

Departamento de Derecho Internacional

REFLEXIONES SOBRE LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO SOBRE MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO DESTINADAS A PREVENIR, DESALENTAR Y ELIMINAR LA PESCA ILEGAL, NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA

Las mareas del año pasado trajeron consigo la adopción del Acuerdo sobre medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada¹ aprobado en noviembre de 2009 por la Conferencia de la FAO en su 36º período de sesiones. El Acuerdo posee treinta y siete artículos, cinco anexos y está abierto a la firma en la FAO desde el 22 de noviembre de 2009. Entrará en vigor treinta días después de la fecha en que haya sido depositado el vigésimo quinto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión².

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar³ nada establece con respecto al Estado Rector del Puerto en materia de pesquerías. Solamente dedica parte de su articulado a las competencias del Estado del Puerto en el contexto de la contaminación marina⁴. Al propio tiempo, no existe una regla consuetudinaria que permita al Estado del Puerto efectuar controles sobre las capturas efectuadas por buques pesqueros de terceras banderas.

Sin embargo, cabe destacar que desde hace algunas décadas, la cuestión de la pesca ilegal ha venido cobrado especial relevancia, por cuanto estas actividades afectan

¹ En adelante, Acuerdo del Estado Rector del Puerto.

² Por ahora sólo Angola, Australia, Brasil, Chile, Estados Unidos, Federación de Rusia, Gabón, Indonesia, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Samoa, Sierra Leona, Unión europea y Uruguay han firmado el Acuerdo.

³ La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, CONVEMAR) quedó abierta a la firma el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay (Jamaica) y el 16 de noviembre de 1994 entró en vigor. Mediante Ley 24.543 fue aprobada por el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo depositó el instrumento de ratificación el 1º de diciembre de 1995.

⁴ Ver el Artículo 218 de la CONVEMAR.

negativamente la conservación del stock pesquero mundial. Por lo general, doblan o triplican las capturas obtenidas legalmente.

Si hacemos un poco de memoria sabremos que el Comité de Pesca de la FAO adoptó el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAI-INDNR)⁵, cuyas medidas se refieren, entre otras, a las competencias del Estado ribereño para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada⁶. Dentro del alcance de estas medidas, se recomendó a todos los Estados que elaboren y adopten sus respectivos planes de acción nacionales para satisfacer los objetivos del PAI-INDNR. La República Argentina, a través de una Resolución del Consejo Federal Pesquero, adoptó el Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAN-INDNR)⁷.

No obstante, el PAN-INDNR no se pronunció con respecto a las competencias del Estado del Puerto en materia de pesca. El plan solamente se limitó a expresar que *“el control de buques por el Estado rector del puerto constituye un complejo de actividades específicas ejercidas por las Autoridades Marítimas de los Estados destinados a asegurar el cumplimiento por parte de los buques extranjeros que visitan las aguas y los puertos ubicados dentro de su territorio, de las normas internacionales que en materia de seguridad y protección marítima y la prevención de la contaminación le son aplicables, incluyendo la evaluación de la capacidad de las tripulaciones para desempeñar sus*

⁵ El PAI-INDNR expresa que tiene carácter voluntario y se inscribe en el marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable, atendiendo a una petición formulada en el 23º período de sesiones del Comité de Pesca (COFI). En una Consulta de Expertos celebrada en Sydney, Australia, en mayo de 2000, se redactó un proyecto de texto para un PAI-INDNR. Este documento constituyó la base para las negociaciones de las consultas técnicas que se celebraron en la sede de la FAO en Roma en octubre de 2000 y febrero de 2001. El PAI-INDNR fue aprobado por consenso el 2 de marzo de 2001 en el 24º período de sesiones del COFI y ratificado el 23 de junio de 2001 por el Consejo de la FAO en su 120º período de sesiones. En adelante, PAI-INDNR.

Ver <http://www.fao.org/DOCREP/003/y1224S/Y1224S00.HTM>

⁶ Sin perjuicio de estar contenida en el PAI-INDNR, la calificación de la actividad pesquera como “pesca no reglamentada” resulta inapropiada. Creemos que es conveniente la expresión “pesca no regulada” en el entendimiento de que la reglamentación en el derecho interno refiere sólo a los actos del Poder Ejecutivo. La calificación “no regulada” engloba los casos de actos administrativos y los actos de naturaleza estrictamente legal.

⁷ Resolución CFP N° 1/2008: “PAN-INDNR-2008”.

*cometidos, así como la verificación de datos que cobran relevancia en el marco de la lucha contra la pesca INDNR*⁸.

El Acuerdo del Estado Rector del Puerto establece un conjunto nuevo de medidas del Estado Rector del Puerto con el objetivo de prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR. La Adopción del Acuerdo genera muchos interrogantes. Entre ellos, si la República Argentina decidirá firmar o eventualmente adherir al tratado.

No obstante la naturaleza política del proceso de decisión, el sector académico puede ofrecer algunas reflexiones. Cuando se analiza el Acuerdo, al evaluarse la situación de la Argentina, como eventual Estado Rector del Puerto en materia de pesquerías, no sólo se deberían estudiar las medidas que puede adoptar conforme sus actuales competencias sino también deberían analizarse las relaciones existentes con el Estado del pabellón que pesca en sus aguas y el papel desempeñado por las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP). Además, debe tenerse presente que, de acuerdo con su artículo 30, no se podrán formular reservas ni excepciones al Acuerdo⁹.

De una lectura crítica, es dable suponer que la vocación del Acuerdo consiste en la aplicación universal de definiciones jurídicas moldeadas por las OROPs. Esta situación debería aconsejar a los Estados ribereños la necesaria prudencia a la hora de decidir su ratificación, teniendo en cuenta la posible instalación o afirmación de figuras jurídicas contrarias a sus derechos e intereses. El Acuerdo pretende ser parte de un paquete conformado, entre otros, por el 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) y el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable, de 1995. Si bien el primero de ellos no ha sido ratificado por la Argentina y el segundo no es un instrumento vinculante, es importante señalar que, en primer lugar, estos instrumentos se inscriben en una tendencia

⁸ Ver Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (punto VI).

⁹ No obstante, "*el artículo 30 no impedirá que un Estado u organización regional de integración económica, al firmar, ratificar, aceptar, aprobar o adherirse al presente Acuerdo, haga declaraciones, cualquiera que sea su enunciado o denominación, con miras, entre otros fines, a armonizar su normativa con las disposiciones del presente Acuerdo, siempre que tales declaraciones no tengan por objeto excluir o modificar los efectos jurídicos de las disposiciones del presente Acuerdo en su aplicación a dicho Estado u organización regional de integración económica*" (Artículo 31, Acuerdo del Estado del Puerto).

existente en el derecho internacional que auspicia la proliferación y consolidación de OROPs con matriz en el Acuerdo de Nueva York y, en segundo lugar, su aceptación generalizada podría propiciar la formación de derecho consuetudinario.

Ante este estado de cosas cabe preguntarse qué políticas debería adoptar la Argentina con respecto a esas OROPs. La posición debería ser coherente y razonarse sobre dos consideraciones. Una político-diplomática y otra jurídica. En el primer caso, mientras subsista la controversia de soberanía con el Reino Unido sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, la Argentina debería mantener la decisión de no ratificar el Acuerdo de Nueva York, evitar la membresía de toda OROP en cuyo área de aplicación la actividad pesquera no es desarrollada por empresas nacionales e impedir la configuración, en la medida de lo posible, de nuevas figuras jurídicas (que no gocen de alcance universal) cuya instalación auspicie la realización de nuevos actos jurisdiccionales ilegales británicos en el Atlántico Sur. En el aspecto jurídico, la proliferación de OROPs, expresada en una eventual red, podría potencialmente vulnerar los principios que gobiernan la libertad de pesca en el alta mar y socavar los derechos del Estado ribereño sobre su Zona Económica Exclusiva.

El derecho del mar es una disciplina que requiere de un abordaje conjunto de los sectores políticos, diplomáticos y académicos de nuestro país. Estos tres sectores deben coordinarse con una positiva permeabilidad y con un necesario enfoque interdisciplinario. Se podría apreciar que uno de los grandes inconvenientes que presenta el desarrollo de esta disciplina en la Argentina es su tratamiento sectorizado y segmentado.

La problemática del mar está cobrando un nivel de complejidad cada vez mayor habida cuenta de los nuevos desarrollos en el derecho del mar. Sin grandilocuencia, se podría decir que ellos son el resultado de tendencias recientes que nacen como estrategias letales, a veces imperceptibles, de verdaderos gladiadores en el inmenso Coliseo de los océanos. La figura del Estado Rector del Puerto en materia de pesquerías puede ser vista como parte de la estrategia de un grupo de gladiadores que no necesariamente empuña el interés nacional argentino.

Para una feliz celebración de este Bicentenario, el compromiso académico debe ser todavía más calificado. Hago votos, entonces, para que el año que viene sea un año académicamente responsable y políticamente certero en aras de la defensa de nuestro mejor interés nacional en el mar.