

Departamento de Derecho Internacional

ICCAT y la República Argentina

El por qué no*

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, junto con la Cancillería Argentina, ha comenzado a explorar la posibilidad del ingreso de nuestro país a la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (ICCAT, según siglas en inglés)¹.

Al respecto, este Instituto cree oportuno manifestar su opinión con el propósito de advertir a las autoridades nacionales sobre la inconveniencia de que la República Argentina comparta la membresía de esta organización. Para arribar a esta categórica conclusión, el Instituto de Relaciones Internacionales no sienta las bases de su argumentación en los aspectos políticos del proceso de decisión. La arquitectura del razonamiento se estructura sobre el discurso jurídico y se sostiene sobre el concepto de cooperación internacional en la conservación de los recursos vivos marinos y la defensa del interés nacional.

TRES ESCENARIOS DE ANÁLISIS

ICCAT² es una Organización Regional de Ordenación Pesquera (OROP) cuya (bien conocida) vocación es la administración de los túnidos y especies afines en el "Océano

* El presente trabajo ha sido elaborado de manera conjunta por el Departamento de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Departamento de Derecho Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

¹ *Memoria detallada del estado de la Nación 2010*, publicada el 1º de marzo de 2011 y presentada por la Jefatura de Gabinete de Ministros (Presidencia de la Nación) conforme el Artículo 104 de la Constitución Nacional, p. 232.

² El Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico, quedó abierto a la firma en Río de Janeiro el catorce de mayo de 1966 y entró en vigor el 26 de septiembre de 1969, luego del depósito del séptimo instrumento de ratificación. Las Partes Contratantes convinieron en establecer una Comisión, que se

*Atlántico, incluyendo los Mares adyacentes*³. La Comisión posee un complejo entramado de subcomisiones, comités y grupos de trabajo y su Secretaría está en la ciudad de Madrid (España)⁴. Actualmente, cuenta con 48 miembros, entre los cuales merecen destacarse las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur como pretendido territorio de ultramar del Reino Unido.

En reiteradas oportunidades, movimientos ambientalistas manifestaron su profunda preocupación ante un manejo pesquero de ICCAT sin muestras de sustentabilidad⁵ lo que ha llevado a considerarla como “la Conspiración Internacional para Pescar todo el Atún” (*“International Conspiracy to Catch All Tunas”*)⁶. Incluso, más allá de esta posible prensa sensacionalista, científicos independientes ya la han sentenciado como una ignominia internacional (*“an international disgrace”*)⁷ y se ha manifestado cierta inquietud con respecto a la transparencia en la toma de decisiones y asignación de recursos⁸.

conoce con el nombre de Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico, la cual se encarga de alcanzar los objetivos estipulados en este Convenio (Artículo III).

³ Artículo I, Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico.

⁴ Puede consultarse el sitio web de ICCAT: <http://www.iccat.es/es/> (última visita 26/07/2011).

⁵ Ver, por ejemplo:

Greenpeace:

<http://www.greenpeace.org/international/en/news/Blogs/makingwaves/iccat-fails-to-protect-bluefin-tuna/blog/29151> (última visita 26/07/2011).

World Wildlife Fund:

http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/smart_fishing/target_fisheries/tuna_2/bluefin_tuna/ (última visita 26/07/2011).

Mongabay.com (sitio de científicos y ambientalistas. Más de un millón de visitantes por mes):

http://news.mongabay.com/2009/1115-hance_iccat.html (última visita 26/07/2011).

Oceana:

<http://na.oceana.org/en/news-media/press-center/press-releases/iccat-says-i-can-t> (última visita 26/07/2011).

⁶ Los grupos ambientalistas suelen referirse a ICCAT como *“International Conspiracy to Catch All Tunas”* haciendo un juego de palabras para cambiar el significado de las siglas en su versión inglesa. Ver el sitio de Nature.com:

<http://www.nature.com/news/2010/100323/full/news.2010.139.html> (última visita 26/07/2011).

⁷ Ver las evaluaciones de carácter general del Comité Independiente que elaboró el *Informe de la Revisión Independiente del Desempeño de ICCAT*, p. 212. Disponible en:

http://www.iccat.es/Documents/Other/PERFORM_%20REV_TRI_LINGUAL.pdf

(última visita 26/07/2011).

⁸ *Id.*

A criterio de este Instituto, si existe una decisión política de evaluar el ingreso de la República Argentina a ICCAT⁹, tres escenarios de análisis reflejan de manera contundente y manifiesta la inconveniencia de toda propuesta (jurídico-política) que se incline a aconsejar la participación de nuestro país en la membrecía de esta OROP: a) la “Cuestión Malvinas”, b) los Acuerdos Multilaterales Ambientales y c) el régimen internacional de pesquerías.

a) El impacto inconstitucional en la “Cuestión Malvinas”

Mientras subsista la controversia de soberanía con el Reino Unido sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, la República Argentina debe tener presente los efectos jurídicos que se podrían generar producto del ingreso como miembro a una organización donde el pretendido gobierno *de facto* británico de las islas está reconocido por todos sus miembros. En el caso particular de ICCAT, toda medida de gestión de la organización contará con la participación del gobierno *de facto* de las islas en todas las negociaciones previas a la adopción de estas medidas.

El ingreso de la República Argentina se traduciría en un abierto reconocimiento de ese esquema de negociación lo que implicaría un reconocimiento de riberaneidad al Reino Unido en el Atlántico Sur, vulnerando lisa y llanamente la Cláusula Transitoria Primera de la Constitución Nacional¹⁰. Todo tipo de fórmula de resguardo de soberanía quedaría reducida a un acto declamatorio inocuo frente a un esquema reconocido por casi 50 Estados. En otras palabras, la República Argentina mal podría resguardar su soberanía sobre las islas cuando niega unilateralmente la existencia de actos jurisdiccionales de la potencia ocupante, pero que termina por reconocer cuando acepta la virtualidad de los actos de la organización, donde aquéllos están forzosamente imbuidos.

b) Una erosión de la Política Exterior en materia de Acuerdos Multilaterales Ambientales

⁹ No es intención de este Instituto analizar el mérito o la conveniencia de la decisión. No obstante, el presente estudio jurídico aconsejaría cambiar el objeto de análisis, como se explica en las consideraciones finales de este trabajo.

¹⁰ “La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un

El ingreso a ICCAT, entendida ésta como un Acuerdo Multilateral Ambiental, podría erosionar posiciones políticas nacionales en otros foros internacionales. Téngase presente, a modo de ejemplo, que la República Argentina es miembro de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA)¹¹. Sin llegar a ser una OROP, la CCRVMA representa en sí misma una instancia de negociación permanente sobre recursos pesqueros al sur de la convergencia antártica. El derecho internacional queda envuelto en entrecruzamientos científico-diplomáticos basados en posiciones políticas concretas de los Estados miembros. La regla es el consenso¹², por lo que las negociaciones resultan ser altamente complejas. La negativa de todo Estado miembro, frustra la adopción de cualquier medida de gestión de fondo.

La República Argentina podría ver limitado su potencial en las negociaciones de la CCRVMA, cuando eventualmente ICCAT, organización gobernada a través del sistema de las mayorías, adopte una medida contraria a sus intereses. En efecto, cuando una medida de la misma naturaleza se pretenda adoptar en el ámbito de la CCRVMA, la República Argentina podría faltar a una coherencia política y su discrecionalidad se vería seriamente afectada si pretendiera invocar argumentos que propicien el rechazo de tal medida. No existirían argumentos razonables para aceptar en un foro y rechazar en otro. Asimismo, cabe destacar especialmente que, a criterio de este Instituto, la mayoría de las decisiones que se tomen en el ámbito de ICCAT, cuando nuestro país comparta su membresía, serían contrarias al interés nacional. La República Argentina se uniría a un grupo de Estados cuyos buques participan en una pesca no sustentable y sería parte en un proceso de adopción de decisiones que propicia la consolidación de posiciones hegemónicas en desmedro de los Estados en desarrollo.

c) Un derecho del mar preciso y una OROP que no coopera

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación considera que la membresía en ICCAT *“permitiría a la flota pesquera nacional acceder a los caladeros de*

objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino” (Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional).

¹¹ La Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos fue establecida por la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, adoptada en Canberra el 20 de mayo de 1980. La Convención entró en vigor el 7 de marzo de 1982 y la Comisión inició sus funciones en julio de 1982. La República Argentina es parte signataria originaria en la Convención.

*esas especies en la alta mar adyacente*¹³. Sobre el particular, el Ministerio parte de premisas falsas. Cabe señalar que la República Argentina no tiene vedado el caladero. Todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en el Alta Mar¹⁴ y deben cooperar entre sí en la conservación y administración de los recursos vivos a través, según proceda, de organizaciones subregionales o regionales de pesca¹⁵. Para el caso del atún, como especie altamente migratoria, el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región cooperarán, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la Zona Económica Exclusiva.

Cabe destacar que el concepto de cooperación es un medio que persigue una finalidad plausible: la conservación. El grado de plausibilidad de la cooperación, en el caso del Alta Mar, será el resultado del balance entre la adopción de medidas de gestión y las recomendaciones científicas sobre el estado de la biomasa de las especies objetivo. En otras palabras, cuando una medida de gestión se aleje de las recomendaciones científicas, menor plausibilidad tendrá la cooperación. En el peor de los casos, y con el menor grado de plausibilidad, la cooperación (independientemente de la materia donde se aplique) se convierte en conspiración.

En consecuencia, habida cuenta de que ICCAT no da muestras de un manejo sustentable que apunte a la conservación de los recursos, si la República Argentina decide compartir su membrecía no está cooperando para la conservación de los recursos en el Alta Mar. Todo lo contrario. Conspira contra un manejo sustentable del atún.

CONSIDERACIONES FINALES

¹² *"Las decisiones de la Comisión sobre cuestiones de fondo se tomarán por consenso"* (Artículo XII, Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos).

¹³ *Memoria detallada del estado de la Nación 2010, op. cit* (nota 1), p. 232.

¹⁴ El derecho de pesca en el Alta Mar está contemplado en el Artículo 116 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 (CONVEMAR). La 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 1° de diciembre de 1995.

¹⁵ Artículo 118, CONVEMAR.

En rigor de verdad, debería cambiarse sensiblemente el objeto de análisis. La República Argentina en lugar de evaluar su membresía debería forjar una posición concreta frente al concepto de cooperación en el Alta Mar. Hacerse miembro de ICCAT es cooperar con el Reino Unido para su afianzamiento de facto en el Atlántico Sur y conspirar contra la conservación del recurso pesquero atún, tal como reflejan los tres escenarios de análisis.

ICCAT es una de las OROP más maduras. Si se compara la biomasa de las especies objetivo en 1969 con los niveles de hoy, se constata una situación drástica¹⁶. Una proliferación de OROPs, alejadas de un concepto de cooperación de finalidad plausible, podría llevar a una gobernanza mundial de los océanos que propenda a una alarmante disminución del stock pesquero mundial.

La República Argentina debe cooperar con otros Estados y otras organizaciones internacionales cuando den muestra de un genuino interés en proteger (en aras de una razonable conservación y una utilización óptima) el medio marino y reforzar los procesos regionales de integración. A criterio de este Instituto, esta es una buena oportunidad para empezar a concebir una Política de Estado que tenga por misión la construcción de un concepto de cooperación regional pesquera a través de los diferentes procesos de integración y escapar del listado oscuro de las OROPs que no conservan. ¿Qué sucede cuando las medidas adoptadas no se ajustan a un criterio de conservación? ¿Estamos ante un caso nuevo, no contemplado en la pesca Ilegal No Declarada y No Regulada (INDNR)¹⁷? ¿Cuando las medidas de una OROP no se ajustan a criterios científicos de conservación es pesca ilegal? ¿Hay impunidad para estas medidas?

¹⁶ Ver PARTE II – Sección 3. *Especies objetivo (principales especies evaluadas)* del *Informe de la Revisión Independiente del Desempeño de ICCAT*, p. 253 y ss. *op. cit* (nota 7).

¹⁷ Desde hace algunas décadas, la cuestión de la pesca ilegal ha venido cobrando especial relevancia, por cuanto estas actividades afectan negativamente la conservación del stock pesquero mundial. Por lo general, duplican o triplican las capturas obtenidas legalmente. Las medidas recomendadas por el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAI-INDNR) adoptado por el Comité de Pesca de la FAO se refieren, entre otras, a las competencias del Estado ribereño para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Dentro del alcance de estas medidas, se recomienda 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 la Resolución 1/2008: "PAN-INDNR-2008" del Consejo Federal Pesquero, ha adoptado el Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAN-INDNR). Asimismo, en noviembre de 2009, la Conferencia de la FAO aprobó el "Acuerdo sobre las Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada". El Acuerdo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que haya sido depositado ante el vigésimo quinto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. La República

La preocupación de los Estados en desarrollo con intereses en el mar debe estar en la elaboración de una posible lista negra de OROPs no cooperantes. En otras palabras, los Estados deben comenzar a evaluar si las OROPs realmente cumplen con el sano cometido por el cual fueron creadas: la conservación de los recursos vivos marinos.

Argentina, por el momento y con acertado criterio, no ha ratificado el Acuerdo aunque participó en la Conferencia.