la costa al este de Comodoro Rivadavia, y por ende, dentro de la ZEE argentina y en posesión de más de 160 toneladas de calamar congelado y unas 3 toneladas de la misma especie sin congelar. Por último, en una tarea efectuada durante el 9 de marzo de 2005 la corbeta "Drummond" de la Armada Argentina, asistida por un avión Orion P3, capturó un buque potero coreano llamado "Jaesung", dentro de nuestra ZEE, más precisamente a 190 millas al este de la ciudad de Puerto San Julián. El pesquero apresado intentó ocultarse en un grupo de 40 pesqueros que operaban fuera de la ZEEA, lo que hacía pensar en que estaba recurriendo a la figura del "potero de sacrificio". Esto significa, como se ha dicho, operar en grupos de varios barcos y, ante la presencia de los buques guardacostas, la tripulación abandona el buque y es rescatada por algún barco que opera en las proximidades. Fuente: Proyecto de Declaración de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Expte. 1414-D-05 firmado por Eduardo De Bernardi, Hugo R. Perié, Eduardo A. Arnold, Gustavo D. Di Benedetto, Daniel A. Varizat y Carlos A. Larreguy. Disponible en: http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=1002207822&advquery=1414-D-05&infobase=tp.nfo&record={FC09}&recordswithhits=on&softpage=ref_Doc (consulta el 17/02/2010).

¹⁵⁷ En todos los casos se les aplicaron fuertes multas llegando a decomisarles la carga de las bodegas. Así, el organismo logró una recaudación de casi 14 millones de pesos en tres años. Por otro lado, las cifras contrastan con los flacos resultados de otras gestiones pesqueras ya que entre 1990 y 2003 se habían capturado solamente nueve buques pescando ilegalmente al tiempo que las multas y decomisos apenas superaron los 2 millones de pesos. En todos los casos, los valores recaudados por las multas pasan a formar parte del Fondo Nacional Pesquero (Fonape), que lo destina posteriormente a tareas de investigación y control en el sector. Fuente: Proyecto de Ley, *supra* nota 120.

inconvenientes ambientales y económicos para el Estado Nacional.¹⁵⁸ Sin embargo, el fenómeno es tan devastador como el que se realiza más allá de la milla 201 generando problemas de sobrepesca en los espacios donde se encuentran las especies transzonales y las especies altamente migratorias.

En conclusión parcial, podemos sostener que, en materia estrictamente jurídica, Argentina ha adoptado en los últimos años diferentes instrumentos internacionales para luchar contra la pesca ilegal, destacándose la Convención, que dispone la coordinación pesquera, entre el Estado ribereño y los Estados que efectúen dichas actividades en el área adyacente, a fin de conservar las especies y promover su óptima utilización.¹⁵⁹

Asimismo, también debemos recordar que el Acuerdo de Nueva York de 1995 impone a los Estados Parte –Estados ribereños y Estados que poseen buques con actividad pesquera en Alta Mar– la cooperación en lo concerniente a peces transzonales y altamente migratorios, mediante acciones directas o a través de organizaciones o acuerdos regionales, procurando acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones.¹⁶⁰

Por otra parte, la LFP detalla las funciones del INIDEP; establece medidas de conservación (vedas, control de la actividad y artes de pesca prohibidas); crea el pago de un derecho a la extracción; permite el arrendamiento de buques extranjeros y sus requisitos; determina los criterios a que deben ajustarse los tratados internacionales (art. 37 y 38 LFP) y crea un Fondo Nacional Pesquero a fin de solventar los gastos que requiere el control de la actividad; detalla un régimen de infracciones y sanciones; y establece otras normas generales para el ordenamiento de la actividad pesquera.¹⁶¹

A continuación, examinaremos algunos desafíos adicionales que presenta la vigilancia de las áreas de pesca bajo jurisdicción nacional a partir de un importante informe del organismo oficial encargado de asistir técnicamente al Congreso de

¹⁵⁸ El perjuicio se estima en un número cercano a los 3.000 millones de dólares. *Ibid.*

¹⁵⁹ Asimismo, invita a la conformación de organizaciones subregionales o regionales de pesca, para cooperar en la administración de los recursos de alta mar. Por otro lado es particularmente interesante el código de conducta para la pesca responsable elaborado en la FAO y su Plan de Acción Internacional sobre Pesca Ilegal no Declarada o no Regulada (conocido por sus siglas IUU). Este último código no es vinculante.

¹⁶⁰ Argentina promulgó la ley 25.290 el 23/06/2000, B.O. del 17 de agosto de 2000, pero no lo ratificó internacionalmente y por lo tanto no es vinculante, más aún cuando manifiesta internacionalmente no sentirse obligada por sus disposiciones en cada participación relacionada con el tema, evitando de este modo una hipotética aplicación del artículo 18 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.

¹⁶¹ Tal vez un estricto cumplimiento de los artículos 22 y 23 de la LFP pueda brindar herramientas iniciales para enfrentar el problema pesquero en Argentina al establecer los permisos de pesca en forma responsable de modo que promueva en forma efectiva el cumplimiento de la normativa.

la Nación Argentina en el control del estado de las cuentas del sector público: la Auditoría General de la Nación (en adelante, AGN). Posteriormente, realizaremos una conclusión parcial que contemple lo expresado hasta el momento.

3. Examen de la situación por parte de la Auditoría General de la Nación.

La AGN realizó –entre 2006 y 2009– un examen de las acciones tendientes a la regulación de la actividad pesquera y la conservación de las pesquerías, en especial de los recursos merluza y calamar, así como el seguimiento de los proyectos, programas y gestión del sector que, mediante el Decreto 1366/09, depende del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.¹⁶² Por razones de brevedad, sólo se destacan aquellas observaciones y recomendaciones más relevantes:

3.1 Protección del recurso pesquero.

En el periodo auditado, la Captura Máxima Permisible (en adelante, CMP)¹⁶³ de la *merluza hubbsi* superaron la Captura Biológicamente Aceptable (en adelante, CBA)¹⁶⁴ recomendada por el INIDEP¹⁶⁵ y la CMP establecida por el CFP. La AGN puntualizó que esta situación se agrava por la sobrepesca y la pesca no declarada, que se estima en un 10% por encima de las capturas declaradas.¹⁶⁶ Respecto del *calamar illex*, cuyo intercambio de información científica se encontró afectado en su acceso, la AGN manifestó la necesidad de reducir urgentemente la presión pesquera para recuperar la

114

¹⁶² Conf. art. 119.d Ley 24.156. En efecto, realizaron los siguientes procedimientos: análisis del marco legal, relevamiento de la normativa aplicable; análisis del marco institucional; examen de la gestión de la Subsecretaría de pesca y Agricultura; evaluación de las medidas adoptadas para evitar los excesos en la explotación del recurso pesquero; análisis de la apertura de sumarios, así como de la eficacia y eficiencia de los mismos; revisión de los expedientes a fin de determinar el cumplimiento de las sanciones previstas en la normativa vigente; revisión de los mecanismos de inspección; y, entrevistas con funcionarios. Conf. Auditoría General de la Nación Argentina, *supra* nota 17.

¹⁶³ Se establece a fin de evitar excesos de explotación y asegurar la conservación del recurso a largo plazo.

¹⁶⁴ Valor de gestión sostenible anualmente estimado por el INIDEP y que es tenido en cuenta por el CFP para establecer la CMP.

¹⁶⁵ Los informes del INIDEP fueron objeto de un significativo retraso. En 2006 no fue publicado oficialmente, atraso que en 2007 y 2008 sufrió una demora de seis y cuatro meses, respectivamente. El correspondiente al 2009 recién fue publicado en diciembre de ese mismo año. La AGN informó que el retraso obedeció a dificultades internas del INIDEP que imposibilitaron la realización de las campañas globales, afectando la calidad de los datos científicos. Conf. Auditoría General de la Nación Argentina, *supra* nota 17, pp. 9 y ss.

¹⁶⁶ *Ibid.*, pp. 6 y ss.

biomasa total y reproductiva,¹⁶⁷ a fin de evitar el colapso de los *stocks* en tiempos breves, especialmente si se fijan CMP muy por encima de las recomendadas por el INIDEP.¹⁶⁸

En el stock norte los desembarques declarados en el periodo 2007-2009 fueron superiores a las recomendaciones científicas del INIDEP. Las mismas CMP, que limitan los volúmenes desembarcados, superan las recomendaciones científicas:¹⁶⁹

Año	CBA (t)	CMP conjunta (t)	Argentina (t)	Uruguay + Brasil (t)	Total (t)
2006	62.000	111.600	26.225	33.183	59.408
2007	43.000	98.000	23.574	32.655	56.229
2008	48.000	99.000	63.143	30.098	93.241
2009	48.000	95.000	57.221	16.575	73.796

Fuente: Resolución AGN 09/2011, p. 5.

El stock sur, por su parte, presenta en su mayoría desembarques procedentes de flota fresquera (68%), una parte procede de la flota congeladora-arrastrera (27%) y un pequeño porcentaje procedente de alta mar por flotas extranjeras. El siguiente cuadro evidencia el establecimiento de CMP por parte de la administración pesquera, con una excepción en el año 2008:¹⁷⁰

Año	CBA (t)	CMP (t)	Desembarque declarado (t)
2006	264.000	309.000	347.782
2007	207.000	262.000	288.517
2008	230.000	207.000	212.638

Fuente: Resolución AGN 09/2011, p. 6.

115

¹⁶⁷ Entre 1986 y 2008 en promedio, de los *stocks* norte y sur, la misma se redujo un 82%. En 2009 poseía valores similares al año 2001, cuando la situación de los recursos era crítica. *Ibid.*, p. 11. Desde 2000, la biomasa reproductiva se mantiene un 40% por debajo del nivel crítico mínimo, estimado por el INIDEP en 130 mil toneladas. *Ibid.*, p. 5.

¹⁶⁸ Cabe destacar que el INIDEP carece de datos del área alrededor de las Islas Malvinas. Sin embargo en abril de 2013 ha comenzado la campaña de investigación pesquera en aguas circundantes a las Islas Georgias del Sur denominada "Estudio de la situación de los recursos biológicos marinos en la subárea estadística 48.3 y su vinculación con la Confluencia Weddell-Scotia", con la partida desde el puerto de Mar del Plata del Buque de Investigación Pesquera "Dr. Eduardo L. Holmberg", perteneciente al INIDEP, que navegará el área que se extiende sobre las plataformas de la Islas San Pedro y Rocas Cormorán, para incursionar en profundidades no mayores a los 500 m en el archipiélago de las Islas Georgias del Sur. El objetivo principal de la campaña es aportar información sobre la distribución espacial de los cardúmenes de peces demersales, sobre todo del Pez Hielo y la disponibilidad de krill. Fuente disponible en http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/prensa/index.php?edit_accion=noticia&id_info=130426130511 (consulta el 27/05/2013).

¹⁶⁹ Conf. Auditoría General de la Nación Argentina, *supra* nota 17, p. 5.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 6.

Asimismo, la AGN destacó la importante presión sobre las especies juveniles (que no alcanzaron la madurez sexual, limitando así la posibilidad de que estos ejemplares se incorporen al *stock* de reproductores), los cuales suelen devolverse muertos al mar, como descarte,¹⁷¹ principalmente (respecto de la *merluza hubbsi*) desde la propia pesquería que desecha los ejemplares por debajo de la talla considerada comercial (alrededor de 32 cm.) y desde la pesquería de langostino del golfo San Jorge y adyacentes.¹⁷²

Al respecto, la AGN recomendó: 1) contar con los informes técnicos del INIDEP en tiempo y forma a fin de establecer anualmente los valores de la CMP con carácter definitivo; 2) preservar la pesca de juveniles; 3) considerar los valores de CBA del INIDEP en el corto y mediano plazo, particularmente respecto de la especie merluza hubbsi; 4) controlar estrictamente la utilización de dispositivos selectivos (arte de pesca) vigentes; 5) aumentar la superficie del área de veda permanente para la protección de los juveniles y/o proyectar áreas de veda transitorias; 6) restringir la pesca por arrastre dentro del área de veda y evaluar la posibilidad de prohibir la flota tangonera en virtud de su alto índice de captura accidental (by catch) de merluza; 7) asignar al INIDEP los recursos necesarios para continuar los estudios que permitan predecir las variaciones del calamar illex; 8) arbitrar los mecanismos necesarios para que el INIDEP acceda a la información científica; y 9) impulsar el uso de sistema de posicionamiento satelital en todos los buques pesqueros que operan en la zona común de pesca argentino-uruguaya (regulada por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo), como medio para mejorar el control y favorecer la transparencia de las actividades pesqueras en el área.¹⁷³

116

3.2 Consideraciones del procedimiento sumarial y el sistema sancionatorio.

Sobre este ítem, el informe de la AGN expresa que se trata de un procedimiento extenso de 23 pasos carente de manifiesta eficiencia con sólo comparar la fecha de

¹⁷¹ Para profundizar sobre el importante fenómeno del descarte en la actividad pesquera, se sugiere remitirse al informe elaborado por Kieran Kelleher en: FAO, "Descartes en la pesca de captura marina mundial. Una actualización", Roma, FAO Documento Técnico de Pesca N° 470, 2008. Puntualmente, el área 41 de la FAO registra un descarte de 194.000 toneladas de pescado, en el que las pesquerías argentinas de arrastre de merluza contribuyen de modo significativo a los descartes globales, descartando casi 150.000 toneladas. Sin embargo, las pesquerías de calamar y polaca austral registran bajos descartes. *Ibid.* p. 34.

¹⁷² En el primer caso, el INIDEP ha cuantificado una estimación de los descartes de merluza que varían entre un 20% y un 30% de sus capturas de esa especie (Conf. Informe Técnico 46/2009), implicando que al menos 250 millones de peces fueron inhibidos de alcanzar su madurez. Conf. Auditoría General de la Nación Argentina, *supra* nota 17, p. 11.

¹⁷³ *Ibid.*, pp. 7-8.

la supuesta infracción hasta la intimación formal al armador del buque¹⁷⁴ y que no obstante, a pesar de una evolución favorable en el periodo 2004-2005 en materia de notificaciones, la falta de efectividad de sanciones aún persiste.¹⁷⁵

Asimismo, la AGN cuestionó la aplicación de la Ley 25.470 que beneficia al infractor que se allane a las imputaciones a cambio de una reducción de la sanción aplicable ya que, a pesar de disminuir la cantidad de expedientes en trámite, el problema de fondo (la pesca ilegal) no se soluciona e incluso genera en el armador la asimilación de la sanción como un costo más de la actividad para persistir en su conducta, especialmente teniendo en consideración la poca afectividad de la administración para el cobro de las multas impuestas por sanciones pecuniarias.¹⁷⁶

Por otra parte, el sistema sancionatorio carece de un registro de reincidentes que permita administrar sanciones graduales conforme lo dispuesto en la Ley 24.922.¹⁷⁷ Por último, los montos de las multas se calculan según una escala prevista en el art. 51 de la Ley 24.922 que oscilan desde los \$ 60.000 hasta 300.000.¹⁷⁸

Como soluciones a los problemas expuestos, la AGN recomendó el cumplimiento del régimen disciplinario en tiempo y forma,¹⁷⁹ así como implementar medidas positivas que beneficien a los armadores que no registren ilícitos y sanciones (ej.: desgravaciones parciales, incrementos de cuotas de pesca, etc.), resultando imprescindible la implementación del registro de antecedentes de infractores, a fin de aplicar el régimen sancionatorio agravado correspondiente y no otorgar permisos de pesca a embarcaciones con historial de pesca ilegal, no declarada o no reglamentada y logrando una aplicación más efectiva de la normativa.¹⁸⁰

117

3.3 Aspectos vinculados al monitoreo y control.

¹⁷⁴ El procedimiento sumarial posee una duración aproximada de 745 días y depende de la Coordinación de Análisis de Infracciones y Sanciones (CAIS), que establece las posibles infracciones a la normativa vigente y propone, de corresponder, la apertura del sumario. La AGN ha llegado a observar demoras de hasta más de tres años para el inicio de las actuaciones y que del total de expedientes el 24% de ellos presentaban irregularidades. No existe intercomunicación entre la CAIS y el área de inspectores embarcados, por lo que los documentos con errores de confección deben ser desestimados como pruebas en el procedimiento sumarial, implicando la imposibilidad de multar a las empresas infractoras. Por último, para graficar la poca efectividad de las sanciones impuestas por infracción, durante el período 2006-2009 se ha cobrado sólo un 15% del monto intimado inicialmente, es decir \$ 13.336.016,86 sobre un total de \$ 89.987.358,05. *Ibid.*, pp. 17-19.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 16.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Conf. arts. 7.h y 58 Ley 24.922; art. 55 Decreto 748; art. 3 Resolución SAGPyA 197/99; y Anexo II, Resolución MEyP 35/09.

¹⁷⁸ Conf. Auditoría General de la Nación Argentina, *supra* nota 17, p. 24.

¹⁷⁹ Especialmente del art. 54 de la Resolución SAGPyA N° 65/2007 para el caso de captura incidental superior al 10% de tolerancia.

¹⁸⁰ Conf. Auditoría General de la Nación Argentina, *supra* nota 17, pp. 16-23.

Si bien la AGN no se refiere directamente al monitoreo satelital, su necesidad se desprende de las críticas y recomendaciones que realiza al deficiente sistema de inspectoría. Al respecto, manifiesta que los pocos inspectores embarcados no labran las actas correspondientes y falsean los registros de pesca al no incluir las verdaderas circunstancias ocurridas o labran mal las actas de infracción, imposibilitando el inicio del sumario correspondiente.¹⁸¹

A pesar de su redacción cautelosa, la AGN realiza críticas alarmantes al incumplimiento de la Resolución SAGPyA 370/300, que establece la obligación de destinar un inspector a bordo de todo buque mayor a los 25 metros de eslora, ya que en la práctica sólo son asignados cuando superan los 30 metros.¹⁸² Ello quedó de manifiesto al calificar la labor como “poco confiable” al evidenciarse una doble irregularidad: los pesqueros no cumplen la normativa y los inspectores no los sancionan por ese incumplimiento.¹⁸³

Además de su recomendación para realizar un exhaustivo seguimiento de la actuación de los inspectores a fin de sancionar a los que actúen de mala fe o no cumplan debidamente sus funciones, la AGN encomienda el impulso de registros fotográficos y/o de videos¹⁸⁴ como alternativa de mejora en el control y transparencia de las operaciones de pesca¹⁸⁵ para asegurar la efectiva utilización de los dispositivos de pesca vigentes y evitar el descarte de juveniles.¹⁸⁶ Asimismo, recomienda

118

¹⁸¹ *Ibid.*, pp. 25 y ss.

¹⁸² *Ibid.*, p. 27. Asimismo, enumeran otras deficiencias respecto del cuerpo de inspectores como: 1) falta de capacitación necesaria para detectar violaciones a la normativa vigente; 2) falta de actualización; 3) retraso en el pago de los haberes; 4) denuncias de inspectores maltratados a bordo; 5) denuncias de armadores o capitanes por mal comportamiento del inspector; y, 6) ausencia de evaluación a los inspectores. *Ibid.*,

¹⁸³ Ya sea respecto de inspectores embarcados y de inspectores en puerto. *Ibid.*, p. 37.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 26.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 37.

¹⁸⁶ Actualmente, la Subsecretaría de Pesca de la Nación dispuso la instalación de cámaras de video a bordo de los buques pesqueros a través de la disposición 1/2011 que, en el marco de la creación del Sistema Integrado de Control número 206/2010, establece que: a partir del 1 de marzo, las videocámaras tendrán que estar instaladas en los buques congeladores y fresqueros arrastreros de altura, palangreros, veireros y surimeros; a partir del 1 de abril, todos los buques tangoneros y poteros también tendrán que sumarse a la normativa; y que el resto de los buques pesqueros tendrán tiempo de instalar las videocámaras hasta el 1 de julio. En efecto, cada embarcación tendrá GPS y los equipos del Sistema de Grabación de Video con dos discos rígidos de 500 GB para mareas de hasta 30 días o de 1 TB para mareas mayores. Las videocámaras estarán ubicadas en las zonas de la cubierta donde se liberan las redes y el software para coordinar el funcionamiento lo provee la Subsecretaría de Pesca. A fin de evitar manipulaciones, la normativa indica que “*La grabación deberá comenzar en el momento en que se baje la red del primer lance de pesca de la marea y la cámara deberá estar permanentemente encendida, hasta que finalice la estiba del último lance de la marea*”, posteriormente, personal designado por la cartera de Pesca abrirá los precintos, retirará las memorias SD y las guardará en un sobre cerrado en ese

la utilización de un sistema de posicionamiento satelital a fin de aumentar el seguimiento y evaluación de las pesquerías.¹⁸⁷

También resulta de interés destacar que la AGN recomendó arbitrar los medios para el cruzamiento de datos producidos por las distintas áreas para realizar un control más eficaz y eficiente,¹⁸⁸ así como evaluar el trabajo conjunto de la PNA y la Armada Argentina para realizar inspecciones sorpresivas en el orden nacional con el objeto de disuadir a posibles infractores,¹⁸⁹ incluso en alta mar.¹⁹⁰

3.4 El empleo de la tecnología satelital aplicada a la pesca en la estructura organizativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

El Decreto 1359/04 y sus modificatorias¹⁹¹ establecen la estructura organizativa de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (que comprende a la Dirección de Normativa Pesquera, la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera y la Dirección Nacional de Planificación Pesquera), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, la que a su vez forma parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Dentro del vasto y extenso organigrama, nos referiremos exclusivamente a aquellas Direcciones o dependencias que tengan incidencia en el uso de tecnología satelital, por razones de brevedad, a pesar de la importancia que revisten en la lucha contra la pesca ilegal.

En esencia, la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera (en adelante, DNCP), cuya responsabilidad primaria es el control y gestión de las actividades pesqueras en el marco de la normativa vigente y administrar el Registro de Pesca, posee entre sus tareas: fiscalizar las actividades de pesca comercial en el ámbito nacional; elevar las propuestas de emisión de permisos de pesca; coordinar las tareas de control y fiscalización del cumplimiento de las CMP por especies establecidas por el CFP y sus transferencias, autorizaciones y cupos pertenecientes a cada buque;

mismo acto, al tiempo que se entregará un remito al armador. Las memorias -disco video y Flash SD- serán luego entregadas a la delegación más cercana de la Subsecretaría de Pesca donde se dispondrá de un sistema de transcripción de su contenido sobre un soporte magnético no modificable como CD, DVD o Blue Ray. Por último, se establece que la Prefectura Naval no autorizará buques que no hayan instalado los equipos de video. Los puertos involucrados en este sistema son el de Comodoro Rivadavia, Caleta Córdova, Caleta Paula, Puerto Madryn, Rawson, Bahía Camarones, Puerto Deseado, San Julián, Punta Quilla, Punta Loyola, Ushuaia, Buenos Aires, General Lavalle, Mar del Plata, Necochea, Ingeniero White, San Antonio Este, San Antonio Oeste (fuente: http://www.nuestromar.org/noticias/pesca_y_acuicultura/20_01_2011/35127_cambian_el_cronograma_para_instalar_videocamaras_en_bu (consulta efectuada el 22/02/2011).

¹⁸⁷ Conf. Auditoría General de la Nación Argentina, *supra* nota 17, pp. 13-15.

¹⁸⁸ *Ibid.* p. 31.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 33.

¹⁹¹ Modificado por el Decreto 1940/08 y la Resolución MEyP 35/09.

supervisar la elaboración y desarrollo de sistemas de datos de la actividad pesquera, coordinando su accionar con la Dirección Nacional de Planificación Pesquera; supervisar el seguimiento de la acreditación del pago de multas, aranceles, derechos y planes de pago, e intimar en caso de incumplimiento; coordinar actividades con los cuerpos de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas; evaluar las presuntas infracciones a la normativa que regula la actividad pesquera a fin de sustanciar los sumarios pertinentes y proponer medidas de aplicación en cada caso, entre otras.

Dentro de las áreas que dependen de la DNCP se encuentra la Dirección de Control y Fiscalización que entre sus funciones debe realizar actividades coordinadas con los cuerpos de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas, así como fiscalizar las actividades de monitoreo satelital y su cumplimiento; analizar e integrar la información proporcionada por las actividades de inspección, de monitoreo satelital y la proporcionada por las fuerzas de seguridad a fin de detectar presuntas infracciones elaborando los informes pertinentes; diseñar y proponer los sistemas de control necesarios.

También se destaca la Dirección Nacional de Planificación Pesquera (en adelante, DNPP) responsable, principalmente, de integrar información científica-técnica que facilite la toma de decisiones en el manejo, administración y expansión del sector en el corto, mediano y largo plazo. Dentro de sus funciones destinadas a elaborar las medidas de manejo que faciliten el resguardo de los recursos pesqueros se encuentra la proyección de modelos y escenarios futuros,¹⁹² indicando los requerimientos financieros y presupuestarios para su efectivo cumplimiento. En otras palabras, un papel indirecto pero de vital importancia para promover un mayor control satelital de los espacios pesqueros.

120

3.5 Conclusiones de la AGN.

En el final del contundente informe, la AGN expresó que algunos problemas se han profundizado y que el sistema de fiscalización/control presenta inconsistencias en varios puntos. Asimismo, agregó que las decisiones sobre cupos de captura no respetan las recomendaciones del INIDEP y que la explotación del recurso no es sostenible.

Respecto del INIDEP, el mismo no posee los medios necesarios para obtener información ni realizar campañas que permitan evaluar el estado del recurso y tomar decisiones para alcanzar un manejo sostenible. Por ello, sugiere la necesidad de implementar un plan de recuperación de los stocks de merluza y un plan de control/

¹⁹² Por supuesto, incluye la promoción de relaciones con instituciones internacionales relacionadas con la gestión de recursos pesqueros (ej. CTMFM, Comisión de Pesca del Atlántico Sur, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Consejo Internacional para la Explotación del Mar, Comisión Oceanográfica Internacional, Comisión para la Ordenación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico, Organizaciones No Gubernamentales, entre otros).

monitoreo de la pesquería, destacando la importancia de una sólida investigación que permita adoptar medidas de ordenación oportunas y eficaces.¹⁹³

IV. Consideraciones a modo de conclusión.

A lo largo de estas líneas intentamos describir acabadamente la situación de las pesquerías mundiales con las principales dificultades y desafíos que presenta en la actualidad considerando, especialmente, el rol que posee la tecnología en ellas, evidenciándose su potencial relación al monitoreo de la actividad pesquera. Asimismo, luego de señalar algunas medidas de interés adoptadas por otros Estados, nos adentramos en las condiciones particulares que presenta la República Argentina frente a dos caras de una misma moneda: el problema de la pesca ilegal en los espacios sometidos bajo su jurisdicción y la situación actual que se le presenta a la administración pública una vez que ocurren estos ilícitos.

Lo expresado no se encuentra al margen del marco internacional que regula a estos espacios: la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982. En ese sentido, hemos considerado si la misma se encontraba en modo alguno condenada a una modificación y evaluar su viabilidad en un futuro, cuestión que cabe descartar si consideramos las dificultades que se presentaron durante la III Conferencia y se le adiciona la posibilidad de adecuar la Convención a las necesidades de los Estados mediante remisión expresa de normas de la Convención misma a organismos especializados, o bien mediante el *soft law*. Por otra parte la solución anterior también brinda, al mismo tiempo, una señal de esperanza para obtener un mejor comportamiento por parte de los Estados basado en la cooperación internacional, especialmente de aquellos cuyos buques realizan pesca de altura a distancia.

Por otra parte, resulta evidente que la pesca se ha desarrollado en los últimos cincuenta años mucho más que en los tres milenios anteriores, experimentando cambios gravitantes en las estructuras de las pesquerías y de la cual la argentina no resulta una excepción a las complejidades y aristas generadoras de controversias tanto en las zonas de jurisdicción nacional como fuera de ellas, en particular, las situaciones que involucran a diferentes especies con distintos artes de pesca, operaciones de distintas envergaduras, lugares de desembarque, grupos de interés, etc.

Lo anterior no implica desconocer que cada pesquería requiere un manejo específico de medidas para optimizar su rendimiento y su control, dos cuestiones que parecen disociadas pero que sin dudas la primera depende de la segunda. Para ello sin duda es indispensable dotar y promover a la administración y sus entes de recursos técnicos y económicos que permitan mejorar la ordenación pesquera a fin de alcanzar una pesca sostenible y responsable, así como brindar un esquema de

¹⁹³ Conf. Auditoría General de la Nación Argentina, *supra* nota 17, 31 y ss.

cooperación internacional que resulte atractivo para aquellos Estados cuyos buques realicen actividades en el área adyacente a la ZEE.

No obstante, también debe reconocerse que la República Argentina ha formulado políticas acordes al promedio de las legislaciones nacionales pero que admiten mejoras, especialmente en materia de control, seguimiento, vigilancia, monitoreo y obtención de datos que luego pueden emplearse para administrar y regular la actividad pesquera con mayor y mejor información.

Por otra parte, queda latente un problema que nos depara el futuro: muchas zonas costeras, incluyendo la argentina, registran un incremento demográfico que no hace sino agravar el problema de cara al desarrollo de una pesquería ordenada y sostenible, constituyendo un desafío a la acción estatal y el rol que pueden desempeñar los distintos sujetos y actores que participan activamente en este escenario.

Finalmente, la amplia gama de cuestiones planteadas en relación a la pesca marítima presenta dificultades que no pueden ser resueltas exclusivamente por el Estado ribereño con la simple aplicación de la letra de la Convención debido, principalmente, a la falta de cooperación en materia de conservación de recursos vivos. Por ello, estimamos que los programas de monitoreo satelital para espacios pesqueros merecen ser considerados como parte de una solución que invite a un mayor cumplimiento de la normativa local (como lo han demostrado las experiencias de EEUU y Canadá, entre otros), así como realizar distintas acciones complementarias para lograr una disminución de los subsidios en el sector –a través de la coalición Amigos de los Peces–, así como dotar de mayor presupuesto a la PNA para un mayor y mejor control. Lo anterior debe incluir, siguiendo las recomendaciones de la AGN, una reformulación del actual sistema administrativo sancionatorio, de modo que sea respetado por los armadores y no considerado sólo como un costo de la actividad. En definitiva, todas estas propuestas aparecen lejanas pero, sin dudas, constituye un horizonte para la solución de estos asuntos.

Bibliografía:

Amason, R., Keller, K. y Willmann R., (eds.), *The Sunken Billions: the economic justification for fisheries reform. Advance edition. Washington, DC, Agriculture and Rural Development, World Bank.*, 2009.

Aponte Tinao, Sonia, Godio, Leopoldo M. A. y Strada, Pablo G., *Comercio Internacional y Ambiente. Desafíos para la República Argentina*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) - Konrad Adenauer-Stiftung, 2012.

Armas Pfrirter, Frida M., *El Derecho Internacional de Pesquerías y el frente marítimo del Río de la Plata*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1994.

Brid, Geraldina y Podestá, Carolina, “¿La pesca sin control?”, *Tiempos Patagónicos*, Año III N° 8, Diciembre 2001.

Brown, Seyom y otros, *Regímenes jurídicos para el uso del océano, la atmósfera y el espacio exterior*, Buenos Aires, Ediciones Tres Tiempos, 1982.

Burke, William T., “Evolution in the Fisheries Provisions of UNCLOS”, en ANDO, Nisuke [et al], *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*, The Hague-London-New York, Kluwer Law International, 2002, p. 1360.

Butler, M.J.A, Mouchot, M. C y otros: “Aplicación de la tecnología de percepción remota a las pesquerías marinas: manual introductorio”, Roma, FAO. *Documento Técnico de Pesca 295*, 1990.

Caminos, Hugo, “El desarrollo del Derecho del Mar en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, *Academia Nac. de Derecho*, La Ley, 01/01/2007.

Cogliati-Bantz, Vincent, “Disentangling the 'Genuine Link': Enquiries in Sea, Air and Space Law”, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 79, No. 3, 2010.

Davèrède, Alberto L. "Regulación de la pesca en el área adyacente a la Zona Económica Exclusiva", en *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, Vol. VII – N°2, 1998.

De La Fayette, Louise, "The Role of the United Nations in the International Oceans Governance" en Freestone, David; Barnes, Richard and ONG, David, *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Del Castillo, Lilian C. *El Régimen Jurídico del Río de la Plata y su Frente Marítimo*, Buenos Aires, CARI Fundación, 2005.

FAO, *Fishery and Aquaculture Statistics Yearbook*, Rome, 2008.

"Descartes en la pesca de captura marina mundial. Una actualización", Roma, *FAO Documento Técnico de Pesca N° 470*, 2008.

El estado mundial de la pesca y la acuicultura, Roma, Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO, 2009.

El estado mundial de la pesca y la acuicultura, Roma, Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO, 2012.

"Estudios sobre la función de las organizaciones de pescadores en la ordenación de la pesca", Roma, *FAO Documento Técnico de Pesca N° 300*, 1989.

"Examen de la situación de los recursos pesqueros mundiales. Recursos marinos", Roma, *FAO Documento Técnico de Pesca N° 335*, 1996.

"La ordenación pesquera", *Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable*, Roma, Dirección de Recursos Pesqueros y Dirección de Políticas y Planificación Pesqueras, 1999.

"*Principales problemas de la Pesca Mundial*", XXII Período de Sesiones, Roma, Marzo de 1997.

Report of the Expert Consultation on the Use of Vessel Monitoring Systems and Satellites for Fisheries Monitoring. Control and Surveillance, Rome, 24-26 October 2006.

“Temas relacionados con el comercio internacional, el medio ambiente y el desarrollo sostenible: ordenación pesquera, subvenciones y comercio internacional de pescado”, FAO, Comité de Pesca, Subcomité sobre Comercio Pesquero, Bremen, 3-6 de Junio de 1998.

Finn, D.B., *El Pescado. Alimento del futuro*, Roma, FAO, 1960.

Freestone, David, Barnes, Richard and ONG, David, *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Godio, Leopoldo M. A., La situación actual de los subsidios a la industria pesquera en la OMC, *Ámbito Jurídico*, 01/03/2012 N° 98 - Año XV - MARÇO/2012.

Godio, Leopoldo M. A. y Tajan, Federico M. “El Poder de Policía y la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Año XXXIII N° 395, Ediciones RAP, 2011.

Guiridlian Larosa, Javier D. “Dominio y jurisdicción de las pesquerías”, *La Ley*, 2008-D, pp. 1200 y ss.

Lupinacci, Julio César “El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y la conservación y aprovechamiento de los recursos vivos marinos”, en Del Vecchio, Ángela (ed.), *La gestión de los recursos marinos y la cooperación Internacional: actas del seminario*, Santiago De Chile, 22-23 de marzo 2004, Roma, Instituto Italo-Latino Americano, 2006, pp.65-79.

Markus, Till., “Towards sustainable fisheries subsidies: Entering a new round of reform under the Common Fisheries Policy”, *Marine Policy*, Volume 34, Issue 6, November 2010, pp. 1117-1124.

NACIONES UNIDAS, “El derecho del mar. Zona económica exclusiva: historia legislativa de los artículos 56, 58 y 59 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, Nueva York, *División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar*. Oficina de Asuntos Jurídicos 1992.

Acuerdo de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios, Nueva York, 24-28 mayo 2010.

Aplicación de medidas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones acordadas, Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios, Nueva York, 24-28 mayo 2010.

Aplicación de Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces, Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios, Nueva York, 24-28 mayo 2010.

126

Los países se centrarán en la necesidad de limitar la continua disminución de las especies de peces en las aguas internacionales durante el examen del acuerdo jurídico de base, Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios, Nueva York, 24-28 mayo 2010.

Panorama de la situación de la pesca en el mundo, Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios, Nueva York, 24-28 mayo 2010.

Rey Caro, Ernesto J., “Argentina y los aspectos actuales del derecho del mar”, en Rey Caro, Ernesto J., *Estudios de Derecho Internacional*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1982.

Sánchez Rodríguez, Luis Ignacio, “Jurisdicciones rampantes y libertad de pesca en alta mar”, en Armas Barea, Calixto A. [et al], *Liber Amico-*

rum in memoriam of Judge José María Ruda, The Hague, Kluwer Law International, 2000, pp. 139-155.

Schrank, W. E., *Introducción a las Subvenciones a la Pesca*, Roma, FAO Documentos Técnicos de Pesca N° 437, 2004.

Scovazzi, Tullio, “Evolution of International Law of the Sea”, *Recueil des Cours*, Vol. 286, 2000

Storni, Segundo R., *Intereses Argentinos en el Mar*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 3a ed., 1967.

