

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS TRABAJADORES DEL TRANSPORTE

Documento informativo de la ITF
La pesca en la Milla 201

DICIEMBRE DE 2022
SABINA GOLDARACENA

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	
<u>BUQUES QUE OPERAN EN LA MILLA 201</u>	5
<u>LA PESCA ILEGAL</u>	8
<u>UN HECHO FALSO REGISTRADO COMO VERDADERO EN LA ZEEA</u>	9
<u>LA DETECCIÓN DE FALSAS INTRUSIONES A LA ZEEA</u>	11
<u>LA MANIOBRA DE APAGAR EL TRANSPONDEDOR DEL SISTEMA AIS</u>	13
<u>LA PESCA EN LA MILLA 201 NO ES ILEGAL</u>	15
<u>LA PESCA EN LA PLATAFORMA CONTINENTAL</u>	17
<u>OTRAS ACEPCIONES DE PESCA ILEGAL APLICABLES A LA MILLA 201</u>	19
<u>LA PESCA NO REGLAMENTADA</u>	20
<u>CONCLUSIÓN</u>	23



ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AIS	Sistema de identificación automática
Área estadística FAO 41	Océano Atlántico Sudoccidental
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Imagen SAR	Imagen de radar de apertura sintética
INIDEP	Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero de la Argentina
Milla 201	Nombre vulgar para el área de alta mar adyacente al límite exterior de la Zona Económica Exclusiva Argentina
MN	Milla náutica
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OROP	Organización regional de ordenación pesquera
Pesca INDNR	Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
PAI-INDNR	Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada
SAR	Radar de apertura sintética
Subárea estadística FAO 41.3.1	Plataforma Patagónica
ZEE	Zona económica exclusiva
ZEEA	Zona Económica Exclusiva de Argentina

INTRODUCCIÓN

01. Las actividades pesqueras fuera de la zona económica exclusiva pero muy próximas a ella, en abierta contravención de la Convención sobre el Derecho del Mar, ya que faltan al deber de conservar, y en desmedro de los derechos de los Estados ribereños, están generando un serio problema ambiental en el océano Atlántico Sudoccidental —área estadística FAO 41— que requiere la adopción inaplazable de medidas de conservación y ordenación, máxime que muchos estudios ubican a la región como uno de los puntos calientes a nivel mundial para la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR).
02. Ese estado de situación requiere, en forma urgente e indispensable el involucramiento y la cooperación de los afectados, expertos e implicados, a todos los niveles, en la búsqueda de soluciones adecuadas a la realidad particular y a las posibilidades de las partes, de modo de sin más demora empezar a discutir y negociar medidas para poner freno a la sobreexplotación pesquera en el área adyacente a la Zona Económica Exclusiva de Argentina (ZEEA).
03. La Plataforma Patagónica alberga algunas de las pesquerías más importantes del mundo de cefalópodos (*Illex argentinus* y *Doryteuthis gahi*) y merluzas (*Merluccius hubbsi* y *Merluccius australis*)¹, siendo estas especies transzonales —pasan parte de su ciclo de vida en aguas jurisdiccionales y parte en alta mar—. El espacio de la alta mar sobre la Plataforma Patagónica adyacente al límite exterior de la ZEEA es conocido vulgarmente como la “Milla 201”.

¹ PORTELA, J., CRISTOBO, J., RÍOS, P., ACOSTA, J., *et al.* (2015) *A First Approach to Assess the Impact of Bottom Trawling over Vulnerable Marine Ecosystems on the High Seas of the Southwest Atlantic*. En: Lo, Y. H., Blanco, J. A., y Roy, S. (eds.), *Biodiversity in Ecosystems: Linking Structure and Function*. InTech, 272-298. <http://dx.doi.org/10.5772/59268>





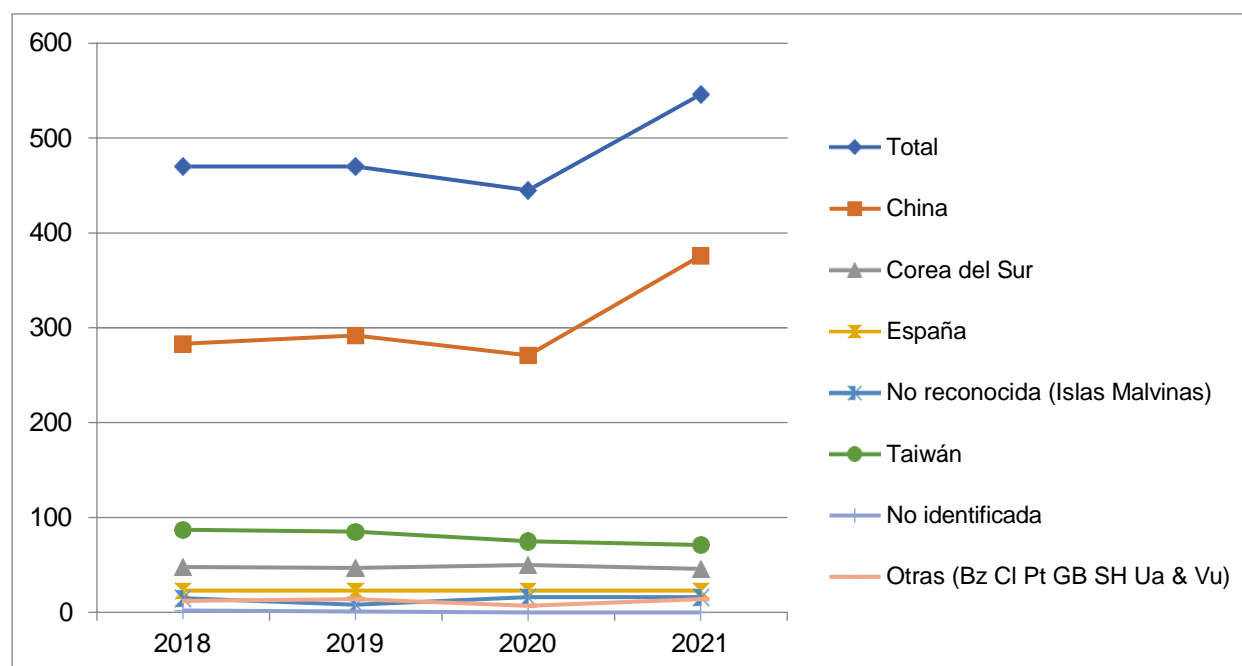
Mapa con el contorno de la Plataforma Patagónica –subárea estadística FAO 41.3.1– y flotas de aguas distantes en la Milla 201². Fuente: Modificado de *Starboard Maritime Intelligence*.

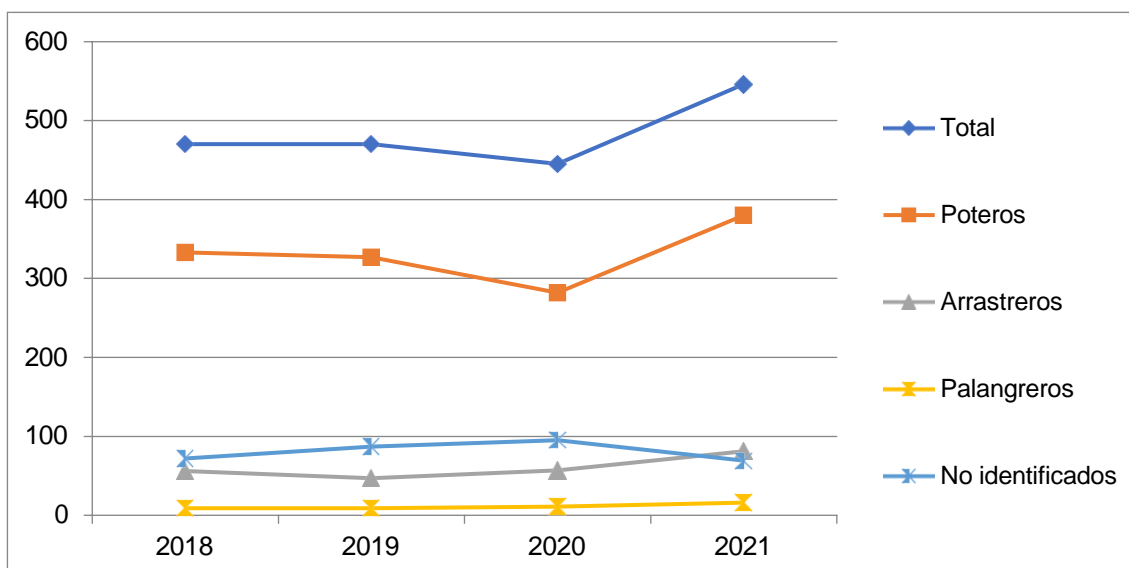
² El mapa no presenta a todos los barcos detectados por AIS operando ese día, sino que se han colocado filtros para que (1) solo enseñe a los de pesca, y (2) excluya las flotas de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

BUQUES QUE OPERAN EN LA MILLA 201

04. Conforme a datos suministrados por la Prefectura Naval Argentina, la cantidad de barcos en la Milla 201 se ha duplicado en los últimos 15 años, a la par que mejoraban los sistemas de monitoreo, que aportaron mayor fiabilidad al registro e identificación de buques. Lo más notable es que cada vez hay más naves chinas (poteros y arrastreros). En 2021, hubo 101 embarcaciones más que el año anterior (pasaron de 445 a 546). La cantidad de naves chinas ese año aumentó más que el total de embarcaciones, en 105 (de 271 en 2020 a 375 en 2021), según datos de la Prefectura Naval Argentina (ver gráficas 1 y 2).

Evolución de la cantidad de buques pesqueros extranjeros en la Milla 201 argentina





Fuente: Prefectura Naval Argentina

05. El conflicto entre Argentina y Reino Unido por la soberanía sobre el territorio de las Islas Malvinas ha constituido un impedimento para el intercambio de información científica sobre las especies transzonales. Además, hasta ahora, los Estados costeros de la FAO 41 continúan sin negociar con los Estados del pabellón operando en alta mar un régimen de explotación sustentable para dichas especies, como se hace en las demás regiones del océano global. Ésta es la última región con importantes pesquerías en alta mar carente de una organización o acuerdo que pudiera establecer límites de capturas permisibles, cerrar anticipadamente la temporada o limitar la cantidad de embarcaciones que ingresan a los caladeros más allá de las aguas jurisdiccionales nacionales.

Buques detectados en el área adyacente a la ZEEA - período de enero a septiembre de 2022			
Por nacionalidad		Por tipo de buque	
Belice	2	Arrastreros	93
China	371	Palangreros	14
Corea del Sur	47	Potos	417
España	28	No identificados	24
Lituania	1	Total	548
No reconocida (Islas Malvinas)	17	Fuente: Prefectura Naval Argentina	
Reino Unido	1		
Taiwán	77		
Vanuatu	4		
Total	548		

06. Al comenzar el verano, cientos de buques se aglomeran en el área adyacente al límite exterior de la ZEE de Argentina. En lo que transcurrió de 2022 a septiembre, la Prefectura Argentina contabilizó 548 pesqueros extranjeros, siendo poteros el 76 % del total (417). Los medios de comunicación difunden cada año las imágenes que los pescadores argentinos comparten en las redes sociales de los calamareros capturando en alta mar, cual una brillante ciudad flotante en la oscuridad. Sin embargo, los comunicadores e investigadores con frecuencia hemos distorsionado la naturaleza del problema, aportando a la confusión general.
07. Señala la Dr. Luciana De Santis, Subprefecto de la Prefectura Naval Argentina, que, “producto del accionar de una multiplicidad de actores e intereses (nacionales e internacionales) y fundamentalmente a través de los medios de difusión, se inundó a la sociedad argentina de información sobre la actividad de la flota extranjera próxima al límite exterior de la ZEE Argentina y las consecuencias de su accionar”. “Lo negativo de esta situación es que se hizo de una manera incorrecta y mostrando una realidad desvirtuada y un escenario muy alejado de lo que realmente sucede en este espacio y lo que se puede hacer en el mismo”³.

³ DE SANTIS, L. (2022) *La Argentina y la problemática en la denominada Milla 201*. Revista Desafío Exportar. Número 207, año 18. Octubre de 2022. pp. 46-47.



LA PESCA ILEGAL

08. De acuerdo con la CONVEMAR, en la ZEE el Estado ribereño tiene derechos de soberanía para la exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales (Art. 56.a)⁴. Lo que implica que, dentro de la ZEE —hasta las 200 millas náuticas—, los recursos pesqueros pertenecen al Estado y a éste corresponde autorizar su explotación. En el mismo sentido, el art. 3.1.1. del PAI-INDNR define como pesca ilegal a las actividades pesqueras realizadas por embarcaciones extranjeras en aguas bajo la jurisdicción de un Estado, sin el permiso de éste⁵.
09. Son evidencias de tareas de pesca ilegal en las aguas jurisdiccionales —de la milla 200 hacia adentro— las 80 naves extranjeras capturadas entre 1986 y 2022 por la Prefectura Naval Argentina. Fueron a razón de algo más de dos embarcaciones capturadas por año. La mayoría eran de Corea del Sur (15), China (12) y Taiwán (11) y España (11), aunque el listado incluye siete incursiones de un Estado costero limítrofe, Uruguay⁶.
10. Argentina también considera ilegal la actividad de los barcos que enarbolan el pabellón de Islas Malvinas —principalmente arrastreros— o pescan con licencias de las islas (principalmente poteros de Taiwán y de Corea del Sur, y arrastreros de España). En 2021, 28 poteros de Corea del Sur y unos 65 de Taiwán, y 16 arrastreros de España cumplieron esta condición y operaron en algún momento del año en el área adyacente al límite exterior de la ZEEA.
11. Sin embargo, algunos factores sobredimensionan la percepción de la ocurrencia de faena ilegal por naves extranjeras en aguas del país, alimentando en la opinión pública nacional e internacional la creencia de que hay una situación de descontrol dentro de la ZEE. Se presentan a continuación un hecho falso y tres supuestos erróneos fosilizados como verdades producto de la magnificación mediática —proceso que quien suscribe también es responsable de haber fomentado—, y se explica por qué no resultan indicadores de intrusiones pesqueras.

⁴ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).

⁵ Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAI-INDNR), de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

⁶ Prefectura Naval Argentina. Buques capturados. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/buques-capturados>



UN HECHO FALSO REGISTRADO COMO VERDADERO EN LA ZEEA

12. En abril de 2020, tomaba estado público la detección por el buque pesquero argentino Don Pedro de casi un centenar de poteros extranjeros operando en el límite y dentro de la ZEE —mostrando un video de la pantalla del radar del buque con los intrusos detectados—, denunciando la depredación de los recursos y reclamando al Estado mayor presencia de control en el área. Días posteriores a la denuncia, autoridades navales argentinas capturaron a tres buques operando dentro de la ZEE, dos poteros chinos, *Lu Rong Yuan Yu N 668* y *Hong Pu 16*, y el arrastrero portugués *Calvao*. La noticia trascendió como una situación de descontrol y de avance permanente de las flotas de aguas distantes sobre los recursos de la ZEEA.
13. Sin que nunca hubiese un comunicado oficial al respecto, tiempo después trascendió que, habiendo tomado conocimiento del hecho, la Prefectura Argentina había desplegado un avión de patrullaje marítimo, que detectó una cantidad significativa y preocupante de buques extranjeros. Sin embargo, a diferencia de lo denunciado por el Don Pedro, a todos los encontró en el límite y muy próximos al mismo, pero fuera de la ZEEA. ¿Cómo era posible que unos los viesan adentro y los otros, afuera?
14. Debió pasar mucho tiempo para que comenzaran a conocerse las razones de esta diferencia para nada menor, ya que se trata de buques extranjeros en presunta violación de la normativa pesquera de un Estado costero. En 1991, por Ley de Espacios Marítimos N° 23.968, Argentina había fijado sus líneas de base para definir los distintos espacios marítimos a partir de 404 puntos. Posteriormente, avances tecnológicos e investigaciones realizadas por la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental permitieron actualizar esas coordenadas, utilizando además la nueva georreferenciación WGS84 (sistema geodésico de coordenadas geográficas usado mundialmente).

15. Si bien estas actualizaciones fueron agregadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, las mismas no derogaron o reemplazaron expresamente a los puntos de la ley existentes. No obstante, dado que estos nuevos puntos fueron los que utilizó la Argentina para demarcar el borde exterior de su Plataforma Continental acorde recomendaciones de la Comisión Internacional de Límites de la Plataforma Continental —creada por la CONVEMAR—, fueron incorporados en los programas de computación oficialmente utilizados para proyectar las líneas demarcatorias de los espacios marítimos y por ende, seguramente son los utilizados por la Prefectura para el control del mar y el cumplimiento de la normativa pesquera.
16. En la coexistencia de estos dos grupos de coordenadas parece residir la causa de la diferencia. Según expertos, en determinadas zonas, la aplicación de unos u otros puntos demarcatorios de las Líneas de Base, implica una diferencia de alrededor de una milla náutica (MN) en la línea imaginaria que demarca la ZEEA. Aplicado al caso concreto, puede implicar el incumplimiento o no de la normativa pesquera por buques extranjeros que operan en la franja comprendida entre ambos límites. Que esas actualizaciones no hubieran sido aplicadas en los sistemas de navegación del Don Pedro, ni de la mayoría de buques de la flota pesquera argentina, parece explicar por qué algunos veían dentro de la ZEE lo que para la autoridad de control ocurría fuera.
17. Esta irregularidad legal puso al país de cabeza. Aunque entonces fue sobre las autoridades de control que impactaron las mayores críticas, el tiempo parece haber corrido el péndulo de la responsabilidad hacia otro sector. Toda esa disyuntiva, que en su momento hizo mucho ruido, nunca fue aclarada públicamente, arraigando en la opinión pública la idea de que las incursiones de calamareros en aguas de Argentina pueden ocurrir de a centenas sin que las autoridades marítimas lo noten.



LA DETECCIÓN DE FALSAS INTRUSIONES A LA ZEEA

18. Las plataformas de monitoreo satelital han sido una revolución para el aumento de la transparencia de la actividad de las flotas pesqueras. Han permitido a los Gobiernos y al público visualizar dónde, cuándo y cuánto tiempo aproximado pescan, qué puertos usan, con quienes transbordan, y realizar complejos estudios que arrojan luz sobre la actividad a nivel global. Organizaciones no gubernamentales (ONGs) e instituciones académicas las han estado empleando durante algo menos de una década. Pese a sus virtudes, los programas de monitoreo que adoptan los límites para los espacios marítimos de una plataforma denominada *Marine Regions*, tienen un límite exterior de la ZEEA que diverge respecto al oficial vigente en tramos distintos de la zona en disputa con el Reino Unido.



Divergencias entre el límite exterior de la ZEEA oficial argentino (naranja) y de *Marine Regions* (verde).
Fuente: Modificado de Global Fishing Watch

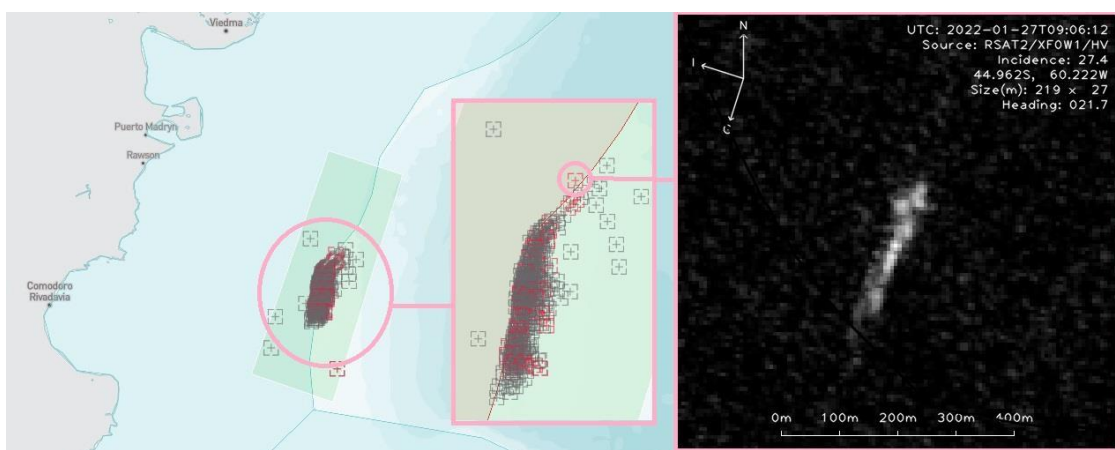
19. El polígono de *Marine Regions* a la altura del golfo San Jorge añade hasta 4.4 MN de anchura a la ZEE, y hasta 1.5 MN a la altura del golfo San Matías. Esa diferencia desplaza la línea que separa la legalidad de la ilegalidad, con las implicancias que esto acarrea. Causa que barcos que se encuentran en alta mar aparezcan cual si estuviesen en aguas de la República Argentina. La experiencia de un par de años de monitoreo satelital de buques que usan el puerto de Montevideo por parte de quien suscribe indica que la abrumadora mayoría de las aparentes maniobras de pesca ilegal en aguas argentinas son producto de un problema de delimitación errónea. Las intrusiones desaparecen si el límite oficial se carga a los mapas de monitoreo.
20. Por ese motivo, investigadores que usen plataformas de monitoreo deberían cargar el oficial de la ZEEA, compararlo con el que empleaban y revisar sus conclusiones sobre la aparente actividad ilegal de las flotas extranjeras en aguas del país⁷. Se presume que varios estudios basados en información de AIS hubiesen dado resultados muy distintos de no haber detectado tantas aparentes intrusiones de pesca ilegal que nunca serían consideradas tales por el Estado cuya soberanía presentan como vulnerada.
21. Fue solicitado al Servicio de Hidrografía Naval de la Armada Argentina el límite exterior antiguo de la ZEE para verificar si el de *Marine Regions* en los tramos frente a los golfos San Jorge y San Matías era fiel a éste. Se pudo comprobar que a la altura del San Matías el de *Marine Regions* es muy similar al límite oficial antiguo, que en 2020 hizo al capitán del Don Pedro ver a los 96 buques adentro. A la altura del San Jorge, sin embargo, no hay casi diferencia entre el antiguo y el nuevo límite argentino, sino entre ambos y el de *Marine Regions*. No se comprende el fundamento para que dicha plataforma haya adoptado ese trazado a la altura del golfo San Jorge.

⁷ El límite oficial está disponible para su descarga en el sitio web del Servicio de Hidrografía Naval de la Armada Argentina: <http://www.hidro.gov.ar/Download/LE.asp>



LA MANIOBRA DE APAGAR EL TRANSPONDEDOR DEL SISTEMA AIS

22. Es frecuente que el buque infractor apague su transpondedor del sistema de localización automática, pero aunque la manipulación del AIS puede ser una estrategia efectiva de intrusión indetectable a las ZEE de muchos países de la región, la Prefectura Naval Argentina cuenta con el Sistema Guardacostas, una de las plataformas de control y monitoreo del mar más modernas de América Latina. Ésta cuenta con capacidad de detección de buques que apagan sus sistemas AIS —conocidos como buques no colaborativos u oscuros— a través del uso de imágenes satelitales provistas por radares de apertura sintética (SAR por sus siglas en inglés). Si un barco se interna en las aguas jurisdiccionales con el AIS apagado, puede detectar su posición, por más que la imagen del SAR no permita identificarlo. Entonces, las intermitencias de AIS que pueden asociarse a intrusiones a faena ilegalmente no detectables por la autoridad marítima han de contarse más como excepción que como regla.



(Izq.) Mapa de la Plataforma Patagónica con captura SAR del 27/1/2022 sobre el límite exterior de la ZEE. (Centro) Los objetivos en negro son buques detectados por SAR que transmiten AIS (colaborativos). En rojo, buques detectados para los que no hay señal de AIS (oscuros o no colaborativos). (Der.) Imagen SAR de buque no colaborativo dentro de la ZEE: las últimas tres descripciones —arriba en blanco— dan su posición, eslora y manga, y rumbo. Por sus dimensiones, parece ser un buque mercante, haciendo uso de su derecho a la libre navegación por la ZEE. Fuente: Modificado de Skylight.

23. De hecho, lo que la Prefectura Argentina asocia a las intermitencias del AIS en la Milla 201 depende de las flotas. Algunos años atrás, los buques de bandera española y no reconocida —Malvinas— solían apagar el AIS próximo al límite de la ZEE, pero sin ingresar a ésta. En la flota china, se encuentran buques que emiten de manera permanente y otros intermitentemente. Muchas veces apagan próximos a realizar transbordos, por dos motivos posibles: ocultar dicha operación —aunque no existen certezas de que sea ilegal—, tal vez por una cuestión comercial o vinculada al control de su Estado de bandera. La otra posibilidad que encuentran es que lo hagan por razones de seguridad, exigidos por el buque nodriza, ya que cuando los dos buques operan acoderados y uno es más alto que el otro se deben de apagar todos los equipos que emiten ondas electromagnéticas, como el radar. Además, técnicamente existe la posibilidad de que el AIS satelital a veces tenga lagunas, por una cuestión de mala recepción o cuando existen aglomeraciones de buques en una misma zona. O sea, que también puede haber cuestiones técnicas que nada tienen que ver con el apagado intencional. Por todo lo mencionado, las intermitencias del AIS no son un indicador fiable de intrusiones a la ZEE de Argentina.



LA PESCA EN LA MILLA 201 NO ES ILEGAL

24. Existe la tendencia ampliamente difundida entre autoridades públicas, medios de comunicación y estudios de ONGs internacionales, entre otros, a clasificar a la actividad en el área adyacente al límite exterior de la ZEE de Argentina como “pesca ilegal”; o más directamente, a esas flotas como “barcos de pesca ilegal”, cuando el problema es más complejo.
25. La CONVEMAR otorga a todos los Estados la libertad de navegación y de pesca en alta mar, por lo que no puede afirmarse en términos generales que la flota que opera en la Milla 201 sea ilegal. Tampoco tiene sentido la recurrente la referencia a estimaciones monetarias del “robo” de recursos hidrobiológicos en alta mar, ya que allí a nadie pertenecen los peces (salvo las especies que viven o se desplazan en contacto permanente con el lecho de la Plataforma Continental). Distorsionan la realidad estimaciones de lo que “pierde” el país partiendo de multiplicar el volumen estimado de capturas en alta mar por el precio internacional del recurso. Porque la ganancia de las flotas de aguas distantes no es una pérdida directa para Argentina. Si bien la aglomeración de buques entorpecería la actividad de la flota nacional en el área adyacente, no es una zona en donde pescara tradicionalmente (como sí es en cambio la de las Islas Malvinas). Sin embargo, los conceptos frecuentemente se ven distorsionados en una secuencia que recuerda al juego del teléfono descompuesto. Como señala el Lic. Sergio Almada, Coordinador del Espacio Interdisciplinario para el Control de los Espacios Marítimos de la Prefectura Naval Argentina, *“en vez de preguntarnos cómo es posible que no hagamos nada para evitar [el robo y las pérdidas millonarias por la actividad de la flota extranjera en la Milla 201], tal vez deberíamos indagar primero en la confiabilidad de esos datos, o bien en la fuente de esa información o en cómo se realizan estos cálculos”*⁸.
26. Como ejemplo, un estudio reciente difundido en prensa señala: *“Se calcula que la pesca **INDNR en aguas territoriales argentinas** representa cada año entre 1.000 y 2.600 millones de dólares”*⁹. La noticia de donde fue tomado el cálculo, en cambio, versaba *“Argentina pierde entre 1.000 y 2.600 millones de dólares*

⁸ ALMADA, S. (2021) *Mitos y realidades de la Milla 201: robo y pérdidas millonarias para el país por la pesca ilegal*. La Nación. 17/12/2021. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/mitos-y-realidades-de-la-milla-201-robo-y-perdidas-millonarias-para-el-pais-por-la-pesca-ilegal-nid16122021/>

⁹ DANIELS, A., KOHENEN, M., GUTMAN, N., y THIAM, M. (2022) *Fishy networks: Uncovering the companies and individuals behind illegal fishing globally*. Financial Transparency Coalition.



anuales a través de la pesca ilegal y la pesca no reglamentaria en aguas adyacentes a la ZEE¹⁰. Por un lado, la primera estimación cubría solo dos de los tres componentes de la pesca INDNR, mientras que al citarla se le adosó a la no declarada. El espacio del mar donde se producen las pérdidas estimadas se trasladó del área adyacente — Milla 201—, donde existe libertad de pesca, al Mar Territorial (dentro de las 12 MN), donde el Estado tiene plena soberanía y jurisdicción, lo que representa una situación en la que éste no logra imponer su autoridad ni a la distancia que alcanza la bala de un cañón. Consultado uno de los autores del estudio, no pudo explicar el motivo de la transmutación. Dijo haber hecho un promedio con estimaciones que obtuvieron de diversas fuentes, pero nunca respondió cómo aquellas habían realizado sus cálculos, ni a qué espacios del mar, especies, o componentes de la pesca INDNR se referían en cada caso.

27. De cualquier modo, se prestan a confusión las declaraciones del diputado cuya estimación los autores citan. Porque exige una afirmación de la soberanía y mayores controles de las autoridades marítimas de su país en alta mar, cuando de la milla 200 hacia afuera se aplica la ley del Estado del pabellón, salvo excepciones muy concretas que establece la CONVEMAR. Según Schatz y McCreath (2022), aunque la flota china puede estar pescando a niveles insostenibles justo fuera de las ZEE de los Estados costeros de América Latina, la jurisdicción prescriptiva de éstos no se extiende más allá de la ZEE¹¹. Es decir que, más allá de monitorearlos, obtener información de ellos y determinar qué buques pueden estar capturando especies sedentarias del lecho de la Plataforma Continental más allá de las 200 MN, sobre las cuales la Argentina tiene derechos de soberanía, no puede hacer mucho más.

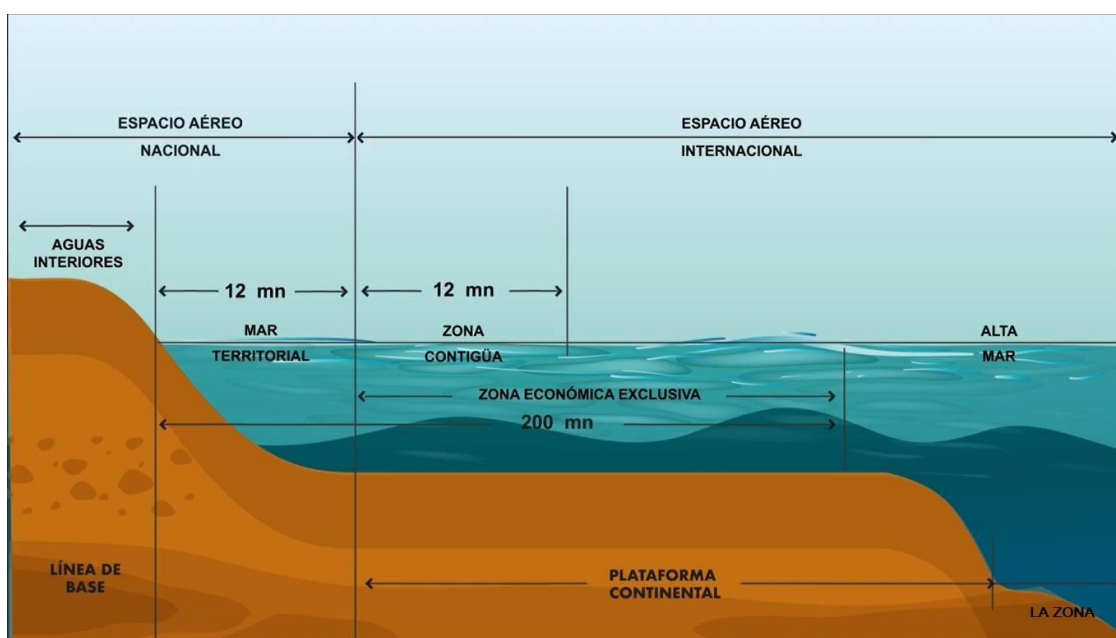
¹⁰ parlamentario.com Stefani: “La pesca ilegal genera una pérdida entre 1000 y 2600 millones de dólares para nuestro país”. 7/2/2022. Disponible en: <https://www.parlamentario.com/2022/02/07/stefani-la-pesca-ilegal-genera-una-perdida-entre-1000-y-2600-millones-de-dolares-para-nuestro-pais/>

¹¹ SCHATZ, V., y MCCREATH, M. (2022) *EEZ-adjacent distant-water fishing as a global security challenge: An international law perspective*. Hybrid Co-E Working Paper 19. Septiembre, 2022.



LA PESCA EN LA PLATAFORMA CONTINENTAL

28. La CONVEMAR, en sus Artículos 77.1 y 77.2 establece: “El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales”. Esos derechos “son exclusivos en el sentido de que, si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender estas actividades sin expreso consentimiento de dicho Estado”.
29. Argentina expandió su Plataforma Continental más allá de las 200 MN de su ZEE. Si bien los recursos pesqueros de la columna de agua más allá de la ZEE a nadie pertenecen y se mantiene el principio de la libertad de pesca de la alta mar, los recursos del lecho y el subsuelo, y en el caso de los recursos pesqueros, los organismos que viven en permanente contacto con el fondo o se encuentran inmersos o adheridos al lecho marino, pertenecen al Estado.



Espacios marítimos establecidos en la CONVEMAR. Como se puede apreciar, más allá de la milla 200, el régimen de las aguas es el de la alta mar, con libertad de pesca, a la vez que sobre los recursos de la Plataforma Continental el Estado costero posee derechos de soberanía. Fuente: Modificado de Anclaje, Instituto Universitario de Seguridad Marítima.

El Dr. Otto Wöhler, exdirector del Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero (INIDEP), en consulta personal indicó que “esta condición jurídica hace que las flotas arrastreras que tienen como objetivo a especies que habitan en la columna de agua (sea merluza, abadejo, calamar, etc.), cuando arrastran sobre el fondo vulneran a un conjunto de especies sésiles y sedentarias que son propiedad de Argentina”. La pesca por arrastre que ocurre en el área, a su criterio, puede ser catalogada como ilegal cuando ocurre en los sectores de la plataforma extendida reconocidos por la ONU como pertenecientes al país. “Se trata, por lo general, de especies bentónicas como corales, esponjas y todo tipo de organismos sésiles y formadores de estructuras que se asientan en el fondo, que aportan refugio a otros organismos, pudiendo ser claves en la supervivencia y en la alimentación de las pequeñas crías de peces y otros recursos de importancia comercial o ecológica”, clarificó el exdirector del INIDEP. Entiende, por lo tanto, que la pesca de arrastre no autorizada por el Estado soberano sobre la plataforma continental en las áreas de reconocida soberanía, constituye pesca ilegal, pues vulnera, sin autorización, recursos del Estado dueño de la misma. Lamentablemente, no es posible verificar con los medios disponibles en qué medida este tipo de buque realiza arrastre de fondo o de media agua.



OTRAS ACEPCIONES DE PESCA ILEGAL APLICABLES A LA MILLA 201

30. El PAI-INDNR define como pesca ilegal aquellas actividades pesqueras realizadas en violación de leyes nacionales u obligaciones internacionales, inclusive las contraídas por los Estados cooperantes con respecto a una organización regional de ordenación pesquera competente. Este significado es sumamente amplio y excede las posibilidades de comprobación en el marco de la presente investigación. Sin embargo, son ejemplos de:

- *Pesca en violación de leyes nacionales*: hacerlo sin licencia, o con artes o sobre especies distintas de las que cubre la licencia. También lo será si el Estado del pabellón dispone una moratoria en cierta región de alta mar y el buque de su nacionalidad faena en época que está prohibido. Si la nave está mal identificada o no usa los identificadores de acuerdo a lo establecido internacionalmente, también se puede considerar que realiza pesca ilegal. Por ejemplo, si emplea doble o falsa bandera, o si dos buques llevan un mismo número IMO o MMSI. Sin embargo, solo puede ser penalizado por el Estado del pabellón y no por el Estado costero.
- En cuanto a la *pesca en violación de las obligaciones internacionales*, dependen del Estado del pabellón del buque y de los acuerdos que se hubiera suscrito. El Dr. Eduardo Pucci, Consultor Senior Internacional en pesca, indicó que las obligaciones internacionales en la CONVEMAR son de carácter genérico e insuficiente para la alta mar y las especies transzonales. Porque el deber de cooperar y respetar los intereses y derechos del Estado ribereño —Art. 116— no se traduce en una responsabilidad concreta para los buques del país que pescan a distancia y no recae en ellos ninguna penalización por pescar en forma irresponsable o en contra de los principios y directrices de los órganos internacionales, dependiendo de la voluntad del Estado del pabellón la consideración de si el accionar los buques es violatoria o no de dichos principios generales del derecho del mar vigente.

LA PESCA NO REGLAMENTADA

31. En ausencia de OROP para especies transzonales, la única acepción de pesca no reglamentada del PAI-INDNR aplicable a la pesca en la Milla 201 es la siguiente: *aquella “realizada en zonas o en relación con poblaciones de peces respecto de las cuales no existen medidas aplicables de conservación u ordenación y en las que dichas actividades pesqueras se llevan a cabo de una manera que no está en consonancia con las responsabilidades relativas a la conservación de los recursos marinos vivos que incumben al Estado en virtud del derecho internacional” (Art. 3.3.2).*
32. La libertad de pesca en alta mar establecida en la CONVEMAR no es absoluta, ya que los Estados tienen la obligación de cooperar para la conservación de los recursos vivos, y la pesca debe realizarse con sujeción a los derechos y deberes, así como los intereses de los Estados costeros. Los mecanismos que prevé la Convención son la cooperación, colaboración o acuerdo directo entre los países que están pescando afuera y los países costeros; o la cooperación a través de los organismos regionales o subregionales de pesca. Cualquiera sea la vía adoptada, las medidas de conservación tienen que estar basadas en información científica.
33. El Art. 63.2 de la CONVEMAR establece que *“Cuando tanto la ZEE como en un área más allá de ésta y adyacente a ella se encuentren la misma población o poblaciones de especies asociadas, el Estado ribereño y los Estados que pesquen esas poblaciones en la zona adyacente procurarán, directamente o a través de organizaciones subregionales o regionales apropiadas, acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en la zona adyacente”*. El art. 117 establece el deber de todos los Estados de adoptar, en relación con sus respectivos nacionales, medidas para la conservación de los recursos vivos de la alta mar o de cooperar con otros Estados en su adopción. El art. 118 contiene la obligación de todos los Estados de *“cooperar entre sí en la conservación y administración de los recursos vivos en las zonas de alta mar”*. El art. 119 proporciona estándares para determinar la captura permisible y obliga a tomar medidas, *“basados en la evidencia científica más fidedigna de la que dispongan los Estados involucrados, para mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el rendimiento máximo sostenible [RMS]”*.
34. Según el Dr. Otto Wöhler, exdirector del INIDEP, *“cuando se habla de pesca no reglamentada, si bien entre otras causales se refiere a la pesca en áreas cuyas poblaciones de peces u otros recursos no cuentan con medidas de conservación u ordenación, debe diferenciarse qué medidas de ordenación son requeridas para que la pesca sea considerada como reglamentada. Debe estimarse la abundancia y evaluarse el impacto sobre el recurso que está siendo explotado para no incurrir en*



*la sobrepesca. Si esto no ocurre, cualquier otra 'ordenación' no puede considerarse para que dicha explotación no sea 'no reglamentada'*¹².

35. Wöhler fue consultado por quien suscribe respecto a cómo se estima la abundancia de un recurso y se evalúa el impacto sobre éste para no incurrir en sobrepesca. Respondió que existen varios métodos, tanto directos —campañas de investigación— como indirectos —diversos modelos matemáticos y estadísticos de distinta complejidad—, para evaluar las poblaciones de peces y otros recursos sujetos a explotación pesquera. Muchos de ellos se aplican en Argentina y en Uruguay, y en conjunto en la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo. *“Para conocer la producción de un recurso susceptible de ser explotada económicamente en un marco de sustentabilidad, debe realizarse un diagnóstico del estado de explotación del recurso y, en conocimiento de su abundancia y productividad, establecer los niveles de extracción —anuales o estacionales— posibles sin poner en riesgo la sustentabilidad”*, aclaró Wöhler.
36. En el caso de las pesquerías que ocurren más allá de la milla 200 en el Atlántico Sudoccidental, principalmente frente a las costas argentinas, dijo que nada de esto se hace por ninguno de los países extranjeros que tienen flotas operando sobre especies transzonales. Wöhler señala que, por ello, tanto la pesca de calamar *Illex* como todas las otras pueden ser catalogadas como no reglamentadas. *“Debemos tener en cuenta que la pesca no reglamentada puede ser, y por lo general es, tan dañina para los recursos pesqueros —y para el ecosistema— como la pesca ilegal”*, remarcó. Considera un claro ejemplo de ello a la flota potera china, que sobreexplota enormemente a la población de calamar —principalmente del stock sudpatagónico— cuando en su migración reproductiva excede las 200 millas, poniendo en jaque la sustentabilidad del recurso, afectando en gran medida el éxito reproductivo de dicha población y, por lo tanto, la biomasa disponible para la pesca al año siguiente.
37. Alta mar ha sido muy importante para la explotación comercial del *Illex*, con un promedio anual de alrededor del 45 % del total durante la última década¹³. Pese a que el INIDEP evalúa el recurso y logra estimaciones bastante precisas de lo que pesca la flota en la Milla 201, el problema reside en que, en caso de que los datos arrojados indiquen la necesidad de cierre anticipado de la temporada, solo lo cumple la flota argentina en la ZEE, mas no la extranjera en alta mar.
38. Se ha demostrado que confiar en lo que puede hacerse dentro de las fronteras geopolíticas individuales para gestionar los stocks de las pesquerías de poblaciones transzonales puede ser inefectivo, particularmente cuando una parte sustancial de la historia de vida y captura de una especie tiene lugar en alta mar. Esta inefectividad es una de las causas primarias identificables de la disminución más acusada y la situación más preocupante de las poblaciones de peces transzonales y pesquerías en todo el mundo¹³.
39. La alta mar del Atlántico Sudoccidental es la única región del océano mundial que carece de una OROP en funcionamiento y en la que no se están aplicando las disposiciones acordadas en la CONVEMAR y en el Acuerdo de las Naciones Unidas

¹² Círculo de Políticas Ambientales. Seminario Virtual *“Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: desafíos regionales y herramientas para combatirla”*. 5/4/2022

¹³ ARKHIPKIN, A. I., NIGMATULLIN, Ch. M., PARKYN, D. C., WINTER, A., y CSIRKE, J. (2022) *High seas fisheries: the Achilles' heel of major straddling squid resources*. Rev Fish Biol Fisheries. <https://doi.org/10.1007/s11160-022-09733-8>



sobre Poblaciones de Peces de 1995¹³. Las OROP y sus miembros juegan un importante papel en la aplicación de las medidas de conservación y ordenación en alta mar, por ejemplo, mediante la recopilación y el intercambio de datos VMS, y mediante la inspección en el mar y los sistemas de investigación posteriores. También pueden desempeñar un papel en mejorar la capacidad de los Estados ribereños para monitorear la actividad de los barcos pesqueros que pasan por sus ZEE o pescan en áreas de alta mar fuera de ellas, lo que a su vez permite medidas de cumplimiento más efectivas¹⁴. Aunque las OROP no son la panacea, un marco de ese tipo permitiría establecer límites de captura, épocas de veda o temporada de pesca habilitada, conductas prohibidas, sistemas obligatorios de identificación y posicionamiento de buques, declaraciones de capturas y regulación de transbordos, entre otras medidas de conservación y ordenación.

40. Sin embargo, como señala De Santis (2022), Argentina, *“por razones geopolíticas y del litigio de soberanía que mantiene con el Reino Unido por las Islas Malvinas, no ha podido generar cooperación internacional para acordar medidas de conservación a través de una OROP, tampoco lo ha hecho por medio de acuerdos binacionales, ni ha generado investigación científica internacional ni ha utilizado herramientas de conservación como las Áreas Marinas Protegidas”*. Por todo lo expuesto, afirma que el país es **“parte responsable del problema”**. **“Es decir, que la problemática ambiental que sufrimos no pasa por la ilegalidad de la pesca en alta mar, porque no es tal, tampoco debe atribuirse a una ausencia o insuficiencia de control, sino que es producto de decisión y voluntad política de los Estados cuyas flotas pescan en esa zona y, de nuestro país en su rol de Estado ribereño, para ordenar dicha actividad extractiva más allá de la jurisdicción nacional”**¹⁵.
41. La zona adyacente a la ZEE constituye un ecosistema único e indivisible a la hora de su conservación, lo que torna urgente establecer pautas para la gestión de las especies que presentan condiciones naturales de movilidad entre ambas zonas marítimas, como el calamar y otras especies de fondo. En definitiva, la gestión de la pesca no es un objetivo en sí mismo, sino una meta y un método para lograr el objetivo de conservación a largo plazo y el uso sostenible de los recursos marinos mediante el uso sistémico y orgánico de herramientas jurídicas técnicas y científicas, aplicadas con medidas de ejecución adecuadas para garantizar el necesario control y la prevención de los efectos adversos derivados de su sobreexplotación. Corresponde a los Estados, pero también a los actores privados relacionados con la industria pesquera, avanzar en cualquier vía alternativa para superar la falta de legislación adecuada aplicable en el derecho internacional, y establecer herramientas de gestión allí donde se carece de normativa y donde se amenaza la sostenibilidad de los recursos de forma tan grave como la observada. La industria pesquera en su conjunto depende de que la explotación se realice de acuerdo con unas normas de acceso y explotación coherentes con la sostenibilidad de los ecosistemas y el mantenimiento de la biodiversidad¹⁶.

¹⁴ Ídem 11

¹⁵ En negrita en el original.

¹⁶ Organización para la Protección de los Recursos Pesqueros del Atlántico Sudoccidental (2018) *Fishing Management in the Adjacent Zone to the EEZ: Conservation and Regulated Exploitation of Resources in High Seas*.



CONCLUSIÓN

42. En la Plataforma Patagónica existen evidencias tanto de pesca ilegal como de pesca no reglamentada. La Prefectura Argentina ha capturado en los últimos 36 años un promedio anual de dos embarcaciones extranjeras en tareas de pesca ilegal dentro de la ZEE. Dado el conflicto por la soberanía sobre las Islas Malvinas, la flota que opera bajo el pabellón de éstas y la que lo hace con sus licencias son buques de pesca ilegal y actividad que realizan también lo es, de acuerdo a la posición argentina. Puede estarse dando además en la Milla 201 la captura por la flota arrastrera de recursos de la Plataforma Continental.
43. Sin embargo, existe cierta distorsión en la percepción social de la magnitud de la ocurrencia de la pesca ilegal, sea por la existencia de límites divergentes en los sistemas de monitoreo de buques, por la interpretación equívoca de las intermitencias del AIS, o porque con frecuencia la pesca no reglamentada es confundida con la pesca ilegal, especialmente cuando la primera queda enmascarada bajo la categoría de pesca INDNR, y luego se hace la simplificación de la sigla de tres componentes como “pesca ilegal”. Esto ocurre a nivel académico y mediático, y permea hacia el resto de la sociedad. No obstante, siguiendo a Schatz y McCreath (2022), la pesca INDNR no debe equipararse con la pesca ilegal, dado que no todas las actividades que entran en la categoría de pesca no reglamentada implican necesariamente una infracción de la ley (toda la pesca ilegal es pesca INDNR, pero no toda la pesca INDNR es ilegal).
44. Dicho esto, lo central del problema en la Milla 201 no es la ilegalidad de la actividad ni de la presencia de las flotas extranjeras. Tampoco la incapacidad de la autoridad marítima para evitar las intrusiones a la ZEE. Argentina puede poner a toda su Armada de guerra y Prefectura a custodiar este límite, pero el problema va a seguir de la misma manera, ya que la flota de aguas distantes va a seguir pescando afuera sin ningún tipo de límite o control, especies transzonales y altamente migratorias, afectando no solo al recurso sino a todo el ecosistema del Atlántico Sudoccidental. Entonces, lo singular y preocupante de la FAO 41 reside en que es la última zona del mar global donde los Estados costeros no están cumpliendo con la obligación establecida por la CONVEMAR de cooperar para la conservación de las especies transzonales en alta mar, al no decantarse por ninguno de los mecanismos a su disposición —ni ser capaces de idear y acordar otros nuevos— para un manejo conjunto de las poblaciones de esas especies.
45. En la CONVEMAR se prevén dos opciones o alternativas para la regulación de los recursos transzonales y para la cooperación en alta mar: las organizaciones regionales o subregionales y los acuerdos directos o bilaterales. El Dr. Eduardo Pucci describe que *“para incluir en el acuerdo bilateral o en la OROP medidas de conservación concretas para determinada especie o para todo el ecosistema, tenés que basarte en información científica y adoptar en conjunto con el país que negociás bilateralmente o dentro de la OROP cuáles son las medidas de conservación: áreas de pesca, épocas de veda, desove, artes de pesca permitidos*



o no, y podría incluirse cuotas de pesca de ese recurso”. Dijo que, dimensionada la cantidad de recurso disponible y su máximo rendimiento, podría llegarse a la distribución de cuotas, o a la determinación de un máximo de captura por país de cada especie.

46. El mayor escollo para la creación de la OROP ha sido que para Argentina no es una opción sentarse a negociar con Inglaterra o el Gobierno de las Islas Malvinas, ya que implica reconocer jurisdicción a una autoridad ilegal desde la perspectiva argentina. Hay quienes sostienen que el problema es similar al que ocurre entre China y Taiwán, y que la manera de resolverlo podría ser la misma: que las islas figuren en la OROP como una entidad pesquera.
47. Varios especialistas argentinos consultados se decantan en cambio por la opción de realizar acuerdos bilaterales con los países que operan en el área. El Dr. Eduardo Pucci piensa que esta opción se trunca en la práctica, ya que Argentina no negociaría dichos acuerdos con Inglaterra, ni con los Estados que pescan con licencias de las islas. Otro abogado coincidió en que Argentina no negociará acuerdos bilaterales con estos países, salvo que dejasen de pescar con licencias otorgadas por el Gobierno de las islas.
48. Los acuerdos bilaterales presentan dificultades adicionales. Según el Dr. Pucci, primero, no garantizan que el país con el que se está negociando vaya a cumplir. Segundo, complica la necesidad de control. Porque al hacer un convenio bilateral con cada uno, habría diez grupos de medidas aplicables a cada parte, y quizás incluso con el que no negoció todavía no cumple con ninguna. Considera que, para que sea lógico, habría que negociar bilateralmente con todos simultáneamente, y aplicar a todos un mismo criterio. Porque, además, *“suponiendo que determino la captura máxima permisible en el área, y lo negocio con China, mañana, si distribuyo cuotas con China, cuando llegue a Taiwán no tengo para distribuir”*, añadió Pucci. Entonces, *“tendría que calcular una reducción global para que alcance para todos, porque no podría discriminar entre las partes, dado que la alta mar es libre”*, concluyó. Considera que la instrumentación sería muy compleja para lograr un orden global aceptable y resultaría siempre fuertemente oneroso para el Estado costero que debe controlar su cumplimiento y las conductas de cada parte con sus propios medios de patrullaje e inspección.
49. Pucci fue consultado respecto a si, dadas las dificultades previstas para incluir en un acuerdo a Argentina, e Inglaterra y los Estados del pabellón cuyos buques pescan con licencias de las Islas Malvinas acaso se podría realizar un acuerdo subregional entre los Estados costeros sudamericanos (Argentina, Brasil y Uruguay). En su opinión, dentro del marco de una cooperación subregional es posible adoptar medidas de cooperación para la pesca sustentable y la conservación sobre la base de la información científica disponible y sin necesidad de otras investigaciones detalladas de cada especie, las que igualmente deben realizarse en forma continua y periódica, de manera de monitorear el comportamiento de los recursos y del sistema ecológico.
50. Una cuarta y última alternativa para abordar el riesgo al agotamiento de las poblaciones de especies no reglamentadas, aunque específicamente para las de calamar pero a nivel global, es la planteada por Arkhipkin *et al.* (2022). Consiste en la creación de un foro consultivo multinacional para supervisar las poblaciones de cefalópodos, coordinar la evaluación de sus dinámicas y proporcionar recomendaciones de gestión para sus pesquerías. Este grupo consultivo de



expertos ayudaría a las naciones pesqueras a lograr la sostenibilidad de los recursos transzonales de calamar. Dependiendo de los avances, podría asesorar para reforzar las organizaciones existentes o para crear una organización de ordenación pesquera para la evaluación y la gestión coordinada de las poblaciones de calamares.

51. Es posible que existan otras vías de acción, además de las analizadas anteriormente, para avanzar hacia la conservación de los recursos. Así no las hubiese, o ninguna fuera totalmente satisfactoria ni fácil de negociar, la inacción ha dejado de ser una opción. Por lo tanto, cuando este verano nos indigne la presencia masiva en aumento de la flota extranjera en la Milla 201, no olvidemos la cuota parte de responsabilidad individual que nos corresponde y canalicemos esa indignación involucrándonos en discusiones de políticas para adoptar medidas que permitan enfrentar la sobreexplotación de las especies transzonales en alta mar. Las discusiones de políticas no son privativas de los gobernantes. Involucrarse en ellas es un derecho y una obligación de los afectados, los expertos y la ciudadanía en general. Hacerlo será de gran ayuda para que se promuevan medidas eficaces a fin de combatir la pesca ilegal y la no reglamentada, y la severa amenaza ambiental que implican.



WWW.ITFGLOBAL.ORG

JUSTICIA MUNDIAL PARA EL PERSONAL PESQUERO.

**FEDERACIÓN
INTERNACIONAL
DE LOS TRABAJADORES
DEL TRANSPORTE**

**49-60 Borough Road
Londres SE1 1DR
+44 (0)20 7403 2733**