



ISSN 2314-2251

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

**Instituto de Derecho Ambiental
y de los Recursos Naturales**

CUADERNO DE DERECHO AMBIENTAL

CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL ALTA MAR

**DEDICADO A LA MEMORIA DE
MARÍA INÉS DEL CARMEN ORTIZ DE GALLARDO**



Número XV

**CUADERNO DE
DERECHO AMBIENTAL**

CONSERVACIÓN Y
USO SOSTENIBLE DEL
ALTA MAR

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL
Y DE LOS RECURSOS NATURALES

CUADERNO DE DERECHO AMBIENTAL

Número XV

**CONSERVACIÓN Y
USO SOSTENIBLE DEL ALTA MAR**

**DEDICADO A LA MEMORIA DE
MARÍA INÉS DEL CARMEN ORTIZ DE GALLARDO**

ISSN 2314-2251

Córdoba - Argentina
2023

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS Copyright © 2024 Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba Artigas 74 - 5000 Córdoba (República Argentina) www.acaderc.org.ar

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Las posturas doctrinarias expresadas en los artículos aquí incluidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan los puntos de vista de la Editorial, la Institución, el Director, ni del Comité Editorial.

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS
SOCIALES DE CÓRDOBA**

AUTORIDADES

ARMANDO S. ANDRUET (H)
Presidente

MARCELA ASPELL
Vicepresidente

JUAN MANUEL APARICIO
Secretario

MANUEL CORNET
Tesorero

JUAN CARLOS PALMERO
Director de Publicaciones

EFRAÍN H. RICHARD
Revisor de cuentas

**INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL Y
DE LOS RECURSOS NATURALES**

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT
Directora

MARÍA ALEJANDRA STICCA
Secretaria

COMITÉ EDITORIAL CONSEJO ACADÉMICO

RICARDO ALONSO
(Universidad Complutense de Madrid-España)

LILIAN DEL CASTILLO DE LABORDE
(Universidad Nacional de Buenos Aires-Argentina)

CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ
(Universidad Rey Juan Carlos de Madrid-España)

MARÍA TERESA INFANTE
(Universidad de Chile-Chile)

JOSÉ JUSTE RUIZ
(Universidad de Valencia-España)

MIEMBRO HONORARIO

Ernesto J. Rey Caro

MIEMBROS TITULARES DEL INSTITUO

Carmen Del Valle ARÉVALO

Rafael CONSIGLI

Lorena Eva DASENCHICH

Cristina del CAMPO

Susana Beatriz GALVÁN

Marta Susana JULIÁ

Alicia MORALES LAMBERTI

Emma MINI

María Inés ORTIZ

Irma PASTOR

María Cristina RODRÍGUEZ

Gloria ROSENBERG

Graciela Rosa SALAS

Marta Susana SARTORI

María Alejandra STICCA

María Ofelia ZAMZEM

MIEMBROS CORRESPONDIENTES

Néstor CAFFERATTA (Buenos Aires-Argentina)

José Alberto ESAIN (Mar del Plata-Argentina)

Aldo GUARINO ARIAS (San Rafael-Argentina)

José JUSTE RUIZ (Valencia-España)

Hugo LLANOS MANSILLA (Santiago-Chile)

Liber MARTIN (Mendoza-Argentina)

Mario PEÑA CHACÓN (San José-Costa Rica)

Manuel PÉREZ GONZÁLEZ (Madrid-España)

María Teresa PONTE IGLESIAS (Santiago de Compostela-España)

Daniel SABSAY (Buenos Aires-Argentina)

Gianfranco TAMBURELLI (Roma-Italia)

Budislav VUKAS (Zagreb-Croacia)

PRESENTACIÓN

PRESENTATION

Este número del Cuaderno del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, correspondiente al décimo quinto año de labores del Instituto tiene un diseño especial, ya que está dividido en dos partes. Una, dedicada a homenajear a una excepcionalmente valiosa miembro del Instituto, que tuvimos el infortunio de perder por fallecimiento (María Inés del Carmen Ortiz de Gallardo), y otra dedicada a presentar las contribuciones sobre el tema central de trabajo del año elegido por los Miembros y colaboradores institucionales del Instituto, el que este año recayó en la conservación y desarrollo sustentable de los mares y océanos, en particular el alta mar. Ello ha respondido a que en 2023 se adoptó en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) un tratado (“Acuerdo”) sobre uso y conservación de la biodiversidad marina fuera de la jurisdicción nacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, novedad que en el Derecho del Mar hacía décadas que no sucedía.

El acuerdo sobre el alta mar adoptado por la ONU el 19 de julio de 2023 busca proteger la biodiversidad marina en aguas internacionales. A junio de 2024 lo han suscripto 90 Estados, manteniéndose abierto a la firma en Nueva York hasta el 20 de septiembre de 2025. Solo ha sido ratificado por 7 Estados: Chile, Palau, Seychelles, Belize, Mauricio, Micronesia y Mónaco. Entrará en vigor 120 días después del depósito de la ratificación, aprobación, aceptación o adhesión del Acuerdo por 60 Estados.

La *Iniciativa Azul de Mónaco* de marzo de 2024 es una de las plataformas mundiales en las que expertos oceanógrafos y ambientalistas debaten sobre cómo aplicar el Acuerdo una vez que entre en vigor. Si estuviera

en condiciones de entrar en vigor, pero conformado sólo por Estados de escasa capacidad material para llevar adelante los objetivos del Acuerdo, podría suceder lo mismo que en 1994 con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, que requirió la adopción de un nuevo tratado -cediendo importantes objetivos- para evitar el fracaso de muchos años de negociación y salvar posibles logros a través de la aceptación de nuevas cláusulas compensadoras de los intereses de los más desarrollados.

El alta mar es relevante para la vida en los mares costeros, *i.a.* para la salud de los arrecifes de coral, para las poblaciones de peces y las comunidades pesqueras, de allí que algunos trabajos incluidos en este Cuaderno tratan el tema de los mares costeros y sus recursos.

A más de la publicación del Cuaderno, se llevó a cabo -como todos los años- una Jornada de *feed back* con la co-organización de la Secretaría de Extensión y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, el Instituto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración, el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (ambos Institutos de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba), el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI-sección Córdoba) y el Instituto Argentino-Chileno de Cultura (filial Córdoba). El tema elegido ha sido considerado de gran relevancia para el medio ambiente, en particular para el desarrollo sostenible en su dimensión ambiental, económica y social, a más de considerar en sus bases las vías de contención del cambio climático.

Presentamos las distintas colaboraciones en este Cuaderno yendo de los aspectos generales del tópico seleccionado a lo especial. Incluimos solo algunos resultados de la labor del año desarrollada en las sesiones del Instituto atento a las limitaciones que impone una publicación de este tipo. Algunos aportes revisten el carácter de artículos, mientras otros son breves comunicaciones.

Además, reforzando la apertura del Instituto hacia la sociedad, se convocó -como todos los años- un concurso de monografías sobre “*Salud y uso sostenible de los mares y océanos*”. El Jurado, tras examinar las monografías recibidas de conformidad a la convocatoria, adjudicó Primer Premio al trabajo presentado bajo el seudónimo “Henry Walton Jones, Jr.”, titulado *Salud y uso sostenible de los mares y océanos. La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*

al debate de sobre la salud humana y el uso sostenible de los mares y océanos, correspondiente al Dr. Leopoldo M. A. Godio, incluyéndose su aportación en esta publicación.

Zlata Drnas de Clément



MARÍA INÉS DEL CARMEN
ORTIZ DE GALLARDO

SECCIÓN HOMENAJE A LA PROFESORA MIEMBRO DEL INSTITUTO MARÍA INÉS DEL CARMEN ORTIZ DE GALLARDO

*TRIBUTE SECTION TO THE PROFESSOR MEMBER OF THE INSTI-
TUTE MARÍA INÉS DEL CARMEN ORTIZ DE GALLARDO*

Introducción

El 3 de abril de 2024 a las 18 horas, en sede de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, su Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (IDARN) llevó a cabo un Acto en Homenaje a María Inés del Carmen Ortiz de Gallardo, miembro del referido Instituto, nacida en Córdoba Capital-Argentina el 22 de septiembre de 1965 y fallecida el 25 de noviembre de 2023 en la misma ciudad.

El acto consistió en breves palabras introductorias de la Directora del Instituto, Zlata Drnas de Clément, lectura del *curriculum vitae* de la homenajeadada en sus principales esbozos por el Dr. Christian G. Sommer¹, quien además expresó palabras de recordación en su carácter de secretario de redacción de los Cuadernos de Derecho Público del Instituto de Derecho Público Fray Mamerto Esquiú de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Córdoba que dirigiera la homena-

¹ Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Titular de Derecho Internacional Público en las Facultades de Derecho de las Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Católica de Córdoba. Miembro y Secretario del Instituto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Internacional Público de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

jeada. Seguidamente la Mgr. Rocío María Azar² expresó su sentir ante la pérdida de la Jueza de Cámara que tan afectuosamente le hizo compartir la relación laboral. La Prof. Irma Pastor³, desde su rol de compañera en la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y amiga entrañable, refirió sus recuerdos teñidos de honda pena. La Dra. Zlata Drnas de Clément⁴ se refirió a la participación de la recordada Miembro del Instituto y la pérdida que significa para el equipo de trabajo su partida. El esposo de la homenajead, Abogado Miguel Ángel Gallardo, quien estuviera presente con sus dos hijos, recordó los años compartidos con María Inés y la profunda estela de presencia que ha dejado en su familia. El acto concluyó con la entrega de un Diploma a la familia en recordatorio del homenaje.

² Abogada egresada de la Universidad Nacional de Córdoba, perteneciente al Cuadro de Honor, promoción 2016. Magister en Derecho Administrativo por la misma universidad, promoción 2023. Meritoria en el Poder Judicial de la Provincia de Córdoba por concurso, actualmente se desempeña en la Cámara Contencioso Administrativa de 2da. Nominación de la ciudad de Córdoba. Ex becaria del Programa de Intercambio Escala Estudiantil de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), cursando una instancia académica en la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil.

³ Abogada y Especialista en Derecho Público, ambas titulaciones por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad nacional de Córdoba (FDSCUNC). Docente Investigadora. Profesora Titular por concurso de la cátedra de Derecho Administrativo del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Chilecito-La Rioja. Profesora Adjunta de las cátedras de Der. Administrativo y Derecho Procesal Administrativo de la FD-UNC. Profesora invitada de la Carrera de Postgrado de Especialización en Derecho Público y de Especialización en Derecho Procesal UNC y de la Maestría en Derecho Procesal de la Universidad Nacional de La Rioja. Directora del Instituto de Derecho Público de la FD-UNC. Miembro Titular del Instituto de Derecho Ambiental y los Recursos Naturales, de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

⁴ Abogada y Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Católica de Córdoba. Directora del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Curriculum vitae abreviado de María Inés del Carmen Ortiz

TÍTULOS

- *ABOGADA*, egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Universidad Nacional de Córdoba el día 16-12-1991 con un Promedio General de Calificaciones: Distinguido 8,17.
- *ESPECIALISTA EN DERECHO PÚBLICO*, Carrera de Especialización acreditada ante CO.N.E.A.U., habiendo obtenido en el cursado de las asignaturas en una carga horaria de quinientas noventa y seis (596) horas de duración el Promedio General de Calificaciones de 9,30 puntos. Su Tesina se tituló “*La tutela cautelar como garantía de efectividad del proceso contencioso – administrativo*” presentada para su evaluación por el Tribunal el día 22 de abril de 2002 y la defensa oral se realizó en la audiencia pública del día 29 de abril de 2004. Su trabajo final mereció por unanimidad la calificación diez puntos (10) –sobresaliente, recomendando su publicación.
- *ESPECIALISTA EN ENTORNOS VIRTUALES DE APRENDIZAJE*, Carrera de Postgrado acreditada y dictada por el Instituto de Formación Docente de Virtual Educa, el Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), dependiente de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEA), organismo de cooperación intergubernamental del que es miembro la República Argentina, con homologación por la Universidad de Panamá., habiendo aprobado la carrera de 500 horas acreditadas en 2012 con un promedio general de 9 puntos.
- *DIPLOMADA EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL*. Carrera cursada en la Escuela de Posgrado de la Universidad Siglo 21 durante el año académico 2005, con certificado expedido en 2006.

CURSOS DE POSTGRADO

- *CURSO DE POSTGRADO EN DERECHO CONSTITUCIONAL*, en la *UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, ESPAÑA*, en el marco de los Cursos Extraordinarios del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, desarrollado en 1998 con 60 horas presenciales y examen final.

- *SENIOR EN GESTIÓN EN EL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES*, carrera cursada en 2002 con diploma otorgado en 2003 por la Fundación de Graduados de la Universidad Nacional de Córdoba.

Ha estado cursando su *DOCTORADO EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES* en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

DOCENCIA

- *Profesora de Derecho Procesal Administrativo* en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba.
- *Profesora Titular por concurso de Derecho Administrativo* en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Córdoba.
- *Coordinadora de la Cátedra de Derecho Administrativo y Público con legislación impositiva argentina* de la Carrera de Contador Público de la Facultad de Ciencias de la Administración del Instituto Universitario Aeronáutico, Universidad de la Fuerza Aérea Argentina.
- *Coordinadora de la Cátedra de Derecho Administrativo y Público con legislación impositiva argentina* de la Carrera de Licenciatura en Administración de la Facultad de Ciencias de la Administración del Instituto Universitario Aeronáutico, Universidad de la Fuerza Aérea Argentina.
- Profesora titular e invitada en numerosas carreras de grado y postgrado en distintos ámbitos universitarios.

GESTIÓN

- *Miembro Titular del INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL Y LOS RECURSOS NATURALES* de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- *Miembro del CONSEJO DE ACADÉMICO DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN RICARDO C. NÚÑEZ DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.*
- *Directora de la SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA MAGISTRATURA DE LA*

ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.

- *Directora del INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO FRAY MAMERTO ESQUIÚ DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA (UCC).*
- *Directora de la REVISTA DE DERECHO PÚBLICO DEL INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO FRAY MAMERTO ESQUIÚ DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA (UCC)*⁵.
- *Miembro del CONSEJO DE PROFESORES* de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Córdoba.
- *Secretaria Técnica* de la Carrera de Postgrado de *ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PÚBLICO*, a cargo de la Secretaría de Postgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Coordinadora, organizadora, expositora, panelista en más de 100 cursos, talleres, jornadas, seminarios, congresos en distintos ámbitos universitarios.

INVESTIGACIÓN

Desarrolló numerosas actividades de investigación jurídica acreditadas en calidad de coordinadora, investigadora, evaluadora externa y otros roles. Entre los tópicos que desarrolló se cuentan: “La prueba en el proceso ambiental”, “La sentencia ambiental”, “Ejecución de sentencia ambiental”, “La tutela judicial efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba-1987/2009”, etc.

⁵ A fines de 2023, la Revista publicó su décimo volumen, habiendo la Profesora Ortiz expresado las palabras preliminares de la misma. Esa edición tiene la emotiva carga de haber visto la luz póstumamente, el 12 de diciembre de 2023.

FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Se destacó en la formación de numerosos ayudantes alumnos, en la dirección de numerosos trabajos finales de carreras de grado, ha integrado tribunales evaluadores de trabajos finales de carreras de grado y postgrado, ha sido consejera de numerosas tesinas y tesis.

JUDICATURA

Ha sido hasta su fallecimiento *VOCAL DE CÁMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE 2DA. NOM. DEL PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA*, siendo reconocido el rol de sus pronunciamientos en materia de Derechos Humanos y Derecho Ambiental.

Palabras de Christian G. Sommer

Estas sentidas palabras en un merecido homenaje a la querida Prof. María Inés Ortiz de Gallardo, nos permiten evocar su actuación en ámbitos comunes que compartimos, como es la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Córdoba (FDCC-UCC).

Tuve la oportunidad de mantener una estrecha relación con María Inés, en distintas etapas y actividades, en todas ellas siempre demostró un gran aprecio y dedicación por las tareas que desempeñara.

Como profesora de derecho público y administrativo siempre supo transmitir a sus alumnos y miembros de las cátedras, su certero conocimiento jurídico, pero a la vez su cariñoso modo de trato a los demás. Ello le permitió cosechar numerosos alumnos que luego continuaban en las actividades de la cátedra como ayudantes o como adscriptos, de los cuales algunos posteriormente la acompañaron en el dictado de la materia.

Ese don especial como docente y persona al servicio de los demás, lo pudo exponer también en el contexto de la pandemia de COVID 19. Junto a un grupo de docentes y funcionarios de la Facultad, dedicamos los primeros meses del dictado de clases *on line*, a colaborar con docentes y alumnos en adaptarse a herramientas de educación a distancia para brindar el continuo dictado de clases. Fueron incontables horas en la semana.

A la vez, en tiempos que estuve a cargo de la Secretaria de Posgrado e Investigación de la Facultad de Derecho UCC, pude corroborar

nuevamente esa dedicación de la Profesora Ortiz, en contextos de compartir trabajo colaborativo en el Consejo de Profesores de la Facultad. En las diversas reuniones y trabajos de cambios de planes de estudios o proyectos de nuevas iniciativas en la Facultad, María Inés nos brindaba siempre sus opiniones muy acertadas y con ese tono de voz que transmitía certeza, pero a la vez dulzura.

Mis últimas actividades con ella, estuvieron de la mano de la gestión del Instituto de Derecho Público de la Facultad y sobre todo mi colaboración en la edición del Cuaderno de Derecho Público, donde ella había asumido el compromiso de Dirección años atrás. Fueron tres años donde se me permitió reafirmar el don de María Inés como una mujer y profesional en todos los sentidos. Ya semanas antes de su partida, tuvo la generosidad de poder escribir las palabras iniciales de la última edición del Cuaderno que estaba en espera de ser publicado desde hacía un tiempo por su delicado estado de salud.

Con María Inés se fue una gran docente, investigadora y jurista, pero quedan sus enseñanzas y el afecto que no solo lo proyectaba en el seno de su familia, sino a su “otra” familia que fue la Universidad.

Palabras de Rocío María Azar

En el marco del acto homenaje a la memoria de la Dra. María Inés Ortiz de Gallardo -gran maestra y mentora para mucho de nosotros- para mi exposición elegí un fallo dictado por la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación de la ciudad de Córdoba, en el cual la Dra. María Inés Ortiz de Gallardo emitió el primer voto, en la causa “M., J. V. c/ Municipalidad de Alta Gracia – Plena Jurisdicción – Expte. N° 6679552” (Sentencia N° 49 de fecha 06/09/2022).

I. Introducción

En esta resolución la Cámara ordenó la reincorporación de un agente municipal que había sido dado de baja. El municipio, al disponer la cesantía, consideró que el Sr. M., J. V. había incurrido en una prohibición legal, al patrocinar a litigantes en contra de su propia empleadora, es decir, contra la administración pública municipal.

Considero de gran relevancia el análisis de este precedente judicial ya que en el mismo el Tribunal declara la ilegitimidad del acto que dispuso la cesantía del agente, no por la falta de participación de este en el hecho imputado por la Administración -el hecho no ha sido desvirtuado por prueba en contrario en la etapa probatoria-, sino porque en la tramitación del sumario disciplinario no se había garantizado el debido proceso legal, vulnerando así el derecho de defensa del agente.

Por otro lado, el Tribunal pone especial énfasis en la situación de vulnerabilidad que ostentaba el agente, y la tutela preferente que se debe garantizar a las personas que se encuentran en situación de discapacidad física o mental.

II. Hechos. Decisión del tribunal. La *ratio decidendi*

En esta causa el actor -empleado administrativo dependiente del Área de la Secretaría General y de Medio Ambiente de la Municipalidad de Alta Gracia- interpuso demanda de plena jurisdicción en contra del municipio, con el objeto que se declare la nulidad absoluta del Decreto N° 1262/2017 -que dispuso su cesantía- y del Decreto N° 1726/2017 -que rechazó el recurso de reconsideración interpuesto en sede administrativa-; y solicitó la reincorporación a sus funciones junto al pago de los salarios caídos por el período acaecido entre la cesación del servicio por causas ilegítimas y su reincorporación efectiva.

Requirió, además, el reconocimiento de la antigüedad laboral y el pago de los aportes previsionales por todo el lapso comprendido entre la cesantía y su efectiva reincorporación, todo ello con los intereses respectivos. Finalmente solicitó se condene a la demandada al pago del daño patrimonial y extra patrimonial.

Por su parte, el municipio demandado no evacuó el traslado para contestar la demanda, por lo que se dio por decaído el derecho dejado de usar; no obstante, en la oportunidad de presentar su alegato, solicitó el rechazo de la demanda impetrada, con costas a la actora.

La Cámara Contencioso Administrativa de 2da. Nominación de la ciudad de Córdoba, en su decisorio⁶, hizo lugar a la acción de plena jurisdicción interpuesta, y declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas por el accionante, las cuales ordenaron su cesantía como agente municipal.

Al mismo tiempo, la Cámara ordenó que se dicte un nuevo acto administrativo que haga efectiva la reincorporación del agente, en idéntico cargo y jerarquía al que ostentaba antes de disponerse su baja.

La resolución judicial destacó que el actuar de la Administración no respetó *“el conjunto de los requisitos mínimos impuestos por la doctrina de la Corte IDH, de la CSJN y del Tribunal Superior de Justicia como garantía del debido proceso adjetivo ‘previo’ a la aplicación de una sanción, garantía que se encuentra expresamente prevista en la Ordenanza N° 2147”*.

Enfatizan las camaristas que *“(…) para la sustanciación del sumario la Administración no reparó en las razones de salud, que sí consideró para postergar la notificación de la cesantía, de lo que se concluye que el sumario fue sustanciado en vigencia de una carpeta médica fundada en razones de salud mental”*.

El fallo también ordenó reconocer el derecho subjetivo de antigüedad en el servicio del demandante, más el pago en concepto de contribuciones patronales y aportes personales.

Asimismo, el Tribunal estableció que el municipio debe resarcir al agente por el daño patrimonial causado con una indemnización y aclaró que esta tarea “no es a título de contraprestación por servicios no cumplidos”, cuya determinación fue diferida a la fase de ejecución de sentencia.

Por último, desestimó el rubro daño moral pretendido por falta de una relación de causalidad adecuada atribuible al exclusivo obrar administrativo, pues como ha quedado delimitado en el decisorio, la declaración de ilegitimidad del acto administrativo impugnado se deriva de la vulneración al principio del debido proceso adjetivo, y no por la falta de participación del actor en el hecho imputado. Sin embargo, ordenó la in-

⁶ Cabe aclarar que este pronunciamiento no se encuentra firme, atento el recurso de casación interpuesto por la parte demandada, el que a la fecha se encuentra pendiente de resolución.

corporación de una copia certificada de la sentencia definitiva y del acto administrativo dictado en consecuencia al legajo personal del empleado.

III. Análisis del autor

De la lectura y análisis del fallo traído a estudio surge palmario que el fundamento principal dado por el Tribunal, a los fines de declarar la nulidad de acto administrativo que ordenó la cesantía del agente municipal, es la violación por parte de la Administración de la garantía del debido proceso legal y más específicamente del debido proceso “previo”, al llevar adelante un procedimiento disciplinario en el cual el afectado se vio imposibilitado de ejercer su derecho de defensa.

A su vez, cabe destacar que la doctrina que surge de este resolutorio sigue la línea jurisprudencial de los máximos tribunales internacionales, nacionales y locales, con relación al conjunto de garantías mínimas que debe asegurarse en todo procedimiento -administrativo y judicial-, más aún cuando está presente la potestad disciplinaria de la Administración, a los fines que el afectado pueda ejercer en forma efectiva su derecho de defensa en juicio (Corte IDH, “Caso Baena Ricardo y otros”, sentencia de 2 de febrero de 2001; CSJN, “Castro Veneroso, Oscar Juan”, Fallos: 324:3593; TSJ, “Moscovich, Fabián Darío”, Sent. 68/2006; entre otros).

Sin embargo, a mi criterio, el punto neurálgico del argumento del Tribunal radica en que la Administración, al momento de la tramitación del procedimiento sumarial, no tuvo presente la situación de vulnerabilidad que ostentaba el agente, y la tutela preferente que se debe garantizar a las personas que se encuentran en situación de discapacidad física o mental, siendo este último el caso de autos (conforme las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”⁷).

Fue la propia Administración la que autorizó la carpeta médica del agente por razones de salud mental, al estar cursando un cuadro depresivo grave, por lo que la tramitación del sumario en estas condiciones vulne-

⁷ Aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que ha tenido lugar en Brasilia durante los días 4 a 6 de marzo de 2008.

ra el conjunto de garantías mínimas que se debe garantizar en cualquier clase de procedimiento; por lo contrario, la situación de salud del agente incidía en las reales posibilidades de ejercer su defensa.

El análisis holístico del ordenamiento jurídico realizado por el Tribunal en este precedente, a su vez, es coincidente con la doctrina judicial más reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El 22 de junio de 2022 la mentada Corte dictó sentencia en el Caso “Guevara Díaz vs. Costa Rica”, mediante la cual declaró la responsabilidad internacional del Estado de Costa Rica por la violación a los derechos a la igualdad ante la ley, al trabajo, a las garantías judiciales y a la protección judicial, y el incumplimiento de la prohibición de discriminación. En particular, el alto Tribunal concluyó que el Sr. Guevara no fue seleccionado en un concurso público por razón de su discapacidad intelectual, lo que también derivó en el cese de su relación laboral en el Ministerio en el cual ejercía sus funciones.

Al analizar el caso, la Corte sostuvo que existe una obligación reforzada para los Estados de respetar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el ámbito público. Esta obligación se traduce, en primer lugar, en la prohibición de realizar cualquier acto de discriminación por motivos de discapacidad relativas al goce de sus derechos laborales, en particular respecto a la selección y contratación en el empleo, así como en la permanencia en el puesto o ascenso, y en las condiciones laborales; y, en segundo lugar, derivado del mandato de igualdad real o material, en la obligación de adoptar medidas positivas de inclusión laboral de las personas con discapacidad, las cuales deben dirigirse a remover progresivamente las barreras que impiden el pleno ejercicio de sus derechos laborales⁸.

IV. Conclusiones

Así vemos como en este fallo el Tribunal no se limita a efectuar un mero control de legalidad del acto administrativo, consistente en la obser-

⁸ El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_453_esp.pdf

vancia de los elementos clásicos prescriptos por la Ley de Procedimientos Administrativos⁹ (competencia, causa, objeto, procedimientos, motivación, finalidad y forma), sino que va más allá realizando un efectivo control de juridicidad del acto.

Analiza el ordenamiento jurídico en forma integral, donde los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, que forman parte de nuestro texto constitucional desde la reforma del año 1994¹⁰, cumplen un rol esencial en la protección real y efectiva de los derechos.

La reforma constitucional del año 1994, con la incorporación de los Tratados Internacionales a su texto, ha venido a reforzar lo que tradicionalmente reconocíamos como debido proceso, colocándonos ante un nuevo paradigma conformado principalmente por la protección de los derechos humanos.

En este nuevo contexto es evidente la potenciación de la función del juez como creador del derecho y no como un aplicador mecánico de la ley a través del proceso de subsunción. Es así como este está obligado no sólo a realizar un estudio contextualizado de cada caso que ingresa a sus estrados, sino también a efectuar una interpretación holística de la normativa adjetiva, coherente y sistemática con todo el ordenamiento jurídico, que armonice con las exigencias constitucionales y convencionales, donde los principios del derecho juegan un rol preponderante.

En este marco se potencian los sistemas de protección de las personas, cuyo eje principal lo constituye el principio de dignidad humana, del cual se deriva una serie de principios y subprincipios a resguardar en todo procedimiento judicial.

A su vez, en este escenario, adquiere especial relevancia la tutela de los derechos de los sectores en condiciones de vulnerabilidad. Tanta importancia asume progresivamente la reducción de las desigualdades que, a nivel global, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU, el objetivo 10 tiene entre sus metas: *“10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. 10.3 Ga-*

⁹ Art. 7 y 8 de la Ley N° 19549.

¹⁰ Con la incorporación del art. 75 inc. 22.

rantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto". De este modo, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconocen que el desarrollo solo se puede lograr si incluye a estos sectores, considerados vulnerables, y que el servicio de justicia debe adecuarse a los cambios sociales, con una visión inclusiva orientada hacia la eliminación de las desigualdades que experimentan estos grupos.

Todo ello me permite sostener la relevancia de la resolución traída a estudio, al efectuar el Tribunal una interpretación integral del ordenamiento jurídico vigente, armónica a las directrices axiológicas y hermenéuticas desarrolladas por la doctrina y jurisprudencia nacional e internacional en materia de derechos humanos, haciendo operativos derechos fundamentales del Estado Constitucional de Derecho, a saber: derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva, debido proceso legal, derecho de defensa, derecho a un proceso justo y equitativo, entre otros; siendo estos condición necesaria para el ejercicio y vigencia de otros derechos considerados fundamentales, como ser, en el caso bajo análisis, el derecho al trabajo.

De nada sirve un buen catálogo de derechos si en la práctica no se instrumentan las herramientas necesarias para garantizar su efectiva tutela.

Unas palabras para nuestra querida María Inés

Nos queda tanto de vos...

Tu empuje diario,

Tu fortaleza,

Fuiste un motor para todos los que tuvimos la dicha de conocerte.

El amor que le ponías al trabajo,

Tu amor por la justicia,

Como olvidar tus palabras el día que entre a la Cámara, me dijiste: "Rocío, nunca te olvides que detrás de esto (sostenías un expediente) hay una persona que sufre".

Tu humanidad,

Tu generosidad,

*Tu simpleza,
El amor por tu familia,
Como te brillaban los ojos cuando hablabas de tus tres varones.*

*Te fuiste querida Inés,
Pero cuánto nos dejaste.*

*Eras hogar en el trabajo,
Eras hogar en la academia,
Eras hogar para todos.*

Fuiste una magistrada excepcional, pero por sobre todo una persona excepcional.

*Íntegra, generosa, siempre dispuesta a enseñar y aprender.
Te voy a honrar siempre, con todo lo que me enseñaste, pero por sobre todo con tus valores que tiñeron toda tu acción.
Y parafraseándote: “Millones de gracias” mi querida maestra.*

Palabra de Irma Pastor

El 25 de Noviembre falleció en la ciudad de Córdoba María Inés Ortiz de Gallardo.

Se desempeñó como docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba desde 2002, con compromiso académico excelente y gran vocación, y espíritu de entrega, honor y servicio en las Cátedras de Derecho Administrativo y de Derecho Procesal Administrativo como Profesora. Fue también egresada, Secretaria y Coordinadora de la Carrera de Especialista en Derecho Público de la Facultad.

María Inés ha sido una profesora que ha dejado sus huellas entre los estudiantes y profesores, en la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Católica, el IUA-UNDEF, en el Grado y en el Posgrado.

Asimismo fue Tribunal Electoral para la elección de Decano y Vice-decano de la Facultad de Derecho y de la elección de Rector y Vicerrector de la UNC.

En la Universidad Católica fue Profesora Titular de Derecho Administrativo, Miembro del Consejo de Profesores, Docente Investigadora.

Fue Miembro Titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba.

Fue también miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente.

Fue Profesora en el Instituto Aeronáutico desde 2001.

Fue Juez de Cámara Contencioso Administrativo de Segunda Nominación desde 2014.

Ella fallaba sobre vidas, no sobre contiendas abstractas. Veía personas detrás de cada expediente. Era una trabajadora del Derecho, que siempre buscó la excelencia, el estudio y el trabajo para y por las personas.

Asimismo integró la Asociación de Mujeres Juezas.

Su figura trascendió hasta los ámbitos Internacionales.

Su sabiduría, su fortaleza y su generosidad hacen de ella un ejemplo para todos nosotros.

Como amiga, la mejor

La extrañaremos mucho. Te extrañaré.

Palabras de Zlata Drnas de Clément

El IDARN ha organizado este acto homenaje en el que los miembros no sólo deseamos expresar el profundo pesar que sentimos ante la falta física de María Inés, sino revivir, reencender la luz y la calidez humana que supo traer a este ámbito académico.

Su presencia siempre ha sido equilibrada, serena, afectuosa. Aun en casos de discrepancia ha sabido sostener su posición con amabilidad, benevolencia, haciendo el esfuerzo de llegar con la mayor dulzura al entendimiento de otros para fundar sus ideas, imagen que prevalece y perdura de su personalidad.

Siempre ha sido muy activa, muy presente, muy colaboradora, dispuesta a brindarse en beneficio del hermoso grupo de estudio que es el IDARN, contribuyendo sensiblemente a la amalgama de sus integrantes.

La dedicación de María Inés al derecho ambiental ha sido una de sus grandes fortalezas jurídicas. Desde el año 2017, en que se incorporó al IDARN junto con la Profesora Irma Pastor de Peirotti, asumió el com-

promiso de hacer aportes vitales ya sean escritos o verbales, lo que fue cumplimentando con creces.

Tal como oímos durante la lectura de su *curriculum vitae* al inicio del este Acto, ha sabido conjugar sus roles de docencia, gestión y judicatura, dirigiéndolas a metas que han confluído y dado unidad a su valioso proyecto de vida (tanto en lo personal como en lo laboral /social).

La dimensión social del derecho administrativo y del derecho ambiental y de los recursos naturales, con el apoyo del Derecho Internacional de los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales, las acciones judiciales que buscan su defensa y su consolidación en una visión de jurisdicción constitucional especializada han sido el eje de sus más valiosos aportes.

La multiplicidad de sus actividades y el celo con las que las llevaba a cabo le impedían escribir tanto cuanto le hubiese gustado. Sin embargo, lo volcado es más que suficiente para perfilar su personalidad en lo humano y en el plano del derecho como visión personal del deber ser en el mundo.

Tal como lo expresara en uno de sus trabajos recientes la evolución hermenéutica del derecho y la influencia de la doctrina del principialismo han sido motores de desarrollo jurídico en pos de un ambiente más sano y justo socialmente.

A partir de la doctrina que desarrolla la dimensión social del derecho administrativo, la exigibilidad inmediata y la justiciabilidad plena, directa y autónoma de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales, ha analizado la modificación de la regla de la competencia material de la jurisdicción contencioso administrativa de la Provincia de Córdoba, cuya transformación la ha convertido en una jurisdicción constitucional especializada y concentrada en acciones de amparo contra la Administración Pública, para el control judicial de la razonabilidad, la proporcionalidad y la juridicidad de las políticas públicas frente a lesiones a los derechos humanos. En particular, ha indagado sobre la relación que media entre los recursos judiciales disponibles, diseñados por ley, las medidas cautelares y sus efectos útiles en cuanto a la garantía de la tutela judicial efectiva de los derechos humanos y, en particular, de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales en la jurisdicción contencioso administrativa.

El artículo publicado en 2018 en el Cuaderno del IDARN ha analizado comparativamente el sistema europeo de derechos humanos y el sistema interamericano de derechos humanos, como así también la doctrina elaborada por los órganos de aplicación del Convenio europeo sobre derechos humanos y el protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Protocolo de San Salvador-, en particular la Opinión consultiva OC 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha estudiado la relación que se da entre la existencia -o no- de una norma expresa que reconozca el derecho humano al ambiente sano y equilibrado, y la tutela judicial efectiva del ambiente. María Inés ha considerado que los enfoques antropocentrista y el biocentrista de la tutela del ambiente, confluyen en distintos instrumentos jurídicos que protegen el medio ambiente, percibiendo al medioambiente no solamente como un derecho de las personas, sino también -en sí mismo- como un nuevo sujeto de derechos.

En el artículo bajo comentario, incursionó junto a la Prof. Pastor de Peirotti (amiga y referente académica de María Inés) en la determinación de los principios ambientales, en la tutela judicial efectiva del ambiente, en los casos de contaminación industrial, acústica, y de otras fuentes y tipos, siempre mostrando la preocupación central: las obligaciones concretas que los Estados deben cumplir en materia de protección del medio ambiente para respetar y garantizar los derechos humanos.

Con entusiasmo, alimentó grandes expectativas en el impacto que había de tener la opinión consultiva OC 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para los futuros casos a resolver, dada la claridad con que presentó y enlazó los compromisos regionales e internacionales, para asegurar el goce efectivo de un derecho humano fundamental al ambiente sano y adecuado y abrió las puertas para reconocer al ambiente como un nuevo sujeto de derecho, y no simplemente como un bien colectivo digno de protección jurídica, o como un derecho humano de las personas. En ese trabajo María Inés citó textualmente una frase de la opinión consultiva de la Corte IDH de 15 de noviembre de 2017 que expresa:

“El derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al me-

dio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”.

María Inés encontró en el IDARN un ámbito ideal, propicio para el desarrollo de sus inquietudes y visualizaciones del Derecho Ambiental, y el IDARN, por su parte encontró en ella, una Miembro excepcional, siempre atenta, siempre lista para descubrir nuevas connotaciones y llevarlas a través de la docencia y la judicatura a la vida práctica, moviendo el motor de renovados enfoques enriquecedores.

Esperamos mantener y hacer fructificar en el IDARN el empeño, la disposición y el espíritu de humanidad que ardían en ella como muestra de reconocimiento a su personalidad y como expresión de afecto al especialísimo ser humano que tuvimos la fortuna de conocer.

Palabras de cierre del esposo de María Inés del Carmen Ortiz, Miguel Angel Gallardo

Conocí a Inés hace 40 años, cuando comenzamos el cursillo de ingreso en la Facultad de Derecho de la UNC, aula 23. Al finalizar el cursillo rendimos el examen de ingreso, fue un viernes 30 de marzo de 1984. El lunes 2 de abril fui a ver las notas y la encontré, estaba contenta y me dijo: “No te veo tan contento a pesar que nos fue bien”. “Lo que pasa -le dije- es que mañana 3 de abril me incorporo a la Marina para hacer el servicio militar”. “No te hagas problema -me dijo- cuando vuelvas vení a verme”. Y la acompañé hasta su casa, ya que vivía a una cuadra y media de la Facultad, en la calle Entre Ríos N° 58. En el trayecto le comenté lo que nos dijeron en el cursillo, que la carrera de abogacía era un abanico de oportunidades, se podía ser abogado independiente, del Estado, asesor, juez o funcionario público, y le pregunté: “¿Vos qué querés ser?”. “Quiero ser jueza”, me dijo. Lo hizo con una convicción tal que no dudé

que lo lograría. A los 18 años Inés tenía una vocación muy marcada y una convicción fuerte, fue así que brilló en la carrera de grado y en 1987 ingresó a Tribunales, primero en Conciliación Laboral por la tarde, cuando todo estaba concentrado en el Edificio de Tribunales I y después pasó a la Relatoría Contenciosa Administrativa del TSJ, donde pudo plasmar su pasión por el Derecho Público. Una vez terminada la carrera de grado, se sumó como adscripta a la Cátedra de Derecho Administrativo. Luego hizo el posgrado en Derecho Público, en donde pronto se notó su presencia y su talento, a tal punto que la Doctora Pastor de Peirotti la convocó a ser parte del equipo de profesores que dictaban la especialidad. Hasta acá he hablado de vocación, de convicción y de pasión por el derecho, pero Inés mostró un gran compromiso también al ser nombrada Relatora del Tribunal Superior a fines de los 90' y luego su pasión se amplió con la docencia, no sólo en la Facultad de Derecho de la UNC, sino también en la Universidad Católica de Córdoba y en el Instituto Aeronáutico. Su vocación estaba intacta y fue mamá y una gran mamá, siempre presente y orgullosa de ser mujer, por eso estaba tan feliz cuando la Doctora Zlata la convocó al Instituto de Derecho Ambiental, porque se sentía identificada con los principios del derecho ambiental. Me solía decir: "El preservar, el proteger, el cuidar el ambiente y la familia me hace sentir madre y mujer plena". No sólo eso, fue una hermana sensacional, compañera incondicional de sus 4 hermanos. Es por ello que quiero agradecer el homenaje a María Inés del Carmen Ortiz, porque su vocación, su convicción, su pasión y compromiso deben ser recordados. Muchas gracias.



Acto de 3 de abril de 2024 en sede de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba - Exposición de la Prof. Irma Pastor



Acto de 3 de abril de 2024 en sede de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba - Exposición del esposo de la homenajead

SECCIÓN II: ARTÍCULOS SOBRE CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL ALTA MAR

SECTION II: ARTICLES ON CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF THE HIGH SEAS

CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DEL ALTA MAR ASPECTOS INTRODUCTORIOS*

CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF BIOLOGICAL DIVERSITY FROM THE HIGH SEA INTRODUCTORY ASPECTS

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT**

Resumen: La preocupación por la conservación y uso sostenible de los recursos biológicos del alta mar se halla presente desde las primeras negociaciones internacionales multilaterales sobre derecho del mar, especialmente, a partir de fines de los años 60, siendo reflejada en la normativa del derecho del mar paulatinamente. En 2023 se adoptó un Acuerdo específico sobre el tema en el ámbito de las Naciones Unidas, si bien, dado su enfoque, encontrará dificultad para entrar en vigor.

* Trabajo recibido el 10 de mayo de 2024 y aprobado para su publicación el 29 del mismo mes y año.

**Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesora Emérita de la UNC. Profesora Emérita de la Universidad Católica de Córdoba. Directora del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Palabras-clave: Alta mar - Recursos biológicos - Conservación - Uso sostenible.

Abstract: The concern for the conservation and sustainable use of the biological resources of the high seas has been present since the first multilateral international negotiations on the law of the sea, especially since the late 1960s, being gradually reflected in the regulations of the law of the sea. In 2023, a specific Agreement on the subject was adopted within the United Nations, although, given its approach, it will encounter difficulty in entering into force.

Keywords: High seas - Biological resources - Conservation - Sustainable use.

Sumario: I. Consideraciones introductorias. II. Sistema jurídico internacional multilateral regulador de los mares y océanos. A. *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982*. B. *Acuerdo Interpretativo de 1994 relativo a la aplicación de la Parte XI de la CNUDM de 1982*. C. *Acuerdo sobre la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios de 1995*. D. *Acuerdo sobre la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de Áreas fuera de la Jurisdicción Nacional de 2023*. III. Reflexiones finales.

I. Consideraciones introductorias

Tal como lo señaláramos en trabajo anterior¹ el 70 % de la superficie terrestre está cubierta de océanos, los que absorben más del 25% del CO² antropogénico. El aumento de las aportaciones de CO² provocadas por el hombre está superando las capacidades de este depósito natural. Una vez disuelto en el agua, buena parte del CO² se convierte en ácido carbónico y hace descender la concentración de los iones hidrógeno (pH=potencial de hidrógeno) hasta niveles con los que algunas especies encuentran dificultades para su supervivencia. Se consideran aguas ácidas las que tienen pH de 7 o menos y alcalinas las que tienen más de 7 en una escala de 10). Mientras vertebrados -como los peces- se adaptan relativamente bien a la reducción del pH del agua, otros con metabolismo más lento, no pueden lograrlo, tal el caso de los corales, equinodermos (estrellas de mar - animales calcáreos), moluscos. En el caso de los corales, la acidificación estaría provocando una débil calcificación,

¹ “Channeling the International Responsibility in the Case of Damage to the Oceans and Seas as de Result of Climate Change”, en FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, Pablo Antonio (Ed.), *New Approaches to the Law of de Sea (In Honor of Ambassador José Antonio de Yurriaga-Barberán)*, Nova Science Publishers, New York, 2017, pp- 165-183.

que unida a la elevación de la temperatura del agua, estaría acabando con ellos en muchos lugares del planeta².

El océano tiene 1.000 veces la capacidad calorífica de los lagos de agua dulce y ríos. Su circulación impulsa el balance térmico global y desempeña un papel primordial en el ciclo global del carbono³.

El aumento de las temperaturas puede afectar directamente el metabolismo, ciclo de vida y el comportamiento de las especies marinas. Para muchas especies, la temperatura es una señal para la reproducción, por lo que los cambios de temperatura pueden afectar la reproducción. Las temperaturas también determinan el número de crías macho y hembra nacidos de las tortugas marinas, así como algunos peces y cefalópodos. El cambio climático podría afectar los cambios de sexo de algunas especies, amenazando la supervivencia de las poblaciones.

Burns⁴ recuerda que los peces son animales ectotérmicos (de sangre fría); por lo tanto, la temperatura del agua es la fuente primaria de impacto ambiental sobre el pez, incluyendo tasas de crecimiento y de madurez, su distribución, los patrones de migración, y la incidencia de enfermedades. El aumento de las temperaturas oceánicas en todo este siglo es probable que tenga impactos negativos sobre las especies poblaciones altamente migratorias y transzonales en muchas regiones, especialmente las que están cerca del borde de su margen de tolerancia de temperatura.

Los alimentos, el transporte marítimo, el turismo y otras actividades que dependen del océano se valoran en unos 2,5 billones de dólares al año. Casi dos tercios del océano se encuentran fuera de zonas económicas exclusivas, que se extienden hasta 200 millas náuticas (370 kilómetros) desde las costas de los países. Eso deja unos 219 millones de kilómetros cuadrados de océano, conocidos como “alta mar”, fuera de cualquier ju-

² V. CARLARNE, C. P. “Climate change, cultural heritage & the oceans: Rethinking regulatory approaches to climate change”, *17 Se. Envtl. L.J.* 2008-2009, p. 271 y ss.; GONZALEZ, V. “An alternative approach for addressing CO₂-Driven ocean acidification”, *12 Sustainable Dev. L. & Pol’y*, 2011, p. 45 y ss.; MUIR, M.A.K. “Oceans and Climate Change: Global and Arctic Perspectives”, *7 Sustainable Dev. L. & Pol’y* (2006), p. 50 y ss.; SABINE, Ch. *et al.* “The Oceanic Sink for Atmospheric CO₂”, *305 Science* (2004), p. 367 y ss.

³ Ibidem.

⁴ BURNS W. C.G. “Potential causes of action for climate change impacts under the United Nations Fish Stocks Agreement”, *7 Sustainable Dev. L. & Pol’y*, 2006-2007, p. 34 y ss.

jurisdicción nacional. Estas áreas son vulnerables a depredación por la falta de una regulación integral del alta mar, de instituciones eficaces y de control, aspecto que, desde las Naciones Unidas, se busca revertir.

Sólo alrededor del 1% del alta mar disfruta actualmente de algún estatuto de protección.

Bodansky⁵ recuerda que hasta 2022, se habían identificado más de 225.000 especies marinas, pero dado que el conocimiento sobre la biodiversidad marina es bastante limitado, potencialmente se pueden encontrar muchas más especies. Sólo se ha explorado entre el 5 y el 20 por ciento del océano. En los últimos años, se ha descubierto un promedio de 2.000 nuevas especies marinas anualmente y las estimaciones del número total de especies marinas oscilan entre 500.000 y 1.000.000. De particular importancia para la biodiversidad marina son los llamados “puntos críticos” excepcionalmente ricos en especies, como las llamadas diez “joyas oceánicas” señaladas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Desde el inicio de las negociaciones para la adopción de una Convención internacional multilateral sobre el Derecho del Mar a fines de los 60 existió la preocupación por la conservación del alta mar y sus recursos, lo que se ve reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de Jamaica de 1982 (CNUDM) y luego en el Acuerdo sobre la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios de 1995. Con la Convención sobre Diversidad Biológica de 1992 se acentuó el interés por la protección de los recursos genéticos. Ambas dimensiones son luego contempladas conjuntamente en el reciente el Acuerdo de 2023 sobre conservación y uso sostenible de los recursos biológicos del alta mar.

En lo que hace a los recursos genéticos, con los avances de la ciencia, la tecnología y la biotecnología estos van adquiriendo cada vez mayor importancia económica, comercial y científica.

El sistema jurídico internacional establecido para regular el mar encuentra aún dificultades para cubrir satisfactoriamente los crecientes y

⁵ BODANSKY, Daniel. “Four Treaties in One: The Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement”, *American Journal of International Law*, Vol. 118-2 (2024), p. 299 y ss.

novedosos problemas que presenta nuestro planeta frente al patrimonio de sus bienes y el aprovechamiento de sus recursos.

II. Sistema jurídico internacional multilateral regulador de los mares y océanos

El sistema jurídico internacional multilateral de alcance universal⁶ que regula los mares y océanos del planeta se estructura sobre la base de los siguientes instrumentos, a los que brevemente desarrollaremos, especialmente en lo que hace a su aporte a la conservación y uso sostenible del alta mar:

- *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)* de 1982;
- *Acuerdo interpretativo de 1994 relativo a la Aplicación de la Parte XI de la CNUDM* de 1982;
- *Acuerdo sobre la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios* de 1995;
- *Acuerdo sobre la Conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de áreas fuera de la jurisdicción nacional* de 2023 (no entrado en vigor)⁷.

A. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982

Se halla vigor desde 1994 con 169 Partes a junio de 2024⁸. Es considerada como la “Constitución”, la “Carta Magna de los Océanos” y en ella se insertan los otros acuerdos internacionales multilaterales señalados.

⁶ Se han adoptado a la fecha casi doscientos acuerdos multilaterales y bilaterales relevantes para la protección de la biodiversidad marina.

⁷ El que haya sido adoptado en 2023 ha motivado que los miembros del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales hubiesen tomado como base de su trabajo anual de 2023 el tema “Conservación y uso sustentable del alta mar”.

⁸ Argentina suscribió la CNUDM el 5 de octubre de 1984 y la ratificó el 1 de diciembre de 1995. Argentina declaró *al firmar*: “La firma de la Convención por parte del Go-

bierno argentino no implica la aceptación del Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Al respecto, la República Argentina, en su declaración escrita del 8 de diciembre de 1982 (A/CONF.62/WS/35), deja constancia de su reserva en el sentido de que la resolución III, en el anexo I del Acta final, en modo alguno afecta la “Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland)”, que se rige por las siguientes resoluciones específicas de la Asamblea General: 2065 (XX), 3160 (XXVIII), 31/49, 37/9 y 38/12, adoptado en el marco del proceso de descolonización. En este sentido, y teniendo en cuenta que las Islas Malvinas y Sandwich del Sur y Georgias del Sur forman parte integrante del territorio argentino, el Gobierno argentino declara que no reconoce ni reconocerá el título de ningún otro Estado, comunidad o entidad o el ejercicio por su parte de cualquier derecho de jurisdicción marítima que se pretenda proteger bajo cualquier interpretación de la resolución III que viole los derechos de la Argentina sobre las Islas Malvinas y Sandwich del Sur y Georgia del Sur y sus respectivas zonas marítimas. En consecuencia, tampoco reconoce ni reconocerá y considerará nula cualquier actividad o medida que se realice o adopte sin su consentimiento en relación con esta cuestión que el Gobierno argentino considera de gran importancia. En consecuencia, el Gobierno argentino interpretará la ocurrencia de actos del tipo antes referido como contrarios a las citadas resoluciones adoptadas por las Naciones Unidas, cuyo objetivo patente es la solución pacífica de la disputa de soberanía que afecta a las islas mediante negociaciones bilaterales y a través de los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas. Además, la República Argentina entiende que, si bien el Acta Final establece en su párrafo 42 que la Convención “junto con las resoluciones I a IV, [forma] un todo integral”, se está simplemente describiendo el procedimiento que se siguió en la Conferencia para evitar una serie de votaciones separadas sobre la Convención y las resoluciones. El propio Convenio establece claramente en su artículo 318 que sólo los Anexos forman parte integrante del Convenio; por lo tanto, cualquier otro instrumento o documento, incluso uno adoptado por la Conferencia, no forma parte integral de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Además, la RA declaró en 2012 *tras la ratificación*: a) En lo que respecta a aquellas disposiciones de la Convención que se refieren al paso inocente por el mar territorial, es intención del Gobierno de la República Argentina continuar aplicando el régimen actualmente vigente al paso de buques de guerra extranjeros por el mar territorial argentino, ya que ese régimen es totalmente compatible con las disposiciones de la Convención. (b) En relación con la Parte III de la Convención, el Gobierno argentino declara que en el Tratado de Paz y Amistad suscrito con la República de Chile el 29 de noviembre de 1984, que entró en vigor el 2 de mayo de 1985 y fue registrado ante las Naciones Unidas Secretaría de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, ambos Estados reafirmaron la vigencia del artículo V del Tratado de Límites de 1881 por el cual se neutraliza para siempre el Estrecho de Magallanes y se asegura la libre navegación para todas las banderas. El citado Tratado de Paz y Amistad incluye regulaciones para embarcaciones que enarbolan banderas de terceros países en el Canal de Beagle y otros estrechos y canales del archipiélago de Tierra del Fuego. c) La República Argentina acepta las disposiciones sobre conservación y ordenación de los recursos vivos de alta mar, pero considera que son insuficientes, en particular las relativas

La CNUDM contiene 320 artículos y nueve anexos, que *i.a.* definen

a las poblaciones de peces transzonales o altamente migratorios, y que deben complementarse por un régimen multilateral eficaz y vinculante que, *entre otras cosas*, facilitaría la cooperación para prevenir y evitar la sobrepesca y permitiría el seguimiento de las actividades de los buques pesqueros en alta mar y del uso de los métodos y artes de pesca. El Gobierno argentino, teniendo en cuenta su interés prioritario en la conservación de los recursos de su zona económica exclusiva y del área de alta mar adyacente a ella, considera que, de conformidad con lo dispuesto en la Convención, cuando el mismo stock o stocks de especies asociadas ocurren tanto dentro de la zona económica exclusiva como en el área de alta mar adyacente a ella, la República Argentina, como Estado ribereño, y otros Estados que pescan tales poblaciones en el área adyacente a su zona económica exclusiva deben acordar las medidas necesarias para la conservación de aquellas poblaciones o poblaciones de especies asociadas en alta mar. Independientemente de ello, es entendimiento del Gobierno argentino, que para dar cumplimiento a la obligación establecida en la Convención relativa a la conservación de los recursos vivos en su zona económica exclusiva y el área adyacente a ella, se autoriza a adoptar, de conformidad con el derecho internacional, todas las medidas que considere necesarias al efecto. d) La ratificación de la Convención por la República Argentina no implica la aceptación del Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Al respecto, la República Argentina, en su declaración escrita de 8 de diciembre de 1982 (A/CONF.62/WS/35), deja constancia de su reserva en el sentido de que la resolución III, en el anexo I del Acta Final, en modo alguno afecta la «Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland)», que se rige por las siguientes resoluciones específicas de la Asamblea General: 2065 (XX), 3160 (XXVIII), 31/49, 37/9, 38/12, 39/6, 40/21, 41/40, 42/19, 43/25, 44/406, 45/424, 46/406, 47/408 y 48/408, adoptadas en el marco del proceso de descolonización. [*Ver párrafos 2, 3 y 4 de la declaración formulada en el momento de la firma supra*]. La República Argentina reafirma su legítima e inalienable soberanía sobre las Islas Malvinas y Sandwich del Sur y sus respectivas zonas marítimas e insulares, que forman parte integral de su territorio nacional. territorio. La recuperación de esos territorios y el pleno ejercicio de la soberanía, respetando el modo de vida de los habitantes de los territorios y de conformidad con los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente del pueblo argentino al que no se puede renunciar. Además, la República Argentina entiende que el Acta Final, al referirse en el párrafo 42 a la Convención junto con las resoluciones I a IV como un todo integral, se limita a describir el procedimiento que se siguió en la Conferencia para evitar una serie de votaciones separadas sobre la Convención y las resoluciones. El propio Convenio establece claramente en su artículo 318 que sólo los Anexos forman parte integrante del Convenio; por lo tanto, cualquier otro instrumento o documento, incluso uno adoptado por la Conferencia, no forma parte integral de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. e) La República Argentina respeta plenamente el derecho de libre navegación consagrado en la Convención, sin embargo, considera que el tránsito por vía marítima de buques que transporten sustancias altamente radiactivas debe estar debidamente regulado. El Gobierno argentino acepta las disposiciones sobre prevención de la contaminación del medio marino contenidas en la Parte XII de la Convención, pero

zonas marítimas, establecen normas para demarcar límites marítimos, asignan derechos, deberes y responsabilidades de carácter jurídico y prevén un mecanismo para la solución de controversias. Fue producto de décadas de negociaciones iniciadas en la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar en 1973. Se adoptó y abrió a la firma en 1982 en Montego Bay, Jamaica.

Su párrafo cuarto preambular expresa: *“Reconociendo la conveniencia de establecer por medio de esta Convención, con el debido respeto de la soberanía de todos los Estados, un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos”*.

Las Partes de la CNUDM más importantes para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad del alta mar son su Parte VII y su Parte XIII.

considera que, a la luz de los acontecimientos posteriores a la adopción de ese instrumento internacional, las medidas para prevenir, controlar y minimizar los efectos Es necesario complementar y reforzar la lucha contra la contaminación del mar por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas y por sustancias radiactivas muy activas. f) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 287, el Gobierno argentino declara que acepta, en orden de preferencia, los siguientes medios para la solución de controversias relativas a la interpretación o aplicación de la Convención: a) el Tribunal Internacional para la Derecho del Mar; (b) un tribunal arbitral constituido de conformidad con el Anexo VIII para cuestiones relativas a la pesca, la protección y preservación del medio marino, la investigación científica marina y la navegación, de conformidad con el Anexo VIII, artículo 1. El Gobierno argentino también declara que no o aceptará los procedimientos previstos en la parte XV, apartado 2, respecto de las controversias especificadas en el artículo 298, apartado 1 (a), (b) y (c). *Más adelante declara: En este sentido, el 26 de octubre de 2012, el Secretario General recibió del Gobierno de Argentina un retiro parcial de una declaración hecha al momento de la ratificación con respecto al artículo 298: de conformidad con el artículo 298 de [la] Convención, la República Argentina retira con efecto inmediato las excepciones facultativas a la aplicabilidad del apartado 2 de la parte XV de la Convención previstas en dicho artículo y enunciadas en su declaración de 18 de octubre 1995 (depositado el 1º de diciembre de 1995) a “actividades militares realizadas por buques y aeronaves gubernamentales dedicados a servicios no comerciales”*.

Parte VII

La Parte VII sobre *Alta mar* se ocupa en la *Sección 2* de la *Conservación y administración de los recursos vivos en el alta mar*. Así en el artículo 116 establece que todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en el alta mar con sujeción a los siguientes compromisos: a) Sus obligaciones convencionales; b) Los derechos y deberes así como los intereses de los Estados ribereños que se estipulan, entre otras disposiciones, en el párrafo 2 del artículo 63⁹ y en los artículos 64 a 67¹⁰; y c) Las disposiciones de esta sección. En el artículo 117 fija el

⁹ CNUDM. Artículo 63.2. *Cuando tanto en la zona económica exclusiva 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 el área adyacente procurarán, directamente o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales apropiadas, acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en el área adyacente.*

¹⁰ CNUDM. Artículo 64 *Especies altamente migratorias 1. El Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región las especies altamente migratorias enumeradas en el Anexo I 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. En las regiones en que no exista una organización internacional apropiada, el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales capturen esas especies en la región cooperarán para establecer una organización de este tipo y participar en sus trabajos. 2. Lo dispuesto en el párrafo 1 se aplicará conjuntamente con las demás disposiciones de esta Parte.* Artículo 65 *Mamíferos marinos Nada de lo dispuesto en esta Parte menoscabará el derecho de un Estado ribereño a prohibir, limitar o reglamentar la explotación de los mamíferos marinos en forma más estricta que la establecida en esta Parte o, cuando proceda, la competencia de una organización internacional para hacer lo propio. Los Estados cooperarán con miras a la conservación de los mamíferos marinos y, en el caso especial de los cetáceos, realizarán, por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, actividades encaminadas a su conservación, administración y estudio.* Artículo 66 *Poblaciones anádromas 1. Los Estados en cuyos ríos se originen poblaciones anádromas tendrán el interés y la responsabilidad primordiales por tales poblaciones. 2. El Estado de origen de las poblaciones anádromas asegurará su conservación mediante la adopción de medidas regulatorias apropiadas tanto para la pesca en todas las aguas en dirección a tierra a partir del límite exterior de su zona económica exclusiva como para la pesca a que se refiere el apartado b) del párrafo 3. El Estado de origen podrá, previa consulta con los otros Estados mencionados en los párrafos 3 y 4 que pesquen esas poblaciones, fijar las capturas totales permisibles de las poblaciones originarias de sus ríos. 3. a) La pesca de especies anádromas se reali-*

deber de todos los Estados de adoptar las medidas que, en relación con sus respectivos nacionales, puedan ser necesarias para la conservación de los recursos vivos del alta mar, o de cooperar con otros Estados en su adopción. En el artículo 118 regula la cooperación de los Estados en la conservación y administración de los recursos vivos, señalando que los Estados cooperarán entre sí en la conservación y, administración de los

zará únicamente en las aguas en dirección a tierra a partir del límite exterior de las zonas económicas exclusivas, excepto en los casos en que esta disposición pueda acarrear una perturbación económica a un Estado distinto del Estado de origen. Con respecto a dicha pesca más allá del límite exterior de la zona económica exclusiva, los Estados interesados celebrarán consultas con miras a llegar a un acuerdo acerca de las modalidades y condiciones de dicha pesca, teniendo debidamente en cuenta las exigencias de la conservación de estas poblaciones y las necesidades del Estado de origen con relación a estas especies: b) El Estado de origen cooperará para reducir al mínimo la perturbación económica causada en aquellos otros Estados que pesquen esas poblaciones, teniendo en cuenta la captura normal, la forma en que realicen sus actividades esos Estados y todas las áreas en que se haya llevado a cabo esa pesca; c) Los Estados a que se refiere el apartado b) que, por acuerdo con el Estado de origen, participen en las medidas para renovar poblaciones anádromas, en particular mediante desembolsos hechos con ese fin, recibirán especial consideración del Estado de origen en relación con la captura de poblaciones originarias de sus ríos; d) La ejecución de los reglamentos relativos a las poblaciones anádromas más allá de la zona económica exclusiva se llevará a cabo por acuerdo entre el Estado de origen y los demás Estados interesados. 4. Cuando las poblaciones anádromas migren hacia aguas situadas en dirección a tierra a partir del límite exterior de la zona económica exclusiva de un Estado distinto del Estado de origen, o a través de ellas, dicho Estado cooperará con el Estado de origen en lo que se refiera a la conservación y administración de tales poblaciones. 5. El Estado de origen de las poblaciones anádromas y los otros Estados que pesquen esas poblaciones harán arreglos para la aplicación de las disposiciones de este artículo, cuando corresponda, por conducto de organizaciones regionales. Artículo 67 Especies catádromas 1. El Estado ribereño en cuyas aguas especies catádromas pasen la mayor parte de su ciclo vital será responsable de la administración de esas especies y asegurará la entrada y la salida de los peces migratorios. 2. La captura de las especies catádromas se realizará únicamente en las aguas situadas en dirección a tierra a partir del límite exterior de las zonas económicas exclusivas. Cuando dicha captura se realice en zonas económicas exclusivas, estará sujeta a lo dispuesto en este artículo y en otras disposiciones de esta Convención relativas a la pesca en esas zonas. 3. Cuando los peces catádromos migren, bien en la fase juvenil o bien en la de maduración, a través de la zona económica exclusiva de otro Estado, la administración de dichos peces, incluida la captura, se reglamentará por acuerdo entre el Estado mencionado en el párrafo 1 y el otro Estado interesado. Tal acuerdo asegurará la administración racional de las especies y tendrá en cuenta las responsabilidades del Estado mencionado en el párrafo 1 en cuanto a la conservación de esas especies.

recursos vivos en las zonas del alta mar. Los Estados cuyos nacionales exploten idénticos recursos vivos, o diferentes recursos vivos situados en la misma zona, celebrarán negociaciones con miras a tomar las medidas necesarias para la conservación de tales recursos vivos. Con esta finalidad cooperarán, según proceda, para establecer organizaciones subregionales o regionales de pesca. El artículo 119, al ocuparse de la conservación de los recursos vivos del alta mar, establece: 1. Al determinar la captura permisible y establecer otras medidas de conservación para los recursos vivos en el alta mar, los Estados: a) Tomarán, sobre la base de los datos científicos más fidedignos de que dispongan los Estados interesados, medidas con miras a mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, incluidas las necesidades especiales de los Estados en desarrollo, y teniendo en cuenta las modalidades de la pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera normas mínimas internacionales, sean subregionales, regionales o mundiales, generalmente recomendadas; b) Tendrán en cuenta los efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas, con miras a mantener o restablecer las poblaciones de tales especies asociadas o dependientes por encima de los niveles en los que su reproducción pueda verse gravemente amenazada. 2. La información científica disponible, las estadísticas sobre capturas y esfuerzos de pesca y otros datos pertinentes para la conservación de las poblaciones de peces se aportarán e intercambiarán periódicamente por conducto de las organizaciones internacionales competentes, sean subregionales, regionales o mundiales, cuando proceda, y con la participación de todos los Estados interesados. 3. Los Estados interesados garantizarán que las medidas de conservación y su aplicación no entrañen discriminación de hecho o de derecho contra los pescadores de ningún Estado. El artículo 120 -último de esta sección- se refiere a los mamíferos marinos, estableciendo que el artículo 65 se aplicará asimismo a la conservación y administración de los mamíferos marinos en el alta mar.

Parte XII

La Parte XII está dedicada a la *Protección y preservación del medio marino*. En la Sección relativa a disposiciones generales, el Artículo 192

establece en general la obligación de proteger y preservar el medio marino. El artículo 193 reconoce que los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos naturales con arreglo a su política en materia de medio ambiente y de conformidad con su obligación de proteger y preservar el medio marino. El artículo 194 se refiere a las medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino. Así establece que los Estados tomarán, individual o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con la Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto. Asimismo, requiere que los Estados tomen todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de forma tal que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados y su medio ambiente, y que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía de conformidad con esta Convención. Las medidas que se tomen con arreglo a esta Parte se referirán a todas las fuentes de contaminación del medio marino. Estas medidas incluirán, entre otras, las destinadas a reducir en el mayor grado posible: a) La evacuación de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas, especialmente las de carácter persistente, desde fuentes terrestres, desde la atmósfera o a través de ella, o por vertimiento; b) La contaminación causada por buques, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar, prevenir la evacuación intencional o no y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, la operación y la dotación de los buques; c) La contaminación procedente de instalaciones y dispositivos utilizados en la exploración o explotación de los recursos naturales de los fondos marinos y su subsuelo, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, el funcionamiento y la dotación de tales instalaciones o dispositivos; d) La contaminación procedente de otras instalaciones y dispositivos que funcionen en el medio marino,

incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, el funcionamiento y la dotación de tales instalaciones o dispositivos. Al tomar medidas para prevenir, reducir o controlar la contaminación del medio marino, los Estados se abstendrán de toda injerencia injustificable en las actividades realizadas por otros Estados en ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con la Convención. Entre las medidas que se tomen de conformidad con esta Parte figurarán las necesarias para proteger y preservar los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmada, amenazada o en peligro. Por su parte, el artículo 195 establece el deber de no transferir daños o peligros ni transformar un tipo de contaminación en otro. Asimismo, al tomar medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, los Estados actuarán de manera que, ni directa ni indirectamente, transfieran daños o peligros de un área a otra o transformen un tipo de contaminación en otro. El artículo 196 relativo a utilización de tecnologías o introducción de especies extrañas o nuevas dispone que los Estados tomarán todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por la utilización de tecnologías bajo su jurisdicción o control, o la introducción intencional o accidental en un sector determinado del medio marino de especies extrañas o nuevas que puedan causar en él cambios considerables y perjudiciales. Expresamente fija que ello no afectará a la aplicación de las disposiciones de la Convención relativas a la prevención, reducción y control de la contaminación del medio marino.

La República Argentina –tal como ya lo recordáramos en Nota 8- tras la ratificación, declaró que acepta las disposiciones sobre conservación y ordenación de los recursos vivos de alta mar, pero considera que son insuficientes, en particular las relativas a las poblaciones de peces transzonales o altamente migratorios, y que esos compromisos deben complementarse por un régimen multilateral eficaz y vinculante. Sin embargo, no ratificó el *Acuerdo sobre la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios* de 1995.

B. Acuerdo Interpretativo de 1994 relativo a la aplicación de la Parte XI de la CNUDM de 1982

Este Acuerdo fue aprobado por la Asamblea General de la ONU el 28 de junio de 1994 y cuenta con 152 Partes a junio de 2024¹¹.

Los Estados Parte (EP), en la parte preambular, *i.a.*, reafirman que los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional (en adelante, “la Zona”), así como sus recursos, son patrimonio común de la humanidad. Se declaran conscientes de la importancia que reviste la Convención para la protección y preservación del medio marino y de la creciente preocupación por el medio ambiente mundial. Sin embargo, observan los cambios políticos y económicos, entre ellos, los sistemas orientados al mercado, que afectan la aplicación de la Parte XI. Por ello, para facilitar la participación universal en la Convención, consideran que un acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI es el mejor medio de lograr ese objetivo. Debe tenerse en cuenta que la CNUDM estaba próxima a entrar en vigor al estar cerca de contar con 60 Estados Parte, pero Estados cuya envergadura económica no iba a permitir el funcionamiento institucional previsto en la Convención ni el logro de sus objetivos, lo que disolvería los esfuerzos internacionales llevados adelante por más de una década. En 1990, el Secretario General de la ONU Javier Pérez de Cuellar inició un proceso de consultas officiosas con el fin de lograr la participación universal en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. De las 15 reuniones con un grupo de representante de Estados “rectores”, dedicó la primera etapa a determinar las cuestiones problemáticas, los criterios que debían seguirse para examinarlas y la búsqueda de soluciones. En la segunda etapa se plantearon nuevos asuntos que debían ser considerados y se preparó un proyecto de resolución que fue presentado a la Asamblea General de la ONU para que lo examinara en su cuadragésimo octavo período de sesiones. La Asamblea General examinó el tema del programa titulado “El derecho del mar” el 9 de diciembre de 1993, y el 28 de julio de 1994 aprobó

¹¹ Este Acuerdo entró en vigor el 28 de julio de 1996, 30 días después del depósito del cuadragésimo instrumento de ratificación. Argentina suscribió el Acuerdo el 29 de julio de 1994, aceptó la aplicación provisional del mismo el 16 de noviembre de 1994 y manifestó su consentimiento en obligarse por el Acuerdo el 1 de diciembre de 1995.

el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Ese procedimiento extraordinario permitió a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar entrar en vigor el 16 de noviembre de 1994, 12 meses después del depósito del sexagésimo instrumento de ratificación.

El Acuerdo sobre la Parte XI no entra en consideraciones sustantivas relativas al derecho del mar como tal ni a la conservación y uso sostenible de sus recursos biológicos, sino a aspectos institucionales que debilitaron la condición de patrimonio común de la humanidad de la Zona pero permitieron “salvar” a la CNUDM. Por otra parte las disposiciones de los art. 2 y 4 del Acuerdo implican una verdadera reforma de la CNUMAD antes de su entrada en vigor por lo que la expresión “acuerdo interpretativo” es un eufemismo. Para corroborar eso es suficiente tener presente sus artículos 2 y 4: Artículo 2 *Relación entre este Acuerdo y la Parte XI. 1. Las disposiciones de este Acuerdo y de la Parte XI deberán ser interpretadas y aplicadas en forma conjunta como un solo instrumento. En caso de haber discrepancia entre este Acuerdo y la Parte XI, prevalecerán las disposiciones de este Acuerdo.* Artículo 4 *Consentimiento en obligarse 1. Después de la adopción de este Acuerdo, todo instrumento de ratificación o de confirmación formal de la Convención o de adhesión a ella constituirá también consentimiento en obligarse por el Acuerdo. 2. Ningún Estado o entidad podrá manifestar su consentimiento en obligarse por este Acuerdo a menos que haya manifestado previamente o manifieste al mismo tiempo su consentimiento en obligarse por la Convención.*

C. Acuerdo sobre la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios de 1995

Este Acuerdo entró en vigor en 2001 y cuenta con 93 Partes a junio de 2024, incluyendo a la mayoría de los Estados pesqueros¹².

El Acuerdo de 1995 aborda los problemas relativos a la ordenación de la pesca de altura señalada en el Programa 21 de la Conferencia

¹² Argentina suscribió el Acuerdo el 4 de diciembre de 1995 pero no lo ha ratificado.

de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. De conformidad con el Programa 21, “se plantean los problemas de la pesca incontrolada, la sobre captura, 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”. En el Programa 21 se pedía a los Estados que cooperasen entre sí para subsanar “las deficiencias de las prácticas de pesca”.

El Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces abarca las poblaciones de peces altamente migratorias que periódicamente recorren grandes distancias en alta mar y en áreas sujetas a jurisdicción nacional, como el atún, el pez espada y el tiburón oceánico. Abarca también las poblaciones de peces que se encuentran en la zona económica exclusiva de un país (a una distancia de hasta 200 millas náuticas de la costa, donde los Estados ribereños tienen derechos soberanos para la conservación y ordenación de los recursos vivos marinos), y en las zonas de alta mar adyacentes. Ejemplos de esas poblaciones de peces son el bacalao, el hipogloso, el abadejo, el jurel de altura y el calamar. En el Acuerdo se detalla el principio fundamental, establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, según el cual los países deben cooperar entre sí para asegurar la conservación y promover el aprovechamiento óptimo de los recursos pesqueros dentro y fuera de las zonas bajo jurisdicción nacional.

En virtud del Acuerdo, las organizaciones y los acuerdos regionales de ordenación de la pesca son el principal vehículo para la cooperación entre los Estados ribereños y los Estados donde se practica la pesca de altura en materia de conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios.

El Acuerdo, considerado un tratado altamente innovador, establece un moderno régimen jurídico, completo y detallado, para asegurar la conservación a largo plazo y el aprovechamiento sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios mediante: * El establecimiento de principios generales, incluido *un enfoque ecosistémico, para la conservación y la ordenación de las mencionadas poblaciones de peces.* * La imposición del requisito de *aplicar el criterio de prevención a la conservación y la ordenación de la pesca, pidiendo a los Estados que sean más prudentes cuando la información sea incierta, poco fiable o inadecuada.* Según ese criterio, *la falta de*

información científica adecuada no se aducirá como razón para aplazar la adopción de medidas de conservación y ordenación o para no adoptarlas. La Conferencia de Revisión continuada del Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente migratorios Naciones Unidas, llevada a cabo en Nueva York entre el 24 y el 28 de mayo de 2010, fijó: *El requisito de que las *medidas de conservación y ordenación adoptadas para las zonas que se encuentran bajo jurisdicción nacional y aquellas que se establezcan para el área de alta mar adyacente sean compatibles, a fin de asegurar la conservación y ordenación de las poblaciones de peces en general.* *El fortalecimiento del papel de las organizaciones y los acuerdos regionales de ordenación de la pesca. *El fortalecimiento de la *responsabilidad que los Estados del pabellón* tienen respecto de los buques de pesca que enarbolan su pabellón en alta mar. * El establecimiento de *mecanismos eficaces para velar por el cumplimiento y la ejecución de las disposiciones internacionales de conservación y ordenación.* * El *reconocimiento de las necesidades especiales de los países en desarrollo en materia de conservación y ordenación.* *El establecimiento de *mecanismos para la solución pacífica de controversias* entre los EP.

El Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces manifiesta creciente aceptación, y se han intensificado los esfuerzos para ponerlo en práctica con plenitud. La participación en el Acuerdo ha llegado a considerarse una de las principales modalidades por las que un país da a entender que es una nación pesquera responsable.

El Acuerdo ha promovido un enfoque moderno y coherente de la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios en todas las regiones del mundo. Por su parte, la Asamblea General ha alentado a los países a que amplíen los principios del Acuerdo a todas las poblaciones de peces, es decir, aquellas que son distintas de las transzonales o migratorias, pero se encuentran en los fondos oceánicos profundos o en alta mar.

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 han realizado o están realizando exámenes del desempeño de sus funciones y man-

datos, utilizando como referencia las disposiciones pertinentes del Acuerdo. Además, algunas organizaciones han enmendado sus instrumentos constitutivos a fin de incorporar los principios del Acuerdo.

Desde 1995 se han emprendido importantes iniciativas para suplir las deficiencias en la gobernanza de la pesca de alta mar en todo el mundo. En el Atlántico suroriental y en el Pacífico occidental y central se han creado nuevas organizaciones regionales de ordenación pesquera. Se han concertado acuerdos para el establecimiento de dos organizaciones más en el Océano Índico meridional y en el Pacífico meridional y se están celebrando negociaciones para establecer un acuerdo regional en el Pacífico septentrional.

El Acuerdo ha alentado a los Estados a adoptar “prácticas pesqueras responsables” en el ecosistema marino y criterios ecosistémicos de la ordenación de la pesca. El Acuerdo ha servido de modelo de legislación para la ordenación de la pesca. Gran número de Estados ha incorporado a sus respectivas leyes y reglamentos las disposiciones del Acuerdo. En 2006, los Estados celebraron una Conferencia de revisión en la que aprobaron recomendaciones generales para reforzar la aplicación del Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces. Muchas de las recomendaciones fueron aprobadas ulteriormente por la Asamblea General e *incluidas en su resolución anual sobre la pesca sostenible*. Las recomendaciones han servido también para impulsar numerosas iniciativas internacionales orientadas a mejorar las prácticas de conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios¹³.

D. Acuerdo sobre la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de Áreas fuera de la Jurisdicción Nacional de 2023

Han suscripto el Acuerdo -a junio de 2024- 93 Estados y lo han ratificado 7: Chile, Palaos, Belice, Seychelles, Mónaco, Mauricio, Micronesia¹⁴.

¹³ V. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/reviewconf/FishStocks_SP_B.pdf

¹⁴ Entrará en vigor 120 días después de la fecha del depósito del sexagésimo instrumento de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión. **Argentina** suscribió el Acuerdo el 18 de junio de 2024 sin declaración alguna. A junio de 2024, varios Estados al ratificar

o suscribir han formulado interesantes declaraciones. La República de **Chile** al momento de la ratificación (20 de febrero de 2024, siendo el primer Estado en ratificar el Acuerdo) acompañó la siguiente Declaración: *La República de Chile declara que las disposiciones del Acuerdo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sobre la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de Áreas fuera de la Jurisdicción Nacional se aplicarán e interpretarán de conformidad con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Por lo tanto, la República de Chile considera que el Acuerdo se entiende sin perjuicio de los derechos soberanos, jurisdicción y facultades de los Estados ribereños conforme a la Convención. Para efectos de la relación entre el Acuerdo y la Convención y otros instrumentos y marcos legales relevantes y organismos globales, regionales, subregionales y sectoriales relevantes, la República de Chile declara que el Acuerdo en ningún caso menoscabará dichos instrumentos y marcos legales, o dichos órganos, y que buscará la coherencia y coordinación con dichos instrumentos, marcos jurídicos y órganos, sobre la base de un enfoque colaborativo y no prescriptivo. Por lo tanto, la República de Chile considera que una interpretación y aplicación que no menoscabe los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos globales, regionales, subregionales y sectoriales pertinentes, ni el establecimiento de principios y enfoques generales ni el fortalecimiento y promoción de la cooperación internacional, según lo dispuesto en los artículos 5, 6, 7 y 8 del Acuerdo, es esencial para guiar la relación entre el Acuerdo y esos instrumentos, marcos jurídicos y órganos. Chile declara que el Acuerdo de ninguna manera socavará los regímenes jurídicos de los que Chile es parte, como, entre otros, el Tratado Antártico y sus instrumentos relacionados vigentes (la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas y el Protocolo del Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente y sus anexos), la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la Organización Marítima Internacional. De conformidad con el artículo 70 del Acuerdo, no se podrán hacer reservas ni excepciones a este Acuerdo. Por lo tanto, las declaraciones hechas por las partes de conformidad con el artículo 71 no deben excluir ni modificar el efecto jurídico de las disposiciones del Acuerdo respecto de la parte que hace tal declaración. La República de Chile declara que no tendrá en cuenta ni estará obligada en modo alguno por declaraciones hechas respecto del Acuerdo por no partes, ni por declaraciones hechas por partes del Acuerdo invocando el artículo 70 que excluyan o modifiquen el efecto de las disposiciones del Acuerdo. La República de Chile también se reserva el derecho de adoptar una posición formal, en cualquier momento, sobre cualquier declaración que pueda ser hecha, o que haya sido hecha, por una parte o no parte en relación con asuntos regidos por el Acuerdo. No adoptar una posición o no responder a una declaración de dichos Estados no se interpretará ni invocará como consentimiento o aprobación tácitos de esa declaración. Para los efectos del Acuerdo, la República de Chile reafirma la declaración que hizo al ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 en relación con la parte XV de la Convención, sobre solución de controversias. La República de Chile reitera que: a) De conformidad con el artículo 287 del citado Convenio de 1982, acepta, por*

orden de preferencia, los siguientes medios para la solución de controversias relativas a la interpretación o aplicación del Acuerdo: i) El Tribunal Internacional del Derecho del Mar establecido de conformidad con el anexo VI de la Convención; ii) Un tribunal arbitral especial, establecido de conformidad con el anexo VIII de la Convención, para las categorías de controversias allí especificadas relacionadas con la pesca, la protección y preservación del medio marino y la investigación científica y la navegación marinas, incluida la contaminación causada por buques y por dumping; b) De conformidad con los artículos 280 a 282 de la Convención, la elección del medio para la solución de controversias indicada en el párrafo anterior no afectará en modo alguno las obligaciones derivadas de los acuerdos generales, regionales o bilaterales suscritos por la República de Chile es parte en lo que respecta a la solución pacífica de controversias o que contiene disposiciones para la solución de controversias; (c) De conformidad con el artículo 298 de la Convención, Chile declara que no acepta ninguno de los procedimientos previstos en la parte XV, apartado 2, respecto de las controversias a que se refiere el artículo 298, párrafos 1 (a), (b) y c), del Convenio. **Micronesia** ratificó el Acuerdo el 3 de junio de 2024 y en la oportunidad acompañó la siguiente declaración: *El Gobierno de los Estados Federados de Micronesia declara que su ratificación del Acuerdo no constituirá de ninguna manera una renuncia a cualquiera de sus derechos y prerrogativas según el derecho internacional, particularmente según lo refleja la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. (“Convención”). En este sentido, reconociendo que las áreas fuera de la jurisdicción nacional son el ámbito de aplicación del Acuerdo y reconociendo que el Acuerdo define áreas fuera de la jurisdicción nacional que comprenden el alta mar y la Zona, el Gobierno de los Estados Federados de Micronesia afirma que la Convención impone ninguna obligación afirmativa de mantener bajo revisión las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas ni de actualizar las cartas o listas de coordenadas geográficas una vez depositadas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas; y proclama que las zonas marítimas de los Estados Federados de Micronesia, establecidas y notificadas al Secretario General de las Naciones Unidas de conformidad con la Convención, y los derechos y prerrogativas que se derivan de ellas, seguirán aplicándose, sin reducción, a pesar de cualquier cambio físico relacionado con el aumento del nivel del mar relacionado con el cambio climático. Por lo tanto, la identificación de áreas más allá de la jurisdicción nacional a los efectos de interpretar e implementar el Acuerdo debe estar plenamente de acuerdo con las declaraciones formuladas anteriormente por el Gobierno de los Estados Federados de Micronesia. Al momento se suscribir el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acompañó la siguiente Declaración: Al firmar el Acuerdo, el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (el “Reino Unido”) recuerda el Artículo 71 del Acuerdo y tiene el honor de transmitir las siguientes declaraciones: 1. Los Estados Unidos El Reino Unido acoge con satisfacción la obligación general de interpretar y aplicar el Acuerdo BBNJ de una manera que promueva la coherencia y la coordinación y que no socave otros instrumentos, marcos y organismos globales, regionales, subregionales y sectoriales relevantes. En este contexto, el Reino Unido señala que el sistema del Tratado Antártico aborda de manera integral las consideraciones legales, políticas y ambientales exclusivas de esa región y*

El Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) -António Guterres- en oportunidad de celebrarse el 40 aniversario de la adopción de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, manifestó que el Acuerdo sobre Alta Mar “ha tardado demasiado”. Recordó que el 35% de la pesca sobreexplota los recursos marinos, el nivel del mar aumenta, los océanos se acidifican y se asfixian debido a la contaminación¹⁵. Felicitó a los países miembros de las Naciones Unidas por haber concluido un texto crucial para abordar la “triple crisis planetaria”: la del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación. Más adelante, agregó que el Acuerdo “es vital para lograr los objetivos y metas relacionados con los océanos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal (19 de diciembre de 2022)”¹⁶, adoptado en el mar-

proporciona un marco integral para la gestión internacional de la Antártida. 2. El Reino Unido señala las referencias en el párrafo 8 del Preámbulo a “los derechos existentes de los Pueblos Indígenas, incluidos los establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas o, según corresponda, de las comunidades locales”, y en Artículo 7(k) a “los derechos de los Pueblos Indígenas o, según corresponda, de las comunidades locales”. La posición de larga data y bien establecida del Reino Unido, expuesta en su explicación anual de posición ante la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, es que los derechos humanos son propiedad exclusiva de los individuos. Con excepción del derecho de autodeterminación (artículo 1 común a los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos), el Reino Unido no reconoce los derechos humanos colectivos en el derecho internacional. El Reino Unido considera que esto es importante para garantizar que los individuos dentro de los grupos no queden vulnerables o desprotegidos al permitir que los derechos de los grupos prevalezcan sobre los derechos humanos del individuo. Por lo tanto, el Reino Unido entiende cualquier referencia acordada internacionalmente a los derechos de los Pueblos Indígenas o comunidades locales, incluidos aquellos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y, en el Acuerdo firmado hoy, para referirse a aquellos derechos otorgados por los gobiernos en el nivel nacional. El Reino Unido entiende además que el término “comunidades locales” debe utilizarse de manera coherente con la forma en que se utiliza en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

¹⁵ <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20221208-la-proteccion-de-los-mares-ha-tardado-demasiado-critica-el-jefe-de-la-onu>

¹⁶ El Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal busca responder al *Informe de Evaluación Global de la Biodiversidad y los Servicios de los Ecosistemas* emitido por la Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), la quinta edición de la *Perspectiva Global de la Biodiversidad*, y muchos otros documentos científicos que brindan amplia evidencia de que, a pesar de los esfuerzos continuos, la bio-

co de la Convención sobre Diversidad Biológica, haciendo referencia al llamado compromiso ‘30x30’ para proteger un tercio de la biodiversidad del mundo, en tierra y mar para 2030.

La Convención de las Naciones Unidas sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de áreas fuera de la jurisdicción nacional (Acuerdo, BBNJ, Convención sobre el Alta Mar /CAM) se ha venido trabajando desde 2004 (casi 20 años, con 17 años de negociaciones) y su texto “en bruto” fue adoptado el 5 de marzo de 2023, enmarcado en el Decenio de las Naciones Unidas de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible (2021-30) y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 2023 (Nueva York 22 a 24 de marzo de 2023).

El texto -al igual que el Acuerdo aprobado- pretende proteger el 60% de los océanos¹⁷. Decimos que el texto fue “adoptado en bruto” en marzo de 2023, ya que ello se hizo con el compromiso de no volver a abrir el tema a negociaciones¹⁸. El Acuerdo en su texto definitivo fue adoptado el 19 de junio de 2023.

El Acuerdo se centra *en el *establecimiento de áreas protegidas* (30% de cara al 2030 por considerarse el mínimo necesario para revertir la dramática pérdida de biodiversidad marina de conformidad a lo señalado “Sciencie Media Center”¹⁹), y **en las actividades de investigación y

diversidad se está deteriorando en todo el mundo a un ritmo sin precedentes en la historia humana.

¹⁷ Hasta ahora sólo el 1 % del alta mar se halla bajo algún protocolo de protección, mientras sólo el 3 % del alta mar se halla en estado prístino. El 39% del océano está bajo jurisdicción nacional de distintos Estados (<https://es.weforum.org/agenda/2023/03/tratado-de-alta-mar-por-que-el-acuerdo-sobre-los-oceanos-es-un-gran-avance-para-el-planeta/>). Los océanos cubren el 70 % de la superficie del planeta y representan el 80 % de la biodiversidad mundial (<https://es.weforum.org/agenda/2023/03/tratado-de-alta-mar-por-que-el-acuerdo-sobre-los-oceanos-es-un-gran-avance-para-el-planeta/>).

¹⁸ El domingo 5 de marzo, excediéndose en el período de la conferencia que era de 20 de febrero a 3 de marzo, en sesión maratónica de 38 horas casi ininterrumpidas entre viernes y sábado, los Estados decidieron adoptar el texto borrador. La Presidente de la Conferencia, Rena Lee, anunció el domingo 5 de marzo con entusiasmo anunció: “el barco ha llegado a la costa”.

¹⁹ En la COP15, la conferencia del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas celebrada en diciembre de 2022 en Montreal, los países se unieron para firmar el Marco Global de Biodiversidad. Se comprometieron a proteger al menos el 30% de la tierra y los océanos para 2030, un punto de referencia para la protección planetaria conocido como “30x30”.

desarrollo, especialmente la *explotación de los recursos genéticos y la repartición justa y equitativa de sus beneficios*, ***en la realización de estudio y *evaluación de impacto ambiental*. También, tal como lo veremos más adelante, desafortunadamente -y siguiendo los designios de la Agenda 2030-, pone el acento sorprendente y desencajadamente en materia del Derecho del Mar -atendiendo especialmente a que se trata del alta mar- en la visión inclusiva dando un lugar privilegiado a las Poblaciones Indígenas y comunidades locales, aspecto sobre el que nos referiremos más adelante al considerar la primera parte del Acuerdo.

La principal dificultad para alcanzar puntos en común -y que pesará sobre su entrada en vigor con capacidad de cumplir los objetivos del Acuerdo- ha sido el reparto de los recursos genéticos marinos y la transferencia de tecnología. Se trata de material biológico procedente de plantas y animales del océano con el que se pueden fabricar productos farmacéuticos y alimentos. Las naciones más ricas disponen de los recursos y el financiamiento necesario para explorar las profundidades oceánicas, pero las más pobres quieren asegurarse de que los recursos que se encuentren y sus beneficios se compartan de forma “equitativa”, en su calidad de “propietarios morales de un patrimonio común”, atendiendo más al número de Estados que a sus capacidades en la materia y sus esfuerzos. Ello ha dado lugar a diferentes posiciones sobre el valor de las regulaciones alcanzadas²⁰.

²⁰ *Carlos García-Soto*, investigador del Instituto Español de Oceanografía (IEO-CSIC), presidente del Centro Europeo para la Información en Ciencia y Tecnología Marina (EurOcean) y coordinador del Informe Oceánico Mundial (2021-2022, Naciones Unidas) señala que se trata de un acuerdo histórico (“la mejor cara de Naciones Unidas”), ya que permitirá poner en marcha áreas marinas protegidas en las aguas internacionales y proteger así la biodiversidad marina, y que -además- permitirá también organizar la explotación de los recursos genéticos marinos de tal manera que los beneficios lleguen a todos los países. De similar manera han opinado *Carmen Morales*, investigadora de excelencia de ecología del Instituto Universitario de Investigación Marina de la Universidad de Cádiz, y *Ángel Borja*, del centro tecnológico AZTI (Centro de Tecnología Marina y Alimentaria de Bizcaya). *Guillermo Ortuño Crespo*, codirector del Grupo de Especialistas en Alta Mar de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), ha sido más cauto en la valoración del Acuerdo. Así, ha estacado que, a pesar de que está lejos del tratado que muchos miembros de la comunidad científica y la sociedad civil hubiesen deseado -y del que se merece la biodiversidad del planeta-, el nuevo texto da un paso en la dirección correcta de cara a la conservación y uso sostenible de la naturaleza en nada más ni menos que el 46 % de

El Acuerdo de 19 de junio de 2023 -al que nos referiremos brevemente ya que otro Miembro del IDARN trata el mismo tema- consta de

la superficie terrestre. La Unión Europea asegura que trabajará para garantizar que esta tramitación se desarrolle rápidamente y para ayudar a los países en desarrollo a prepararse para su implementación. Con este fin, la UE ha prometido 40 millones de euros como parte de un “Programa Global de los Océanos”. *Carlos M. Duarte*, Director Ejecutivo de la “Plataforma Mundial de Aceleración de la I+D en Arrecifes Coralinos”, es crítico. Precisa que el Acuerdo es vago en lo que hace a la distribución de los beneficios económicos derivados de los recursos genéticos del océano, ya que no articula un mecanismo para conseguirlo. Añade que hace una década una investigación de la que formó parte demostró que 10 naciones se apropiaban del 97% de los recursos genéticos del océano, y donde una empresa, BASF (empresa química, fundada a mediados de 1865 en la ciudad de Ludwigshafen, donde sigue teniendo su sede, es la empresa química más grande del mundo superando a Dow Chemical Company y a DuPont, teniendo 110.000 empleados y facturando 80.000 millones de euros anuales), era propietaria del 70% de las patentes. En resumen, señala que el Acuerdo es “un paso adelante, pero sin el impulso necesario”. También son críticos los *pescadores artesanales*. Alentados por el hecho de que la ONU designara a 2022 como el Año Internacional de la Pesca y la Acuicultura Artesanales, con el compromiso de reconocer la contribución que los pescadores artesanales, piscicultoras y trabajadores de la pesca en pequeña escala hacen a la nutrición, a la seguridad alimentaria y al bienestar de las personas humanas, se han mostrado descontentos con la escasa visibilidad lograda en la Conferencia y en el Acuerdo. Por nuestra parte, creemos que, si bien es muy alto el número de pescadores artesanales, su incidencia en los recursos marinos de alta mar es escasa. En un mundo en el que la zona costera es hábitat del 60% de la población mundial, constituyendo más de dos tercios de las áreas urbanas del planeta (2,5 millones de habitantes), la pesca artesanal emplea alrededor del 54 % de todos los pescadores de Europa y sus barcos constituyen el 83 % de la flota europea y más del 90% de algunas flotas nacionales, sin embargo, en el total de los océanos, sus recursos, aprovechamientos e incidencia son de muy poco peso (<https://www.levante-emv.com/tendencias21/2023/03/05/aprobado-tratado-global-oceanos-84132435.html>).

76 artículos divididos en doce partes²¹, precedidos por un preámbulo y seguidos por dos anexos²².

Ya desde el Preámbulo se entremezcla la preocupación ambiental (a), con la social (b). Ello, en el contexto de las visualizaciones inclusivas propias de la Agenda 2030. Así, el texto del Acuerdo de 2023, *i.a.* expresa:

Preocupación a)

“*Reconociendo* la necesidad de abordar, de manera coherente y cooperativa, la pérdida de diversidad biológica y la degradación de los ecosistemas del océano debido, en particular, a los impactos del cambio climático en los ecosistemas marinos, como el calentamiento y la desoxigenación del océano, así como la acidificación del océano, la contaminación, incluida la contaminación por plásticos, y el uso no sostenible”;

“*Conscientes* de la necesidad de un régimen mundial comprensivo en el marco de la Convención para abordar mejor la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional”;

²¹ Acuerdo CAM. Preámbulo. Partes: I. *Disposiciones generales* (arts. 1 a 8); II. *Recursos genéticos marinos, incluida la participación justa y equitativa en los beneficios* (arts. 9 a 16); III. *Medidas como los mecanismos de gestión basados en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas* (arts. 17 a 26); IV. *Evaluaciones del impacto ambiental* (arts. 27 a 39); V. *Creación de capacidad y transferencia de tecnología marina* (arts. 40 a 46); VI. *Arreglos institucionales* (arts. 47 a 51); VII. *Recursos financieros y mecanismo financiero* (art. 52); VIII. *Implementación y cumplimiento* (arts. 53 a 55); IX. *Solución de controversias* (arts. 56 a 61); X. *Terceros al presente Acuerdo* (art. 62); XI. *Buena fe y abuso de derecho* (art. 63); y XII. *Disposiciones finales* (arts. 64 a 76). (V. <https://documents.un.org/doc/undoc/ld/n23/177/31/pdf/n2317731.pdf?token=9b57yTGZI2itLDxX0A&fe=true>; V. BODANSKY, Daniel. “Four Treaties in One: The Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement”, *Op. Cit.*, pp. 299-323; CARRO PITARCH, María. “El “Acuerdo BBNJ”: Hacia un nuevo régimen para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional”, *REDI*, vol. 75-2 (2023), pp. 231-256).

²² Anexo I sobre los *criterios indicativos para la determinación de las áreas*. Anexo II sobre los *tipos de creación de capacidad y de transferencia de tecnología marina*.

Preocupación b)

“*Reconociendo* la importancia de contribuir a la realización de un orden económico internacional justo y equitativo (...)”,

“*Recordando* la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”,

“*Afirmando* que nada de lo dispuesto en el presente Acuerdo se interpretará como una reducción o extinción de los derechos existentes de los Pueblos Indígenas, incluidos los previstos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, o, según proceda, de las comunidades locales”²³ (...).

La primera parte, tras explicar en el artículo 1 una serie de *Términos*, pasa a enunciar en el Artículo 2 el *Objetivo General*: “*asegurar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, en el presente y a largo plazo, mediante la implementación efectiva de las disposiciones pertinentes de la Convención y una mayor cooperación y coordinación internacionales*”.

Este objetivo encuentra en la dimensión social inclusiva del Acuerdo, expresada a través del texto en distintas partes, un escollo visiblemente retardador de los logros ambientales y de administración marítima: la inclusión de numerosos y variados actores (sin indicación del modo de canalización de su participación), entre ellos -en particular y sin justificación razonable- de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales²⁴,

²³ Esa Declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en ninguna parte hace referencia al alta mar y, en su Artículo 25 (a más de otros equivalentes) establece: “Los Pueblos Indígenas tienen *derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado* y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras”. Resulta difícil comprender los fundamentos por los que el Acuerdo de 2023 incluyó a los Pueblos Indígenas en su texto normativo cuando la propia Declaración se limita a los “mares costeros” y otros recursos que “tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado” entre los que no se halla por razones obvias el alta mar.

²⁴ El Consejo Ártico es una de las pocas instituciones a nivel internacional que reconoce formalmente a los Pueblos Indígenas y sus conocimientos tradicionales en los procesos de toma de decisiones y formulación de sus políticas.

aspecto que puede observarse especialmente en los siguientes artículos, si bien no los citamos exhaustiva ni textualmente²⁵:

- Artículo 7 (Principios y enfoques generales. A fin de lograr los objetivos del presente Acuerdo, las Partes se guiarán por principios y enfoques, entre ellos, el uso de los conocimientos tradicionales pertinentes de los *Pueblos Indígenas y las comunidades locales*, cuando se disponga de ellos; el respeto, la promoción y la consideración de sus respectivas obligaciones, según resulte aplicable, relativas a los derechos de los *Pueblos Indígenas* o, según proceda, de las *comunidades locales* cuando adopten medidas para abordar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional).
- Artículo 13 (Conocimientos tradicionales de los *Pueblos Indígenas y las comunidades locales* asociados a los recursos genéticos marinos de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Las Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas o de política, cuando sea pertinente y según proceda, con el fin de asegurar que el acceso a los conocimientos tradicionales de los *Pueblos Indígenas y las comunidades locales* asociados a los recursos genéticos marinos de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional se produzca únicamente con el consentimiento libre, previo e informado o con la aprobación y participación de esos *Pueblos Indígenas y comunidades locales*. El Mecanismo de Intercambio de Información podrá facilitar el acceso a esos conocimientos tradicionales. El acceso a esos conocimientos tradicionales y su utilización se realizará en condiciones establecidas de mutuo acuerdo).
- Artículo 19 (Propuestas. Las Partes colaborarán y consultarán, según proceda, con los actores interesados, incluidos, *i.a. los Pueblos Indígenas y las comunidades locales*, para la elaboración de las propuestas previstas en la presente parte. Las propuestas se formularán sobre la base de los mejores conocimientos e información científicos disponibles y, cuando se disponga de ellos, los conocimientos tradicionales pertinentes de los *Pueblos Indígenas y las comunidades locales*, teniendo en cuenta el enfoque precautorio y

²⁵ V. Artículo 7 citado *infra*.

un enfoque ecosistémico. Las propuestas relativas a las áreas identificadas incluirán los siguientes elementos clave: *i.a.* las actividades humanas en el área, incluidas los usos que hagan [pensados para el futuro] de ella *los Pueblos Indígenas y las comunidades locales* y, en su caso, su posible impacto; las aportaciones científicas pertinentes y, cuando se disponga de ellos, los conocimientos tradicionales de los *Pueblos Indígenas y las comunidades locales*).

- Artículo 21 (Consultas y evaluación de propuestas. Las consultas sobre las propuestas presentadas con arreglo al artículo 19 serán inclusivas y transparentes y estarán abiertas a todos los actores interesados, incluidos los Estados y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales, así como la sociedad civil, la comunidad científica, los Pueblos Indígenas y las comunidades locales. Se invitará a los *Pueblos Indígenas y las comunidades locales* con conocimientos tradicionales *pertinentes*, a la comunidad científica, a la sociedad civil y a otros actores interesados a que presenten, entre otras cosas: opiniones sobre el fondo de la propuesta; cualquier otra aportación científica pertinente; cualquier conocimiento tradicional pertinente de los *Pueblos Indígenas y las comunidades locales*; cualquier otra información pertinente).
- Artículo 24 (Medidas de emergencia. La Conferencia de las Partes adoptará decisiones para aprobar medidas en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, que se aplicarán con carácter de emergencia, en caso necesario, cuando un fenómeno natural o un desastre provocado por el ser humano haya causado, o sea probable que cause, un daño grave o irreversible a la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, a fin de asegurar que no se agrave ese daño grave o irreversible. Las medidas aprobadas con carácter de emergencia se basarán en los mejores conocimientos e información científicos disponibles y, cuando se disponga de ellos, los conocimientos tradicionales pertinentes de los *Pueblos Indígenas y las comunidades locales*, y tendrán en cuenta el enfoque precautorio).
- Artículo 26 (Supervisión y examen. Las Partes, individual o colectivamente, presentarán informes a la Conferencia de las Partes sobre la implementación de los mecanismos de gestión basados en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas, establecidos en

virtud de la presente parte, así como las medidas conexas. La secretaría hará públicos esos informes, así como la información y el examen mencionados. Tras el examen, la Conferencia de las Partes adoptará, según sea necesario, decisiones o recomendaciones sobre la modificación, prórroga o revocación de los mecanismos de gestión basados en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas, y de cualquier medida conexas, aprobados por la Conferencia de las Partes, sobre la base de los mejores conocimientos e información científicos disponibles y, cuando se disponga de ellos, los *conocimientos tradicionales pertinentes de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales*, teniendo en cuenta el enfoque precautorio y un enfoque ecosistémico).

- Artículo 31 (Proceso para las evaluaciones de impacto ambiental. Las Partes se asegurarán de que el proceso para realizar una evaluación de impacto ambiental de conformidad con la presente parte incluya las siguientes etapas: Sobre la base de los mejores conocimientos e información científicos disponibles y, cuando se disponga de ellos, *los conocimientos tradicionales pertinentes de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales*, cualquier Parte podrá comunicar sus opiniones sobre los impactos potenciales de una actividad proyectada sobre la que se ha adoptado una decisión a la Parte que haya adoptado tal decisión y al Órgano Científico y Técnico, en un plazo máximo de 40 días desde la publicación de la decisión. Una vez examinadas las preocupaciones comunicadas por una Parte el Órgano Científico y Técnico examinará y podrá evaluar los impactos potenciales de la actividad proyectada sobre la base de los mejores conocimientos e información científicos disponibles y, cuando se disponga de ellos, los conocimientos tradicionales pertinentes de los *Pueblos Indígenas y las comunidades locales* y, según proceda, podrá formular recomendaciones a la Parte que haya adoptado la decisión tras darle la oportunidad de responder a las preocupaciones comunicadas y teniendo en cuenta esa respuesta. Las Partes se asegurarán de que se determinen los principales impactos ambientales y cualesquiera impactos conexas, como los impactos económicos, sociales, culturales y para la salud humana, incluidos los impactos acumulativos potenciales y los impactos en las zonas situadas dentro de la jurisdicción nacional, así como las alternativas a la actividad proyectada que, en su caso, han

de incluirse en las evaluaciones de impacto ambiental que se realizarán con arreglo a la presente parte. El alcance se definirá usando los mejores conocimientos e información científicos disponibles y, cuando se disponga de ellos, los *conocimientos tradicionales pertinentes de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales*. Valoración y evaluación del impacto. Las Partes se asegurarán de que los impactos de las actividades proyectadas, incluidos los impactos acumulativos y los impactos en las zonas situadas dentro de la jurisdicción nacional, se valoren y evalúen sobre la base de los mejores conocimientos e información científicos disponibles y, cuando se disponga de ellos, *los conocimientos tradicionales pertinentes de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales*).

- Artículo 32 (Notificación y consulta públicas. Las Partes se asegurarán de que las actividades proyectadas sean objeto de notificación pública oportuna. Los interesados en este proceso serán los *Pueblos Indígenas y las comunidades locales con conocimientos tradicionales pertinentes*, los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes, la sociedad civil, la comunidad científica y el público).
- Artículo 37 (Examen de las actividades autorizadas y sus impactos. Sobre la base de los mejores conocimientos e información científicos disponibles y, cuando se disponga de ellos, *los conocimientos tradicionales pertinentes de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales*, una Parte podrá comunicar a la Parte que haya autorizado la actividad y al Órgano Científico y Técnico sus preocupaciones en el sentido de que la actividad podría tener impactos adversos significativos que no se previeron en la evaluación de impacto ambiental, en cuanto a su naturaleza o gravedad, o que se derivan del incumplimiento de alguna de las condiciones de aprobación de la actividad autorizada).
- Artículo 41 (Cooperación en materia de creación de capacidad y transferencia de tecnología marina. En la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina en virtud del presente Acuerdo, las Partes cooperarán a todos los niveles y en todas las formas, entre otras cosas *estableciendo alianzas* con todos los actores interesados, *incluidos*, cuando proceda, el sector privado, la sociedad civil y *los Pueblos Indígenas y las comunidades locales como po-*

seedores de conocimientos tradicionales, y fortaleciendo la cooperación y la coordinación entre los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes).

- Artículo 49. (El Órgano Científico y Técnico estará integrado por miembros con cualificaciones adecuadas que actuarán en calidad de expertos y en el mejor interés del presente Acuerdo, propuestos por las Partes y elegidos por la Conferencia de las Partes, teniendo en cuenta la necesidad de *conocimientos especializados multidisciplinarios, incluidos conocimientos científicos y técnicos pertinentes y conocimientos tradicionales pertinentes de Pueblos Indígenas y comunidades locales*, el equilibrio de género y una representación geográfica equitativa. La Conferencia de las Partes determinará, en su primera reunión, las atribuciones y las modalidades de funcionamiento del Órgano Científico y Técnico, incluido el proceso de selección de sus miembros y la duración del mandato de estos)
- Artículo 52 (Financiación. El fondo especial y el fondo fiduciario del Fondo para el Medio Ambiente Mundial se utilizarán para *i.a. apoyar programas de conservación y uso sostenible por los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, como poseedores de conocimientos tradicionales*).

Nos hemos detenido brevemente en este aspecto retardador, ya que ese sobredimensionamiento del rol de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales no ha tenido precedentes en la construcción jurídica internacional –particularmente, en la estructura del Derecho del Mar- hasta la adopción de este Acuerdo. Especialmente, por considerar nosotros que esos actores con presencia en tantas etapas -a pesar de su nula experiencia en cuestiones de alta mar- puede trabar y dilatar el logro del objetivo general del Acuerdo centrado en la conservación y uso sostenible de los recursos biológicos del alta mar, ámbito en el que se requiere se adopten medidas urgentes basadas en seguridades sustentadas en conocimientos científicos comprobables.

Siguiendo con la estructura del nuevo tratado, la primera parte del Acuerdo, en el artículo 7 enuncia los *principios y enfoques generales del Acuerdo*, si bien -a nuestro criterio- lo hace sin jerarquización, pre-

cisiones ni adecuada enunciación, especialmente si se toma en cuenta el objetivo general del instrumento jurídico y los campos regulados en él:

Artículo 7 Principios y enfoques generales

A fin de lograr los objetivos del presente Acuerdo, las Partes se guiarán por los siguientes principios y enfoques:

- a) El principio de que quien contamina paga;*
- b) El principio del patrimonio común de la humanidad, el cual está enunciado en la Convención;*
- c) La libertad de investigación científica marina, junto con otras libertades del alta mar;*
- d) El principio de equidad y la distribución justa y equitativa de los beneficios;*
- e) El principio precautorio o el enfoque precautorio, según proceda;*
- f) Un enfoque ecosistémico;*
- g) Un enfoque integrado de la gestión del océano;*
- h) Un enfoque que refuerce la resiliencia de los ecosistemas, incluso frente a los efectos adversos del cambio climático y la acidificación del océano, y que también mantenga y restaure la integridad de los ecosistemas, incluidos los servicios del ciclo del carbono que sustentan la función del océano en el clima;*
- i) El uso de los mejores conocimientos e información científicos disponibles;*
- j) El uso de los conocimientos tradicionales pertinentes de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, cuando se disponga de ellos;*
- k) El respeto, la promoción y la consideración de sus respectivas obligaciones, según resulte aplicable, relativas a los derechos de los Pueblos Indígenas o, según proceda, de las comunidades locales cuando adopten medidas para abordar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional;*
- l) La no transferencia, directa o indirectamente, de daños o peligros de una zona a otra y la no transformación de un tipo de contamina-*

ción en otro al adoptar medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino;

- m) El pleno reconocimiento de las circunstancias especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados;*
- n) El reconocimiento de los intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral.*

La cuestión de los *Recursos Genéticos Marinos* (RGM), incluidas las cuestiones relativas a la participación en los beneficios, ha sido una de las secciones más conflictivas en las negociaciones. Los cuatro objetivos de esta parte del Acuerdo son: *la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de las actividades relacionadas con los RGM y la información digital sobre secuencias de recursos genéticos marinos de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (ZFJN); *la creación y el desarrollo de la capacidad de las Partes; *la generación de conocimientos, comprensión científica y la innovación tecnológica; y *el desarrollo y la transferencia de tecnología marina. Se establece que todas las Partes, cualquiera que sea su ubicación geográfica, y las personas naturales o jurídicas bajo su jurisdicción podrán realizar actividades relacionadas con los recursos genéticos marinos y la información digital sobre secuencias de recursos genéticos marinos de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Esas actividades se deben realizar de conformidad con el Acuerdo.

El Acuerdo crea una serie de *Instituciones* para elaborar, poner en práctica e implementar sus disposiciones:

- *Conferencia de las Partes* (COP) con importantes funciones, entre ellas, la adopción de modalidades para compartir los beneficios monetarios de la utilización de RGM, establecer áreas marinas protegidas, adoptar normas y directrices para las EIA, solicitar opiniones consultivas del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM), y evaluar la idoneidad y eficacia del Acuerdo a intervalos regulares, a partir de los cinco años siguientes a su entrada en vigor, etc.
- *Secretaría* con amplias capacidades. La COP adoptará, en su primera reunión, las disposiciones para su funcionamiento y su sede, pero hasta que ello suceda el Secretario General de las Naciones Unidas cumplirá esas funciones.

- *Comité de Implementación y Cumplimiento* para facilitar y examinar la implementación y promover el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo tendrá carácter facilitador y funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva.
- *Organismo Científico y Técnico (OCT)* con miembros expertos limitados, como los grupos de expertos científicos desempeñando un rol principalmente de asesoramiento (asesorando a la COP, haciendo comentarios a las Partes sobre sus proyectos de EIA, etc.
- *Mecanismo financiero* que incluye al ya existente Fondo para el Medio Ambiente Mundial, como también a un nuevo fondo especial que funcionará bajo la autoridad y orientación de la COP y brindará asistencia a los países en desarrollo partes según sus necesidades. La COP debe determinar un objetivo de movilización inicial hasta 2030 de todas las fuentes, tanto públicas como privadas. Pero, en cualquier caso, el fondo especial tiene una fuente específica de ingresos proveniente de las contribuciones de los países desarrollados conforme al artículo 14.6.
- *Comité de Implementación y Cumplimiento* de naturaleza facilitadora más que punitiva, reflejando el modelo de cumplimiento “administrativo” más que “de aplicación”.
- Instituciones especializadas:
 - *Un comité de acceso, participación y participación en los beneficios*, con función asesora para la COP.
 - *Un comité de creación de capacidad y transferencia de tecnología marina* para evaluar y revisar las necesidades, identificar y movilizar fondos, y monitorear y revisar la implementación²⁶.

La Parte relativa a la *Evaluación de Impacto Ambiental* (EIA) es una de las más largas y detalladas del Acuerdo, a pesar que delega una gran parte de su contenido a la COP y al Organismo Científico y Técnico (OCT).

El sistema adoptado está basado en la responsabilidad individual de los Estados por las actividades realizadas bajo su jurisdicción o control cuando éstas puedan causar una contaminación considerable o cambios

²⁶ BODANSKY, cit.

importantes y perjudiciales en el medio marino de las zonas fuera de la jurisdicción nacional. El proceso para realizar las EIA consiste en cuatro etapas: en primer lugar, es necesaria una verificación preliminar por las Partes para establecer si es necesario llevar a cabo la EIA; en segundo lugar, se ha de delimitar el alcance de la EIA de modo que todos los impactos posibles estén incluidos en el análisis; en tercer lugar, las Partes se han de asegurar que el impacto de las actividades sea valorado y evaluado; y, en cuarto lugar, las Partes deben adoptar medidas para prevenir, mitigar y gestionar los posibles efectos adversos de las actividades planeadas.

Las Partes enviarán sus informes de EIA a través del mecanismo de intercambio de información, lo que permitirá al OCT considerarlos y evaluarlos. Una vez que esos informes sean definitivos y se envíen mediante el mismo mecanismo, la Secretaría notificará al resto de las Partes. La COP tiene la facultad de cooperar con otros organismos a través del OCT y, si es solicitada puede aconsejar o desaconsejar la actividad propuesta. La última decisión reside en las Partes, lo que pone en duda el grado de internacionalización del proceso.

Las Partes tienen la obligación de presentar informes sobre los impactos de las actividades autorizadas y, en caso de detectarse impactos adversos significativos, tendrán que reexaminar su decisión de autorización, enviando a la COP, al resto de Partes y al público, una notificación sobre su nueva decisión. La COP también puede adoptar los estándares en la materia²⁷.

²⁷ Las Partes, individualmente o en cooperación con otras Partes, considerarán la posibilidad de llevar a cabo *evaluaciones ambientales estratégicas* de los planes y programas relativos a actividades bajo su jurisdicción o control que se realizarán en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, a fin de evaluar los efectos potenciales de esos planes o programas, así como de sus alternativas, en el medio marino. La Conferencia de las Partes podrá realizar una evaluación ambiental estratégica de un área o región a fin de recopilar y sintetizar la mejor información disponible sobre el área o región, evaluar los impactos actuales y los impactos potenciales futuros, detectar lagunas en los datos y establecer prioridades de investigación. La Conferencia de las Partes elaborará orientaciones sobre la realización de cada categoría de evaluación ambiental estratégica (V. ARDITO, Giovanni. "The inclusion of strategic environmental assessment into the new BBNJ treaty: perspective on the EU contribution to the effective protection of the marine environment in ABNJ", en CASADO RAIGÓN, Rafael - MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. (eds.), *op. cit.*, pp. 383-400).

El Acuerdo exige que las Partes consideren los posibles impactos acumulativos al evaluar y decidir si autorizan una actividad, incluidos los impactos del cambio climático y, aunque el Acuerdo no “exige” que las partes realicen evaluaciones ambientales estratégicas (EAE)²⁸, hace de la preparación de EAE un objetivo (Artículo 27(d)), autoriza a la COP a realizar EAE y requiere que las partes “consideren” hacerlo.

Esta parte relativa a la EIA contiene un precepto relativo a las evaluaciones ambientales estratégicas que las Partes, individual o colectivamente, pueden realizar para evaluar los planes o programas bajo su jurisdicción, juntamente con sus alternativas.

De conformidad al Acuerdo las partes conservan el control sobre la realización de las EIA y sobre las decisiones sobre si una actividad planificada bajo su jurisdicción o control puede llevarse a cabo. Pero el sistema del Acuerdo establece una variedad de obligaciones y procesos destinados a promover la transparencia, la consulta y revisión internacional y la integridad ambiental. Sin embargo, el que se haya optado por un modelo potestativo ha debilitado el sistema y ha significado una oportunidad perdida, especialmente teniendo en cuenta el status de patrimonio común de la humanidad dado en el Acuerdo al alta mar.

III. Reflexiones finales

Estos instrumentos de derecho del mar tienen fuertes enlaces con la Convención sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre Cambio Climático, la Agenda de Acción para el Agua, a más de numerosos otros acuerdos internacionales ambientales.

Incluso, desde otros ámbitos se observan contribuciones relevantes. Así, el “Foro Económico Mundial”, en cooperación con el “Instituto de Recursos Mundiales”, ha convocado a la organización académico-empresaria “Amigos de la Acción Oceánica”, para buscar nuevas soluciones para reducir los residuos plásticos que llegan al mar o un plan global destinado a perseguir la pesca ilegal. Por su parte la “Organización Mundial del Comercio” (OMC) busca la aceptación del acuerdo alcanzado en

²⁸ Evaluaciones más amplias de políticas, planes y programas.

2022 dirigido a “*eliminar gradualmente las subvenciones a la pesca más perjudicial, que conducen a la sobrepesca*”. Suiza ha sido el primer país en presentar su aceptación al acuerdo de la OMC en la reunión anual del “Foro Económico Mundial” que se celebró en Davos en enero de 2023.

La implementación del Acuerdo del Alta Mar será complicada, particularmente cuando los Estados se enfrenten a una serie de problemas sin resolver, hallándose entre los más importantes: determinar quién vigilará realmente las AMP en alta mar para garantizar que estén realmente protegidas; quién pondrá freno -sin dañar el avance científico- a las grandes empresas (y Estados) que aprovechan desde hace décadas los recursos genéticos del alta mar; quién y cómo determinará la “justa” y “equitativa” participación en los beneficios que se deriven de las actividades relacionadas con los recursos genéticos marinos y la información digital sobre secuencias de esos recursos; quién separará la utopía de la realidad a la hora de la transferencia de tecnología, de la cooperación científica y técnica, de la esperada generosa creación de capacidades para los Estados en desarrollo (lejos de garantía alguna de la adecuada recepción por parte de los beneficiados); de la esperanzada eficacia de una EIA plagada de debilidades, etc.

La búsqueda de justicia social a través de la descolonización de los avances de conocimientos universales y generales en materia de conservación y uso sostenible de los recursos biológicos del alta mar no parece oportuna en los momentos actuales tan críticos del ambiente marino y sus exigencias de una respuesta urgente y eficiente²⁹. El Acuerdo sobre el Alta Mar de 2023 insiste en imponer -en área inadecuada- la tendencia de la Agenda 2030 con visión de inclusión, de género, de compensación social, de posicionamiento de comunidades indígenas como un cliché postmoderno con tendencia neomarxista, aun cuando esa visión atenta contra el único objetivo central del Acuerdo contenido en el artículo 2: “garantizar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de áreas fuera de la jurisdicción nacional, para el presente y a lar-

²⁹ Resulta ingenuo destacar la “capacidad” que han tenido los Pueblos Indígenas a través de la historia para preservar su entorno. Ello no puede ser considerado “capacidad”, ya que dado el bajo número de integrantes de esas comunidades y sus primitivos medios de supervivencia, simplemente hacían que no tuvieran capacidad alguna para modificar el ambiente.

go plazo (...)”. Ello, en un contexto errático, confuso, poco coherente, obstaculizador del objetivo central señalado, buscando insertar forzosamente el nuevo orden mundial diseñado en 2015 e iniciado ya en la década de los 70 al influjo del ingreso de la República Popular de China en las Naciones Unidas.

Tal como lo señaláramos, es probable que deba repetirse la historia y buscarse una solución similar a la que se recurrió para lograr la entrada en vigor de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 con el Acuerdo “Interpretativo” de la Parte XI de 1994.

A pesar de ello el nuevo acuerdo de 2023 brinda motivos para la celebración en un momento sombrío de la política mundial. Solo unos días antes de la adopción de su texto, la reunión de ministros de Relaciones Exteriores del G20 se había levantado en Nueva Delhi sin siquiera un comunicado básico común. El 24 de febrero de 2022 se había producido la invasión rusa a Ucrania violatoria del sistema de la ONU en su misma base, con las consiguientes tensiones mundiales. En este sombrío telón de fondo, el acuerdo sobre el alta mar de 2023 pone en evidencia que la cooperación internacional sigue siendo posible, al menos cuando está en juego el destino compartido del planeta³⁰.

³⁰ Algo similar a lo sucedido en el momento de la adopción del *primer* convenio multilateral internacional ambiental moderno: la Convención de Ramsar, alcanzada a pesar del shock general que causó la invasión rusa a Checoslovaquia. V. PATRICK, Stewart. “The High Seas Treaty is an Extraordinary Diplomatic Achievement”, *Carnegie Endowment for International Peace* (<https://carnegieendowment.org/2023/03/08/high-seas-treaty-is-extraordinary-diplomatic-achievement-pub-89228>): DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. V. <https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2021/11/Cuaderno-de-Derecho-Ambiental-Humedales-1.pdf>

LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS FUERA DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL*

THE PROTECTION OF MARITIME SPACES OUTSIDE NATIONAL JURISDICTION

GRACIELA R. SALAS**

Resumen: Luego de un largo período de negociación, en el curso de 2023 se celebró la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativa a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional dentro del ámbito de la Convención de Jamaica sobre Derecho del Mar (BBJN). Como su nombre lo indica, este Acuerdo tiene por objeto garantizar la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina en áreas fuera de la jurisdicción nacional, a través de la cooperación y la coordinación internacional. Pero se celebró también teniendo en cuenta la existencia de acuerdos bilaterales y regionales firmados por los Estados participantes, con objetivos similares. Para concluir nos detenemos sucintamente en la estructura institucional que aún no termina de concretarse, teniendo en cuenta la reciente celebración de este nuevo instrumento internacional.

Palabras clave: Convención - BBJN - Espacios marítimos - Jurisdicción nacional.

Abstract: After a long period of negotiation, in 2023 the United Nations Convention on the Law of the Sea on Conservation and sustainable use of marine biological diversity in areas beyond national jurisdiction within the scope of the Jamaica Convention on the Law of the Sea was adopted. As its name indicates, this Agreement aims to guarantee the conservation and sustainable use of marine biological diversity in areas beyond national jurisdiction, through international cooperation and coordi-

* Trabajo recibido el 31 de mayo de 2024 y aprobado para su publicación el 19 de junio del mismo año.

** Abogada. Notaria. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Magister en Procesos Educativos Mediados por Tecnologías por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Directora de la Diplomatura en Diplomacia Contemporánea. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Córdoba. Miembro de diversas instituciones de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración.

nation. But it was also celebrate taking into account the existence of bilateral and regional agreements signed by the participating states, with similar objectives. To conclude, we briefly stop at the institutional structure that has not yet been finalized, taking into account the recent celebration of this new international instrument.

Keywords: Convention - BBJN - Maritime spaces - National jurisdiction.

Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes BBJN. III. Otras cuestiones conexas. IV. Algunas precisiones. V. Superposición de sistemas de protección. VI. Una aproximación a la BBJN. VII. Conclusiones.

I. Introducción

Según se estima, las zonas ubicadas fuera de la jurisdicción nacional abarcan aproximadamente el 60% de la superficie terrestre. Son aguas cuya profundidad media varía entre 4.000 y 10.000 m., constituyendo un océano mundial único e interrelacionado que abarca unos 230 millones de km², es decir el 45% de la superficie del planeta. Estas zonas representan alrededor del 95% del hábitat ocupado por los seres vivos de la Tierra, en todas sus formas.

Se sabe poco del 0,0001% de los más de 1.300 millones de km³ que se estima se extienden las profundidades del mar más allá de los 200m, aunque se presume que es una región muy rica en diversas especies, superando a las especies de las aguas de superficie. Ahora bien, estas especies constituyen una diversidad biológica con características particulares, especialmente por la lentitud de las escalas de tiempo en que operan¹.

Por otra parte el cambio climático es el resultado de la actividad del ser humano a través de los tiempos, y más aún desde la revolución industrial. Sus efectos se están haciendo cada vez más evidentes, particularmente en los espacios marítimos, como la elevación del nivel del mar, la erosión costera, la acidificación de los océanos, la salinidad, la estratificación, la circulación oceánica, los cambios en los hielos a altas latitudes y más directamente a través de la exploración y la explotación de sus recursos naturales.

¹ NACIONES UNIDAS. *La conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Resumen técnico de la primera evaluación integrada del medio marino a escala mundial*, 2017.

En el tema que nos ocupa en esta oportunidad debemos partir de las medidas adoptadas por los Estados, ya sea en forma individual o regional en protección de los respectivos espacios marinos o de determinadas especies, con objetivos a menudo relacionados con intereses individuales, como es la protección de recursos pesqueros o turísticos².

Actualmente en el ámbito al que pasamos a analizar, existen cuestiones que afectan a la biodiversidad marina más allá de los espacios sometidos a la jurisdicción nacional. Estos espacios -tal como lo señaláramos- alcanzan cerca del 40% de la superficie del planeta, el 62% de la superficie de los océanos y el 95% de su volumen³.

A partir de ahí, los estudios desde los diversos ámbitos se van escalonando y profundizando, conforme a los efectos que se vienen produciendo. Así, en el ámbito marino los Estados vienen adoptando diferentes medidas en los espacios marítimos sobre los que ejercen tanto su soberanía como algunos derechos que les han sido reconocidos a partir de la celebración de la Convención de Jamaica de 1982. Así, la exploración y la explotación de los recursos marinos dentro de los espacios en los que los Estados ejercen algún tipo de derechos quedan sometidas a la propia capacidad de regulación y control, lo que no deja de plantear dificultades para aquellos que cuentan con grandes litorales marítimos.

Ahora bien, la importancia de la biodiversidad más allá de los espacios marinos sometidos a los Estados reviste especial importancia desde el punto de vista ambiental y por su vinculación con la ciencia, la salud y la seguridad alimentaria⁴, particularmente para los Estados en vías de desarrollo. La Convención de Jamaica de 1982 dejó sin cubrir esos espacios y otras cuestiones que interesan a todos. Esta Convención entró en vigor en

² Más recientemente se puede mencionar entre éstos a los ecosistemas de carbono azul (BCE por su sigla en inglés). Estos BCE comprenden humedales, manglares y praderas de pastos marinos, altamente productivos y que albergan numerosas comunidades ecológicas, protegen contra la erosión y la elevación del nivel del mar.

³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Common Oceans-ABNJ. Global sustainable fisheries management and biodiversity conservation in areas beyond national jurisdiction*, 2017, pp. 1-12, p.1 (Disponible en: <http://www.fao.org/3/i7539e/i7539e.pdf>).

⁴ Ver nuestro trabajo “Seguridad alimentaria y las regiones”, *Cuaderno de Derecho Ambiental*, Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Tomo IV. 2013, p. 57.

noviembre de 1994, y quedó reservada a los derechos y obligaciones de los Estados en la utilización de los océanos, sus recursos y la protección del ambiente marino.

En 1993 entró en vigencia el Convenio sobre la Diversidad Biológica⁵, que definió el concepto de biodiversidad y estableció como objetivos la promoción, la conservación, el uso sostenible y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. Posteriormente se firmó el Protocolo de Nagoya⁶ sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización, que entró en vigor en 2014.

La más reciente tecnología ha permitido el descubrimiento de recursos genéticos en los fondos marinos, fuera de la jurisdicción nacional, hasta hace poco tiempo, desconocidos. Esos recursos genéticos revisten gran interés tanto para la investigación científica como para la obtención de productos económicamente rentables de aplicación por la medicina, la cosmética o la alimentación⁷.

Sin embargo, si volvemos la mirada sobre la regulación jurídica de esas actividades vemos que la Convención de Jamaica sobre Derecho del Mar estableció un régimen especial en la Parte XII, en virtud del cual quedó abierta la posibilidad de adopción de medidas unilaterales o conjuntas para la prevención, reducción y control de la contaminación marina, más allá de su origen, incluyendo la armonización de sus respectivas políticas, lo que se hace extensivo a la creación de organizaciones marítimas regionales. Se incluyen en estas medidas a los ecosistemas raros o vulnerables u otras formas de vida amenazadas o en peligro de extinción.

Va de suyo que este tipo de acciones se apoya en el principio de cooperación en forma bilateral o multilateral entre los Estados para la reali-

⁵ Adoptado en Río de Janeiro en 1992 y aprobado por la República Argentina por Ley N° 24375 (Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/29276/norma.htm>).

⁶ Fue firmado en Nagoya, Japón (2010) y aprobado por la República Argentina por Ley 27246 (Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257274/norma.htm>).

⁷ Así lo dejamos perfilado en nuestro trabajo SALAS, G. R. “La bioprospección: un desafío al sistema jurídico antártico”, *Revista de la Facultad de Derecho*, 10 (2), 2019, pp. 84–96. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/27880>

zación de estudios, proyectos de investigación, prevención y protección del medio marino, elaboración de planes ante emergencias, incidentes, riesgos ambientales. Y es en el mismo sentido que regula las facultades y garantías para los Estados en los artículos 220 a 233 ante posibles infracciones a las normas dictadas de conformidad con la Parte XII en materia de protección y preservación del medio marino.

La Parte XIII fue reservada a la investigación científica marina, desarrollo y transmisión de tecnología sobre la base de los derechos de los Estados y de las Organizaciones Internacionales competentes a realizar y fomentar investigaciones científicas respetando los principios de: a) finalidad pacífica; b) utilización de métodos y medios científicos adecuados; c) respeto de los usos legítimos del mar; y d) respeto de todos los reglamentos pertinentes, incluyendo los destinados a la protección y preservación del medio marino. Estos principios se apoyan en la obligación de la publicación y difusión de la información de estos conocimientos, especialmente en beneficio de los Estados en desarrollo. En el mismo sentido se pronuncia la Parte XIV de la Convención en cuanto al desarrollo y transmisión de la tecnología marina.

En su momento esta Convención fue un ejemplo en materia de protección ambiental, pero con el transcurrir del tiempo ha demostrado ser insuficiente.

Como antecedentes de la protección de los espacios marítimos fuera de la jurisdicción nacional, veamos ahora brevemente cuál fue la evolución del principio de conservación de los recursos vivos marinos, que avanzó desde el concepto de máximo rendimiento económico, pasando por el concepto de máximo rendimiento sostenible hasta alcanzar el concepto de conservación y sustentabilidad de recursos biológicos.

El máximo rendimiento económico (MRE), según la FAO⁸, *es igual a la renta máxima del recurso y se obtiene cuando el producto marginal del esfuerzo es igual al costo marginal del esfuerzo*. En esta etapa se tenía en cuenta el equilibrio entre explotación y posibilidad de recuperación del recurso para continuar con su explotación, sin que se pueda apreciar consideración alguna respecto de los métodos aplicados.

⁸ <https://www.fao.org/4/x3307s/X3307s09.htm>

Mientras que el máximo rendimiento sostenible (MRS), que define también la FAO, como el *máximo rendimiento de equilibrio teórico que puede obtenerse continuamente (por término medio) de una población en las condiciones ambientales existentes sin influir significativamente en el proceso de reproducción* coloca el acento en el mantenimiento de las condiciones ambientales propias del recurso de que se trate.

La tercera etapa, en la que se aplica el concepto de conservación y sustentabilidad de los recursos biológicos, ya se centra en el mantenimiento y proyección hacia el futuro de ese recurso.

Esta última etapa sería la actual, en la que ya intervienen los Objetivos del Desarrollo Sostenible como decíamos más arriba.

II. Antecedentes de la BBJN

Para analizar esta Convención (2023) debemos volver la mirada nuevamente sobre la Convención de Jamaica sobre Derecho del Mar (1982), la que en los artículos 61 a 67 se ocupa de la pesca en estos espacios y de los artículos 116 y ss., referidos a la conservación y administración de los recursos vivos de alta mar. También de la Parte XII reservada a la protección y preservación del medio marino y la Parte XIII a la investigación científica marina, desarrollo y transmisión de tecnología.

Siguiendo un orden cronológico también podemos citar al Protocolo de Madrid sobre Medio Ambiente Antártico (1991) por la importancia de ese continente para el medio ambiente general y, particularmente, para el hemisferio Sur.

Posteriormente se produjo la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (1992) y el Convenio sobre Biodiversidad Biológica (1992), ambos como consecuencia de la celebración de la ECO'92 en Río de Janeiro, a partir de los cuales ya se hace inescindible la vinculación entre medio ambiente y desarrollo sustentable.

En 2004 la Asamblea General de la ONU, mediante la Resolución 59/24, creó el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* con el objetivo de estudiar todo lo vinculado con la conservación y el uso sostenible de los recursos fuera de las jurisdicciones nacionales, que habían quedado fuera del tratamiento de la CONVEMAR como decíamos más arriba. En 2011, y luego de varias reuniones, el Grupo adoptó por consenso una serie de recomenda-

ciones para iniciar un proceso sobre la construcción de un marco legal que fuera vinculante para los firmantes, para la conservación y el uso sostenible de los espacios marinos fuera de la jurisdicción nacional, dentro de la órbita de la Convención de 1982.

Otro hito importante fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “El futuro que queremos” (2012)⁹ que en su párrafo 162 dice: “(...) 162. *Reconocemos la importancia de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional (...), nos comprometemos a abordar urgentemente el tema de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en las zonas fuera de la jurisdicción nacional, en particular, a tomar una decisión sobre el desarrollo de un instrumento internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*”.

En este instrumento, la Asamblea General expresa la voluntad de los Estados de trabajar hacia la formulación de un nuevo instrumento internacional que sea vinculante, en la temática que nos ocupa. Y recién fue en la Resolución 69/292 (2015)¹⁰, que la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la “(...) *conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. A tales efectos se resolvió incluir dentro de las deliberaciones todo lo relativo a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (...), los recursos genéticos marinos, incluidas las cuestiones relativas a la distribución de los beneficios (...)*”.

Que a renglón seguido deja a salvo de todo este proceso a “(...) *los instrumentos y marcos jurídicos existentes ni de los órganos globales, regionales y sectoriales competentes*”. Y esto es plenamente comprensible atento a que ya se venían asomando casos de organismos o acuerdos

⁹ Disponible en: <https://enaun.cancilleria.gob.ar/es/content/conferencia-r%C3%ADo-20-documento-final>

¹⁰ Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/187/59/pdf/n1518759.pdf?token=jojgJc nCutcxpnmLkG&fe=true>

regionales en el mundo de la pesca, tanto en el ámbito estatal como de las empresas privadas.

Fue así que en 2017, la Asamblea General dictó la Resolución 72/249¹¹, sobre un instrumento internacional jurídicamente obligatorio, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Allí decidió convocar una Conferencia Intergubernamental, bajo los auspicios de las Naciones Unidas¹², para considerar las recomendaciones del Comité Preparatorio¹³ establecido en 2015, con el objeto de elaborar ese texto y lograr su concreción lo antes posible.

Dijimos que en 2004 la Asamblea General había decidido crear un Grupo de Trabajo Especial Oficioso de Composición Abierta por Res. 59/24, y con posterioridad se sucedieron otras resoluciones que fueron marcando el rumbo para lograr el objetivo.

Así podemos citar a la Resolución 69/292 (2015), bajo el título *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, marcó la iniciación de la tarea en la práctica.

Le sucedió la Resolución 72/73 (2017), en la que se reconoce la importancia de los océanos y la necesidad de salvaguardar su biodiversidad.

Al año siguiente encontramos a la Resolución 73/PV.50 (2018). Discusión del Punto 78 del programa en el que se incorporan nuevos enfoques,

¹¹ Disponible en:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n17/468/81/pdf/n1746881.pdf?token=M4Za79OwlPAc07iqq3&fe=true>

¹² Resolución 72/249. *Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*.

¹³ Resolución 69/292. *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*.

como la importancia que revisten el ruido subacuático antropogénico que aparece también en la Declaración sobre la Cooperación en el Atlántico, y la economía azul. En esta oportunidad Argentina llamó la atención sobre los derechos de los Estados ribereños sobre su plataforma continental y también sobre la importancia de las organizaciones regionales de ordenación o arreglos pesqueros como en el caso del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo¹⁴.

También la Declaración sobre la Cooperación en el Atlántico (2022) que guarda una vinculación directa con la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur que veremos a continuación.

Finalmente, la Conferencia se reunió en Nueva York, del 16 al 18 de abril de 2018¹⁵, para organizar todo lo atinente a esta tarea.

Como consecuencia de las conferencias y resoluciones apuntadas se acordó sobre un paquete de cuestiones a negociar (“package deal”) en el que se incluyeron aspectos como el acceso a los recursos genéticos marinos, la distribución de los beneficios derivados de su utilización, tema éste de capital importancia para los países en vías de desarrollo; los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas, incluidas las áreas marinas protegidas; las evaluaciones del impacto ambiental; y la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina, así como una serie de cuestiones de naturaleza transversal¹⁶ como la coordinación con organizaciones regionales de protección ya existentes, o la solución de controversias.

De todo el proceso resultó el *Proyecto de acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional* en la Conferen-

¹⁴ También es posible clasificarlos por especies, como en el caso del Atún o la Comisión Ballenera Internacional, o por región: como la Convención de Canberra sobre Recursos Vivos Marinos Antárticos, la Alianza Latinoamericana para la Pesca Sustentable y Seguridad Alimentaria (ALPESCAS), o la Asociación para la Cooperación Atlántica, entre otras.

¹⁵ Resolución AG/72/249. Disponible en: <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/72>

¹⁶ A/RES/72/249, párr.2. Véase también: AGNU, Carta de fecha 30 de junio de 2011 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Copresidentes del Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta, recomendaciones, (Documento A/66/119).

cia intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional Continuación del quinto período de sesiones Nueva York, 20 de febrero a 3 de marzo de 2023¹⁷.

III. Otras cuestiones conexas

Mientras tanto, otras circunstancias vinieron a marcar al enfoque de este tema en nuestro continente americano, como fue la Res. AG. 41/11 por la que se declara Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur¹⁸, resolución que *“Exhorta a los Estados de las demás regiones, en especial a los Estados militarmente importantes, a que respeten escrupulosamente la región del Atlántico Sur como zona de paz y cooperación, en particular mediante la reducción y eventual eliminación de su presencia militar en dicha región, la no introducción de armas nucleares o de otras armas de destrucción masiva y la no extensión a la región de rivalidades y conflictos que le sean ajenos”*.

A partir de esa resolución, los Estados de la región se reunieron en la Reunión Ministerial de Cooperación del Atlántico Sur en la que en abril de 2023 los Estados Miembros manifestaron su preocupación por la continuación de situaciones que afectan la soberanía e integridad territorial de algunos miembros de la Zona y reiteraron su apoyo a los esfuerzos en la promoción del principio de solución pacífica de controversias y en la búsqueda de soluciones negociadas a las controversias territoriales que los afectan. En este caso están haciendo referencia específicamente a la situación de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. En efecto, remarcaron el desarrollo de actividades ilegítimas de exploración de hidrocarburos en la zona en disputa, así como el refuerzo de la presencia militar del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en la zona, en violación de numerosas

¹⁷ A/CONF.232/2023/CRP.2/Rev.1.

¹⁸ Resolución AG/41/11. *Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur*. Disponible en: <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/41>

resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas con las actividades no autorizadas de exploración y explotación de hidrocarburos en el área en disputa.

Junto a esto aparece el problema de la pesca ilegal, que se cita como INDNR (ilegal, no declarada, no registrada) como aquella que se produce violando las leyes nacionales, como así también reglamentación internacional. En esta pesca ilegal no se declaran, lo hacen en forma inexacta, o no se respetan las reglamentaciones estatales, no pueden controlarse las capturas y los trasbordos se efectúan en alta mar donde no pueden controlarse la capturas, sin observadores, aún con subvenciones de los estados de su bandera, facilitando este tipo de actividades; pescan especies o tamaños no autorizados¹⁹, utilizan redes no autorizadas, causan contaminación ambiental, o sobreexplotan los stocks disponibles de peces, entre otras actividades perjudiciales para los países en desarrollo, que tienen en la pesca un importante sustento para su población.

También cabe citar simplemente algunos de los métodos de pesca²⁰ para comprobar que aún en la pesca y en los lugares autorizados²¹, la depredación es siempre posible.

IV. Algunas precisiones

Ahora bien, ¿cuál es el interés en los espacios marítimos fuera de la jurisdicción de los Estados, más allá de la pesca?

Tal como viene ocurriendo en otros espacios territoriales a nivel mundial, los recursos genéticos marinos constituyen el principal objeto de la investigación, con fines científicos en principio, pero como consecuencia

¹⁹ Es el caso de la merluza negra, una de las especies más caras, que se pesca en aguas frías, a gran profundidad y que en gran parte se encuentra fuera del control argentino.

²⁰ Redes agalleras, trasmallos, líneas de mano y curricanes, palangres, nasas, trampas, lanzas y arpones, redes de arrastre y pelágicas, redes de arrastre demersales, redes de arrastre para peces, entre otras.

²¹ Aun en el caso de los buques que ingresan en los espacios marítimos sometidos de alguna manera al control de un Estado ribereño, la ilegalidad surge como consecuencia de la operación con instrumentos silenciados, lo que no permite verificar su ubicación en tiempo y forma.

de ellos, principalmente económicos, de allí el apuntado interés por su regulación en el Acuerdo BBNJ.

Conforme a lo establecido por el artículo 1 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)²², su objetivo es “(...) *la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos (...)*”.

Esta es la directriz principal que señala el rumbo de los instrumentos posteriores. Así se firmó el Protocolo de Nagoya en la Conferencia de Nagoya (2010), con el objeto de mejorar el acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización (art. 15), pero aun con esa celebración no logró su aplicación a los recursos genéticos marinos más allá de la jurisdicción nacional, es decir en las aguas internacionales, que –como señalamos- constituyen el 62% del océano.

Pero detrás de este interés económico y superándolo largamente está el interés ambiental. En efecto se plantearon diferentes posibilidades, especialmente ante la co-existencia del nuevo acuerdo con los acuerdos previos ya celebrados entre los Estados especialmente en forma regional, para lo cual hace falta coherencia, coordinación y fortalecimiento entre todos estos acuerdos, lo que hace hablar a algunos autores de la fragmentación²³ de las normas ambientales aplicables y de la complejidad del sistema a crearse una vez que el Acuerdo entre en vigor.

V. Superposición de sistemas de protección

Un tema que nos llama a reflexión es que en este punto encontramos una superposición de regímenes de protección, la que deberá ser resuelta desde el punto de vista jurídico: ello es todo lo relacionado con el sistema

²² Argentina aprobó este convenio por Ley N° 24375 de 1994. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/29276/norma.htm>

²³ ABREGÓN NOVELLA, M. *El Futuro acuerdo BBNJ una oportunidad para construir una gobernanza colaborativa para la protección del medio marino más allá de la jurisdicción nacional*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8536018>

antártico, proveniente especialmente de la Convención de Canberra de 1980 y del Protocolo de Madrid y las áreas protegidas a nivel mundial, particularmente el Área protegida de Ross y el Área protegida de las islas Georgias y Sandwich del Sur.

En este contexto encontramos la celebración de nuevos acuerdos y declaraciones²⁴ que van mostrando nuevos mecanismos de organización creados por los Estados, inclusive dentro de los límites de las Organizaciones Internacionales de tipo clásico, como es la reciente creación de la Asociación para la Cooperación en el Atlántico (2023)²⁵, precedida por la Declaración Conjunta sobre la Cooperación en el Atlántico (2022).

Ahora bien, en estos casos se viene asomando la conformación de nuevas organizaciones de tipo regional²⁶, lo que nos lleva a plantearnos si en este caso puede hablarse de la existencia de una organización regional en el sentido clásico y tradicional.

La siguiente etapa en la evolución de los conceptos que nos ocupan, estaría dada por la necesidad de distinguir los *acuerdos regionales* de los *organismos regionales* según los términos del art. 52 de la Carta de la ONU. Para Boutros Boutros Ghali, entre otros autores, el punto de inflexión estaría en el grado de permanencia de las instituciones que implican cada uno de ellos. Es decir que siendo tanto uno como otro permanentes y celebrados bajo la forma de tratados internacionales, el grado de institucionalización es mayor en los organismos regionales, pero cabría dudar que esas sean todas las diferencias existentes entre unos y otros. En efecto, un organismo regional surge como consecuencia de un acuerdo regional, pero un acuerdo regional no necesariamente da origen a un organismo regional. Es el caso de los recientes acuerdos de reducción de armamentos, que pueden ser considerados acuerdos regionales de conformidad con la concepción más laxa de los términos, pero no necesariamente incluyen a Estados de la misma región ni puede considerarse que

²⁴ Declaración sobre la Cooperación en el Atlántico, 2022. Disponible en: <https://www.state.gov/joint-statement-on-atlantic-cooperation/>

²⁵ Declaración sobre la Cooperación en el Atlántico, 2023. Disponible en: <https://uy.usembassy.gov/es/32-paises-lanzan-la-asociacion-para-la-cooperacion-en-el-atlantico/>

²⁶ Para este tema, ver nuestro trabajo SALAS, Graciela R. *El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los organismos regionales*. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29605.pdf>

constituyan un organismo regional en razón de la escasa o nula institucionalización del mismo. Este sería el caso de la recientemente creada Asociación para la Cooperación en el Atlántico (2023)²⁷ que excluye expresamente todo lo relativo a cuestiones de seguridad y carece de mayor organización institucional, al menos por el momento.

Por su parte los Estados de América Latina, a través de la Alianza Latinoamericana para la Pesca Sustentable y Seguridad Alimentaria (ALPES-CAS), firmaron el Acuerdo de Panamá con el objeto de combatir la pesca ilegal en la región y fortalecer el control de flotas extranjeras en aguas adyacentes, que es actualmente uno de los problemas más acuciantes. Dicha firma se produjo durante la Quinta Reunión Extraordinaria de esa institución, en la ciudad de Panamá (2023), con la participación de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Perú. Su objetivo es proteger los recursos pesqueros, garantizar la soberanía de los países y abordar la problemática de la pesca ilegal, no regulada y no declarada, que pone en riesgo la sostenibilidad y la seguridad alimentaria de la región. Esto demuestra que también la industria pesquera, en manos privadas, tiene mucho que aportar en el tema que nos ocupa.

Pero, aparte de los sistemas que acabamos de mencionar, específicamente en la protección de los recursos marinos más allá de la jurisdicción nacional (AMFJN), es importante no perder de vista que, mediante la Resolución A/41/11 de 1986, la Asamblea General ya se había declarado “zona de paz y seguridad del Atlántico Sur” a la región ubicada entre África y América del Sur, en aplicación de principios de Derecho Internacional como la utilización pacífica de los océanos, promoviendo la cooperación regional, la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos vivos, siempre dentro del sistema de las Naciones Unidas.

²⁷ El 18 de septiembre de 2023 se celebró la Conferencia Ministerial Atlántica en la que se firmó la Declaración sobre la Cooperación Atlántica. La misma fue publicada por los Gobiernos de Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Costa Rica, Costa de Marfil, Dominica, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Islandia, Irlanda, Liberia, Mauritania, Marruecos, Países Bajos, Nigeria, Noruega, Portugal, República del Congo, Senegal, España, Togo, Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay. Disponible en:

https://www.whitehouse-gov.translate.google.com/briefing-room/statements-releases/2023/09/18/declaration-on-atlantic-cooperation/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=rq

Es decir que desde entonces se entiende que en esta región la protección de estos espacios contribuye también al mantenimiento de la paz. Sobre este particular se ha hecho extensiva esa protección a la obligación de resolver pacíficamente las controversias y continúa presente la lucha contra el colonialismo, ante la cual surge con luz propia la cuestión de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.

Por otra parte, en lo estrictamente ambiental, los países de la región ya habían asumido obligaciones en oportunidad de la celebración del Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992). Y, si bien parecería ocuparse de los compromisos asumidos por los Estados *ad intra*, este Convenio también estableció derechos y obligaciones para las Partes Contratantes *in situ* es decir dentro de su territorio y sobre la base del principio de soberanía sobre sus recursos naturales (artículo 3)²⁸, y *ex situ*, es decir cuando los efectos de una actividad determinada se pueden producir más allá de la jurisdicción estatal y ya sobre la base del principio de cooperación (artículo 9).

Los países de ambos lados del Atlántico Sur²⁹, emprendieron así una tarea que abarca no sólo cuestiones de seguridad y defensa sino también otros aspectos que nos interesan en esta oportunidad, como investigación oceanográfica, cooperación en temas medioambientales, protección y conservación del medio marino y de los recursos vivos. Asimismo nuestro país ha resaltado en diferentes oportunidades no sólo la importancia del Atlántico Sur como espacio geoestratégico para los países de la región, sino también por sus recursos naturales para el desarrollo sostenible y como eje central en el cambio climático³⁰.

²⁸ Sobre el tema ver nuestro trabajo *Soberanía y recursos naturales. Un enfoque americano* XL Curso de Derecho Internacional. Río de Janeiro. 2014. Disponible en:

https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XL_curso_derecho_internacional_2013_Graciela_R_Salas.pdf

²⁹ En la actualidad son: Argentina, Brasil, Uruguay, Angola, Benín, Cabo Verde, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bisau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica y Togo.

³⁰ En este punto es de hacer notar que la seguridad, en su acepción más amplia, también es motivo de preocupación en otras regiones y otros espacios marítimos, como queda de manifiesto, p. ej. en la Res. A/73/PV.50 en la intervención de países de Oceanía.

Queda demostrado así que para nuestra región los temas que nos ocupan van más allá de lo estrictamente biológico-ambiental.

Otro elemento de análisis que podríamos agregar en este punto es la celebración de acuerdos interinstitucionales, en este caso con la creación de la Alianza por Alta Mar³¹. En este punto nos estamos asomando a las áreas marinas protegidas, también fuera de la jurisdicción nacional (AMFJN), que aún no llegaron a cubrir las expectativas, que habían fijado el objetivo de alcanzar un 20% del alta mar para 2020. Todo ello siempre dentro de lo establecido por la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y la Carta de las Naciones Unidas.

Las áreas marinas protegidas son definidas como “(...) *los espacios naturales establecidos para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluyendo al subsuelo, los fondos y columnas marinas asociadas, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una protección especial para el aprovechamiento, educación y goce de las presentes y futuras generaciones*”³².

Se trata de un concepto omnicompreensivo, que incluye a las áreas marinas protegidas tanto dentro de las respectivas jurisdicciones nacionales³³ como a las ubicadas fuera de ellas, lo que coloca su regulación en diferentes sistemas jurídicos. Y recurrimos a este concepto porque en el caso de la BBJN no sólo hace referencia a la protección sino también al posible aprovechamiento de un espacio considerado patrimonio común de la humanidad y se proyecta hacia el futuro. Y, a pesar de no incluirse en la

³¹ Está conformada por 29 ONG y grupos, con el objeto de crear un movimiento para la conservación del alta mar, que constituye el 50% del planeta. Asimismo busca la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina fuera de la jurisdicción nacional, como así también propender a la creación de áreas marinas protegidas de alta mar y la interconexión entre ellas. Podemos agregar que el área marina protegida en el Atlántico Sur es el de las islas Georgias del Sur, que a la vez se encuentra en el borde de la convergencia antártica y que podría considerarse como un ecosistema dependiente del antártico.

³² Artículo 2 de la Ley 27037 de la República Argentina. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239542/texact.htm>

³³ Y para el caso de los Estados con gran plataforma continental, como la República Argentina, algunos derechos se extienden más allá de las 200 millas, siempre en los términos establecidos en la Convención de Jamaica sobre Derecho del Mar.

definición, quedan comprendidas también las corrientes marinas, de vital importancia en relación al cambio climático³⁴.

Ante esta situación, en las negociaciones previas a la adopción del texto definitivo del Acuerdo BBJN, se planteó como una forma de resolverla la adopción de objetivos, metas y principios³⁵ medioambientales comunes, como así también compartir infraestructuras conjuntas, herramientas transversales o mecanismos de control, atento al mandato de la AGNU de que, en aras del nuevo acuerdo no resultaran menoscabados los instrumentos, marcos jurídicos y órganos ya existentes, la mayoría de ellos regionales.

VI. Una aproximación BBJN³⁶

A continuación trataremos de efectuar una aproximación a la Convención BBJN que, en virtud de haber sido firmada recientemente, a la fecha de la redacción de este trabajo, aún no ha entrado en vigor y ha sido ratificada por un reducido número de Estados.

En efecto, al momento de su celebración, fue firmada por 82 Estados, entre ellos sólo algunos latinoamericanos, aunque sorprendentemente entre los americanos se contó Estados Unidos, junto a China, como grandes potencias, lo que permite avizorar un proceso de entrada en vigor más acotado que el que demandó su antecesora la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR).

³⁴ Durante las deliberaciones previas a la formulación del proyecto de Convención se discutió sobre la inclusión o no de la referencia al cambio climático. Sin embargo se la incluyó en el texto desde el preámbulo, en los enfoques generales y en la Parte correspondiente a las medidas como los mecanismos de gestión por áreas y también en los anexos.

³⁵ Como el principio de precaución, que encontramos como Principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992: “*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente*”.

³⁶ Texto definitivo A/CONF.232/2023/4.

En la etapa de negociación se estableció lo que se conoce como “package deal”, que distintos autores agrupan en cuatro grandes líneas directrices: a) los recursos genéticos marinos, que son la base de este Acuerdo y que incluye no sólo la investigación sino la participación en los beneficios; b) los mecanismos de gestión, teniendo en cuenta zonas geográficas, entre ellas las áreas marinas protegidas fuera de la jurisdicción nacional; c) las evaluaciones ambientales, de aplicación a los apartados anteriores; y finalmente, d) la creación de capacidad y transferencia de tecnología marina, posiblemente uno de los puntos más conflictivos atenta la posición de las grandes potencias pesqueras frente a los Estados en desarrollo. A partir de allí surgen cuestiones como la institucionalización de este acuerdo, la financiación de su funcionamiento y el sistema de solución de controversias.

En esa misma etapa fue notoria la tensión entre una visión utilitarista que se apoyó en el uso sostenible de la biodiversidad encontrada en los espacios abarcados por el Acuerdo, frente a una visión conservacionista, basada esencialmente en la evaluación de impacto ambiental, aunque en el texto definitivo se intentó lograr un equilibrio entre ambas posiciones. En la misma línea los países de mayor desarrollo tecnológico reclamaban la aplicación del *principio de la libertad de los mares* y la explotación de sus recursos, eliminando toda referencia al *patrimonio común de la humanidad*, mientras que los países en vías de desarrollo defendían la inclusión de este último. En definitiva la versión final se vuelve sobre lo establecido por la Convención de Jamaica y recoge tanto el *principio de patrimonio común de la humanidad* como la libertad de investigación científica y las restantes libertades de alta mar, en la búsqueda de la equidad entre las Partes del Acuerdo, lo que implica el reconocimiento de otro principio como es el de *equidad*.

Con en todo esto se asoma otro principio como es el de *cooperación*, que a su vez opera como vínculo en todo el proceso, desde los mismos objetivos del Acuerdo (artículo 2), particularmente, en todo lo relativo a la información, capacidad y transferencia de tecnología marina, la formulación y puesta en práctica de programas técnicos y científicos, a través de la Conferencia de las Partes, que se crea en este Acuerdo. Y es ampliamente justificable el rol de este principio, atento a que Naciones Unidas carece de competencias para avanzar más allá y sus Estados miembro difícilmente aceptarían avanzar más allá a través de un instrumento internacional de tamaño envergadura.

La fase institucional (Capítulo IV) es un capítulo importante que solamente podemos sintetizar aquí, atento lo reciente de la firma de la Convención BBJN, ya que ésta recién entrará en vigor una vez obtenidas 60 ratificaciones, aunque se admite expresamente su aplicación provisional.

A los efectos de la puesta en práctica de este instrumento internacional, se creó la *Conferencia de las Partes*, que deberá reunirse dentro del primer año de su entrada en vigor. Esta Conferencia adoptará sus decisiones por consenso y tendrá numerosas competencias, como la elección de los miembros integrantes de los otros órganos del sistema, como así también podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Internacional del Mar. También se crea en esta parte un *Organismo Científico y Técnico*, integrado por miembros expertos, propuestos por las Partes y elegidos por la Conferencia de las Partes, quien establecerá cuál será el proceso de su selección, las condiciones que los mismo deberán reunir, así como el período de ejercicio de sus funciones.

Asimismo la Conferencia de las Partes establecerá una *Secretaría*, podrá decidir sobre su sede, como así también celebrar un acuerdo de sede con el Estado en el que se decida establecerla.

En cuanto a los *recursos* con que podrá contar este sistema en formación, llama la atención la expresión del artículo 52, según la cual “(...) Cada Parte proporcionará, dentro de sus capacidades, recursos con respecto a aquellas actividades que estén destinadas a lograr los objetivos de este Acuerdo (...)” lo que permite avizorar un procedimiento mucho más lento de lo esperable, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias especialmente de los países en vías de desarrollo y con grandes espacios marítimos.

Otro tema en el que la BBJN coloca el acento en la actividad de las Partes es en cuanto a la implementación del Acuerdo (Parte VIII), para lo cual deberán adoptar las medidas legislativas, administrativas o políticas correspondientes. Se observa así que habrá un gran protagonismo de los Estados, quienes además deberán asegurarse de que las medidas a adoptar guarden relación con aquellas adoptadas en los espacios sometidos a su jurisdicción.

Para ello se crea un *Comité de Implementación y Cumplimiento*, de naturaleza facilitadora, funcionando de manera transparente, no adversaria y no punitiva, integrado por miembros con la calificación adecuada, propuestos por las Partes y elegido por la Conferencia de las Partes, man-

teniendo equilibrio de género y con representación geográfica equitativa, de acuerdo siempre a la clásica posición de las Naciones Unidas.

En lo relativo a la *solución de controversias*, queda reservada la Parte IX, en la que las Partes asumen la obligación de resolverlas por medios pacíficos a su elección, como primera opción, y luego remite a la Parte XV de la CONVEMAR, con algunas características particulares en este caso como la posibilidad de optar expresamente por cualquier otro medio de solución pacífica al ratificar o adherir a este Acuerdo.

Para el caso de aquellos Estados que no sean parte en la CONVEMAR, el artículo 55 establece distintas posibilidades: “(...) *una Parte de este Acuerdo que no sea Parte de la Convención, al firmar, ratificar, aprobar o adherirse a este Acuerdo, o en cualquier momento posterior, será libre de elegir, mediante una declaración escrita, presentada al depositario, uno o más de los siguientes medios para la solución de controversias relativas a la interpretación o aplicación de este Acuerdo:*

El Tribunal Internacional de Derecho del Mar;

La Corte Internacional de Justicia;

Un tribunal arbitral del Anexo VII;

Un tribunal arbitral especial del Anexo VIII para una o más de las categorías de disputas especificadas en dicho anexo.

Junto a estas posibilidades siempre queda abierta la de recurrir a un tribunal arbitral. También se destaca la posibilidad de emitir opiniones consultivas por parte del Tribunal Internacional del Mar, todo lo cual otorgaría un mayor protagonismo a las instituciones ya existentes.

VII. Conclusiones

La mayor amenaza sobre los océanos, más allá de la acción humana, proviene de la lentitud en la adopción de soluciones a los múltiples problemas descritos a lo largo de este trabajo. Si no se actúa con la premura del caso, se corre el riesgo de que se combinen peligrosamente y aceleren un ciclo destructivo ya en marcha hasta que ya no sea posible revertirlo.

Los Estados han comenzado a dar algunos pasos en tal sentido, en forma individual, bilateral, regional o global, como en el caso del Acuerdo que nos ocupa. Sólo cabe esperar que no se detengan y puedan llegar a la meta final, a tiempo.

LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS UNA HERRAMIENTA CLAVE PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS OCÉANOS*

MARINE PROTECTED AREAS A KEY TOOL FOR THE CONSERVATION OF THE OCEANS

RAFAEL CONSIGLI**

Resumen: El presente trabajo busca perfilar de modo panorámico el estatus de las áreas marinas protegidas en el mundo, deteniéndose en América Latina y, especialmente en Argentina, reflexionando sobre su importancia para la preservación del planeta.

Palabras-clave: Áreas marinas protegidas - Concepto - Características - Distribución - Importancia.

Abstract: This work seeks to outline in a panoramic way the status of marine protected areas in the world, stopping in Latin America and, especially in Argentina, reflecting on their importance for the preservation of the planet.

Keywords: Marine protected areas - Concept - Characteristics - Distribution - Importance.

Sumario: I. Introducción. II. Importancia de los Océanos. III. Área marinas protegidas (AMP). Distribución mundial. Categorías. Gestión. Principales amenazas. Las Áreas Protegidas en América Latina. Las Áreas Protegidas en Argentina. Áreas Protegidas terrestres y marinas. El Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas. Normativa nacio-

* Trabajo recibido el 19 de mayo de 2024 y aprobado para su publicación el 31 del mismo mes y año.

** Ingeniero Agrónomo por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Ex Jefe División Patrulla Ambiental de la Provincia de Córdoba (retirado en 2017). Docente Tutor en Seguridad Ambiental y Defensa Civil de la Licenciatura en Seguridad (Universidad Blas Pascal - Córdoba). Miembro Titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba - Argentina.

nal relacionada. La importancia de las Redes de AMP. La Lista Verde de Áreas Protegidas y Conservadas (UICN). IV. A modo de cierre. V. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Las dos terceras partes de la superficie de nuestro planeta se encuentran cubiertas por mares y océanos que poseen gran diversidad de ecosistemas, proporcionando a la humanidad una amplia gama de recursos y servicios para su sostenimiento. Paradójicamente, un bajo porcentaje de esos ecosistemas se encuentran protegidos legalmente dentro de áreas marinas protegidas y sólo una pequeña fracción de ellas lo está bajo protección efectiva. En el pasado se pensaba que los océanos tenían recursos inagotables, pero actualmente la realidad nos indica lo contrario. La presente disminución de la salud de los océanos requiere enfoques nuevos e innovadores para conservar los ecosistemas marinos, siendo la gestión responsable de este recurso mundial una de las claves de un futuro sostenible.

II. Importancia de los océanos

Los mares y océanos desempeñan un rol decisivo en el funcionamiento del planeta. Algunas de sus características particulares son las siguientes:

- Ocupan dos terceras partes de la superficie del planeta aunque en realidad contienen el 97% del volumen de agua global.
- Regulan en gran medida el clima y la temperatura de la Tierra.
- El agua dulce y la mitad del oxígeno que respiramos se originan en ellos.
- En la superficie de los océanos se absorbe casi la tercera parte del CO² emitido a la atmósfera por las actividades humanas, contribuyendo de esta manera a reducir los efectos del calentamiento global por su capacidad de secuestrar carbono.
- Poseen una gran biodiversidad albergando casi un millón de especies animales y vegetales conocidas.
- Proporcionan alimentos, medicamentos, minerales, recursos energéticos y una amplia gama de servicios que sustentan la sociedad humana, la salud y la economía.

- En los países menos desarrollados los productos de la pesca constituyen la principal fuente de proteínas de la mitad de su población.
- Cerca del 80% del turismo mundial se concentra en las zonas costeras.
- Y, por último, presentan un enorme potencial científico sin explotar.

III. Áreas Marinas Protegidas (AMP)

Definición y características

A medida que se fue tomando conciencia de la importancia que tenían los océanos para el funcionamiento del planeta, en algunas zonas comenzaron a restringirse las actividades humanas que ponían en riesgo los recursos que contenían con el fin de lograr su conservación. De este modo fueron surgiendo las Áreas Marinas Protegidas (AMP), es decir, zonas especialmente dedicadas a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales, culturales y económicos relacionados.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)¹ define las AMP como *aquellas áreas del terreno intermareal o submareal, junto con sus aguas de superficie y la flora, fauna, características históricas y culturales asociadas, que se ha reservado por ley u otros medios efectivos para proteger parte o la totalidad del entorno comprendido.*

Otra definición más amplia que podemos citar es la establecida en la VII Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Diversidad Biológica: *Área protegida marina y costera significa toda zona definida dentro del medio marino o contigua al mismo, junto con las aguas que la cubren, la flora, fauna y rasgos históricos y culturales asociados, que ha*

¹ La UICN es la red ambiental de carácter global más grande del mundo y está formada por más de 1.400 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Una de sus Comisiones ha desarrollado un sistema de categorización de áreas protegidas reconocido mundialmente. Además, entre las múltiples funciones y tareas que lleva a cabo, ha elaborado la Lista Verde de Áreas Protegidas y la Lista Roja de Especies Amenazadas, constituyendo el inventario más completo del estado de conservación de animales y plantas a nivel mundial.

sido reservada por acto legislativo o por otros medios efectivos, incluso la costumbre, para que su diversidad biológica marina y/o costera goce de un nivel de protección superior a su entorno.

Entre las características particulares que identifican a las AMP y las principales funciones que desempeñan, podemos enumerar las siguientes:

- Las áreas marinas protegidas son mares, océanos, lagos y estuarios que cuentan con medidas especiales de preservación y donde normalmente la actividad humana está restringida o limitada para garantizar su conservación y proteger así los recursos naturales, culturales y económicos.
- Abarcan distintos ambientes marinos y costeros, desde las aguas superficiales hasta el mar más profundo, desde océanos polares hasta mares tropicales, a menudo atravesando fronteras nacionales.
- Cada AMP tiene una misión diferente. El objetivo principal de muchas de ellas es proteger los hábitats marinos y la diversidad de vida que albergan; algunas se centran en la conservación de lugares de interés histórico y otras se crean para garantizar que los recursos sean sostenibles.
- Constituyen una herramienta central para la conservación de la biodiversidad y la pesca, al ser muchas de ellas sitios de desove y de cría para las especies marinas, facilitando que las poblaciones recuperen sus tamaños y estructura de edades.
- Son un instrumento clave para conservar la salud de los océanos frente al cambio climático.
- Pueden estar protegidas o administradas por las autoridades locales, estatales, territoriales, nativas, regionales, nacionales o internacionales.

En síntesis, podemos afirmar que los beneficios que brindan se pueden enfocar desde tres aspectos principales: *ambientales* (protegiendo las especies, hábitats, ecosistemas y garantizando costas saludables, productivas y resilientes), *sociales* (involucrando a distintos agentes en la planificación y distribución de los beneficios de los océanos) y *económicos* (asegurando el uso sostenible de los recursos naturales y otras actividades como el turismo).

Distribución mundial

En el caso particular de los océanos, el número y extensión de las AMP era muy reducido unas décadas atrás pero en los últimos años se ha producido un considerable aumento. Hasta el año 2000 las áreas marinas protegidas estaban pobremente representadas cubriendo unos 2 millones km² (0,7% de la superficie total de los océanos). Ya en el año 2009, según el Centro de Seguimiento de la Conservación Mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, había poco más de 5.000 áreas marinas protegidas en todo el mundo, cubriendo un área de más de 3.1 millones de km², en comparación con las más de 115.000 áreas protegidas terrestres que se extendían por 18 millones km². Esta diferencia se ha reducido en la actualidad ya que el área protegida en los océanos se ha multiplicado más de diez veces, pasando a más de 29 millones km².

Gran parte de ese crecimiento experimentado en los últimos veinte años ha sido impulsado por el establecimiento de AMP de gran extensión, superiores a 100.000 km². Cada una de estas grandes áreas ha contribuido significativamente a la cobertura oceánica total global. Actualmente, las 20 áreas más grandes constituyen la mayor parte de la cobertura de AMP del mundo. Si bien ellas representan un gran compromiso con la conservación, existe la necesidad de una colaboración internacional para garantizar que alcancen el valor de conservación deseado.

Como antecedentes de interés podemos mencionar que en el año 2009 la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) creó la primer AMP ubicada completamente en aguas internacionales sobre la plataforma sur de las Islas Orcadas del Sur, abarcando una superficie de 94.000 km².

A su vez, en 2014, Estados Unidos designó la reserva marina más grande del mundo hasta ese momento ampliando la superficie del Monumento Nacional Marino de las Islas Remotas del Pacífico a seis veces su tamaño anterior, el cual pasó a abarcar 1.3 millones km² de área protegida alrededor de esas islas a fin de proteger los arrecifes de coral profundo y las montañas submarinas.

Poco después, en 2017, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos creó en la región antártica la AMP más grande del planeta hasta la actualidad: la Región del Mar de Ross, cubriendo un área de 2.060.058 km². Esta designación constituyó a su

vez un paso importante para la creación de una Red de AMP a fin de preservar la conectividad y proporcionar resiliencia para muchos de los ecosistemas únicos del océano austral.

Con respecto a los registros, en el año 1981 se creó la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas (WDPA) como un proyecto conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Esta base de datos está gestionada por el Centro de Monitoreo de la Conservación del Ambiente (PNUMA) y la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (UICN) y constituye el registro más completo existente en la actualidad sobre áreas protegidas conteniendo más de 294.000 áreas terrestres y marinas con datos que abarcan 245 países y territorios de todo el mundo. Esta información es también de inestimable valor para medir la extensión y eficacia de las áreas protegidas como indicador para el cumplimiento de los objetivos globales de biodiversidad. En el año 2010 este programa lanzó el sitio web *Protected Planet* desde donde se ha obtenido gran parte de los datos incluidos en el presente trabajo.

Con respecto a su distribución mundial, la base de datos diferencia 7 regiones indicando la cantidad de áreas protegidas en cada una de ellas:

Región	Cantidad de Áreas Protegidas (terrestres y marinas)
Asia y Pacífico	35.574
África	9.163
Europa	176.554
América Latina y Caribe	10.608
Polar	35
América del Norte	62.153
Asia Occidental	395
Total	294.482

En el siguiente cuadro podemos observar la cantidad de áreas protegidas existentes hasta la fecha y el área que abarcan según el tipo de superficie donde se encuentran:

Tipo de superficie	% de superficie mundial	Cantidad de áreas protegidas	Superficie de las áreas protegidas (km2)	% cubierto por áreas protegidas
Terrestre	30	276.081	21.722.716	16,10
Océanos y mares	70	18.401	29.585.205	8,17
Total	100%	294.482		

Como vemos, el 8,17% de la superficie de los mares y océanos se encuentra cubierto en la actualidad por AMP aunque el mayor porcentaje se localiza en aguas de jurisdicción nacional debido a que en aguas internacionales el marco legal y la administración de esas áreas es bastante más complejo de establecer.

Como se expresa en el próximo cuadro, la mayor parte de los océanos se encuentran en aguas internacionales pero su cobertura actual como área protegida sigue siendo muy poco representativa.

Jurisdicción	Porcentaje del océano	Cobertura como área protegida
Aguas nacionales	39%	18,70%
Aguas internacionales	61%	1,44%

A continuación, enumeramos las AMP de mayor extensión en la actualidad y su característica distintiva:

Área Marina Protegida	Extensión (km2)	Característica principal
Región del Mar de Ross	2.060.058	1/3 población pingüino de Adelia
Tierras y mares australes franceses	1.654.999	Aves y mamíferos marinos
Monumento Nacional Marino Papahānaumokuākea (Hawái)	1.516.557	7.000 especies. Una cuarta parte son endémicas

Parque Natural del Mar del Coral (Nueva Caledonia)	1.291.643	Ecosistemas de corales
Monumento Nacional Marino de las islas remotas del Pacífico	1.277.784	Gran diversidad de especies marinas y especies únicas de coral
Área Marina Protegida de las Islas Georgia del Sur y Sandwich del Sur	1.069.872	Gran diversidad de especies marinas
Mar del Coral	995.251	Mayor arrecife del mundo
Golfo de Alaska	866.717	Bosques, montañas y glaciares
Reserva Marina de las Islas Pitcairn	839.568	1.200 especies de mamíferos, aves y peces

Categorías

A grandes rasgos se pueden distinguir tres tipos de AMP teniendo en cuenta su proporción de tierra y agua:

- a) Áreas totalmente marinas sin partes terrestres significativas.
- b) Áreas que contienen componentes marinos y terrestres, las que pueden variar entre las predominantemente marítimas -por ejemplo, un atolón- hasta las que son principalmente terrestres.
- c) Ecosistemas marinos que contienen tierra y componentes intermareales solamente como, por ejemplo, los manglares, que no contienen un entorno marino abierto en mar u océano pero su ecosistema marino similar a un río cumple con la definición.

Las AMP tienen distintos niveles de protección según el objetivo que persigan. Las más estrictas no permiten el ingreso de seres humanos, no sólo para impedir la pesca y demás actividades extractivas, sino para evitar la perturbación de hábitats vulnerables. Otras, en cambio, permiten la realización de ciertas actividades y el uso con fines recreativos. Las restricciones más comunes que se establecen son las que hacen referencia a la pesca, la extracción de petróleo o gas, el turismo, y ciertas perturbaciones como los dispositivos ultrasónicos, el tránsito de buques o las construcciones.

Como ya mencionamos, la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (UICN) ha desarrollado un sistema de categorías de gestión para definir, registrar y clasificar una amplia variedad de objetivos propuestos. Este método de categorización está reconocido en todo el mundo por los gobiernos nacionales y los organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Convenio sobre Diversidad Biológica, facilitando un sistema global para definir y registrar las áreas protegidas.

Refiriéndonos específicamente a la clasificación de la UICN existen 7 categorías de AMP en función de su tamaño, objetivos, nivel de protección y tipos de gobernanza.

Categoría	Denominación	Características
Ia	Reserva Natural Estricta	Máxima protección. Ambientes prístinos ideales para medir la influencia humana externa. Prohíbe extracción de recursos. Solamente permite estudios científicos, monitoreo ambiental y educación.
Ib	Área Silvestre	Similar a la anterior aunque generalmente de mayor extensión y protección menos estricta. Visitas humanas limitadas al mínimo. Carecen de infraestructura moderna. Permiten actividades humanas a fin de sostener a grupos indígenas y sus valores culturales/espirituales basados en la naturaleza.
II	Parque Nacional	Similar a la anterior en tamaño y en su objetivo de protección de los ecosistemas aunque permiten ciertas actividades humanas como las recreativas y su infraestructura de apoyo. Se gestionan de forma que puedan contribuir a las economías locales mediante turismo educativo/recreativo controlado.
III	Monumento Natural	Generalmente de menor extensión. Protegen sitios históricos o culturales naturales y su hábitat circundante.
IV	Área de Manejo de hábitat/especie	Similar a la anterior pero se centra en la conservación más específica de una especie o hábitat determinado que requiere protección continua. Necesita suficiente control.

V	Paisaje protegido	Es una de las clasificaciones más flexibles. Grandes áreas con un plan de conservación pero permiten actividades humanas con ánimo de lucro. Permite sistemas agrícolas y forestales tradicionales que aseguren la protección del área. Permite que comunidades circundantes interactúen con el área comprometiéndose con la gestión y protección de su patrimonio. Gestión activa limitada.
VI	Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales	Adecuada para vastas áreas con bajo nivel de ocupación humana o donde las prácticas tradicionales de las comunidades locales han tenido poco impacto en la salud de la región. Permite actividades humanas de producción pero a escala limitada.

Por otro lado, ciertas categorías de áreas protegidas se relacionan con Convenios internacionales, tales como:

Los Sitios del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura la Unesco, que tratan de fomentar la identificación, protección y preservación de los lugares culturales y naturales que se consideran de valor excepcional para la humanidad. Esto se encuentra plasmado en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural adoptado en 1972.

Sitios Patrimonio Mundial	Culturales	Naturales	Mixtos	Total mundial
	900	218	39	1.157

De los 1.157 sitios de patrimonio mundial cultural y natural existentes en la actualidad, 50 corresponden a áreas marítimas -como la Gran Barrera de Coral, las Islas Galápagos y los fiordos noruegos-, representando el 4,32% del total. En el caso de nuestro país, la Península Valdés constituye un sitio de importancia mundial para la conservación de mamíferos marinos como la ballena franca austral, los elefantes y leones marinos.

Las Reservas de Biosfera, que son específicamente sitios donde se intenta aplicar enfoques interdisciplinarios que permitan entender y gestionar los cambios y las interacciones que se producen entre los sistemas so-

ciales y ecológicos. Cada sitio propone distintas soluciones para conciliar la conservación de la biodiversidad con un uso sostenible. Las mismas son designadas por los gobiernos nacionales y están bajo la jurisdicción soberana de los Estados en los que se encuentran. Su designación está a cargo de la Dirección General de la Unesco a través del programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB).

Sus funciones principales son: la conservación de la diversidad biológica y cultural, un desarrollo sostenible a nivel sociocultural y ambiental, y un apoyo logístico que respalde el desarrollo a través de la investigación, el seguimiento y la educación. Para esto las reservas cuentan con tres zonas: una zona núcleo o central (con un área de protección estricta), una zona de amortiguamiento (donde se desarrollan actividades compatibles con prácticas ambientales), y la restante de transición (donde las comunidades promueven actividades económicas y humanas de carácter sostenible a nivel sociocultural y ambiental).

Las Reservas de Biosfera pueden incluir otras categorías de manejo como parques nacionales, reservas naturales provinciales, reservas privadas y también otros sitios de reconocimiento internacional como Sitios de Patrimonio Mundial, Sitios Ramsar o Geoparques.

Reservas de la Biosfera	Total mundial	América Latina y Caribe	Argentina
	748	134	15

Dentro de las 15 Reservas de Biosfera declaradas en nuestro país, tres de ellas corresponden a áreas costero marinas: Parque Atlántico Mar Chiquito en la Provincia de Buenos Aires, Península Valdés y Patagonia Azul, ambas en la provincia de Chubut.

La Reserva de Biosfera Valdés abarca 1.954.869 ha, de las cuales corresponden 941.674 ha a la región terrestre de estepa y 1.013.195 ha a la porción marina. Otras designaciones internacionales dentro del área son: Sitio Ramsar, Patrimonio Natural de la Humanidad y Sitio AICA (Área de Importancia para la Conservación de las Aves). También posee una designación nacional -la Reserva Natural de la Defensa Punta Buenos Aires- y 3 designaciones provinciales -las Áreas Naturales Protegidas Punta Loma, Punta León y Península Valdés-.

La Reserva de Biosfera Patagonia Azul comprende 3.102.005 ha, de las cuales 1.806.083 ha corresponden a la porción terrestre y 1.295.922 ha a la marítima. Posee una designación internacional como Sitio AICA, una designación nacional, -el Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral- y 3 designaciones provinciales -el mencionado Parque Interjurisdiccional, la Reserva Natural Turística de Objetivo Integral Cabo Dos Bahías y la Reserva Natural Turística de Objetivo Específico Punta Tombo-.

Sitios Ramsar: la Convención Relativa a Humedales (Ramsar, 1971) persigue la misión de conservación y uso racional de todos los humedales mediante acciones locales, regionales, nacionales y la cooperación internacional para lograr un desarrollo sostenible.

Sitios Ramsar	Total mundial	América Latina y Caribe	Argentina
	2.512	216	23

Dentro de los 23 Sitios Ramsar declarados en nuestro país, 3 de ellos corresponden a áreas costero-marítimas: Bahía Samborombón, Península Valdés y la Reserva Costa Atlántica en Tierra del Fuego.

A modo de síntesis, se incluye a continuación la cantidad de áreas naturales protegidas con designaciones internacionales, tanto a nivel mundial, subcontinental y nacional, citando entre paréntesis las áreas de nuestro país que se ubican en zonas marinas o costero marinas.

Designaciones internacionales	Total mundial	América Latina y Caribe	Argentina
Patrimonio de la Humanidad	1.157	146	5 (1)
Reserva de la Biosfera	748	134	15 (2)
Sitio Ramsar	2.512	216	23 (3)

Gestión

En cuanto a la gestión, los siguientes son los sistemas más comunes que encontramos en las AMP:

- Manejo estacional y temporal: algunas actividades, sobre todo la pesca, están restringidas estacional o temporalmente con el fin de proteger las zonas de desove y cría o para permitir la recuperación de una especie que ha sufrido una reducción de su población.
- AMP de uso múltiple: estas son las más comunes y posiblemente las más efectivas. En estos casos se emplean dos o más protecciones; Las áreas más importantes obtienen la mayor protección -como una zona de no captura-, encontrándose rodeadas de áreas de menor protección.
- Participación de la comunidad y enfoques relacionados: las AMP administradas por la comunidad empoderan a las comunidades locales para operar parcial o completamente independientes de las jurisdicciones gubernamentales que ocupan.

Principales amenazas

Entre las principales actividades que amenazan a las AMP podemos citar la pesca excesiva, la extracción de hidrocarburos, el desarrollo costero residencial y comercial, el turismo y otras, que experimentan cada vez mayor crecimiento como la eutrofización de zonas costeras por la agricultura y descarga de nutrientes, la contaminación, la acidificación y el calentamiento global. Justamente, este último se ha constituido en un factor muy preocupante ya que el aumento global de temperatura puede afectar los niveles del mar, las costas, la acidificación, las corrientes oceánicas, la composición del agua, la temperatura superficial, las mareas, el fondo marino y el clima, desencadenando, además, cambios en la biogeoquímica del océano. Estos factores incidirían directamente sobre el buen funcionamiento de los ecosistemas con consecuencias negativas sobre los servicios y recursos que aportan a la sociedad.

Refiriéndonos en particular a la pesca excesiva, podemos afirmar que se ha convertido en una amenaza universal que afecta a unas 400 especies marinas, siendo para el 67 % de ellas el único factor crítico que las está afectando actualmente. El tercio restante está amenazado, además, por la pérdida y degradación del hábitat, el cambio climático y la contaminación.

Las Áreas Protegidas en América Latina

La región de América Latina y el Caribe también está rodeada por zonas marinas de gran riqueza. En ellas se encuentra el segundo sistema más grande de arrecifes de coral del planeta -el Sistema Arrecifal Mesoamericano-, que se localiza en el Mar Caribe y comparte territorio con cuatro países centroamericanos. Esta región también posee aguas de muy alta productividad pesquera frente a las costas de Perú y Chile, las cuales sostienen una de las cinco importantes pesquerías comerciales a nivel mundial.

Las AMP ubicadas en estos países son producto de una gestión relativamente reciente en materia de conservación. Aunque existen experiencias desde los años 70 del siglo XX, recién en los años 90 el tema tomó impulso y se estableció un número considerable de áreas protegidas marinas llegando a más de 700 en la actualidad.

América Latina y Caribe	Superficie (km ²)	Superficie cubierta por AP (km ²)	Cobertura (%)
Área terrestre	20.541.462	5.016.717	24,42
Área marina	22.902.092	5.600.471	24,45

Las Áreas Protegidas en Argentina

Regiones naturales

Teniendo en cuenta la geografía y las características geológicas y biológicas de Argentina, podemos resaltar que nuestro país es uno de los que cuenta con mayor cantidad de ecorregiones² en el planeta debido a que su territorio presenta un gran desarrollo en latitud y altitud, albergando diversidad de especies, paisajes, climas y ecosistemas. De las 18 ecorregiones existentes, 15 son continentales (Altos Andes, Puna, Monte de Sierras y Bolsones, Selva de las Yungas, Chaco seco, Chaco húmedo, Selva paranaense, Esteros del Iberá, Campos y malezales, Delta del Paraná,

² Ecorregión: territorio de máxima jerarquía, geográficamente definido, en el que dominan determinadas características de relieve, geología, grandes grupos de suelo, tipos de vegetación y fauna (MORELLO *et al.* 2012).

Espinal, Pampa, Monte de llanuras y mesetas, Estepa patagónica, Bosques patagónicos), 2 son marinas (Islas del Atlántico Sur, Mar Argentino) y la restante se ubica en el sector antártico (Antártida).

La ecorregión del Mar Argentino, uno de los mares templados más extensos y biológicamente más importantes del planeta, incluye la plataforma continental argentina que puede subdividirse en una subregión costera y una subregión exterior. Toda esta área posee una diversidad de flora y fauna que incluye más de 80 especies de aves marinas, unas 50 especies de mamíferos marinos y más de 400 especies de peces, algunas de éstas de interés pesquero como la corvina rubia (*Micropogonias furnieri*), la pescadilla (*Cynoscion striatus*), la anchoíta (*Engraulis anchoita*) y la merluza (*Merluccius hubbsi*), entre muchas otras.

Además, mantiene la mitad de la población reproductiva del pingüino de Magallanes (*Spheniscus magellanicus*) con más de 1 millón de parejas, el 50% de las 600.000 parejas de albatros de ceja negra (*Thalassarche melanophrys*), alrededor de 3.000 ballenas franca austral (*Eubalaena australis*) que representan aproximadamente el 30% de la población mundial, más de 60.000 elefantes marinos del sur (*Mirounga leonina*), y alrededor de 100.000 lobos marinos del sur (*Otaria flavescens*).

Áreas Protegidas terrestres y marinas

Las primeras áreas protegidas de nuestro país fueron los Parques Nacionales Nahuel Huapi e Iguazú, creados por ley 12103 del año 1934. En esa misma fecha se creó también la Dirección de Parques Nacionales y en los años subsiguientes se comenzaron a declarar como parques o reservas numerosas áreas de nuestro territorio.

A partir de la década del 70 se dieron importantes avances en la protección de algunas zonas costeras de la Argentina, situación que se potenció a partir de la década del 90.

En el año 1970 la ley nacional 18594 y, en la década siguiente, la 22351, establecieron que las áreas del territorio nacional de extraordinaria belleza o riqueza en fauna y flora autóctona, o en razón de un interés científico determinado, debían ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones, pudiendo ser declaradas como parque nacional, monumento

natural o reserva nacional. A la fecha de promulgación de la última norma citada, ya se habían declarado 33 áreas protegidas bajo jurisdicción nacional. En los últimos años se han sumado otras tantas, existiendo en la actualidad varios centenares de áreas protegidas tanto a nivel nacional, como provincial y municipal.

Nos abocaremos en primer lugar a las que se encuentran bajo jurisdicción nacional. La mayor parte de estas dependen directamente de la Administración de Parques Nacionales aunque otras han sido declaradas Reservas Naturales de la Defensa por convenio suscripto en 2007 entre dicho Organismo y el Ministerio de Defensa de la Nación. En el siguiente cuadro podemos observar el número total de áreas, la categoría a la que pertenecen y la cantidad de ellas que se encuentran situadas en zonas marinas o costero-marinas.

Áreas Naturales Protegidas bajo jurisdicción nacional	Cantidad	Situadas en áreas marinas o costero marinas
Parques Nacionales	39	4
Reservas (Nacionales, Naturales silvestres, estrictas o educativas)	8	2
Monumentos Naturales	5	1
Parques Interjurisdiccionales (Marinos o Costero-Marinos)	3	3
Reservas Naturales de la Defensa	18	5
Áreas Marinas Protegidas	3	3
Total	76	18

Sin contar las Reservas de la Defensa (653.484 ha), la superficie terrestre protegida bajo jurisdicción nacional y administrada por Parques Nacionales, asciende a 5.358.661 ha. Sumado este valor a la superficie cubierta por las áreas marinas protegidas -12.917.061 ha-, el total asciende a 18.275.722 ha.

Observando el cuadro precedente, de los 39 Parques Nacionales existentes en la actualidad solamente 4 corresponden a áreas costero marinas: Campos del Tuyú (Provincia Buenos Aires), Complejo Isote Lobos (Provincia Río Negro), Monte León (Provincia Santa Cruz) y Tierra del Fuego (Provincia Tierra del Fuego).

De las 8 Reservas Naturales 2 corresponden a áreas costero-marinas: Marismas del Tuyú (Provincia de Buenos Aires) y la Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo (Provincia Tierra del Fuego).

Con respecto a los Monumentos Naturales nos referimos a ciertos lugares geográficos y especies que han sido protegidos bajo esta figura, definiéndose como aquellas *áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas, de interés estético, valor histórico o científico, a los cuales se les acuerda protección absoluta*. Una de ellas es la Ballena Franca Austral, especie amenazada a nivel mundial, declarada como tal por nuestro país en 1984 por dos motivos sobresalientes, la drástica disminución de su población ocurrida en las últimas décadas y a su presencia en zonas próximas a Península Valdés con fines de reproducción.

En lo que hace a las 18 Reservas Naturales de la Defensa actuales, resulta de interés destacar a 5 de ellas, ya que se encuentran en áreas costero-marinas: Baterías-Charles Darwin, Campo Mar Chiquita-Dragones de Malvinas, Faro Querandí (Provincia Buenos Aires), Faro Punta Delgada y Punta Buenos Aires (Provincia Chubut).

Además, podemos citar los 3 Parques interjurisdiccionales Marinos o Costero-Marinos -Patagonia Austral (Provincia Chubut), Isla Pingüino y Makenke (Provincia Santa Cruz)-, y las 3 áreas protegidas ubicadas completamente en aguas marinas, Namuncurá-Banco Burdwood I, Namuncurá-Banco Burdwood II y Yaganes.

Por otra parte, es interesante indicar que en el año 2003 se constituyó el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP) mediante un acuerdo firmado por la Administración de Parques Nacionales (APN), la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales y el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a fin de establecer, entre diversos objetivos, un ámbito federal de coordinación entre las provincias y el Estado nacional para implementar las políticas sobre las áreas protegidas. Para ser incluidas en dicho sistema estas áreas deben tener como respaldo una normativa de creación nacional, provincial o municipal, y pueden ser tanto áreas públicas, como privadas, comunitarias, pertenecientes a Universidades o a ONGs.

En el siguiente cuadro encontraremos la cantidad y superficie de áreas protegidas a nivel nacional, provincial y municipal, tanto terrestres como marinas o costero-marinas, que han sido incluidas en el registro del SIFAP:

Áreas Protegidas (SIFAP)	Cantidad	Superficie (ha)	%
Terrestres	573 (incluye 72 costero marinas)	44.974.504	16,17 (del territorio nacional continental)
Marinas y costero marinas	3+72	16.609.305	7,11 (de la plataforma submarina)

Además de las áreas costero-marinas declaradas a nivel nacional, se encuentran varias decenas bajo jurisdicción provincial, estando distribuidas de la siguiente manera: 17 en la Provincia de Buenos Aires, 8 en Chubut, 4 en Río Negro, 19 en Santa Cruz y 3 en Tierra del Fuego.

Por otro lado, también resulta de interés citar las áreas de nuestro país que han recibido una designación internacional como Reserva de Biosfera/Patrimonio Mundial por la Unesco, o Sitio Ramsar por la Convención sobre Humedales.

Áreas Protegidas con designación internacional	Reservas de la Biosfera	Sitios Ramsar	Patrimonio de la Humanidad
Terrestres	12	20	11
Costero Marinas	3	3	1
Marinas	---	---	---
Total	15	23	12

Las Reservas de Biosfera costero-marinas son actualmente el Parque Atlántico Mar Chiquito (Provincia Buenos Aires), Patagonia Azul y Península Valdés (Provincia Chubut). Los sitios Ramsar ubicados en dichas zonas son: Bahía Samborombón (Provincia Buenos Aires), Península Valdés (Provincia Chubut) y la Reserva Costa Atlántica Tierra del Fuego (Provincia Tierra del Fuego). Con respecto a las áreas declaradas Patrimonio de la Humanidad nuestro país cuenta con 12 sitios -7 culturales y 5 naturales-, entre estos últimos solamente se ha designado hasta el momento en zonas costero marinas la Península Valdés (Provincia Chubut).

Debido a sus características únicas, Península Valdés cuenta con las 3 declaraciones internacionales. Con una superficie de 360.000 hectáreas y 400 km de costa, la península presenta acantilados rocosos, bahías poco

profundas, lagunas costeras, playas y dunas que proporcionan importantes sitios de anidación y descanso para aves playeras migratorias. También constituye un sitio de importancia mundial para la conservación de varias especies de mamíferos marinos como la ballena franca austral, el elefante marino, el león marino y la orca. El ecosistema terrestre está dominado por la estepa del desierto patagónico, que representa más de la mitad de las comunidades vegetales distinguidas en la Patagonia argentina a pesar de su tamaño relativamente reducido. Hay 181 especies de aves registradas en el lugar. Tanto las áreas costeras -que constituyen un mosaico de humedales, marismas, dunas y acantilados-, como el área terrestre, albergan flora y fauna de alto valor de conservación.

El Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas

Refiriéndonos específicamente a la zona marina, en el año 2014, mediante Ley 27037, se creó el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas, estableciendo cinco categorías de áreas.

Esta norma considera las áreas marinas protegidas a *los espacios naturales establecidos para la protección de los ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluyendo al subsuelo, los fondos y columnas marinas asociadas que, en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una protección especial para el aprovechamiento, educación y goce de las presentes y futuras generaciones.*

A continuación señalamos la denominación de las mismas, sus objetivos y las características establecidas en referida norma:

Reserva Nacional Marina Estricta (RNME): Área de máxima protección permanente o temporal. Su objetivo es conservar a largo plazo la biodiversidad marina y los procesos ecológicos reduciendo al máximo cualquier impacto antrópico y estar reservadas como áreas de referencia indispensables para la investigación científica y el monitoreo, así como para las actividades de control y vigilancia. Su uso para estos fines deberá ser estrictamente controlado y limitado.

Parque Nacional Marino (PNM): Área protegida con el objetivo de conservar la biodiversidad marina, la calidad del paisaje y los procesos ecológicos a gran escala, garantizando los usos controlados científicos, educacio-

nales y recreativos, admitiendo al turismo como única actividad económica bajo los parámetros establecidos en su respectivo plan de manejo.

Monumento Nacional Marino (MNM): Área protegida limitada al objetivo de conservar un atributo de interés especial o único de la biodiversidad marina o la calidad del paisaje, garantizando los usos controlados científicos, educacionales y recreativos, admitiendo al turismo como única actividad económica bajo los parámetros del respectivo plan de manejo y que se caracteriza por una localización limitada a su interés especial o único.

Reserva Nacional Marina para la Ordenación de hábitats/especies (RN-MOH): Área marina destinada a proteger las necesidades identificadas según la mejor información científica fidedigna de especies particulares o el mantenimiento de hábitats, que se caracteriza por una localización limitada a su interés especial o único y que puede ser permanente o temporal.

Reserva Nacional Marina (RNM). Área protegida con el objetivo de conservar la biodiversidad marina, la calidad del paisaje y los procesos ecológicos a gran escala, garantizando de manera controlada los usos científicos, educacionales, recreativos y el aprovechamiento sustentable de uno o más de sus recursos, con inclusión de zonas diseñadas para llevar a cabo objetivos de conservación específica. Su objeto es el ordenamiento de las actividades económicas en función del ordenamiento de recursos y los objetivos de conservación específica en el marco de un plan de manejo.

A modo comparativo, se incluyen en el siguiente cuadro las actividades que pueden llevarse a cabo dentro de sus límites:

Actividad	PNM	RNM	RNME
Visita recreativa y educacional/ Turismo	Permitida	Permitida	Prohibido
Pesca comercial	Prohibido	Sólo bajo Plan de Manejo Pesquero	Prohibida
Prospección, exploración, actividades extractivas	Prohibido	Prohibido	Prohibido
Ejercicios militares	Prohibido	Prohibido	Prohibido

Introducción, trasplante y propagación de elementos químicos y productos biológicos	Prohibido	Prohibido	Prohibido
Control y vigilancia	Permitida	Permitida	Permitido
Investigación científica y monitoreo	Permitida	Permitida	Permitido
Tráfico marítimo	Permitida	Permitida	Permitido

La creación del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas ha significado un gran avance para el país en términos de conservación, aportando a la protección de la riqueza biológica oceánica y los recursos pesqueros. Las AMP ubicadas en la Zona Económica Exclusiva tienen como objetivo proteger zonas del mar con alta biodiversidad -desde invertebrados hasta mamíferos marinos- o que albergan especies amenazadas o constituyen sitios de importancia para la cría y desove de peces de alto valor comercial.

Las 3 áreas situadas en zona completamente marina son Namuncurá Banco Burdwood I, Namuncurá Banco Burdwood II y Yaganes, siendo sus principales características las siguientes:

	Namuncurá-Banco Burdwood I	Namuncurá-Banco Burdwood II	Yaganes
Fecha creación	2013	2018	2018
Instrumento legal	Ley 26875	Ley 27490	Ley 27490
Ecorregión	Mar Argentino	Mar Argentino	Mar Argentino
Categorías de manejo	PNM-RNM	RNM-RNME	RNM-RNME-PNM
Características	Meseta sumergida a 200 m limitando al sur con un talud hasta 4.000 de profundidad	Meseta sumergida a 200 m limitando al sur con un talud hasta 4.000 de profundidad	Ambientes marinos del talud continental y cuencas oceánicas de grandes profundidades (más de 4.000 m.)

Superficie (ha)	2.800.000 (PNM: 2.260.402 - RNM: 539.598)	3.233.630 (RNM: 763.893 - RNME: 2.469.737)	6.883.431 (PNM: 5.582.985 – RNM: 1.300.446)
Especies registradas	111 (9 mamíferos, 32 aves, 15 peces, 55 otros)	88 (16 mamíferos, 22 aves, 4 peces, 46 otros)	58 (17 mamíferos, 36 aves, 2 peces, 3 otros)
Especies amenazadas	25 (14 aves, 10 peces, 1 mamífero)	18 (12 aves, 3 mamíferos, 3 otros)	27 (4 mamíferos, 21 aves, 2 peces)
Especies características	Corales de agua fría y peces nototénidos-Área clave para desove y cría de sardina fueguina y peces de fondo	Corales de agua fría y peces nototénidos Área clave para desove y cría de sardina fueguina y peces de fondo	Corales de agua fría y tiburón sardinero. Área de desove y cría de merluzas austral, de cola y negra)
Especies exóticas	No hay	No hay	No hay
Observaciones	En sus profundidades se encuentran los restos del ARA General Belgrano	En sus profundidades se encuentran los restos del ARA General Belgrano	Conexión física y biológica entre los océanos Atlántico y Pacífico

Por último, citaremos otra categoría de áreas protegidas ubicadas en zonas marinas o costero marinas: los Parques Interjurisdiccionales. Estas áreas se encuentran bajo jurisdicción provincial pero son de administración mixta entre el estado nacional (Administración de Parques Nacionales) y la provincia respectiva. De los tres existentes en la actualidad, uno es marino costero y se ubica en la provincia de Chubut, los dos restantes son marinos y se encuentran en la provincia de Santa Cruz. A continuación sus principales características descriptivas.

	PIMC Patagonia Austral	PIM Isla Pingüino	PIM Makenke
Año creación	2009	2012	2012
Instrumento legal	Ley 26446	Ley 26818	Ley 26817
Superficie (ha)	103.574	159.526	72.673
Provincia	Chubut	Santa Cruz	Santa Cruz

Ecorregión	Estepa patagónica (31.050 ha) - Mar Argentino (72.524 ha)	Mar Argentino	Mar Argentino
Jurisdicción	Provincial	Provincial	Provincial
Administración	Mixta	Mixta	Mixta
Especies registradas	205 (186 animales, 19 plantas)	66 (66 animales)	201 (26 mamíferos, 82 aves, 33 peces, 1 reptil, 59 otros)
Especies características	Aves diversas, algas gigantes, lobos marinos, salmón blanco, orca.	Pingüino de penacho amarillo Aves costero-marinas	Delfin, tonina, orca, pingüino de Magallanes, elefante marino, cormorán
Especies amenazadas	46 (44 animales, 2 plantas)	23 (23 animales)	42 (3 mamíferos, 20 aves, 19 peces)
Especies introducidas	10 (3 animales, 7 plantas)	1 (animal)	6 (4 animales, 2 plantas)
Categoría internacional	Reserva de la Biosfera	---	---

Normativa nacional relacionada

- Ley 21676: Aprueba Convención para la Conservación de focas antárticas
- Ley 21836: Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural
- Ley 22190: Régimen de prevención y vigilancia de la contaminación de aguas por buques y otros artefactos navales
- Ley 22344: Aprueba Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
- Ley 22351: Parques, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales
- Ley 22421: Conservación de la Fauna Silvestre
- Ley 22584: Aprueba Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos
- Ley 23094: Declara Monumento Natural a la Ballena Franca Austral

- Ley 23918: Aprueba la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres
- Ley 23919: Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional
- Ley 23968: Espacios Marítimos
- Ley 24089: Aprueba el Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por Buques
- Ley 24216: Aprueba Protocolo de Protección del Medio Ambiente
- Ley 24292: Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos
- Ley 24375: Aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica
- Ley 24543: Aprueba la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
- Ley 24922: Régimen Federal de Pesca
- Ley 25052: Prohíbe caza o captura de orcas a través de redes o varamiento forzado
- Ley 25263: Régimen de recolección de Recursos Vivos Marinos
- Ley 25290: Aprueba Acuerdo sobre aplicación de Disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre el Desarrollo del Mar
- Ley 25337: Aprueba la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (enmienda)
- Ley 25546: Lugares Históricos Nacionales
- Ley 25577: Prohíbe caza de Cetáceos
- Ley 25675: Ley General del Ambiente
- Ley 26107: Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles
- Ley 26446: Creación del Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral
- Ley 26600: Aprueba Convención Interamericana para la Protección y Conservación de Tortugas Marinas
- Ley 26817: Creación del Parque Interjurisdiccional Marino Makenke
- Ley 26818: Creación del Parque Interjurisdiccional Marino Isla Pingüino
- Ley 26875: Creación del AMP Namuncurá Banco Burdwood

- Ley 27037: Creación del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas
- Ley 27103: Monumentos y Lugares Históricos
- Ley 27490: Creación de las AMP Namuncurá Banco Burdwood II y Yaganes
- Ley 27557: Modifica la Ley 23968
- Decreto PEN 402/17: Autoridad de aplicación del SNAMP
- Decreto PEN 881/19: Aprueba Reglamento de sanciones por infracciones al SNAMP
- Decreto PEN 888/19: Adecúa el AMP al SNAMP estableciendo categorías PNM y RNM
- Resol 170/21 MADS: Creación del Registro de Operadores de Fauna Silvestre.

La importancia de las Redes de AMP

Las redes de AMP consisten en una serie de áreas protegidas que están conectadas entre sí, lo que permite obtener mayores beneficios que los que lograrían funcionando en forma separada, minimizando al mismo tiempo los posibles impactos negativos en el ámbito económico, social y cultural. Las redes tienen más posibilidades de proteger todas las especies, etapas de vida y vínculos ecológicos si abarcan porciones representativas de todos los tipos de hábitat dentro de una región determinada.

Para el establecimiento y mantenimiento de redes de AMP se ha puesto énfasis en cuatro factores: adecuación, representabilidad, resiliencia y conectividad.

Actualmente, también se valora cada vez en mayor medida la designación de AMP a gran escala ya que estas áreas ofrecen beneficios que no se pueden obtener a escalas más pequeñas, especialmente la capacidad de proteger ecosistemas enteros y hábitats interdependientes que pueden incluirse dentro de la misma área de manejo. Las áreas marinas de gran extensión protegen una mayor cantidad y diversidad de hábitats, también ayudan a preservar a las especies altamente móviles, amortiguando fluctuaciones ambientales y perturbaciones a gran escala.

Una red global de AMP grandes y estratégicamente ubicadas aumentaría la protección de los océanos, al tiempo que mejoraría la producción pesquera, sirviendo, además, como una importante herramienta en la política de adaptación climática.

La Lista Verde de Áreas Protegidas y Conservadas (UICN)

Así como la UICN estableció una Lista Roja de especies amenazadas a nivel mundial y desarrolló un sistema de categorías de áreas protegidas, también implementó hace pocos años una Lista Verde de áreas protegidas. El objetivo de la creación de este programa fue mejorar la contribución de las áreas protegidas, gobernadas equitativamente y administradas en forma efectiva, a la conservación de la naturaleza y el desarrollo sostenible a través de la provisión de valores sociales, económicos, culturales y espirituales asociados.

Este programa establece un Estándar como punto de referencia internacional de calidad que motiva a un mejor desempeño y al logro de los objetivos de conservación. Está organizado en 4 componentes de conservación y respaldado por 17 criterios e indicadores para medir el logro. Dichos componentes son:

- Buen gobierno (respeto por la comunidad local a través de la participación justa y significativa de las partes interesadas).
- Diseño y planificación (que identifica las necesidades para asegurar los valores importantes del área).
- Gestión eficaz (seguimiento del estado de esos valores).
- Resultados exitosos (para la naturaleza y las personas).

Las áreas que se comprometen a lograr el estatus de Lista Verde de la UICN deben demostrar y mantener este Estándar, proceso que se lleva a cabo en 3 fases, una de solicitud, otra de candidata y, por último, la de admisión. El Estándar proporciona un punto de referencia global sobre el modo de enfrentar los desafíos ambientales del siglo XXI y constituye, además, una herramienta de desarrollo de capacidades ayudando a iden-

tificar los aspectos que deben fortalecerse. Si se hace hincapié en esos aspectos, el éxito en los resultados se alcanzará con mayor probabilidad.

Un área protegida o conservada que alcanza el Estándar de la Lista Verde de la UICN está certificada y reconocida por lograr resultados continuos para las personas y la naturaleza de una manera justa y efectiva. En definitiva, reconoce el éxito en el logro de resultados de conservación y mide el progreso en la gestión eficaz de las áreas protegidas.

A pesar de que todavía son comparativamente pocas en número -58 áreas protegidas que cubren el 0,14% de la superficie mundial, 15 de ellas en zonas costero marinas-, el área cubierta por las áreas protegidas y conservadas incluidas en la Lista Verde continúa aumentando a un ritmo significativo.

IV. A modo de cierre

Para finalizar, incluimos algunas conclusiones que nos muestran el papel fundamental que juegan las AMP en la salud de los océanos, sus ecosistemas y recursos:

- Las AMP constituyen una herramienta central para conservar la estructura física de los hábitats, la biodiversidad marina y la función general del ecosistema. Además, pueden mitigar los efectos del cambio climático y brindar múltiples beneficios a las personas cuyos medios de vida y tradiciones dependen de ellas.
- Las áreas marinas protegidas son más estables en sí mismas y tienen más posibilidades de recuperarse ante una agresión que las áreas que no gozan de protección.
- Las áreas completamente protegidas tienen beneficios de conservación mayores en comparación con las áreas bajo niveles menores de protección, aunque las áreas de manejo local y las que permiten usos específicos pueden ser efectivas en ciertas situaciones.
- La extensión es un factor importante y depende del objetivo de conservación de cada zona, aunque es fundamental en el caso de especies migratorias.
- En relación a la pesca, la protección brindada en las AMP garantiza beneficios que se extienden más allá de sus fronteras al constituir si-

tios de desove y de cría para numerosas especies marinas, influyendo en la recuperación de poblaciones de valor comercial muy dañadas por la sobre pesca y la contaminación y facilitando que esas poblaciones recuperen sus tamaños y estructura de edades.

- La gestión eficaz de los ecosistemas terrestres, en particular los agroecosistemas, también es crucial para minimizar las pérdidas sufridas por los sistemas marinos y los efectos negativos al ambiente marino y sus recursos.
- La protección de al menos 30% de la superficie marina del planeta debería estar eficazmente protegida y, sobre todo, que estas áreas cuenten con los planes de gestión eficaces que garanticen su correcta conservación.
- La conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina y costera, es un aspecto clave del desarrollo sostenible, siendo esencial para garantizar que los océanos, mares y recursos marinos mundiales sigan siendo vitales para las generaciones actuales y futuras.

Y una reflexión final: *“Sin áreas marinas protegidas y los esfuerzos de los gobiernos, organizaciones conservacionistas y comunidades de todo el mundo, que gestionen y conserven el medio ambiente marino, el futuro de los océanos y de la diversidad de la vida que contienen estarán en peligro”*³.

V. Fuentes consultadas

<https://www.protectedplanet.net/en>

³ TELEKI, Kristian. *Un nuevo sistema online para ver y estudiar las áreas marinas protegidas del mundo*, Centro de Seguimiento de la Conservación Mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en Cambridge, Reino Unido. UNEP, 2009, cit. en HERNÁNDEZ AVILA, Aylem - DE ANDRADE, Roberto *et al. Estado de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas en América Latina*, REDPARQUES/FAO, Secretaría Técnica de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parque Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres, Santiago, 2012, p. 19.

<https://whc.unesco.org/>

<https://rsis.ramsar.org/es>

<https://www.ramsar.org/sites/default/files/2023-08/sitelist.pdf>

<https://www.unesco.org/es/mab/wnbr/about>

<https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/parquesnacionales>

<https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/parquesnacionales/areas-marinas-protegidas>

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/areas-protegidas/sifap>

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mab-mapa2.pdf>

<https://sib.gob.ar/portada>

<https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/ciam>

<https://ciam.ambiente.gob.ar/>

https://sib.gob.ar/archivos/AREAS_PROTEGIDAS_EN_ARGENTINA.pdf

UNA APROXIMACIÓN A LAS REDES SUBMARINAS DE CABLES DE COMUNICACIONES Y LOS RIESGOS VINCULADOS AL AMBIENTE MARINO*

AN APPROACH TO UNDERWATER COMMUNICATION CABLE NETWORKS AND THE RISKS LINKED TO THE MARINE ENVIRONMENT

LORENA EVA DASENCHICH**

Resumen: El presente artículo aborda una breve noción conceptual de los cables submarinos y el marco legal vigente, para enfocarse luego en consideraciones sobre los riesgos ambientales implicados, vinculados al “Marco Global para la diversidad Biológica” de Kunming-Montreal, su eventual reciclado e importancia en relación a la geo política submarina.

Palabras-clave: Redes submarinas de cables de comunicaciones - Riesgos ambientales - Medio ambiente marino.

Abstract: This article addresses a brief conceptual notion of submarine cables and the current legal framework, to then focus on considerations about the environmental risks involved, linked to the “Global Framework for Biological Diversity” of Kunming-Montreal, their eventual recycling and importance in relation to underwater geopolitics.

Keywords: Underwater communications cable networks - Environmental risks - Marine environment.

* Trabajo presentado el 31 de mayo de 2024 y aprobado para su publicación el 11 de junio del mismo año.

** Abogada, Notaria por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos por el Instituto para el Desarrollo Constitucional - Escuela de Estudios Jurídicos de la Universidad de Bolonia. Maestrando en Administración Pública del IIFAP (UNC). Doctorando (unc) Prof. Ayudante “A” de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho (UNC) y en la materia opcional Administración Pública 4.0 de la misma casa de estudios. Email: lorena.dasenchich@unc.edu.ar

Sumario: I. Introducción a la temática. II. ¿Qué son los cables de comunicaciones submarinos? III. Régimen legal. IV. Cuestiones ambientales. Convenio sobre Biodiversidad, iniciativa CABLES SMART y el reciclado de los mismos. V. Reflexiones finales.

I. Introducción a la temática

Afirma el Comité Internacional de Protección de Cables (ICPC)¹ que la red mundial de cables submarinos que cruza los océanos, está compuesta por más de 400 sistemas y 1,5 millones de kilómetros de cables.

¿Por qué hablar de los cables submarinos de comunicaciones? Atento a su especial vinculación con el derecho humano a internet, reconocido por ONU en el año 2021, el imperativo de la conectividad universal, su importancia económica y político estratégica.

En efecto, en la Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, titulada “Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet”², se reconoce “*la importancia del acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones para lograr el pleno disfrute de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y el empoderamiento de la participación cívica, alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y hacer frente a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y recuperarse de ella de manera sostenible, inclusiva y resiliente, y reconociendo también la necesidad de reducir las brechas digitales*”.

Por su parte, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, agencia especializada de Naciones Unidas, en su publicación “Medición del desarrollo digital: hechos y cifras 2023”³ afirma que “(a)proximadamente el sesenta y siete por ciento de la población mundial, o 5.400 millones de

¹ <https://www.iscpc.org/> Página oficial del “International Cable Protection Committee”, organización privada compuesta por 180 miembros estatales y comerciales que representan el 97% de los cables de telecomunicaciones submarinos del mundo.

² Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 13 de julio de 2021, Consejo de Derechos Humanos 47º período de sesiones 21 de junio a 14 de julio de 2021, Tema 3 de la agenda, “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”.

³ https://www.itu.int/hub/publication/d-ind-ict_mdd-2023-1/

personas, está ahora en línea”, lo que representa un crecimiento del 4,7 por ciento desde 2022.

Estimándose entonces, que más del 90% del tráfico internacional de internet viaja a través de cables submarinos⁴ y existiendo aproximadamente 559 sistemas activos⁵, adquiere prioridad la necesidad de inversión económica en estas infraestructuras. A modo de simple ejemplo, los daños al sistema del Mar Rojo -acaecidos en marzo del año en curso- afectaron un 25% del tráfico de internet entre Asia y Europa⁶.

En el ámbito local, Argentina es protagonista del tendido de uno de los cables submarinos más largos del mundo, el “Firmina”⁷ de la empresa Google, que comenzó a funcionar en abril de este año, con una extensión de 14.517 kilómetros de una fibra de 12 pares, con cuatro puntos de amarre (“landing points”) previstos en EE.UU., Brasil, Uruguay, y Las Toninas, zona conocida como el kilómetro 0 de internet en nuestro país⁸. El proyecto, fue anunciado durante la 9a. Cumbre de las Américas del año 2022⁹, donde se firmó un “Programa regional para la transformación digital”¹⁰, comprometiéndose los Estados en relación a los ecosistemas digitales y la conectividad a “(p)romover el desarrollo de la infraestructura que permita el despliegue de redes de telecomunicaciones interoperables, resilientes, seguras, confiables, y de arquitectura abierta y tecnológicamente neutrales, así como de políticas regulatorias que amplíen la cobertura, faciliten la conectividad, promuevan la competitividad e impulsen la innovación digital” (Punto 10).

Cabría preguntarnos: ¿cuáles son los riesgos ambientales de instalar una enorme y compleja infraestructura de cables en el ecosistema marino?

⁴ <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/blog/cables-submarinos-fibra-optica/>

⁵ <https://submarine-cable-map-2024.telegeography.com/>

⁶ <https://www.hgc.com.hk/press-releases/statement-supplementary-information-of-hgc-global-communications-regarding-submarine-cable-damage-in-the-red-sea-to-demonstrate-hong-kong-as-international-telecommunication-hub-to-demonstrate-hong-kong-as-international-telecommunication-hub>

⁷ <https://telxius.com/nuestra-red/firmina/>

⁸ <https://www.submarinecablemap.com/submarine-cable/firmina>

⁹ <https://www.summit-americas.org/sas/defaults.html>

¹⁰ <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/80952/programa-regional>

Todo ello atento los escasos estudios técnicos específicos y lo afirmado en recientes investigaciones, tendientes a justificar un “*impacto mínimo*” por perturbación del campo electromagnético para las criaturas marinas¹¹.

En este contexto, el presente artículo abordará una breve noción conceptual de los cables submarinos y el marco legal vigente, para enfocarse luego en realizar consideraciones sobre los riesgos ambientales implicados, vinculados al “Marco Global para la diversidad Biológica” de Kunming-Montreal, su eventual reciclado e importancia en relación a la geo política submarina.

II. ¿Qué son los cables de comunicaciones submarinos?

Hablamos de “tuberías” que cruzan los océanos y transportan datos como pulsos de luz, utilizando tecnología de fibra óptica, que pueden tener el ancho de una manguera de jardín o de un brazo humano. En cuanto su propiedad, si bien tradicionalmente pertenecían a consorcios de operadores de telecomunicaciones, a partir de la década de 1990 se incorporan empresas privadas y hoy coexisten ambos modelos, con la participación de proveedores de contenido - como Google, Facebook, Microsoft y Amazon - en el desarrollo de nuevos tendidos.

Los cables contienen varios repetidores, que aumentan la señal a lo largo de su recorrido, aproximadamente cada 100 km; y en cada extremo, llegan a la tierra dentro de una estación de aterrizaje de cables, que alberga importantes equipos de red que alimentan el cable y controlan sus operaciones y desde donde se enrutan los datos hasta su ubicación final.

En cuanto a su estructura, por lo general están compuestos de 8 capas: en el interior las fibras ópticas (de hasta 24 pares), luego encontramos la vaselina que protege las fibras del agua, un tubo de cobre o de aluminio, un tubo de policarbonato, una barrera de aluminio resistente al agua, unos alambres de acero trenzado, una cinta de tereftalato de polietileno y la última capa, en el exterior, el recubrimiento de polietileno.

¹¹ Ver el artículo de Michael Clare, líder del departamento de Geosistemas Marinos del Centro Nacional de Oceanografía del Reino Unido. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0012825222003804>

La instalación de un cable submarino es bastante compleja, pero podríamos resumirla en tres pasos. El primero sería el sondeo previo, es decir, analizar los fondos marinos mediante cartas y estudios con barcos especializados para definir exactamente por dónde debe discurrir el cable (se evitan zonas de falla, de pesca, áreas de anclaje, entre otras) y qué características debe tener (longitud y protecciones). Esto lleva a que los cables generalmente compartan las rutas de tendido. Una vez esto está definido, se pasa a la etapa de fabricación: en centros especializados y normalmente cerca de un puerto, se manufactura el cable de manera personalizada. Por último, se carga el cable en un barco y se procede a su despliegue. En las zonas cercanas a la costa se entierra o protege, puesto que es donde más riesgos existen, y a partir de los 1.000 metros de profundidad el cable se tiende sobre el lecho marino.

III. Régimen legal

Por su parte, el régimen jurídico internacional para la protección y gestión de los cables submarinos se ha mantenido prácticamente sin cambios desde el año 1884, cuando se adoptó el “Convenio para la Protección de los Cables Telegráficos Submarinos”; el cual continúa aún vigente, con 36 Estados parte, incluido nuestro país¹².

El Convenio tipifica como delito romper o dañar un cable submarino, deliberadamente o por negligencia culposa (a menos que tal acción sea necesaria para salvar la vida). También establece que solo el Estado en el que está registrada una embarcación (el “Estado del pabellón”) puede tomar medidas contra sus embarcaciones y las personas a bordo que ocasionen daños a la infraestructura. Asimismo, si el propietario de un cable rompe o daña otro cable al tender o reparar el suyo, debe hacerse cargo de los gastos de reparación de la rotura o daño; mientras que los propietarios de embarcaciones que sacrifiquen un ancla, una red u otro arte de pesca para evitar dañar un cable pueden recibir una compensación del propietario del cable.

¹² Aprobada por ley N° 1591 de fecha 19/6/1885.

Esos principios del siglo XIX se han incorporado al derecho del mar moderno, codificado por la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” de 1982 (UNCLOS conforme a su sigla en inglés)¹³, el cual tiene expresas previsiones en relación ésta infraestructura. En lo que nos interesa, afirma el derecho de todo Estado a tender cables en la plataforma continental y en el alta mar (art. 79 1. y 87 1. c, respectivamente); mientras que el Estado ribereño “*a reserva de su derecho a tomar medidas razonables*” - vinculadas a la reducción y control de la contaminación causada por tuberías en su plataforma continental - “*no podrá impedir el tendido o la conservación de tales cables*” (art. 79 2.). Ahora bien, en el caso del cable “Firmina”, ya mencionado, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) aprobó por Resolución N° 1606/2022¹⁴ su instalación, debiendo Google dar observancia a la normativa vigente en materia de telecomunicaciones y toda otra disposición de orden nacional, provincial y/o municipal que le resulten aplicables, incluida la ambiental.

Sin perjuicio de ello, más allá del mar territorial, el poder del Estado ribereño para impedir o imponer condiciones sobre el lugar donde se tiende un cable es extremadamente limitado. En consecuencia, los países deben negociar acuerdos para permitir el tendido de cables en sus costas, asegurando el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales, en caso de que existieran. Esto implica discusiones sobre derechos de paso, permisos y otros aspectos legales para facilitar la instalación y operación de los mismos.

Ya advertimos, que fuera del mar territorial, el único Estado que puede tomar medidas contra un buque que rompe un cable es el propio Estado del pabellón del buque. En el marco de este principio, nuestro país, aprobó la Ley N° 2240 del año 1987, la cual establece un régimen de sanciones para infracciones a la “Convención internacional para la protección de los cables submarinos”, estableciendo multas, hoy irrisorias, que no podrán exceder de sesenta pesos y penas de arresto de seis días a dos meses. Textualmente prevé, en su artículo 1, que “*Toda infracción a la Convención internacional del 14 de marzo de 1884 para la protección*

¹³ Adoptada por la 3° Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la ciudad de Nueva York el 30 de abril de 1982. Nuestro país aprobó la referida Convención por ley 24.543 publicada en Boletín Oficial de fecha 13 de septiembre de 1995.

¹⁴ Publicada en BO con fecha 17/8/2022.

de los cables submarinos, cometidos por cualquiera persona embarcada en un buque argentino fuera de las aguas territoriales, será juzgada por el juez competente del primer puerto de la República a que el buque arribare”, mientras que el artículo 10, afirma que las “disposiciones penales contenidas en los artículos anteriores, serán igualmente aplicables cuando la infracción hubiere sido cometida en nuestras aguas territoriales, por cualquier persona embarcada en un navío cualquiera, argentino o extranjero”.

Finalmente, cabe mencionar que la normativa internacional referida no aborda temas como la separación física entre diferentes cables o su distancia de otras actividades submarinas - como la minería -, ni aborda la necesaria actualización y difusión de información a través de las cartas marítimas o la coordinación entre industrias y Estados.

Asimismo, en la página web del ya referido Comité Internacional de Protección de Cables (ICPC), se encuentran cargados distintos textos con recomendaciones dirigidas a los propietarios de cables, usuarios de los fondos marinos e incluso los gobiernos, bajo el formato de “Guías” y “Buenas Prácticas”, sin efecto vinculante, para promover los objetivos de confiabilidad y seguridad, entre otros aspectos.

Atento que los cables submarinos conectan varias naciones, y las asociaciones son cruciales para establecer puntos de aterrizaje donde los cables tocan tierra e interactúan con las redes terrestres, la cooperación internacional en infraestructura de cables se torna indispensable. Las organizaciones internacionales desempeñan un papel en la facilitación de la misma, por ejemplo, la ya referida agencia de Naciones Unidas, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), que proporciona una plataforma para que los Estados miembros discutan asuntos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones global, incluidos los cables submarinos; promoviendo así la colaboración, la armonización de estándares y el intercambio de información entre sus países miembros.

Por su parte, el Consejo Europeo aprobó el 8 de diciembre de 2022 la Recomendación sobre “Un enfoque coordinado en toda la Unión para reforzar la resiliencia de las infraestructuras críticas”¹⁵, texto no vinculante -motivado en las amenazas físicas y cibernéticas a las que están expues-

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2023-70005>

tas-, incluyendo dentro de ésta categoría a la infraestructura digital, los cables submarinos de comunicaciones mundiales y aquellas cuestiones con importancia transfronteriza significativa, cuya perturbación podría afectar de manera considerable a otros Estados miembros.

Durante el año en curso, y como continuación del trabajo iniciado en el año 2022, la Comisión Europea aprobó primero el Libro Blanco sobre “Cómo abordar las necesidades de infraestructura digital en Europa”¹⁶ y *a posteriori*, la recomendación de fecha 26 de febrero, sobre “La seguridad y la resiliencia de las infraestructuras de cable submarinos”¹⁷; definiéndolas como no sólo el cable de comunicaciones submarino como tal sino también cualquier infraestructura relacionada con su construcción, operación, mantenimiento y reparación. Asimismo, esboza una serie de acciones tanto a nivel nacional como regional, orientadas a mejorar tanto la coordinación de la gestión y protección de las infraestructuras de cables, como la gobernanza para garantizar su seguridad y resiliencia, e incluso, propiciar un aumento de la financiación de las medidas necesarias para su salvaguarda. En concreto, se promueve: la organización de sistemas de seguridad de alto nivel; la realización regular de “pruebas de stress” de los operadores a los fines de detectar vulnerabilidades; el recurso a los procedimientos simples, ágiles y online en las autorizaciones administrativas que se requieran para la planificación, adquisición, construcción, operación mantenimiento y reparación de las infraestructuras; la evaluación consolidada de los riesgos, vulnerabilidades y dependencias de los sistemas; el intercambio de información y la asistencia mutua; la proyección de una lista de proyectos estratégicos de cables de interés de la UE; la cooperación internacional; la búsqueda de financiación privada para los proyectos y, finalmente, la evaluación en el año 2025 de los efectos de la Recomendación, a través del “Grupo de expertos en infraestructura de cables submarinos” con representación de los Estados parte.

¹⁶ Suscripta en Bruselas con fecha 21 de febrero de 2024. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/white-paper-how-master-europes-digital-infrastructure-needs>

¹⁷ Suscripta en Bruselas con fecha 26 de febrero de 2024. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/recommendation-security-and-resilience-submarine-cable-infrastructures>

IV. Cuestiones ambientales. Convenio sobre Biodiversidad, iniciativa CABLES SMART y el reciclado de los mismos

En relación específica a las consideraciones ambientales, el ya mencionado Comité Internacional de Protección de Cables (ICPC) plantea, en su guía de buenas prácticas del año 2021¹⁸, una advertencia a sus miembros en relación a la regulación medioambiental en alta mar que se estaba debatiendo en las negociaciones del “Marco Global para la diversidad Biológica”¹⁹. El texto de la guía afirma que el convenio “*podría perjudicar la protección y la resiliencia de los cables submarinos, al exigir evaluaciones de impacto ambiental (EIA) para los cables en zonas de alta mar, restringir los tránsitos y reparaciones de cables en nuevas zonas marinas protegidas en alta mar y crear un nuevo organismo regulador internacional para supervisar dichas actividades*”. Todo ello, atento haberse propiciado en los informes previos al Marco Global el “(e)vitatar, minimizar o mitigar los efectos del tendido de cables submarinos en áreas que albergan o pueden albergar arrecifes vulnerables de coral y de esponjas de aguas frías” (Punto 5.2 c de la 13ª reunión del año 2016).

En este contexto, el organismo privado insta a los gobiernos a insistir en que los reglamentos de explotación y exploración de la Autoridad In-

¹⁸ La “Guía voluntaria de buenas prácticas gubernamentales para proteger y promover la resiliencia de los cables submarinos de telecomunicaciones” se erige como un código de buenas prácticas, estableciendo principios generales, riesgos que la pesca y fondeo implican para los cables, la separación espacial de los cables submarinos de otras actividades marinas, la actualización en tiempo real e incorporación de los cables submarinos en las cartas náuticas, el dictado de leyes de protección del cableado nacional y sanciones por daños, la inclusión de los cables en planificación del espacio marino y la coordinación inter industrial, la creación de entes reguladores únicos, la optimización de las rutas y los puntos de aterrizaje, la concesión de permisos de instalación y reparación transparentes con plazos claros y cortos que promuevan la diversidad de rutas, restricciones al cabotaje y a la tripulación, requisitos de entrada a los puertos, eliminación de aranceles de aduana, impuestos y tasas, designación de los cables como infraestructuras críticas, intercambio de datos sobre riesgos e incidentes e identificar el impacto de otras actividades reguladas en alta mar. <https://www.iscpc.org/publications/icpc-best-practices/>

¹⁹ Tratado propuesto para conservar y promover el uso sostenible de la biodiversidad más allá de las fronteras nacionales, adoptado finalmente en marzo del año 2023, en Kunming-Montreal. https://www.unep.org/es/resources/marco-mundial-kunming-montreal-de-la-diversidad-biologica?gclid=Cj0KCQjwuZGnBhD1ARIsACxbAVjByLhNXLcb2ixBgXOPS7WKicAznwyEDRxxvuuHDTYd8E2H_FgKp2pEaAm4WEALw_wcB

ternacional de los Fondos Marinos²⁰ protejan los cables existentes y eviten excluir rutas para futuras infraestructuras. Asimismo, impulsa que el tratado reconozca que los cables submarinos no suponen un perjuicio para el medio ambiente, y su categorización como “*un uso sostenible de los océanos*”. Finalmente, el texto aprobado del Marco Global no contiene referencia alguna a los cables, pero adquiere especial relevancia la preocupación del mencionado organismo en torno a regulaciones medioambientales aplicables.

Por su parte, el texto de la mencionada última Recomendación de la Comisión europea sobre “La seguridad y la resiliencia de las infraestructuras de cable submarinos” menciona la palabra “ambiente” sólo 4 veces. Si bien afirma la necesidad de que los proyectos estratégicos que se lleven a cabo en materia de infraestructura de cables submarinos deberán tener por objetivo “*la reducción de su impacto climático, energético y medio ambiental general*” (numeral 32). Por otro lado “*se invita a los Estados miembros a asignar a las infraestructuras de cables submarinos el estatuto de máxima importancia nacional posible y a tratarlas como tal en los procesos de concesión de autorizaciones, y en particular en los relativos a las evaluaciones medioambientales y, si así lo dispone la legislación nacional, en los de ordenación del territorio*” (Punto 3.3).

Resulta interesante la llamada iniciativa “Cables SMART”²¹ (Vigilancia científica y telecomunicaciones fiables), la cual tiene por objeto aprovechar la vasta red de cables submarinos ya instalados con vistas a transformarlos en “cables verdes”, compatibles con la conservación del medio ambiente. Sus orígenes se remontan a la creación conjunta en el año 2011, por la ya referida Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (COI-UNESCO) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), de un Grupo Especial Mixto, integrado por expertos de las comunidades científica, de la ingeniería, empresarial y del derecho, para investigar

²⁰ El “Reglamento de exploración” adoptado por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA), que aplica a la actividad minera, no hace referencia alguna a los cables submarinos. <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-autoridad-internacional-de-los-fondos-marinos-y-la-explotacion-minera-de-los-fondos-marinos>

²¹ <https://www.smartcables.org/>

la posibilidad de incorporar sensores de vigilancia ambiental a las redes submarinas de cables de telecomunicaciones transoceánicos.

En concreto, proponen añadir a los repetidores sensores científicos ambientales, para tener acceso en tiempo real a una red mundial de suministro de datos útiles para vigilar el clima y reducir el riesgo de catástrofes, por ejemplo, disponer de sistemas de alerta temprana contra los tsunamis. Asimismo, el Grupo también tiene por objetivo, evaluar la posibilidad de renovar y desplazar los cables descartados y fuera de servicio.

Con el mismo fin, la ICPC difundió en abril de este año, la publicación “Protección de cables submarinos y medio ambiente. Usando cables para monitorear el océano”²², el cual propicia la utilización de las redes de fibra óptica ya existentes no sólo para la medición/observación de buques marinos, anclas y pesca, con la finalidad de protección de los cables, sino también como herramienta para conocer el medio ambiente de los océanos. Detalla aplicaciones vinculadas a la detección acústica y de temperatura distribuida; interferometría óptica; estado de polarización; aplicaciones de ejemplo en monitoreo de océanos y tierra; monitoreo de actividades humanas; terremotos y eventos sísmicos; tsunamis y ondas superficiales; otros peligros naturales, incluidos los peligros volcánicos; procesos oceanográficos que incluyen tormentas, corrientes y fluctuaciones de temperatura; actividad biológica - Ballenas y Delfines y procesos polares y glaciares. Incluso finaliza con la pregunta: ¿Qué nos depara el futuro? Y ensaya vinculaciones con la Inteligencia Artificial y Machine Learning para el manejo y procesamiento de los grandes volúmenes de datos recolectados.

Por otro lado, en relación a la vida útil de las infraestructuras y su disposición, existe un final de vida físico del cable en el que ya no funciona y debe retirarse, como también un final de la vida económica en el que no vale la pena invertir dinero para mantener un cable que aún funciona pero que se apaga prematuramente. El costo de mantener al menos dos puntos de cable, personal y repararlo, representan costos fijos que hacen que sea más difícil competir frente a un cable con mayor capacidad que sigue rutas y puntos de aterrizaje similares a los cables existentes. Sin embargo, una vez que se retira un cable, a menudo se hace poco esfuerzo

²² <https://www.iscpc.org/publications/submarine-cable-protection-and-the-environment/>

para recuperarlo, ya que, si bien el cobre es valioso, es poco probable que se recupere el costo de reciclarlo; sumado a los inexistentes estudios sobre el impacto de su deterioro en el océano como tampoco con relación a su desenterramiento.

Sin perjuicio de ello, iniciativas privadas como la Subsea Environmental Services²³, empresa española líder en la recogida de cables submarinos abandonados, rescatan el plástico polietileno de baja densidad y lo utilizan para la fabricación de bolsas y contenedores no alimenticios. *“El plástico que sacamos cada año es equivalente al consumo de bolsas de supermercado anual en la Comunidad de Madrid”*²⁴ afirman sus directivos.

V. Reflexiones finales

Resulta innegable la importancia social y económica de las redes submarina de cables de telecomunicaciones, atento nuestra actual forma de vida y la creciente necesidad de conexión a la internet.

En el último tiempo, se vislumbra también su relevancia en la geopolítica submarina y su valor estratégico para los Estados. En el mes de marzo del año 2023, los gobiernos de Noruega, Suecia, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido e Islandia firmaron una alianza militar para proteger la denominada “infraestructura crítica” del Mar Báltico, el Mar del Norte y las aguas del norte del Océano Atlántico. Todo ello, derivó en la formación de una “Fuerza Expedicionaria Conjunta”²⁵ para defender los cables de fibra óptica, los oleoductos, gasoductos y los parques eólicos marinos de la región, atento las declaraciones de autoridades rusas y el conflictivo escenario internacional.

La conservación de oleoductos y cables submarinos se ha convertido en una prioridad para la UE²⁶ y la OTAN, lo que nos permite concluir que los cables de fibra del fondo oceánico han adquirido una importancia mi-

²³ <https://subsea.cc/>

²⁴ Cables submarinos abandonados: el negocio millonario que nadie vio venir (elconfidencial.com)

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_23_1705

²⁶ Basta recordar las ya mencionadas Recomendaciones del Consejo Europeo del año 2022 y de la Comisión Europea del año en curso.

litar, que se suma a su tradicional relevancia económica. A modo de ejemplo, el “Financial Times”²⁷ publicó en junio del año pasado, un extenso informe que explicaba la estrategia de EE.UU. para evitar que China pudiera ampliar los cables bajo su control, ya fuera construyendo nuevos o haciendo que sus empresas entraran en los consorcios que gestionan los ya existentes. En este momento, solo el 10% de los cables submarinos son de construcción o tienen participación de empresas chinas -menos de 100.000 km en total-, en cambio, tanto Francia como EE.UU. superan los 500.000 km instalados, en su inmensa mayoría a través de sus empresas de comunicaciones.

Sin perjuicio del impacto positivo de colaboraciones como los “cables SMART”, se advierte la imperiosa necesidad de instar regulaciones ambientales nacionales específicas dentro de la zona de plataforma continental y de búsqueda de consensos a nivel internacional, en particular, en relación al reciclado y disposición de los cables, definición sobre quién asume los eventuales costos ambientales y la realización de estudios científicos sobre los impactos acumulativos de este tipo de actividad y de otras, como la explotación de petróleo o gas o los cables para el transporte de energía de alta tensión, en el medio ambiente marino.

²⁷ <https://ig.ft.com/subsea-cables/>

CONTAMINACIÓN DE LOS MARES Y OCEANOS POR HIDROCARBUROS*

POLLUTION OF THE SEAS AND OCEANS BY HYDROCARBONS

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT**

Resumen: En esta breve síntesis se busca condensar el estatuto normativo internacional de la contaminación del alta mar por hidrocarburos, partiendo de la situación fáctica que esa contaminación muestra.

Palabras-clave: Contaminación de los océanos - Hidrocarburos.

Abstract: In this brief summary we seek to condense the international regulatory status of pollution of the high seas by hydrocarbons, starting from the factual situation that this pollution shows.

Keywords: Ocean pollution - Hydrocarbons.

Sumario: I. Aspectos conceptuales: contaminación, hidrocarburos, vertimiento/derrame. II Principales hitos. III. Principales convenios internacionales. IV Consideraciones finales.

I.- Aspectos conceptuales

Contaminación marina

La Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 (CNUDM) (al definir términos), expresa en el Artículo 1:

* Trabajo recibido el 31 de mayo de 2024 y aprobado para su publicación el 14 de junio del mismo año.

** Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesora emérita de la UNC. Profesora Emérita de la Universidad Católica de Córdoba. Directora del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

1.1.4) Por “contaminación del medio marino” se entiende la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino incluidos los estuarios, que produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluidos la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar para su utilización y menoscabo de los lugares de esparcimiento.

En términos generales, se entiende por contaminación a todo elemento o capacidad indeseable que daña, corrompe, infecta, inutiliza o degrada un material, cuerpo físico, entorno natural, lugar de trabajo, etc. La contaminación afecta a los mares y a los océanos, desde la zona de rompientes hasta el mar abierto, incluye lo que sucede en las costas, en los puertos, en las plataformas pesqueras, en la industria, en la navegación y en las zonas marítimas. El contaminante puede ser: una sustancia química o energía (como sonido, calor, luz, radiactividad). Siempre se trata de una alteración negativa del estado natural del medio ambiente y, por lo general, se produce como consecuencia de la actividad humana, considerándose una forma de impacto ambiental dañoso.

Suele clasificarse a la contaminación según *i.a.*:

- *El tipo de fuente:* v.g. hidrocarburos, contaminantes orgánicos persistentes (COP), es decir, resistentes a la degradación a través de procesos químicos, biológicos, fotolíticos, electromagnéticos, etc. La mayoría de los COP son pesticidas, insecticidas, solventes, productos farmacéuticos, productos químicos industriales, residuos tóxicos (desechos detergentes, dioxinas, fenoles, fluoruros, hidrocarburos y mercurio), metales pesados (densidad por lo menos cinco veces mayor que la del agua, v. gr. el mercurio (Hg), el plomo (Pb), el cadmio (Cd) y el talio (Tl), así como el cobre (Cu), zinc (Zn) y cromo (Cr)) residuos, vertidos ilegales, acumulación de plásticos.
- *La proveniencia:* aproximadamente, el 50% proviene de fuente terrestre por industria, actividad agrícola, o actividad urbana. La exploración y producción aportan un 2%; los accidentes de buques

un 5-10%, las operaciones de embarcaciones un 13%, las fuentes naturales un 19%, y los procesos atmosféricos un 11 %¹.

- *La forma contaminante del emisor:* por partículas, por ruidos, organismos invasores, escorrentía, eutrofización por nitratos, fosfatos, algas², etc.

Debe tenerse en cuenta que los hidrocarburos son altamente inflamables, considerándose cancerígenos, siendo el petróleo insoluble en el agua.

Se han ensayado formas de remediación de la contaminación por hidrocarburos, entre ellas:

- *Fito remediación*, elimina algunos de los contaminantes del agua al ayudar a través del sistema de raíces de las plantas a actuar como un filtro natural. Así, en algunos lugares se han colocado islas flotantes en las que colocan plantas para que limpien el agua. Por ejemplo, las raíces de los lirios producen un compuesto que facilita el crecimiento de bacterias que capturan y neutralizan los nitratos. De modo similar actúa, la esponja de mar, la avena de mar, ciertas setas, algas, bacterias, etc.
- *Tecnología:* Barreras flotantes, skimmers (esponjas aspiradoras), técnicas nucleares e isotópicas (átomos y protones; precipitación química), scrubbers (depuradores por espumación), evaporadores por bomba de calor, turbo head (gas, soda cáustica y agua, esponjas), entre otras.

Se ha generado el sistema “ROW” de detección temprana (sensor óptico a distancia que revela la existencia de aceites), habiéndose desarro-

¹ V. <https://www.eltiempo.es/noticias/principales-causas-de-la-contaminacion-marina>

² El mar Báltico es una de las masas de agua más contaminadas de la Tierra. Los vertidos de nutrientes provocan la proliferación de algas, lo que agota el oxígeno y hace que el agua se vuelva turbia. El río Erra fluye cerca de la costa báltica, en el noreste de Estonia. Su fondo está cubierto con brea de petróleo de hasta medio metro de espesor, el que se espera sea excavado próximamente (<https://es.euronews.com/green/2021/09/28/el-mar-baltico-agoniza-por-decadas-de-contaminacion-quimica-sobrepesca-y-cambio-climatico>).

llado empresas especializadas con servicios de intervención urgente en 24 horas los 365 días del año, como es el caso del emprendimiento *Inteco Astur*, especializado en prevención y control de la contaminación³.

Hidrocarburos

Los hidrocarburos son compuestos orgánicos conformados por átomos de carbono e hidrógeno.

A los hidrocarburos extraídos directamente de formaciones geológicas (cuencas sedimentarias) cuando están en estado líquido se los conoce bajo el nombre genérico de “petróleo”⁴ (aceite de roca) y, a los que se encuentran en estado gaseoso, como “gas natural”.

Los hidrocarburos relevantes económicamente incluyen a los combustibles fósiles entre los que se cuentan el carbón, el petróleo y el gas natural, siendo sus derivados productos tales como plásticos, parafinas, aceites, ceras, solventes, lubricantes, etc. Los hidrocarburos -junto con combinaciones de oxígeno y nitrógeno y la luz solar- contribuyen a la formación del ozono troposférico y de los gases de efecto invernadero.

³ <https://www.intecoastur.com/>

⁴ El petróleo se conoció de forma natural por afloramiento en ciertas regiones terrestres (países de Oriente próximo). Desde hace aproximadamente 6000 años, los asirios y babilonios lo usaron para pegar ladrillos y piedras, en medicina, en el calafateo de embarcaciones; los egipcios lo usaron para engrasar pieles; las culturas precolombinas le dieron uso limitado (v.g. Talpa de Allende, Méjico) pintando esculturas con él; los chinos lo utilizaron como combustible. En el siglo IX se llevó a cabo la primera destilación de petróleo por el árabe de origen persa Al-Razi con fines médicos y militares. El método se difundió en Europa desde el Califato de Córdoba. En el siglo XIX los aceites fluidos comenzaron a ser usados para el alumbrado. En 1859 se realizó la primera perforación de pozo petrolífero en Pensilvania (Edwin Drake). La invención del automóvil provocó la verdadera demanda de petróleo. En 1948 se creó la Organización Marítima Internacional (OMI) como organismo especializado de la ONU para mejorar la seguridad marítima y para prevenir la contaminación marina. En el año 1959, el primer petrolero de crudo de 100.000 toneladas cubrió la ruta de Oriente Medio a Europa bordeando el Cabo de Buena Esperanza en Sudáfrica. En 1960, en Bagdad, Irak, se creó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En 1974 la hoy denominada Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tras la crisis del petróleo de 1973 y como respuesta a la OPEP, creó la Agencia Internacional de Energía (AIE), ámbito en el que consumidores de crudo coordinan sus acciones a fin de asegurarse el abastecimiento.

Cuando se habla de “combustión de hidrocarburos” se hace referencia a la reacción química en la que un hidrocarburo reacciona con el oxígeno creando *i.a.* dióxido de carbono, agua y calor. Durante la combustión se produce vapor, dióxido de carbono, óxidos de azufre, óxidos nitrosos, y otras partículas dañosas para el ambiente.

El petróleo natural no se usa tal como se extrae de la naturaleza, sino que se separa en mezclas que tienen usos específicos. A ese proceso se le conoce como “destilación fraccionada”. El petróleo natural hirviente (a unos 400 grados Celsius) se introduce en la parte baja de la torre de destilación o fraccionamiento. Las sustancias más volátiles que se evaporan a esa temperatura pasan como vapores a la cámara superior, donde se enfrían y se condensan, mientras que las fracciones más pesadas quedan en las zonas inferiores, obteniéndose -citando del más pesado al más liviano-: alquitrán, asfalto, aceites y lubricantes, fueloil, gasóleo pesado y liviano, kerosene, gasolina, nafta, gas (metano, butano, etano, propano, gases licuados).

Son “derivados del petróleo”: el metanol, el propileno, el etileno, el ácido acrílico, los plásticos, los pesticidas, los herbicidas, los fertilizantes, las fibras sintéticas, etc.

Existen distintas técnicas para extraer gas o petróleo del subsuelo. Así las más usuales son: perforaciones on shore y off shore. A mediados del siglo pasado se comenzó a utilizar el fracking mediante presión hidráulica⁵. La práctica de la fractura hidráulica para extraer crudo de fondos marinos avanza a pesar de los enormes riesgos y las fundadas críticas.

A la hora de las prospecciones en el mar, el reconocimiento sísmico se acciona mediante disparos submarinos con cañones de aire que generan sonidos muy fuertes que alcanzan a más de 300.000 km². Esas ondas sonoras llegan al fondo del océano, se reflejan y son captadas por sensores ubicados detrás del buque de exploración. Los datos que se obtienen se usan para crear mapas detallados del fondo marino, que las compañías

⁵ Ya en 1947 se comenzaron a realizar perforaciones de 1-1,5 km verticales y en distintas direcciones debido a la baja permeabilidad de la roca de esquisto (v.g. pizarra, lutita). La fractura se ha realizado con agua, arena y químicos inyectados a gran presión, contaminando y dañando generalmente *i.a.* fuentes de agua, suelo, fauna de los fondos, los restos fósiles de valor paleontológico. A ello se agrega que, a pesar de la tecnología de punta, los escapes contaminantes son frecuentes.

petroleras utilizan para determinar los lugares de perforación. Esta práctica impacta sobre la biodiversidad, en particular sobre la ballena franca austral (monumento natural), el delfín franciscana, las orcas, los lobos marinos y los pingüinos, los que son afectados de variadas maneras.

La producción energética proveniente de combustibles fósiles es muy alta y creciente. Los tres mayores productores de petróleo en millones de barriles diarios⁶ son EE.UU. (17.770), Arabia Saudita (12.136) y Federación Rusa (11.202)⁷; los tres mayores exportadores son Arabia Saudita (7.363), Federación Rusa (4.780) e Irak (3.712)⁸.

Venezuela, es el país con mayores reservas de hidrocarburos en el planeta (Faja del Orinoco). A niveles actuales de producción, tendría petróleo para más de 300 años, mientras que Arabia Saudita lo tendría para 70 años. Argentina es el 4to país del mundo en petróleo no convencional después de la Federación Rusa, EE. UU., y China.

En alta mar, los próximos dos años, el sector del petróleo y el gas registrará el mayor crecimiento de la última década, con 214.000 millones de dólares en inversiones en nuevos proyectos. El gasto anual en capital para nuevas explotaciones superó el umbral de los 100.000 millones de dólares en 2022 y volverá a superarlo en 2023, siendo la primera vez que se supera en dos años consecutivos desde 2012 y 2013.

Uno de los principales motores mundiales de la contaminación por hidrocarburos de los mares es la considerable expansión de las actividades offshore en Oriente Medio. Por primera vez, el gasto en exploración y producción offshore de la región superará a todos los demás, impulsado por los gigantescos proyectos de Arabia Saudita, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos.

Petrobras tiene previsto desplegar 16 FPSO (Floating production storage and offloading- almacenamiento y descarga de producción flotante)⁹ en seis yacimientos antes de 2030. El FPSO hace referencia a una embar-

⁶ Un barril=42 galones=158,987 litros (casi 160 litros).

⁷ <https://es.statista.com/estadisticas/634780/paises-lideres-en-la-produccion-de-petroleo/>

⁸ <https://es.statista.com/estadisticas/636092/volumen-de-las-exportaciones-globales-de-crudo-por-paises-y-regiones/>

⁹ Al equivalente del gas natural se conoce como gas natural licuado flotante (FLNG).

cación flotante cerca de un campo petrolero en alta mar donde el petróleo se procesa y almacena hasta que se puede transferir a un buque cisterna¹⁰.

Vertimiento / descarga / derrame

La *CNUDM* en su artículo 1.1.5) a) expresa:

Por “vertimiento” se entiende:

- i) La evacuación deliberada de desechos u otras materias desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;
 - ii) El hundimiento deliberado de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;
- b) El término “vertimiento” no comprende: i) La evacuación de desechos u otras materias resultante, directa o indirectamente, de las operaciones normales de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar y de su equipo, salvo los desechos u otras materias que se transporten en buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar destinados a la evacuación de tales materias, o se transborden a ellos, o que resulten del tratamiento de tales desechos u otras materias en esos buques, aeronaves, plataformas o construcciones (...).

Por su parte, el *Convenio sobre prevención de la Contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972* determina:

I. a.) Por vertimiento se entiende:

- i) toda evacuación deliberada en el mar, efectuada desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;
- ii) todo hundimiento deliberado en el mar de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;

¹⁰ YPF empresa, argentina que ha recibido distintas denominaciones. fue fundada en 1922. Fue la primera petrolera estatal de América Latina y modelo sobre el que se constituyeron otras como Petrobras, YPF Bolivia, ENAP chilena, Ecopetrol colombiana, PEMEX, Petroamazonas ecuatoriana, etc.

- a) El vertimiento no incluye evacuaciones incidentales a las operaciones normales;
- b) colocación de materias para fines distintos de su mera evacuación.

Los convenios prevén informes, visitas, certificados, inspecciones, medidas de prevención, controles, planes de emergencia, fondos de indemnización, cooperación técnica, solución de controversias.

Entre 1969 y 2016 se derramaron 5.73 millones de toneladas de petróleo en todo el mundo. Cada año se produce una media de 17 mareas negras¹¹.

La “marea negra” (derrame de petróleo) perjudica gravemente la vida marina y la pesca, así como a las costas. A las aves empetroladas les quita la aislación que le brindan las plumas. La emulsión que se genera por el efecto de las olas es muy resistente y a veces perdura por años.

Hubo importantes derrames de hidrocarburos en el mar¹². Muchos de ellos aún no han completado su purificación ni recuperación total. Cuando se produce un derrame de petróleo, la superficie del mar muestra una oscura capa oleosa, la cual obstruye el paso de la luz y afecta

¹¹ <https://ourworldindata.org/oil-spills>

¹² Entre los más conocidos derrames, citados por la magnitud de los mismos, figuran: * Guerra del Golfo Pérsico (1991): 1.770.000 toneladas; * “Deepwater Horizon” (Golfo de México, 2010): más de 600.000 toneladas; * Amoco Cadiz (Bretaña, Francia, 1978): 223.000 toneladas; * “Torrey Canyon” (Islas Sorlingas-Cornualles, Francia, 1967-primero gran vertido): 120.000 toneladas; * “Green Point” (frente a las costas de Nueva York (Green Point, entre 1940 y 1950): 100.000 toneladas; * Erika (Golfo de Vizcaya, Francia, 1999): 80.000 toneladas; * “Prestige” (Costa de la Muerte, Galicia-España, 2002): 63.000 toneladas; * Exxon Valdez (Prince William Sound, Alaska, EE. UU., 1989): 37.000 toneladas. En 2023 en el Lago Maracaibo ha habido más de 40 accidentes. En 2021 Argentina concedió licencia a 13 empresas extranjeras para exploración y explotación petrolera, incluso frente a áreas naturales preservadas. Debe tenerse presente que Argentina ha sufrido derrames. Entre ellos cabe recordar a los de los buques *Metula* en la boca sudoccidental del Estrecho de Magallanes (buque holandés, 1974), *Presidente Arturo Illia* en Puerto Rosales-Bahía Blanca (1997), *Esso San Sebastián* en Comodoro Rivadavia (2010); colisión entre los buques *Estrella Pampeana* y *Sea Parana* en las costas de la localidad bonaerense de Magdalena (1999).

el proceso de la fotosíntesis de muchos de los organismos primarios y consecuentemente a toda la cadena trófica.

Algunos derrames han tenido gran difusión por la cantidad de víctimas. Tales son los casos de las Plataformas “Piper Alpha” (Mar del Norte, 1988) con 167 muertos y “Petrobras-36” (a 120 km de Río, 2001) con 11 muertos.

Dados los riesgos que importan los numerosos buques cisterna petroleros surcando los mares, la Resolución de la Organización Marítima Internacional (OMI) A.949 (23) -adoptada el 5 de diciembre de 2003 en respuesta al accidente del “Prestige”- enunció las “Directrices relativas a los lugares de refugio para los buques necesitados de asistencia”¹³. Al respecto -como muestra de debilidad de las Directrices de la OMI- cabe recordar el caso del “Maritime Maisie”, un quimiquero de bandera de Hong Kong que sufrió en 2013 una colisión con un buque que transportaba automóviles cerca de Busan (Corea Sur) lo que ocasionó una explosión, fuego y daños estructurales al buque que ardió 19 días. Se tardó 102 días en obtener un lugar de refugio en Ulsan, Corea del Sur. El buque fue remolcado continuamente buscando aguas calmas, tomó casi dos semanas apagar el fuego, estaba sin tripulación, cargaba 30.000 toneladas de sustancias nocivas y peligrosas, se presentaron 200 solicitudes de lugar de refugio sin éxito, hasta que finalmente la República de Corea ofreció un lugar de refugio, que resultó ser el puerto de donde había partido el buque.

Para buscar soluciones de seguridad, se está abriendo paso la iniciativa de preparación de puertos dedicados exclusivamente a los superpetroleros, como el de la República Popular de China en Myanmar desde 2017.

II. Convenios internacionales

El primer intento de regulación internacional de la contaminación por hidrocarburos tuvo lugar en la *Conferencia de Washington de 1926*, convocada por el gobierno de EE.UU., el que ya desde 1922 había ido

¹³ https://www.directemar.cl/directemar/site/docs/20170301/20170301123555/949_23.pdf

cursando invitaciones para ese encuentro a Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Suecia. La conferencia se inició el 1 de junio, habiéndose adoptado el Acta Final el 16 de junio. Posteriormente hubo varios intentos no exitosos de alcanzar un convenio internacional en el ámbito de la Sociedad de Naciones y en la Organización Consultiva Internacional de la Navegación Marítima.

El primer consenso convencional se alcanzó en la *Conferencia de Londres de 1954: Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación del Mar por Petróleo (OILPOL)*, a la que nos referiremos más adelante. Fue incluido en el Convenio I para prevenir la contaminación por buques (*MARPOL*) en 1973 (impulsada por el derrame de 3 de marzo de 1970, del petrolero de crudo liberiano *Oceanic Grandeur* que chocó contra una roca desconocida en el estrecho de Torres mientras se dirigía de Dumai-Indonesia a Brisbane-Australia). Debido a la preocupación por la Gran Barrera de Coral, se proporcionaron enmiendas en OILPOL 71 para extender la zona restringida a la Gran Barrera de Coral.

Los convenios -en la materia que nos ocupa- más relevantes son:

- Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, 1954 (modificado en 1962 y 1969)¹⁴.

¹⁴ Este Convenio se aplica a todos los buques, excepto a los petroleros de menos de 150 toneladas de arqueo bruto y otros buques de menos de 500 toneladas de arqueo bruto matriculados en el territorio de una Parte o que tengan la nacionalidad de ella. También quedan exceptuados los buques de guerra y los buques dedicados a la caza de ballenas (art. 2). Están prohibidas las descargas, excepto cuando el buque se encuentre en ruta o cuando el caudal instantáneo de descarga no exceda de 60 litros por milla. La prohibición no es aplicable cuando se cumplen las siguientes condiciones: *en el caso de un buque cuyo contenido de hidrocarburos de descarga es inferior a 100 partes por millón de partes de la mezcla, o la descarga se realiza lo más lejos posible de tierra; *en el caso de un petrolero cuya cantidad total de hidrocarburos descargada en un viaje en lastre no excede una quinmilésima parte de la capacidad total de transporte de carga, o el petrolero se encuentra a más de 50 millas de la tierra más cercana (art. 3). Se prevén excepciones al artículo 3 en casos necesarios para garantizar la seguridad de los buques, salvar vidas o evitar daños a la carga, o cuando las fugas son inevitables y se han adoptado otras medidas para minimizarlas (art. 4). Los buques deberán estar equipados en un plazo de 12 meses para impedir el escape de hidrocarburos a las sentinas (art. 7). Las Partes se comprometen a proporcionar instalaciones apropiadas en los puertos y terminales de carga de petróleo (art. 8). Todos los buques cubiertos por el Convenio deben llevar un libro registro de hidrocarburos en la forma especificada en el Anexo, que deberá cumplimentarse cada vez que se reali-

- Código Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas/ IMDG, 1965 (obligatorio desde 2003)¹⁵.
- Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, 1969 (en vigor en 1975)¹⁶.
- Convenio sobre el Reglamento Internacional para Prevenir Abordajes, 1972 (entrado en vigor en 1977)¹⁷.

cen determinadas operaciones (art. 9). Las Partes acuerdan enviar a las Naciones Unidas los textos de las leyes, decretos, órdenes y reglamentos que den efecto a la Convención (<https://www.ecolex.org/details/treaty/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-of-the-sea-by-oil-1954-as-amended-in-1962-and-1969-tre-000135/>).

¹⁵ El Código IMDG fue desarrollado como un código internacional para el transporte marítimo de mercancías peligrosas en bultos, con el fin de mejorar y armonizar el transporte seguro de mercancías peligrosas y prevenir la contaminación del medio ambiente. El Código establece en detalle los requisitos aplicables a cada sustancia, material u artículo individual, abarcando cuestiones como el embalaje, el tráfico de contenedores y la estiba, con especial referencia a la segregación de sustancias incompatibles. El tópico también está regulado en los acuerdos SOLAS y MARPOL. (<https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/DangerousGoods-default.aspx>)

¹⁶ La Convención afirma el derecho de un Estado ribereño a tomar en alta mar las medidas que sean necesarias para prevenir, mitigar o eliminar el peligro para su costa o intereses conexos debido a la contaminación por hidrocarburos o la amenaza de contaminación por hidrocarburos, tras un siniestro marítimo. Sin embargo, el Estado ribereño está facultado para tomar sólo las medidas que sean necesarias, y después de celebrar las debidas consultas con los intereses apropiados, incluidos, en particular, el Estado o los Estados del pabellón del buque o buques involucrados, los propietarios de los buques o cargas en cuestión, y, cuando las circunstancias lo permitan, expertos independientes designados a tal efecto. Un Estado ribereño que adopte medidas que vayan más allá de las permitidas en virtud del Convenio está obligado a pagar indemnización por cualquier daño causado por tales medidas. Se prevén disposiciones para la solución de controversias que surjan en relación con la aplicación del Convenio (<https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-Relating-to-Intervention-on-the-High-Seas-in-Cases-of-Oil-Pollution-Casualties.aspx>).

¹⁷ El Convenio de 1972 fue diseñado para actualizar y reemplazar el Reglamento de colisiones de 1960 que se adoptó al mismo tiempo que el Convenio SOLAS de 1960. Una de las innovaciones más importantes fue el reconocimiento otorgado a los dispositivos de separación del tráfico: la Regla 10 brinda orientación para determinar la velocidad segura, el riesgo de colisión y la conducta de los buques que operan en o cerca de dispositivos de separación del tráfico. El primer dispositivo de separación del tráfico de este tipo se estableció en el estrecho de Dover en 1967. Al principio funcionó de forma voluntaria, pero en 1971 la Asamblea de la OMI adoptó una resolución que establecía que el cumplimiento

- Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972 (Convenio de Londres) (y Protocolo de Londres de 1996). No prohíbe los vertimientos. Tiene listas negras y verdes. Ha tenido Enmiendas en 1978, 1980, 1993, 1996, etc.¹⁸.
- Convenio MARPOL, Convenio internacional para prevenir la contaminación por buques, 1973¹⁹.

de todos los dispositivos de separación del tráfico fuera obligatorio.

¹⁸ El “Convenio sobre la prevención de la contaminación marina por vertidos de desechos y otras materias de 1972”, conocido como “Convenio de Londres”, es uno de los primeros convenios mundiales para proteger el medio marino de las actividades humanas y está en vigor desde 1975. Su objetivo es promover el control efectivo de todas las fuentes de contaminación marina y tomar todas las medidas posibles para prevenir la contaminación del mar mediante el vertimiento de desechos y otras materias. La Conferencia de Bruselas de 1969 reconoció la necesidad de ampliar el Convenio para que abarcara sustancias distintas de los hidrocarburos (<https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-Relating-to-Intervention-on-the-High-Seas-in-Cases-of-Oil-Pollution-Casualties.aspx>).

¹⁹ El Convenio internacional para la prevención de la contaminación por los buques (MARPOL) es el *principal convenio internacional que cubre la prevención de la contaminación del medio marino por buques por causas operativas o accidentales*. Fue adoptado el 2 de noviembre de 1973 en la OMI. El Protocolo de 1978 fue adoptado en respuesta a una serie de accidentes de cisternas entre 1976-1977. Como el Convenio MARPOL de 1973 aún no había entrado en vigor, el Protocolo MARPOL de 1978 absorbió al Convenio original. El instrumento combinado entró en vigor el 2 de octubre de 1983. En 1997, se adoptó un Protocolo para enmendar el Convenio y se añadió un nuevo Anexo VI que entró en vigor el 19 de mayo de 2005. MARPOL se ha ido actualizando mediante enmiendas a lo largo de los años. El Convenio incluye normas destinadas a prevenir y minimizar la contaminación procedente de los buques, tanto accidental como procedente de operaciones rutinarias, y actualmente incluye seis anexos técnicos. En la mayoría de los Anexos se incluyen Áreas Especiales con controles estrictos sobre las descargas operativas. El Anexo I Reglamento para la prevención de la contaminación por hidrocarburos (entró en vigor el 2 de octubre de 1983). Cubre la prevención de la contaminación por hidrocarburos procedente de medidas operativas así como de vertidos accidentales; las enmiendas de 1992 al Anexo I hicieron obligatorio que los nuevos petroleros tuvieran doble casco e introdujeron un cronograma de incorporación gradual para los petroleros existentes con doble casco, que fue revisado posteriormente en 2001 y 2003. El Anexo II Reglamento para el control de la contaminación por sustancias nocivas líquidas a granel (entró en vigor el 2 de octubre de 1983, las disposiciones entraron en vigor el 6 de abril de 1987). Detalla los criterios de descarga y las medidas para el control de la contaminación por sustancias líquidas nocivas transportadas a granel; se evaluaron e incluyeron en la lista adjunta al Convenio unas 250 sustancias; se permite el vertido de sus residuos única-

- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988 (Convenio SUA) y su Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 1988 y protocolos de 2005 (en vigor en 2010)²⁰.

mente en instalaciones receptoras hasta que se cumplan determinadas concentraciones y condiciones (que varían según la categoría de sustancias). En todo caso, no se permitirá ninguna descarga de residuos que contengan sustancias nocivas dentro de las 12 millas de la tierra más cercana. El Anexo III Prevención de la contaminación por sustancias nocivas transportadas por mar en bultos (entrado en vigor el 1 de julio de 1992) contiene requisitos generales para la emisión de normas detalladas sobre embalaje, marcado, etiquetado, documentación, estiba, limitaciones de cantidad, excepciones y notificaciones. A los efectos de este Anexo, se consideran “sustancias nocivas” aquellas sustancias identificadas como contaminantes marinos en el Código Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas (Código IMDG) o que cumplen los criterios del Apéndice del Anexo III. El Anexo IV Prevención de la contaminación por aguas residuales procedentes de buques (entró en vigor el 27 de septiembre de 2003). Contiene requisitos para controlar la contaminación del mar por aguas residuales. En este Anexo se prohíbe la descarga de aguas residuales al mar, excepto cuando el buque tenga en funcionamiento una planta de tratamiento de aguas residuales aprobada o cuando el buque esté descargando aguas residuales trituradas y desinfectadas utilizando un sistema aprobado a una distancia de más de tres millas náuticas de la tierra más cercana. Las aguas residuales que no estén trituradas ni desinfectadas deberán descargarse a una distancia superior a 12 millas náuticas de la tierra más cercana. El Anexo V Prevención de la contaminación por basura procedente de buques (entró en vigor el 31 de diciembre de 1988) trata los diferentes tipos de basura y especifica las distancias a la tierra y la forma en que pueden eliminarse; La característica más importante del Anexo es la prohibición total impuesta a la eliminación en el mar de todo tipo de plásticos. El Anexo VI Prevención de la contaminación del aire provocada por buques (entró en vigor el 19 de mayo de 2005) establece límites a las emisiones de óxido de azufre y óxido de nitrógeno procedentes de los gases de escape de los buques y prohíbe las emisiones deliberadas de sustancias que agotan la capa de ozono; Las áreas designadas para el control de emisiones establecen estándares más estrictos para SO_x, NO_x y partículas. Un capítulo adoptado en 2011 cubre medidas técnicas y operativas obligatorias de eficiencia energética destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de los buques ([https://www.imo.org/en/about/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/en/about/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)).

²⁰ La preocupación por actos ilícitos que amenazan la seguridad de los buques y la seguridad de sus pasajeros y tripulaciones aumentó durante el decenio de 1980, con informes de tripulaciones secuestradas, buques secuestrados, encallados deliberadamente o volados por explosivos. Los pasajeros fueron amenazados y, en ocasiones, asesinados. En marzo de 1988, una conferencia celebrada en Roma adoptó el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima. El objetivo principal del Convenio es garantizar que se tomen las medidas adecuadas contra las personas que

- Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990 (Convenio de Cooperación) (en vigor en 1995)²¹.

cometen actos ilícitos contra los buques. Entre ellas figuran la incautación de buques por la fuerza; actos de violencia contra personas a bordo de buques; y la colocación a bordo de un buque de dispositivos que puedan destruirlo o dañarlo. La Convención obliga a los Gobiernos Contratantes a extraditar o procesar a los presuntos infractores. La Conferencia Diplomática sobre la Revisión de los Tratados SUA, celebrada del 10 al 14 de octubre de 2005, adoptó importantes enmiendas a la Convención de 1988 y su Protocolo conexo. El Protocolo de 2005 del Convenio SUA añade el nuevo artículo 2bis, que amplía la gama de delitos: *i.a.* Una persona comete un delito si -ilícita e intencionalmente, por el propósito del acto, por su naturaleza o contexto, busca intimidar a una población, u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto- utiliza contra o sobre una plataforma fija o descarga desde una plataforma fija cualquier material explosivo, radiactivo o arma BCN de una manera que cause o pueda causar la muerte o lesiones o daños graves; o descargas desde una plataforma fija, petróleo, gas natural licuado u otra sustancia peligrosa o nociva, en tal cantidad o concentración, que cause o pueda causar la muerte o lesiones o daños graves; o amenaza, con o sin condiciones, según lo dispuesto en la legislación nacional, con cometer un delito. Asimismo, un nuevo artículo 3bis establece que una persona comete un delito en el sentido del Convenio si esa persona ilegal e intencionalmente realiza: *i.a.* - descargas, desde un buque, de petróleo, gas natural licuado u otra sustancia peligrosa o nociva, en tal cantidad o concentración que cause o pueda causar la muerte o lesiones o daños graves. Entre las enmienda incorporó como delito: -los usos contra o en un buque o descargas de un buque cualquier material explosivo, radiactivo o arma BCN (biológica, química, nuclear) de una manera que cause o pueda causar la muerte o lesiones o daños graves; - las descargas, desde un buque, de petróleo, gas natural licuado u otra sustancia peligrosa o nociva, en tal cantidad o concentración que cause o pueda causar la muerte o lesiones o daños graves. El transporte de material nuclear no se considera delito si dicho artículo o material se transporta hacia o desde el territorio de un Estado Parte en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, o se transporta de otro modo bajo el control de este (sujeto a condiciones) (<https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/SUA-Treaties.aspx>).

²¹ Los buques deben llevar a bordo un plan de emergencia contra la contaminación por hidrocarburos. Los operadores de unidades costa afuera bajo la jurisdicción de las Partes también deben tener planes de emergencia contra la contaminación por hidrocarburos o acuerdos similares que deben coordinarse con los sistemas nacionales para responder con prontitud y eficacia a los incidentes de contaminación por hidrocarburos. Los barcos deben informar los incidentes de contaminación a las autoridades costeras y el convenio detalla las acciones que se deben tomar luego. El Convenio exige el establecimiento de reservas de equipo para combatir derrames de petróleo, la realización de ejercicios de lucha contra derrames de petróleo y el desarrollo de planes detallados para hacer frente a incidentes de contaminación. Las Partes en la convención deben brindar asistencia a otros en caso de una emergencia de contaminación y se prevé el reembolso de cualquier asis-

- Protocolo sobre Cooperación, Preparación y Lucha Contra los Sucesos de Contaminación por Sustancias Nocivas y Potencialmente Peligrosas, 2000 (en vigor desde 2007)²².
- Código Polar, 2014 (en vigor desde 2017)²³.

tencia brindada. La OMI tiene un importante rol de coordinación ([https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Oil-Pollution-Preparedness,-Response-and-Co-operation-\(OPRC\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Oil-Pollution-Preparedness,-Response-and-Co-operation-(OPRC).aspx)).

²² Tiene por objeto establecer sistemas nacionales de preparación y respuesta y proporcionar un marco mundial para la cooperación internacional en la lucha contra incidentes o amenazas importantes de contaminación marina. Las Partes en el Protocolo OPRC-HNS deben establecer medidas para hacer frente a los incidentes de contaminación, ya sea a nivel nacional o en cooperación con otros países. Los buques deben llevar a bordo un plan de emergencia en caso de contaminación para hacer frente específicamente a incidentes relacionados con sustancias nocivas y potencialmente peligrosas. El Protocolo OPRC-HNS garantiza que los buques que transporten sustancias nocivas y peligrosas estén cubiertos por regímenes de preparación y respuesta similares a los que ya existen para incidentes petroleros. A los efectos del Protocolo SNP, una sustancia peligrosa y nociva se define como cualquier sustancia distinta del petróleo que, si se introduce en el medio marino, puede crear riesgos para la salud humana, dañar los recursos vivos y la vida marina, dañar los servicios o interferir con otros usos legítimos del mar. ([https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Protocol-on-Preparedness,-Response-and-Co-operation-to-pollution-Incidents-by-Hazardous-and-Noxious-Substances-\(OPRC-HNS-Pr.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Protocol-on-Preparedness,-Response-and-Co-operation-to-pollution-Incidents-by-Hazardous-and-Noxious-Substances-(OPRC-HNS-Pr.aspx)).

²³ La OMI ha adoptado el Código internacional para los buques que operen en aguas polares (Código polar) y las enmiendas conexas para conferirle obligatoriedad tanto en virtud del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS) como del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (Convenio MARPOL). El Código polar abarca todas las cuestiones relacionadas con el proyecto, la construcción, el equipo, el funcionamiento, la formación, la búsqueda y el salvamento y la protección del medio marino de interés para los buques que operen en las aguas que rodean ambos polos. El Código polar incluye medidas obligatorias que comprenden la parte de seguridad y la parte de prevención de la contaminación, además de disposiciones de carácter recominatorio para ambas. La expedición de un certificado requerirá una evaluación previa, teniendo en cuenta la gama prevista de condiciones de explotación y los peligros que pueda hallar la nave en aguas polares. La evaluación incluirá información sobre limitaciones operacionales específicas, además de los planes, procedimientos o equipo de seguridad adicional para mitigar sucesos que puedan tener consecuencias para el medio ambiente o la seguridad. Entre los objetivos del Código figuran prevención de la contaminación por hidrocarburos; prevención de contaminación por sustancias nocivas líquidas procedentes de los buques; prevención de la contaminación por las aguas sucias de los buques; y prevención de la contaminación por descarga de las basuras de los buques. El Comité de protección del medio marino (MEPC) aprobó en su 60º periodo de sesiones, en marzo de 2010, adoptó una regla del Convenio MARPOL para

IV. Reflexión final

Tal como lo señaláramos al inicio, la contaminación del alta mar por hidrocarburos tiene numerosas fuentes y también variados instrumentos internacionales, nacionales y locales que se ocupan de ello, tema amplio que no hubo oportunidad de tratar en visión completa -ni siquiera abreviada- en este breve trabajo.

La rica y compleja construcción de las regulaciones del derecho del mar en materia de contaminación por hidrocarburos, necesita buscar nuevos compromisos normativos frente a los recientes desarrollos en materia de exploración y explotación de hidrocarburos en el alta mar o con efecto en ella, como también en los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional, independientemente de su regulación en la Parte XI de la CNUDM.

Preocupa tanto la regulación sobre la evitación de la contaminación en sí como los daños a la biología marina y a la calidad de las aguas.

proteger el Antártico de la contaminación por hidrocarburos pesados. Las enmiendas entraron en vigor el 1 de agosto de 2011. El 1 de noviembre de 2022 entraron en vigor las enmiendas al Anexo I del Convenio MARPOL (adición de una nueva regla 43A), que introducen la prohibición de utilizar y transportar fueloil pesado como combustible por los buques en aguas del Ártico a partir del 1 de julio de 2024. La prohibición cubrirá el uso y transporte de fueloils pesados con una densidad a 15oC superior a 900 kg/m³ o una viscosidad cinemática at 50oC superior a 180 mm²/s. Quedarían exentos los buques dedicados a garantizar la seguridad de los buques o que participen en una operación de búsqueda y salvamento, y para los buques dedicados a la preparación y la lucha contra los derrames de hidrocarburos. Los buques que cumplan determinadas normas de construcción relativas a la protección de los tanques de combustible líquido deberán cumplirlas a partir del 1 de julio de 2029. Hasta el 1 de julio de 2029, las Partes en el Convenio MARPOL cuyo litoral borde con aguas del Ártico podrá, de manera temporal, eximir de lo dispuesto en las prescripciones a los buques que enarboles su pabellón mientras operen en aguas sujetas a la soberanía o jurisdicción de esa Parte. El MEPC adoptó una resolución en la que se insta los Estados Miembros y a los armadores a que utilicen voluntariamente combustibles destilados u otros combustibles o métodos de propulsión alternativos más limpios que fueran seguros para los buques y pudieran contribuir a la reducción de las emisiones de carbono negro procedentes de los buques cuando operasen en el Ártico o en sus proximidades. La resolución alienta a los Estados Miembros a que comiencen a abordar la amenaza que suponen para el Ártico las emisiones de carbono negro, y que informen sobre las medidas y las mejores prácticas para reducir las emisiones de carbono negro procedentes del transporte marítimo (<https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/Polar-default.aspx>).

Las inversiones en exploración y explotación petrolera en el alta mar están en crecimiento, incluso se observa un incremento de proyectos de fracking en los fondos marinos. Para ponderar estos preocupantes avances basta recordar la afirmación de los BRICS en mayo de 2024 de que Rusia descubrió en la Antártida una reserva de petróleo y gas equivalente a 511.000 millones de barriles de petróleo, “descubrimiento” que no podría haberse dado de no ser que hubiese habido exploración -prohibida por el sistema antártico- por parte de Rusia²⁴.

²⁴ <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/medio-ambiente/2024/05/16/6645ab77fdddfff5958b458f.html>; <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/medio-ambiente/2024/05/16/6645ab77fdddfff5958b458f.html>; <https://cnnespanol.cnn.com/2024/05/26/rusia-antartida-petroleo-orix/>; <https://www.ambito.com/politica/reino-unido-aviva-tensiones-antes-cumbre-antartica-exploracion-petrolera-rusia-el-mar-weddell-n5998269>

LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES NACIONALES PARA LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL MAR*

THE MAIN NATIONAL ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES FOR THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF THE SEA

MARTA JULIÁ**

Resumen: El presente artículo se propone describir las principales políticas públicas nacionales vinculadas a la conservación y uso sostenible del mar, a partir del esquema de protección de las aguas en el sistema jurídico argentino y de la formulación normativa de las políticas en el tiempo. Ello, considerando los compromisos internacionales asumidos, las tipologías de protección de los ecosistemas marinos utilizadas y observando la protección desde la institucionalidad existente. Tomando asimismo en cuenta la ejecución de las políticas formuladas en la normativa nacional ambiental vigente y su vinculación con el ODS 14 de la Agenda 2030 para conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos y los avances realizados en Argentina.

Palabras-clave: Políticas públicas - Protección del mar - Derecho ambiental.

Abstract: This article aims to describe the main national public policies linked to the conservation and sustainable use of the sea, based on the water protection scheme in the Argentine legal system and the regulatory formulation of policies over time. This, considering the international commitments assumed, the typologies of protection of marine ecosystems used and observing the protection from the existing institutions.

* Trabajo recibido el 22 de mayo de 2023 y aprobado para su publicación el 12 de junio del mismo año.

**Abogada, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba UNC). Profesora Emérita de la UNC y de la Universidad Católica de Córdoba. Directora del Instituto de Derecho Ambiental de la Universidad Católica de Córdoba, investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, docente de grado y posgrado en diferentes universidades. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Also taking into account the execution of the policies formulated in the current national environmental regulations and their link with SDG 14 of the 2030 Agenda to conserve and make sustainable use the oceans, seas and marine resources, and the progress made in Argentina.

Keywords: Public policies - Protection of the sea - Environmental law.

Sumario: Introducción. I. La protección del agua en el sistema jurídico argentino. II. La protección desde la institucionalidad. III. Los compromisos en el ODS 14 de la Agenda 2030. IV. Reflexiones finales.

Introducción

Las políticas públicas nacionales ambientales deben observarse en los contextos en que se han formalizado en normas. El diseño de las políticas de conservación y uso sostenible del mar acotan y delimitan nuestro objeto de análisis, ya que existe un amplio campo normativo ambiental, que tiende -por una parte- a la preservación y uso sustentable de los diferentes recursos naturales, y -por otra parte-, atiende a la normativa sobre el mar que tiene que ver con distintas actividades que se desarrollan y requieren su particular regulación, aspecto del cual no nos ocuparemos en este trabajo.

Las políticas nacionales están estrechamente vinculadas con los compromisos internacionales contraídos por el país a través del tiempo, que generan la responsabilidad de respetar su cumplimiento y realizar su implementación en el territorio nacional, lo que en nuestro caso, se trata de los compromisos sobre los recursos marinos y la biodiversidad, la conservación y la preservación.

La región de América Latina y el Caribe alberga un patrimonio marino sumamente valioso. De los 33 países de la región, 23 tienen más territorio marino que terrestre. En 18 de ellos, el espacio marítimo de sus zonas económicas exclusivas excede el 75% de su superficie territorial. Hace poco la CEPAL mostró que la región alberga 47 de las 258 ecorregiones marinas del mundo propuestas por SPALDING y otros (2007), más que cualquier otra región¹.

¹ TAMBUTTI, M. - GÓMEZ, J.J. (coords.). "Panorama de los océanos, los mares y los recursos marinos en América Latina y el Caribe: Conservación, desarrollo sostenible y mitigación del cambio climático", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/167/Rev.1),

En la descripción general de los recursos marinos se destaca la necesidad de realizar el análisis de los ecosistemas involucrados. *“Los grandes ecosistemas marinos presentan características importantes relacionadas con los bienes y los servicios de los ecosistemas, y su extensión física y límites se basan en cuatro criterios interrelacionados de carácter ecológico, no político o económico: i) batimetría; ii) hidrografía; iii) productividad; y iv) relaciones tróficas (FMAM, 2017). Los grandes ecosistemas marinos de la región son de naturaleza transfronteriza y se interrelacionan mediante las corrientes marinas y el movimiento y la migración de los recursos marinos. Presentan características singulares en materia oceanográfica y topográfica, así como en lo relacionado con las corrientes marinas, la productividad y las interacciones”².*

En información brindada por la Cancillería de nuestro país, se menciona que en pos de la protección de los océanos y sus recursos, la Argentina no sólo participa activamente en el desarrollo progresivo del derecho internacional del mar, sino que también atesora una tradición científica que se remonta al siglo XIX. Continuando con esta tradición, el gobierno nacional impulsa actualmente en el ámbito de la investigación científica la iniciativa “Pampa Azul”, orientada a coordinar todas las áreas del sector público vinculadas con el mar para lograr un mayor conocimiento de los ecosistemas del Atlántico Sur y gestionar mejor sus recursos naturales³.

También se informa que *“(a) su vez, y en cumplimiento de acuerdos internacionales como el alcanzado en la VII Conferencia de las Partes de la Convención sobre Diversidad Biológica y en las metas Aichi 2011-2020, la Argentina creó el Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas, a través del cual se compromete a destinar a este tipo de áreas un 10% de sus espacios marítimos. En realidad, el mar territorial argentino ya presenta la mayor superficie de áreas marinas protegidas del subcontinente y se halla entre las primeras posiciones a nivel mundial. Además del Sistema Nacional mencionado, otros Planes de Acción que apuntan a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no regla-*

Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022, p. 8.

² Ibidem, p. 14.

³ <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/la-preservacion-de-los-oceanos-una-prioridad-nacional>

mentada están en vigor a nivel nacional para la conservación de diversas especies”⁴.

Existe una importante formulación normativa de políticas cuyo objeto es la preservación de los recursos marinos. Todo ello nos genera muchos interrogantes para el análisis y es a lo que vamos a orientar este trabajo:

- ¿Qué programas y acciones se encuentran en desarrollo actualmente en Argentina?
- ¿Qué objetivos, metas e indicadores se han establecido para el ODS 14 y que ha informado Argentina en su desarrollo?
- ¿Cuáles son los principales problemas vinculados a la protección de los recursos marinos dada la extensión, variedad y complejidad de la problemática?

Para describir las políticas nacionales ambientales que protegen el mar vamos a considerar -en primer término- la protección del agua en el sistema, las políticas en el tiempo, como se hace la protección de los ecosistemas y qué tipologías de protección se han utilizado. En segundo lugar, veremos la protección desde la institucionalidad para luego, en tercer término, observar el alcance del ODS 14 para conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos.

I. La protección del agua en el sistema jurídico argentino

La protección del agua observada en nuestro sistema político, jurídico e institucional nos permite comprender las características generales sobre la importancia del recurso y las particularidades en cada tipo de agua al que hacemos referencia.

Partimos de las referencias que realiza nuestra Constitución Nacional: al ambiente en el concepto introducido en el art. 41, a los recursos naturales y el dominio de los mismos en los artículos en los artículos 121 y 124 *in fine* como marco general para comprender el concepto de ambiente en

⁴ <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/la-preservacion-de-los-oceanos-una-prioridad-nacional>

el que los recursos hídricos y su uso racional están comprendidos y el dominio de las provincias sobre sus recursos como esquema de protección en el sistema.

La modalidad en que se protegen las aguas en el sistema hace referencia a tres visiones diferenciadas: por una parte, *las aguas interiores⁵ en el territorio nacional con su complejidad, distinguiendo a partir de las cuencas hidrográficas las aguas interjurisdiccionales con la creación de organismos de cuenca para su gestión; otra distinción tienen *las aguas que corresponden al área de mares interiores, al mar territorial y a los “derechos de soberanía” de la zona económica exclusiva⁶, con sus particula-

⁵ La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), aprobada por Argentina por ley 24542 de 13 de septiembre de 1995 y ratificada el 1 de diciembre de 1995, establece al respecto *i.a.*: Artículo 2 *Régimen jurídico del mar territorial, del espacio aéreo situado sobre el mar territorial y de su lecho y subsuelo* 1. *La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipelágico, de sus aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial.* 2. *Esta soberanía se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar.* 3. *La soberanía sobre el mar territorial se ejerce con arreglo a esta Convención y otras normas de derecho internacional.* Artículo 7 *Líneas de base rectas* 1. *En los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse, como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial, el de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados.* 2. *En los casos en que, por la existencia de un delta y de otros accidentes naturales, la línea de la costa sea muy inestable, los puntos apropiados pueden elegirse a lo largo de la línea de bajamar más alejada mar afuera y, aunque la línea de bajamar retroceda ulteriormente, las líneas de base rectas seguirán en vigor hasta que las modifique el Estado ribereño de conformidad con esta Convención.* 3. *El trazado de las líneas de base rectas no debe apartarse de una manera apreciable de la dirección general de la costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra de esas líneas han de estar suficientemente vinculadas.* Artículo 8 *Aguas interiores* 1. *Salvo lo dispuesto en la Parte IV, las aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial forman parte de las aguas interiores del Estado.* Artículo 10 *Bahías (...)* 4. *Si la distancia entre las líneas de bajamar de los puntos naturales de entrada de una bahía no excede de 24 millas marinas, se podrá trazar una línea de demarcación entre las dos líneas de bajamar y las aguas que queden así encerradas serán consideradas aguas interiores.*

⁶ La CNUDM dispone en su Artículo 56 *Derechos, jurisdicción y deberes del Estado ribereño en la zona económica exclusiva* 1. *En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tiene: a) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras*

ridades en la regulación, y otra modalidad la tienen *las aguas de ciertos sectores insulares y antárticos que son muy importantes en la extensión territorial reclamada por Argentina.

En consecuencia, podríamos dividir al tópico a los fines didácticos en estas tres modalidades: 1. aguas interiores, con sus distinciones en cuanto a las aguas superficiales y subterráneas, cuencas de las que forman parte, problemáticas en cuanto a cantidad, calidad, exceso escasez y profundizar en la temática que nos ocupa que son los ecosistemas marinos. 2. Mar territorial y zona económica exclusiva con su regulación específica y 3. Sectores insulares y antárticos.



actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; b) Jurisdicción, con arreglo a las disposiciones pertinentes de esta Convención, con respecto a: i) El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; ii) La investigación científica marina; iii) La protección y preservación del medio marino; c) Otros derechos y deberes previstos en esta Convención. Aclaremos que esta franja marina adyacente al mar territorial, en lo que hace a otros derechos se rige por las normas del alta mar, tal como lo establece el art. 58 de la CNUDM (libertades de navegación y sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinos, y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades).

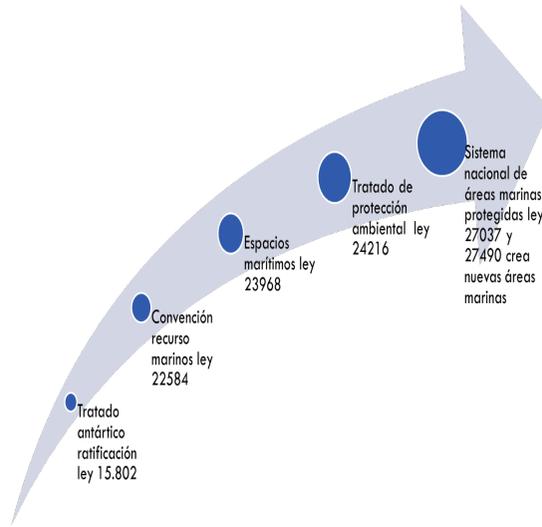
A las políticas formuladas en el tiempo sobre la protección del mar las podemos situar inicialmente a partir de la firma del Tratado Antártico y su ratificación por la ley 15802 como el principal antecedente en la temática. Si bien está referido específicamente a este extenso territorio se acuerda el uso que se puede hacer por parte de los países.

Siguiendo el orden cronológico, en la ley 22584 se aprueba la “Convención sobre Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos”, en mayo de 1982. En su art.1 especifica “*La presente Convención se aplica a los recursos vivos marinos antárticos de la zona situada al sur de los 60 de latitud Sur y a los recursos vivos marinos antárticos de la zona comprendida entre dicha latitud y la Convergencia Antártica que forman parte del ecosistema marino antártico*”.

La ley 23968 sancionada en agosto de 1991, es la norma a partir de las cuales se miden los espacios marítimos, delimita el mar territorial, las aguas interiores, zona contigua, zona económica exclusiva, entre otros aspectos donde se fija las jurisdicciones en el área costera y marina.

La ley 24216, sancionada en mayo de 1993, aprueba el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, adoptado en Madrid. En el art.2 establece que “*Las Partes se comprometen a la protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados y, mediante el presente Protocolo, designan a la Antártida como reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia*”. Reafirmando la protección y el tipo de usos del área objeto de regulación.

Llegamos así a las normativas más nuevas -ancladas en la CNUDM- que conforman el sistema nacional de áreas marítimas protegidas con la ley 27037, sancionada en 2014 y la ley 27490, sancionada en 2018, que crea nuevas áreas protegidas. Marcamos esta línea de tiempo que van estableciendo los compromisos internacionales y la normativa nacional hasta el momento actual.



Ecosistemas marinos y las tipologías de protección

Argentina posee una zona costero marina con diversas singularidades, que se extiende por aproximadamente 4.500 kilómetros desde el límite exterior del Río de la Plata hasta Tierra del fuego, Antártida e islas del atlántico sur e incluye la jurisdicción de 5 provincias.

El ecosistema costero marino se caracteriza por la presencia de importantes colonias de aves y mamíferos marinos en la costa argentina, áreas de cría y alimentación de mamíferos marinos, sitios de alimentación de tortugas marinas, áreas de reproducción de peces y crustáceos, praderas de algas, bancos de moluscos, etcétera. No solo es importante en términos ambientales sino también productivos. Estos espacios proveen un gran número de bienes y servicios ambientales que constituyen las bases de importantes actividades económicas como la pesca, la acuicultura, la minería, la extracción de áridos, el desarrollo portuario, la industria, el turismo, la producción de energía, etc. ⁷.

En materia de protección de los ecosistemas marinos nos encontramos con diferentes categorías o tipologías de protección. En primer lugar des-

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/mar-y-costas>

cribimos las categorías incorporadas por la UICN que son seguidas por muchos países como las más adecuadas; en segundo lugar, las categorías incorporadas en la ley de parques nacionales; y en tercer lugar, las categorías creadas por la ley 27037 sobre espacios marítimos que establece el sistema nacional de áreas marinas protegidas.

Los objetivos de protección de cada categoría y el ámbito que comprende como su caracterización nos permiten observar las similitudes y diferencias entre las tipologías establecidas. A continuación, se presenta cada una:

- a) En la clasificación de UICN nos encontramos con las siguientes categorías de protección:

Reserva natural estricta. Objetivo: conservar a escala regional, nacional o global ecosistemas, especies (presencia o agregaciones) y/o rasgos de geodiversidad extraordinarios: dichos atributos se han conformado principalmente o exclusivamente por fuerzas no humanas y se degradarían o destruirían si se vieses sometidos a cualquier impacto humano significativos

Parque nacional. Objetivo: Proteger la biodiversidad natural junto con la estructura ecológica subyacente y los procesos ambientales sobre los que se apoya, y promover la educación y el uso recreativo.

Paisaje terrestre y marino protegido. Objetivo: Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicionales.

- b) En la ley de parques nacionales 22.351 las categorías centrales que aparecen son las siguientes:
 - a) Parque nacional: Se definen como áreas a conservar en su estado natural, que sean representativas de una región fitoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico,
 - b) Monumentos naturales,
 - c) Reservas nacionales.

- c) En la Ley 27037 se contemplan las categorías de protección específicas de los ecosistemas marinos

Las categorías utilizadas en la ley 27037 son las siguientes:

Reserva nacional marina estricta: área de máxima protección, reservada como áreas de referencia para la investigación científica, el monitoreo, y actividades de control y vigilancia.

Parque nacional marino: área de conservación de la biodiversidad marina, de la calidad del paisaje y de los procesos ecológicos a gran escala. Usos científicos, educacionales, y recreativos. Turismo (única actividad económica admitida).

Monumento nacional marino: área limitada a la conservación de un atributo de interés especial o único de la biodiversidad marina o la calidad del paisaje. Usos científicos, educacionales, y recreativos. Turismo única actividad económica admitida

Reserva nacional marina para la ordenación de hábitats o especies: área destinada a proteger las necesidades identificadas de especies particulares o el mantenimiento de hábitats. Se caracteriza por su localización limitada a su interés especial y que puede ser permanente o temporal.

La reserva nacional marina admite usos científicos, educacionales, recreativos y el aprovechamiento sustentable de uno o más de sus recursos.

Protección específica en Argentina

La creación del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SNAMP) implica un importante salto cualitativo para el país en términos de conservación, aportando a la protección de la riqueza biológica oceánica y los recursos pesqueros⁸.

De acuerdo a la información del sitio de la Administración de Parques Nacionales Argentina cuenta con 63 áreas protegidas costero marinas (APCM), entre las que se encuentran parques nacionales, reservas provinciales y municipales, reservas de biósfera (MaB) y sitios Ramsar.

⁸ <https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/areas-marinas-prottegidas>

Los instrumentos jurídicos de creación de dichas áreas son también diversos: ordenanzas municipales, disposiciones, resoluciones, decretos y leyes provinciales, leyes nacionales y, en el caso de Tierra del Fuego, la Constitución provincial.

En ese marco los Parques interjurisdiccionales marinos y las áreas marinas protegidas que abarcan cerca de 130 mil km² de superficie están destinadas a la conservación de la biodiversidad en las profundidades del mar argentino.

Contamos con 3 áreas marinas protegidas: Namuncurá-Banco Burwood, Banco Burwood II y Yaganés-, creadas en el marco del sistema nacional de áreas marinas protegidas (SNAMP) establecido por ley n° 27037.

Según Ley 27037 se consideran áreas marinas protegidas a los espacios naturales establecidos para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluyendo al subsuelo, los fondos y columnas marinas asociadas, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una protección especial para el aprovechamiento, educación y goce de las presentes y futuras generaciones.

II. La protección desde la institucionalidad

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en la estructura vigente a 2023) contaba dentro de la Secretaría de Política Ambiental y Recursos Naturales, por un lado, con un área en la Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos y, por otro lado, con la Administración de Parques Nacionales.



La protección se realiza a través del sector encargado de ejecutar la política ambiental donde La Dirección Nacional de gestión ambiental del agua y los ecosistemas acuáticos tiene como misiones y funciones las siguientes:

-Como responsabilidad primaria asistir a la secretaría en las acciones de implementación de la política ambiental para el conocimiento, conservación y uso sostenible del agua y los ecosistemas acuáticos.

En cuanto a las *acciones* citamos las siguientes:

1. Promover la conservación y uso sostenible del agua en lo referente a la protección de la vida acuática, el diagnóstico y la evaluación de la calidad ambiental de los ecosistemas acuáticos, en coordinación con los demás organismos competentes, y en la implementación de la ley 25688 en el ámbito de su competencia.
2. Impulsar la implementación de la ley 26639, en coordinación con los demás organismos competentes, las jurisdicciones y los planes, programas y proyectos relativos al cambio climático, la investigación, la educación e información ambiental.
3. Fomentar, en el ámbito de su competencia, la identificación, conservación y uso sostenible de los humedales, y monitorear el manejo de los sitios que integran la lista de humedales de importancia internacional, en coordinación con las jurisdicciones correspondientes, y según lo establecido por las leyes 23919 y 25335.

Entre sus *misiones y funciones* se cuentan:

4. propiciar la conservación, uso sostenible y ordenamiento ambiental de los ecosistemas costero-marinos mediante iniciativas de planificación marina espacial, protección de espacios marinos representativos de hábitats y ecosistemas de relevancia, manejo costero integrado y aplicación de un enfoque ecosistémico en la pesca.
5. ejercer la función de autoridad científica de la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (cites), en lo relativo a la biodiversidad acuática, y apoyar su conservación y uso sostenible.
6. colaborar, en el ámbito de su competencia, en la articulación, asistencia técnica, coordinación y establecimiento de acuerdos institu-

cionales con el consejo federal de medio ambiente (COFEMA), organismos locales, nacionales, regionales, multilaterales, bilaterales u otras organizaciones públicas y/o privadas, vinculadas al cumplimiento de los objetivos del área de su incumbencia, en colaboración con la subsecretaría interjurisdiccional e interinstitucional.

Administración de Parques Nacionales

La Administración de Parques Nacionales (APN) tiene como objetivos diseñar, conducir y controlar la ejecución de las políticas necesarias para conservar y manejar los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales existentes actualmente y las que eventualmente se incorporen, con el objeto de asegurar el mantenimiento de su integridad en todo lo relacionado con sus particulares características fisiográficas, asociaciones bióticas, recursos naturales y calidad ambiental de los asentamientos humanos y promover la creación de nuevas áreas en el marco de la Red Nacional de Áreas Protegidas.⁹

Creada para asistir en la gestión y administración del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas.

Acciones

- Asesorar al Directorio en materia de conservación y uso sustentable de los ecosistemas marinos mediante la gestión de las áreas marinas protegidas.
- Intervenir en el establecimiento de las categorías de las distintas áreas marinas protegidas, su zonificación -cuando así correspondiere- y mecanismos de control y monitoreo.
- Participar en la fiscalización del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas, en forma coordinada y articulada con las autoridades del Estado Nacional con competencia en la materia.
- Ejecutar los planes de manejo para cada área marina que se establezca.

⁹ <https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/institucional>

- Asesorar al Directorio en las acciones conducentes al establecimiento de un sistema representativo de áreas marinas protegidas.
- Elaborar los proyectos de informes periódicos para ser presentados por la autoridad competente ante el Honorable Congreso de la Nación, sobre el estado de conservación marina de las áreas de su incumbencia y el progreso alcanzado en el establecimiento de un sistema representativo de áreas marinas protegidas.
- Elaborar los proyectos de los reglamentos de funcionamiento de los comités de asesoramiento previstos en la Ley N° 27.037 los que serán sometidos a consideración del titular del organismo.
- Asistir en el desarrollo de campañas de educación e información ambiental conforme los objetivos del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas, promoviendo acciones que incentiven la participación de la comunidad en temas vinculados a las áreas marinas protegidas.
- Coordinar la investigación sobre políticas de conservación de los ecosistemas y recursos naturales marinos, de forma articulada con las reparticiones del Estado Nacional con competencia en la materia.
- Asesorar en materia de estudios y programas a desarrollarse dentro de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas.
- Intervenir en las actuaciones administrativas proponiendo las sanciones que corresponda aplicar por incumplimiento a las previsiones de la Ley N° 27.037 y sus normas complementarias.
- Participar en la articulación de acuerdos institucionales con los organismos locales, nacionales, regionales, multilaterales, bilaterales u otras organizaciones públicas y/o privadas, vinculadas al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas.

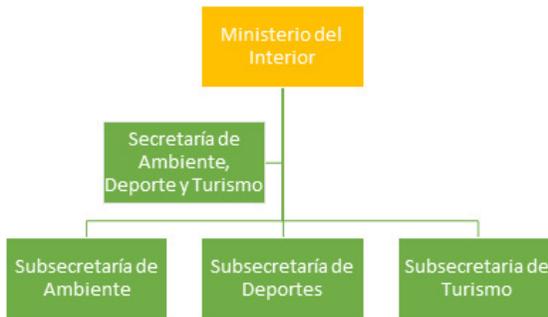
Integran operativamente esta Dirección la Coordinación de Conservación de la Biodiversidad Marina y el área de Coordinación de Operaciones y Fiscalización.

En el informe de gestión de la Administración de Parques Nacionales (2018-2023) se indican los estudios para la creación de nuevos parques marinos protegidos como el Área Marina Protegida Frente Valdés elevada en junio de 2023 y el Área Marina Estricta Agujero Azul que cuenta con

media sanción de 2022. También se informa sobre los planes de manejo, presupuestos, actividades etc.¹⁰.

El cambio de gestión gubernamental realiza modificaciones a la estructura de la administración pública nacional para el período 2023-2027.

La primera observación a realizar es que en el contexto de reducción del número de ministerios de 18 a 9, uno de los ministerios eliminados es el de Ambiente y Desarrollo Sostenible que constituía el marco institucional del cual dependían las áreas de protección de los recursos del mar. En los cambios operados por el DNU 8/23 el área ambiental queda inmersa en el Ministerio del Interior, en la Secretaría de Ambiente, Deportes y Turismo, en una Subsecretaría de Ambiente. No se han realizado hasta el momento otros cambios y la Administración de Parques Nacionales dependería de esta área.



III. Los compromisos en el ODS 14 de la Agenda 2030

Entre los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) a 2030 establecidos por Naciones Unidas encontramos uno específico referido a la vida submarina. El ODS 14 de la Agenda 2030 tiene por objeto promover la conservación y el uso sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos. Los medios de vida de más de 3.000 millones de personas alrededor del mundo dependen de los ecosistemas costeros y marinos, en tanto que

¹⁰ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gestion_2019-2023.pdf

los océanos albergan a más de 1 millón de especies conocidas, sostienen la vida de nuestro planeta y regulan el sistema climático mundial¹¹.

El ODS 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

Entre las metas e indicadores nos encontramos con algunas para destacar

14.5 De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible	14.5.1 Cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas marinas
C-14.5 Proporción de las áreas marinas protegidas en relación con el área marina total	

Fuente: CEPAL¹²

El informe país 2023 nos brinda datos actualizados del seguimiento que se realiza sobre las metas e indicadores propuestos donde vamos a destacar los que estén vinculados a la protección de las áreas marinas.

En el informe sobre el seguimiento de los ODS en Argentina aparece el Monto anual del presupuesto asignado en el año “t” al “Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos” (PROMAR), que fue creado por Ley N° 27167. Crédito inicial en pesos. Presupuesto INIDEP (t): Monto anual del presupuesto asignado en el año “t” al Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP). Crédito inicial en pesos. FCyT (t): Función Ciencia y Técnica del Presupuesto Nacional (crédito inicial) en ese mismo año.

¹¹ TAMBUTTI - GÓMEZ, cit., p. 9.

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago, 2023, p. 102.

En la evolución de los indicadores se informa:

- *Meta 14.1.* De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes.
- *Meta 14.2.* De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos.
- *Meta 14.3.* Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos, incluso mediante una mayor cooperación científica a todos los niveles.
- *Meta 14.4.* De aquí a 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas.

Los indicadores globales para el seguimiento de las metas mencionadas se encuentran en análisis para su desarrollo.

En el marco del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SNAMP), instituido por Ley N° 27037/2014, el 12 de diciembre de 2018, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 27490 por medio de la cual se crearon las Áreas Marinas Protegidas Yaganes y Namuncurá – Banco Burdwood II. La sanción de dicha norma, promovida por la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y la Administración de Parques Nacionales, fue resultado de un proceso que incluyó la realización de talleres interministeriales y una Consulta Nacional de Océanos, además de instancias de participación de la sociedad civil y del sector privado.

La incorporación de estas áreas aportó 101.170,61 km² (10.117.061 hectáreas) a la superficie marina protegida, aumentando el porcentaje de protección de 2,61% al valor actual. Dicha incorporación constituyó un paso importante para lograr la protección del 10% de los espacios marí-

timos argentinos, según lo previsto en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 asumido por las partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica¹³.

- *Meta 14.5.* Para la meta 14.5 se destacan las siguientes intervenciones:
- Sistema Federal de Áreas Protegidas. Tiene como objetivo la promoción de las áreas protegidas y fortalecimiento de la capacidad institucional de las áreas protegidas provinciales y nacionales. Disponer de un ámbito federal de coordinación entre las Provincias y la Nación para la implementación de las políticas públicas sobre Áreas Protegidas. Entre las acciones del SiFAP podemos mencionar:
- Planificación de Sistemas Regionales de Áreas Protegidas a escala birregional.
- Sistemas comunes de evaluación de la situación de conservación gestión y representatividad de las Áreas Protegidas.
- Elaboración de un proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Áreas Protegidas.
- Elaboración de planes de manejo y homogeneización las categorías de manejo de las Áreas Protegidas.
- Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas. Fue instituido por Ley N° 27037/2014, destinado a proteger y conservar espacios marinos representativos de hábitats y ecosistemas de importancia en el Mar Argentino. El 8 de junio de 2017, mediante Decreto PEN N° 402/2017, se designó a la Administración de Parques Nacionales como Autoridad de Aplicación de este sistema. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible forma parte del Comité de Asesoramiento de carácter no vinculante establecido en la Ley N° 27037/2014 para cada una de las áreas marinas protegidas creadas en dicho marco.
- Aprobación de la actualización del Plan de Gestión del AMP Namuncurá Banco Burdwood (IF-2022-94289103-APN-DNAMP%APNAC, Resolución N° 606/2022). El documento “Plan de Gestión AMP Namuncurá Banco Burdwood” refleja los acuerdos alcanzados durante el proceso de planificación con la participación

¹³ Informe país.

de profesionales y técnicos de distintas dependencias de la APN y de otras instituciones públicas y privadas.

Meta 14.a. Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, a fin de mejorar la salud de los océanos y potenciar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.

Para esta meta se destacan las siguientes intervenciones:

- Iniciativa Pampa-Azul: promoción de la investigación y desarrollos tecnológicos en los espacios marítimos argentinos (Decreto PEN N° 7/19. Punto 9, Ley N° 27167/2015).
- Reparación de barcos - Austral, Houssay, Deseado (Ley N° 27167/2015 Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos y Fondo Nacional para la Investigación e Innovación Productiva de los Espacios Marítimos Argentinos - FONIPROMAR).
- Equipamiento de barcos – Irizar (Ley N° 27.167/2015 Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos y FONIPROMAR).
- Adquisición de instrumental de observación y monitoreo (Ley N° 27167/2015 Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos y FONIPROMAR).
- Programa de Becas para Pampa Azul (Ley N° 27167/2015 Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos y FONIPROMAR).

Meta 14.c.

Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos, aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que constituye el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos, como se recuerda en el párrafo 158 del documento “El futuro que queremos”.

Hemos destacado las principales intervenciones realizadas y los datos más relevantes vinculados a las áreas marítimas y su protección, elaboradas e informadas en Informe país Argentina 2023.

VI.- Reflexiones finales

La preservación de los recursos marinos se ha convertido en una preocupación mayor en las últimas décadas, desde la protección de las ballenas como mención especial en 1972 y en las distintas cumbres internacionales ambientales sobre diversas preocupaciones como las pérdidas de biodiversidad, el calentamiento global. Hoy el cambio climático está directamente vinculado con el uso sustentable de los recursos marinos.

Podemos observar una línea de tiempo en la formulación normativa destinada a proteger los recursos del mar, culminando en las últimas creaciones de áreas específicas por parte de la nación.

Se han utilizado las diferentes tipologías de protección a través de la creación parques interjurisdiccionales marinos y de las áreas marinas protegidas como las modalidades propias de este sector. La creación del Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas (SNAMP) implica un importante salto cualitativo para el país en términos de conservación.

Argentina ha desarrollado en la institucionalidad ambiental un espacio de atención a este recurso por dos vías: por programas y acciones del área del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por la Administración de Parques Nacionales.

La ejecución de las políticas formuladas en normas que protegen este recurso es un tema central y lo que hemos descripto es la política desde el área ambiental para proteger y preservar el recurso.

Las actividades vinculadas al uso del recurso o que pueden producir impacto sobre el mismo están reguladas en diversas normativas y deben tenerse en cuenta en el análisis de situaciones jurídicas ambientales relacionadas con el uso sustentable de los recursos del mar.

Los ODS han marcado una guía para su cumplimiento a 2030 y el país ha organizado en su estructura mecanismos de implementación y

seguimiento donde se puede observar cada uno de los objetivos, en nuestro caso, destacamos el desarrollo del ODS 14, los avances y alcances logrados hasta el momento.

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PESCA MARÍTIMA Y EL DERECHO AMBIENTAL EN ARGENTINA*

THE LEGAL REGIME OF MARITIME FISHING AND ENVIRONMENTAL LAW IN ARGENTINA

JOSÉ ALBERTO ESAIN**

Resumen: Dado que la posición argentina difiere de la algunos países que han buscado regular con normas locales la conservación y uso sostenible de los recursos en alta mar, más allá de la Zona Económica Exclusiva, nos ocuparemos en este trabajo del régimen jurídico de la pesca marítima en la Argentina, con especial referencia a sus aspectos ambientales, y a la apertura de la Constitución Nacional que conlleva la plena simbiosis de todas las zonas marítimas.

Palabras-clave: Pesca marítima - Argentina - Régimen jurídico.

Abstract: Given that the Argentine position differs from that of some countries that have sought to regulate with local or regional provisions the conservation and sustainable use of resources on the high seas, beyond the Exclusive Economic Zone, we will deal in this work with the legal regime of maritime fishing in Argentina, with special reference to its environmental aspects, and to the openness of the National Constitution that entails the full symbiosis of all maritime areas.

* Trabajo recibido el 26 de junio de 2024 y aprobado para su publicación 10 de julio del mismo año.

** Abogado. Master en Derecho Ambiental por la Universidad del País Vasco, la Sociedad de Estudios Eusko Ikaskuntza y la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental. Profesor de Derecho Ambiental en la Universidad Nacional de Mar del Plata. Profesor en varias Carreras de Post Grado (*i.a.* UNC, UBA, UNMP). Entre sus antecedentes figuran: Coordinador en el Plan de Manejo del Área Natural Protegida Península Valdés-Chubut (Patrimonio de la Humanidad, UNESCO), Miembro de la Fundación Expoterra, Director del Estudio Jurídico Esain especializado en Derecho ambiental, autor de numerosos libros y artículos en la especialidad, Miembro Correspondiente del Instituto de Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Keywords: Maritime fishing - Argentina - Legal regime.

Sumario: I. Introducción. II. El régimen jurídico de la pesca marítima en la República Argentina. 1. Primer período: el Código Civil y la pesca libre sobre cosas sin dueño. 2. Segundo período: la Ley 17500, la demanialización del recurso y el sistema de administración olímpico. 3. Tercer período: La Ley 24922 federal de pesca y la administración mediante cuotificación. III. La Ley 24922 Federal de Pesca. 1. Naturaleza jurídica de los permisos de pesca. 2. La ley federal de pesca y los derechos de las provincias costeras. 3. Los contenidos ambientales de la Ley 24922 Federal de Pesca. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. Introducción

Nos honra poder dar este aporte en homenaje a la Profesora Maria Inés Ortiz de Gallardo, una académica de nota, una amiga comprometida en estos temas.

En el presente trabajo pretendemos abordar el régimen jurídico de la pesca marítima en la Argentina, con especial referencia a sus aspectos ambientales.

Dado que la posición argentina difiere de la fijada -por ejemplo- por los países ribereños del Pacífico Sudeste (Chile, Perú, Ecuador y Colombia), que adoptaron en el año 2000 en Santiago de Chile, el *Acuerdo Marco para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos en la Alta Mar del Pacífico Sudeste (Acuerdo de Galápagos)*, que se ocupa de la conservación y uso sostenible de los recursos en alta mar, más allá de la Zona Económica Exclusiva, nos ocuparemos en este trabajo del régimen jurídico de la pesca marítima en la Argentina, con especial referencia a sus aspectos ambientales, teniendo en cuenta -tal como lo trataremos más adelante- que desde la Constitución Nacional (CN) se desprende una lógica que interrelaciona las normas que regulan la *utilización de los recursos naturales* con las de *protección del ambiente* y que considera a aquellos como bienes ambientales, propugnando su *uso sostenible y racional* -ordenación determinante de la conservación y uso sostenible del alta mar, tema de trabajo de este año en el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba-. El enfoque constitucional importa la plena simbiosis de todas las zonas marítimas, no sólo a través de su enfoque ambiental constitucional sino también a través del artículo 75.22 al establecer que los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes, incorpo-

rando así a nuestro ordenamiento el rico sistema jurídico internacional del derecho del mar, con sus disposiciones de uso sostenible y racional para todas las zonas marítimas.

En 1994 el sistema jurídico argentino sufre una importante modificación en sus estructuras más básicas con el desembarco de la noción de desarrollo sostenible, alojada en la que se ha llamado cláusula ambiental, es decir el artículo 41 de la Constitución Nacional. Como una suerte de encrucijada de rutas, este nuevo y paradigmático concepto se distribuye en cada uno de los añejos integrantes de las estructuras de antaño, obligando a su reformulación. El sector pesquero no ha quedado ajeno a este proceso.

La cuestión se ve reforzada cuando en el año 2002 se sanciona la Ley General del Ambiente 25675 (LGA en adelante), que introduce instrumentos y principios obligatorios para todas las políticas sectoriales en materia ambiental. Es dicha norma la que en su artículo 5 obliga a que los distintos niveles de gobierno integren en todas sus decisiones y actividades, previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en esa ley. Sumado a ello, dicha ley dispone que las disposiciones de la LGA “se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ella”, lo que obliga a revisar todas y cada una de las regulaciones sectoriales pretéritas y futuras porque su vigencia depende del modo en que se adapten a la LGA.

La Ley 24922 federal de pesca (LFP en adelante), ha sido publicada el 12 de enero de 1998, es decir, es una norma anterior a la LGA. Por imperio de los dos artículos mencionados ella debe ser reinterpretada, pues se refiere a una actividad que se desarrolla sobre el ambiente y que tiene plena incidencia sobre el mismo.

Para entender cuál es el estado actual de la normativa en materia pesquera, su contexto y su desenvolvimiento e interpretación en el marco del sistema de legalidad ambiental, debemos considerar primero su régimen jurídico, segundo los aspectos ambientales y finalmente abordar los aspectos de síntesis. Para ello, los aspectos más importantes son:

- * El régimen jurídico de los peces que pueblan el mar argentino y su evolución.

- * El rol del Estado dentro de ese esquema jurídico referido a la pesca marítima.
- * La división de competencias entre la Nación y las provincias costeras.
- * La pesca marítima y su coordinación, desde y hacia la LGA.
- * La coordinación con los convenios internacionales ambientales (algunos con jerarquía constitucional; otros supralegal, conf. arts. 75.22 y 75.24 CN), los que constriñen a reinterpretar las reglas específicas en materia de pesca marítima.

Como vemos, todos estos serán nuevos aspectos desafiantes que marcarán la necesaria traducción de las viejas instituciones que regulaban la actividad pesquera al modelo de desarrollo sostenible impuesto por nuestra Constitución nacional.

II. El régimen jurídico de la pesca marítima en la República Argentina

Para ver la evolución de los regímenes jurídicos de la pesca en la Argentina, debemos pensar básicamente varios períodos históricos.

II.1. Primer período: el Código Civil y la pesca libre sobre cosas sin dueño

El primer período va a desarrollarse a lo largo de todo el siglo XIX. Las primeras regulaciones sobre pesca se remontan a períodos preconstitucionales, del año 1821, fijando derechos en la costa patagónica. A estas normas le siguieron otras leyes y decretos dictados a partir de la organización constitucional argentina en los años 1888, 1902, 1905, y 1907, hasta la sanción de la Ley 9475 del año 1914, que dividió la pesca en marítima y costera, esta última en el mar territorial y a desarrollarse por embarcaciones con pabellón nacional¹.

¹ CATALANO, Edmundo - BRUNILLA, María Elena - GARCÍA DÍAZ, Carlos - LUCERO, Luis. *Lecciones de derecho agrario y de los recursos naturales*, Zavallía, Buenos Aires, 1998.

En este primer período histórico al cuerpo normativo que más le debemos prestar atención es al Código Civil, vigente desde el año 1871. Allí se regula el régimen jurídico de los *peces como cosas muebles sin dueño-res nullius*- y, como tales, *susceptibles de adquisición del dominio mediante apropiación por pesca* (arts. 2343.1, 2524, 2525 y 2527 CC). El Código mencionaba a la pesca como manera de apropiación “cuando el pez fuere tomado por el pescador o hubiere caído en sus redes” (art. 2547 CC). En cuanto a los lugares y su influencia sobre el régimen legal decía que “es libre pescar en aguas de uso público. Cada uno de los ribereños tiene el derecho de pescar por su lado hasta el medio del río o del arroyo” (art. 2548 CC). Finalmente, el rol del Estado aparece cuando se regla: “A más de las disposiciones anteriores, el derecho de cazar y de pescar está sujeto a los reglamentos de las autoridades locales” (art. 2549 CC).

Con esto tenemos a) la calificación jurídica del pez como *res nullius*, b) el modo de adquisición de la propiedad mediante pesca y, c) la delimitación del rol de la autoridad en ejercicio del poder de policía. Recordemos que *relatividad* de los derechos implica que sea el Estado quien ejercita su actividad limitativa para lograr la compatibilidad en su ejercicio, intervención pública denominada “poder de policía”. Esta intervención restrictiva se produce con el objeto de proteger el tejido social para evitar consecuencias dañosas para el resto de los particulares o la seguridad pública. En el caso de la pesca el Estado intervenía en estos años, regulando una actividad que consistía en la *apropiación libre* que hacían los particulares de *cosas sin dueño*.

Dice Miguel Marienhoff que los peces “son los representantes típicos de la fauna acuática; son los animales silvestres de las aguas, y en ese sentido algunas legislaciones los llaman animales ‘bravíos’ o ‘salvajes’ (Código Civil del Ecuador artículo 597, Código Civil de Guatemala artículo 544, Código Civil de Panamá, Artículo 347). La pesca, aparte de constituir el medio de aprehender los peces, representa uno de los usos comunes de las aguas”².

En cuanto a la pesca marítima en Argentina, ella nace en Mar del Plata, al incorporarse el litoral atlántico de la República Argentina en el último cuarto del siglo XIX y motorizada por la demanda de aquellos que

² MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, T VI, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006.

disfrutaban de la villa turística y al poco tiempo por la del mercado de la ciudad de Buenos Aires³. Durante las primeras décadas del siglo XX la actividad se fue desarrollando con variaciones. Con la crisis mundial de 1929 sumado a la guerra civil española y el proceso de “sustitución de importaciones” se produce un desarrollo incipiente de la industria, sobre todo a partir de establecimientos de elaboración de conservas. Con la crisis de la segunda guerra mundial se produce un incremento exponencial de la flota pesquera y un incremento de las poblaciones de pescadores de oficio.

Colombo identifica dos grandes períodos de la actividad pesquera: “el primero que va desde los inicios de la actividad hasta mediados de los años sesentas, teniendo preponderancia la pesca costera, al amparo del modelo sustitutivo de importaciones, con un desarrollo orientado al mercado interno, así como la generación de una incipiente industria en el procesado de anchoíta. Durante la Segunda Guerra Mundial se produjo la ‘coyuntura del tiburón’ que significó, a través de un nicho de demanda en la exportación de aceite de hígado de tiburón utilizado como fuente vitamínica, el primer gran salto cualitativo de la pesca costera. Pasada esta euforia la actividad pesquera tanto en su faz extractiva como en su faz fabril, volvió a desarrollarse a partir de la tensa asociación entre la captura de pescadores costeros y la elaboración de los empresarios conserveros. Por estos años, la industrialización de pescado estuvo asociada, principalmente, a la elaboración de conservas de anchoíta y caballa. Así fue hasta fines de los ‘50s y principios de los ‘60s, momento en el cual la flota costera empezaba a ser sobrepasada por la flota de altura y la producción conservera comenzó a perder importancia ante la producción de productos frescos y congelados. En los inicios de la década del ‘60 todavía la flota argentina estaba compuesta por embarcaciones costeras que abastecían casi exclusivamente al mercado interno. La estrechez de este destino de la producción fue una de las principales restricciones que condicionaron el crecimiento de la actividad”⁴.

³ MATEO, José, “El arte de vivir con fe. Pesca, religión y religiosidad en el puerto de Mar del Plata (1920-1950)”, en *Pasado y presente de la Mar del Plata social*, Eudem, Mar del Plata, 2004, pp. 171-183 y MATEO, José, “De espaldas al mar. La pesca y los pescadores en Argentina (siglos XIX y XX)”, Tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2003.

⁴ COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], Tesis de

Colombo en un muy minucioso aporte nos refiere que “en 1961 se produjo un hecho trascendente en materia de procesamiento de pescado cuando se comenzaron a producir filetes frescos enfriados de pescado, especialmente merluza, en la ciudad de Mar del Plata. A partir de esta innovación, la industria del salado fue superada por la del congelado, al mismo tiempo que cambió la composición de la flota, la organización y tipo de trabajo al interior de las plantas pesqueras. Se incorporaron 41 embarcaciones nacionales y 15 importadas y el número de plantas procesadoras pasó de 25 en 1960 a 40 a mediados de la década. En 1963 por primera vez los volúmenes en los desembarques de la flota de altura superaron a la costera. Dicho desplazamiento fue también el de un cambio en la especie objetivo. En la pesca de anchoíta y caballa el papel preponderante lo tuvieron durante más de cuarenta años las ‘lanchitas amarillas’. En la pesca de merluza el rol central lo ocuparán los barcos más grandes y productivos, los buques de altura. Pero las transformaciones no culminaron ahí, antes bien, el proceso de desarrollo de esta industria fue acelerándose y pocos años después, durante los ‘70s, la flota sobrellevó una nueva mutación”⁵.

II.2. Segundo período: la Ley 17500 y la demanialización del recurso y el sistema de administración olímpico

Este período se adelanta por el cambio en el perfil que la actividad va tomando durante la década del sesenta. Reseña Colombo que “a partir de 1963 las capturas de la flota costera fueron superadas por las de los buques de altura, los cuales tuvieron como especie objetivo la merluza. El comienzo de un ciclo expansivo, donde adquirió importancia la reducción y exportación de harina de pescado que tuvo su auge entre 1966 y 1969, fue alentado por el Estado, que ahora sí intervenía en la actividad, brin-

posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2014, en Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.998/te.998.pdf>, pp. 40/41.

⁵ COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit. p. 41.

dando créditos a través del Banco Industrial de la República Argentina⁶. Se sancionó el decreto 10033/60 que subsidió la construcción de barcos en astilleros nacionales y el decreto 10032/60 que permitió incorporar buques bajo el régimen de licencia arancelaria⁷. Producto de estos avances tecnológicos se modifica la especie objetivo, se muta la estructura fabril y el proceso de trabajo con una expansión de la capacidad en la industria de enfriamiento y congelación de pescados y mariscos y en las plantas elaboradoras de filetes, trozado, etc. Son años en que la forma de consumo también cambia con una mayor demanda de productos eviscerados, trozados, congelados o supercongelados, ya que esta constituye una forma moderna y cómoda de promover su venta. El otro aspecto que se modifica es el mercado de destino. Si previamente con la industria conservera el mercado principal era el nacional, con la industria fresquera el mercado dominante será el internacional. Según la estadística oficial, en 1961 de las 1.333 salidas de los buques de altura 1.300 fueron dedicadas a la captura de merluza, especie que representó el 90,3 % de las capturas de esta flota. Ese mismo año se introdujeron 7.175 toneladas de merluza en los establecimientos de fileteado y congelado existentes en el país, que entonces llegaban al número de 32. En ellos se produjeron 4.394 toneladas de merluza para comerciar, de las cuales 3.770 toneladas eran de filete de merluza. A lo largo de la década siguiente la actividad “merlucera” se desarrolló llegando a representar la principal actividad pesquera del país⁸.

Desde el punto de vista jurídico esta etapa queda signada por un cambio radical en el modo de regulación del recurso, el que tiene un punto temporal, cronológico. Es el momento en que los *recursos vivos* que pueblan el mar argentino pasan a ser cosas integrativas del dominio público del Estado Argentino. Dice el art. 1 de la Ley 17500 (decreto de facto en

⁶ PRADAS, Eduardo. *Un acercamiento a la problemática pesquera marplatense*, ediciones El Mensajero, Buenos Aires, 2006.

⁷ BERTOLOTTI, María *et al.* “Algunas consideraciones preliminares sobre el estado del sector pesquero”, INIDEP, Informe Técnico N° 71, Mar del Plata, 2001; BERTOLOTTI, María *et al.* “Actividad Pesquera. Incidencia relativa de la Provincia de Buenos Aires”, INIDEP, Informe Técnico N° 70, Mar del Plata, 2001; BERTOLOTTI, María *et al.* “Estimación de las remuneraciones promedio del personal contratado y de las cooperativas entre 1996 y 1997”, INIDEP Informe Técnico N° 61, Mar del Plata, 2001.

⁸ COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit. p. 42.

realidad) del año 1967: “Los recursos vivos existentes en las zonas marítimas bajo soberanía argentina, son *propiedad* del Estado Nacional, el que podrá conceder su explotación conforme a la presente ley y su reglamentación. (Texto actualizado según Ley 20136, Art. 1, B.O. 15/02/73). Agrega el artículo 2: “Los recursos a que se refiere el artículo anterior sólo podrán ser explotados por embarcaciones con pabellón argentino y con previo *permiso* otorgado por la autoridad competente” (Texto actualizado según Ley 20136, Art. 1, B.O. 15/02/73).

El cambio no se produce en el CC que mantiene la condición jurídica de los peces como *cosas sin dueño*. Lo que se modifica es el *status jurídico* de los *recursos vivos del mar* es decir, el recurso natural. Se consolidan los antecedentes reseñados, que ya alertaban sobre una demanialización producto de anteriores normas.

La Ley 17500 trae dos consecuencias jurídicas trascendentes: 1) se *demanializan* los *recursos vivos del mar* a favor del Estado, dejando los mismos de ser “cosas sin dueño” “susceptibles de apropiación privada” pasando a pertenecer al Estado Nacional; 2) su *explotación* queda prohibida y, sólo puede realizársela previa autorización de la Administración mediante “permiso” de pesca.

La Ley 17500 dio un paso de enorme trascendencia pues patrimonializa a favor del Estado los recursos vivos marino. Se utiliza una técnica -bastante difundida en el derecho ambiental- como es la *demanialización*, donde se transforma un recurso natural como bien de dominio público a efectos de proteger dicho componente. La técnica de incluir al recurso natural en el dominio público del Estado no está dada para satisfacer un fin general como el uso que den los particulares al mismo. La técnica del dominio público en este caso se vincula con la capacidad que tendrá el Estado para intervenir, focalizando en la utilización racional de los recursos naturales.

La técnica al servicio de la utilización racional se completa con el carácter *precario* que tendrán las habilitaciones para acceder al caladero, que se denominan *permisos de pesca*, y serán mutables conforme las condiciones en que se encuentre el recurso para ser explotado. Es la Administración la que se reserva la regulación para la explotación mediante *permisos* y *concesiones* temporales. La habilitación se sostendrá en la medida que se mantengan las condiciones iniciales, relacionadas con la conservación del recurso para su *uso racional*.

En cuanto a la actividad pesquera, durante la década del setenta se produjo nuevamente una expansión de la misma. Esto se comprende a partir de un proceso de deterioro de los principales caladeros extranjeros, lo que vuelca a la industria nacional hacia el mercado mundial. Dadas esas crisis, las principales potencias pesqueras construyen buques con mayor nivel de autonomía, alcance y capacidad de almacenamiento. Ante ello, los buques fresqueros disminuyeron significativamente sus costos de venta y la legislación argentina permitió su incorporación con un régimen de licencias amparado en el decreto 440/71. Así, se incorporaron 74 buques fresqueros nuevos y usados, 6 buques procesadores congeladores y se construyeron 11 embarcaciones en astilleros nacionales. Las capturas totales ascendieron en 1973 un 45% con relación a 1970. Más significativo aún fue el crecimiento de las capturas de merluza que alcanzaron un 73% más que el año base 1970⁹.

Veamos ahora cuál fue el recorrido de la regulación histórica de nuestros recursos vivos marinos luego de la ley 17500.

Estos son los años del establecimiento de una zona común de pesca entre Argentina y Uruguay por el Tratado del Río de la Plata y su frente Marítimo. Entre las normas posteriores tenemos la Ley 20136 que proclama de la propiedad del Estado de los recursos vivos existentes en las zonas marítimas con soberanía argentina (200 millas) y la exclusividad de la explotación por embarcaciones con pabellón argentino. El permiso de pesca otorgado por la autoridad competente hasta la sanción de la ley federal de pesca 24922 será el instrumento administrativo que permitirá el ingreso y la explotación del recurso.

Por este motivo se dice que el caladero argentino fue administrado por lo que se conoce como “sistema olímpico”, donde todos los buques con permiso de pesca, mayoritariamente irrestrictos, competían por un recurso único. Este sistema, incentivado y avalado por las autoridades pesqueras, fomentó una verdadera “carrera por la pesca” acrecentando progresivamente los niveles de captura y poniendo en grave riesgo de extinción varias especies. La crisis de esta modalidad de administración fue lo que llevó al cambio por un sistema de cuotificación. Estos sistemas agregan al manejo clásico -“olímpico”- mediante demanilización y per-

⁹ COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit. p. 42.

miso precario, las medidas de protección del recurso canti y cualitativas, ambas teniendo en consideración la recuperación biológica. Pero no nos adelantemos, porque este período tuvo otros tramos internos que podemos identificar.

Sentenciada la década del 60 con la Ley 17500 se produjo en Argentina, un proceso de promulgación y modificación de leyes y decretos que marcaron el inicio del interés *manifiesto* del Estado nacional por la pesca. Recordemos entre tantas la delimitación de la soberanía sobre las 200 millas marinas desde la costa (Ley 17094), el establecimiento de permisos de pesca, exenciones, reducciones, diferimientos de impuestos y medidas promocionales para la instalación de empresas pesqueras en el territorio ubicado al sur del río Colorado (Ley 19000); y la exclusividad de barcos de bandera argentina para la pesca dentro de las 200 millas (Ley 20136)¹⁰.

Durante la década de 1970 se sanciona la Ley de Promoción Industrial (Ley 21608), que fomentó el incremento de las inversiones extranjeras y la formación de sociedades mixtas o asociaciones temporales que contaron con los créditos y avales del Banco Nacional de Desarrollo para el fortalecimiento de la actividad¹¹. La ley 19002 de 1971 marca un paso trascendente con la creación de Mercados Nacionales de Concentración Pesquera para controlar la comercialización, la calidad y sanidad de los productos. La ley declara obligatoria la concentración en mercados de todos los productos de la caza y pesca marítima y fluvial obtenidos por embarcaciones que operaran en puertos argentinos. Es autoridad de aplicación el Servicio Nacional de Pesca, según decreto reglamentario 441/1971. Se crea el Mercado Nacional de Concentración Pesquera del Puerto de Mar del Plata (decreto 442/1971).

Según Mizrahi a partir de 1976 Argentina dejó de ser un país con pesca para convertirse en una Nación pescadora¹². Se produjo el crecimiento del sector pesquero a través de un aumento significativo de las capturas y

¹⁰ CÓCCARO, J. M. *et al.* "La Minería Pesquera argentina", en *Reflexiones Geográficas* N° 10 Revista de la Agrupación de Docentes Interuniversitarios. Geografía, Río Cuarto, Córdoba, 2002.

¹¹ MIZRAHI, E. *Caracterización del sector pesquero argentino. Aspectos económicos financieros*, Consejo Federal de Inversiones CFI. Buenos Aires, 2001.

¹² MIZRAHI, E. "Evolución del proceso de desarrollo de la pesca en la Argentina", Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 2001.

las exportaciones, con un cambio de perfil del empresariado y la incorporación de tecnología. Esta transformación debe entenderse en el contexto de convergencia de la actividad pesquera con los inicios del cambio de régimen de acumulación a escala mundial tendiente a la valorización financiera del capital que en la Argentina fue propiciado por las políticas económicas de la última dictadura cívico militar. El período que va de 1977 a 1979 ve una nueva expansión de la pesca frente a una demanda internacional sostenida y con precios en alza.

En 1977 por ley 21673 se crea el Instituto de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP, en adelante) como ente descentralizado con personería jurídica el que debe actuar en jurisdicción del Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Intereses Marítimos, Subsecretaría de Pesca. El 21 de noviembre de 1979 se dicta la ley 22107 que crea el fondo nacional de la pesca y que regula el régimen de administración. Será esta la ley la que se mantendrá vigente hasta el desembarco de la actual ley federal de pesca esta instancia financiera clave del sistema de administración pesquera.

Durante la década de 1980 las irregularidades de la política económica nacional junto a los problemas financieros desencadenados en el gobierno de facto provocaron una situación crítica del sector pesquero: la política cambiaria afectó negativamente a las industrias que dependían en gran medida de las exportaciones; el elevado costo del crédito bancario perjudicó a las empresas por el valor de los insumos y los salarios de la mano de obra; el mercado de consumo interno se redujo; existía una flota pesquera obsoleta y algunas especies tenían altos niveles de sobrecaptura.

Todas estas situaciones se agravaron con el establecimiento unilateral -desconocido por nuestro país- en 1986, de una Zona Económica Exclusiva (ZEE), por parte de Gran Bretaña, luego de la guerra de Malvinas en 1982. Primero fueron 150 millas marinas para ampliarse a 200 millas. Como consecuencia, el Reino Unido comenzó a otorgar permisos de pesca a terceros países restringiendo la pesca de los argentinos en ese lugar. El conflicto afectó a tal punto la operatoria que se operó (según el INIDEP en 1986 -comparado con el año 1984- a un 50% de la capacidad).

En 1986 la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, benefició a los países ribereños en detrimento de los poseedores de gran flota pero poca ribera, debido a que estableció el Régimen Jurídico que internacionalmente definía el Mar Territorial, la Zona Contigua y la

Zona Económicamente Exclusiva. Este orden jurídico internacional motivó el traslado del centro de gravedad de la actividad pesquera mundial hacia las zonas subutilizadas y el consiguiente ingreso en el mercado, de países como la Argentina¹³.

Ante la ausencia de una ley nacional de pesca, la actividad en el país siempre se sostuvo jurídicamente con permisos de pesca concedidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), y sus resoluciones reglamentarias para el otorgamiento de los mismos. Los permisos fueron de cesión gratuita, se otorgaron a los buques y, según el decreto 1533/82, debían demostrar su factibilidad para ser avalados por la subsecretaría. Luego, la resolución 221/83 SSP creó la figura de cupos, es decir, mensuró la cantidad de pescado que tenía cada permiso. En 1986, el decreto 945/86 creó la figura del “permiso restringido” que habilitando la pesca de unas especies y excluyendo del permiso la pesca de otras. En el mismo momento se estableció el carácter definitivo de los permisos. Poco después, ante el incremento desmedido de los volúmenes de pesca, la resolución de la SAGyP 396/86 suspendió el otorgamiento de permisos de pesca de langostino y la resolución 946/88 excluyó la captura de merluza común y de merluza austral de los proyectos de incorporación de buques. Así es como el Estado buscaba regular el esfuerzo de pesca, otorgando permisos de captura que debían guardar una relación con la estimación realizada por el INIDEP sobre los recursos disponibles en el plazo de un año. Es decir, que el control se ubicó en torno al volumen capturable. Esto se complementó con una serie de regulaciones adicionales sobre zonas o períodos de veda y la especificación de tecnologías -permitidas y no permitidas- a emplear¹⁴.

Un año después, se concretaron convenios con la URSS, Bulgaria y sobre todos con la Comunidad Económica Europea (CEE), que incrementaron la explotación de determinadas especies. Las capturas de las flotas

¹³ CEPPARO, María Eugenia – GABRIELIDIS, Graciela – PRIETO, Estela - HUERTAS Marta. “Evolución de la legislación pesquera argentina desde la segunda mitad del siglo XX”, UNCuyo FFyL I. Geografía, Dirección URL del informe: <http://bdigital.uncu.edu.ar/1143> en el marco del Proyecto de SECyT UNCuyo 06/G303, Cepparo, María Eugenia (Directora), Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras, 2007, p. 35.

¹⁴ COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit. p. 36.

de estos dos países produjeron impactos negativos: en el aspecto ecológico, por la sobreexplotación de especies demersales y desde el punto de vista socioeconómico, por la escasa mano de obra argentina empleada en las embarcaciones, y la ausencia de procesamiento de la materia prima capturada, en tierra. Sólo se beneficiaron un reducido número de empresas argentinas asociadas, a las que debían comprar un 30% de su producción. Por las licencias otorgadas la Argentina sólo obtenía un canon del 3% de la producción¹⁵.

Otro aspecto para destacar en el mercado pesquero en los ochentas fue el comienzo de la explotación del langostino a partir del año 1982. Esta especie pasó de ser un recurso desconocido a ser el llamado “oro marítimo”. En cuanto a la incorporación de buques a la flota nacional, fueron 78 embarcaciones, de los cuales 42 se construyeron en astilleros argentinos (4 de ellos procesadores) y 37 importados (32 procesadores congeladores y 5 fresqueros). No obstante, este aumento en la capacidad de explotación no se vio reflejado en un aumento significativo de los desembarques, que no alcanzaron a superar el máximo del período anterior. El alto valor internacional del langostino, agotado en Europa, fue lo que permitió ‘encubrir’ la crisis de las empresas pesqueras durante buena parte de la década del ochenta¹⁶.

En el comienzo de la década del noventa, hacia finales de 1990 y durante todo el año 1991 se sucedieron en la industria pesquera una “catarata” de cierres de empresas. Tomas de plantas, la denuncia por los gremios de la “industria de la quiebra”¹⁷.

¹⁵ COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit., p. 37.

¹⁶ COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit., pp. 47/48.

¹⁷ Se decretaron en quiebra o entraron en convocatoria de acreedores, dentro de las firmas más tradicionales, Estrella de Mar S.A., Mediterránea S.A., Ventura SAMCI, Ventura Mar del Plata S.A., Frigocen S.A., Pesquera San Andrés, Tomar S.A., Mar Azul S.A., Arpemar S.A., Bolívar S.A., Marypez S.A. y Hielo Nevada S.A. Entre los grupos que cayeron en desgracia se encontraban Arpemar y Ventura, dato significativo cuando sabemos que ambos habían sido líderes en las exportaciones en 1982 y 1986 respectivamente (Revista Redes, N° 57, año 1991, p. 36).

Entrando en la década del noventa, en el marco de la política desreguladora, se sucede lo que dio en llamar el “tráfico de permisos de pesca”¹⁸. A partir del decreto 2265/92 se autorizó la transferencia de permisos generando así un mercado de licencias de pesca antes inexistente al menos en términos legales. Este período quedó signado por la sobrepesca. Barcos activos vendían sus permisos y conseguían otros de remates de empresas en quiebra, u obtenían habilitación de permisos de empresas inexistentes, también se duplicaban permisos y se vendían permisos caducos o de barcos inactivos. De hecho, a inicios del año 2000 la SAGPyA encargó a la Universidad Nacional de Buenos Aires la realización de una auditoría sobre los permisos de pesca otorgados hasta el momento. El resultado denunciaba la transferencia irregular de permisos y la evasión impositiva¹⁹.

Hasta aquí el período se caracteriza por dos elementos: primero que, siendo el recurso de propiedad común, el Estado cumple un rol central, porque es quien debe mediar para otorgar los permisos para acceder al mismo, estableciendo las cantidades exactas por barco y; segundo, durante este período, el país no tenía conocimiento de la caracterización, cantidades o lugares donde el recurso se encontraba²⁰. Para resolver estos temas, es fundamental contar con un ordenamiento unificado a nivel nacional que adopte un sistema único de regulación y que adopte una política de investigación del mismo.

Llegamos finalmente a la sanción de la ley federal de pesca 24922.

¹⁸ Diario La Capital del 2/5/1990.

¹⁹ Una parte del Informe se publicó en la *Revista Puerto, la otra cara de la pesca*, N° 20, Agosto de 2002, pp. 24 a 49. Según indica la misma publicación, los auditores se encontraron con todo tipo de trabas durante la etapa de realización del informe. La revista acusa que “llamativamente” el informe desapareció de la Secretaría y que nunca se atendieron a las denuncias allí formuladas (en COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit., p. 38.

²⁰ En los comienzos de la actividad, tanto las formas como los métodos de pesca y la ubicación de las concentraciones de peces, eran conocimientos que los pescadores se cuidaban muy bien de divulgar (COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit.

II.1. Tercer período: La ley 24922 federal de pesca y la administración mediante cuotificación

La crisis de 1998 es clave para comprender el motivo por el que se dispone de una ley federal de pesca. Colombo explica que “el desarrollo histórico de la pesca ha estado marcado por un funcionamiento cíclico que implicó fases expansivas, en las que se incrementaban las capturas, crecían las inversiones y la financiación estatal, para comenzar luego su contraparte, dominado por recaídas en crisis más o menos profundas”²¹.

Cuadro N° 1. Ciclos de la industria pesquera argentina, 1966 - 2000

Años	Ciclo
1966 - 1967	Expansión
1968 - 1969	Crisis
1970 - 1974	Expansión
1975	Crisis
1977 - 1979	Expansión
1980 - 1981	Crisis
1982 - 1987	Expansión
1988 - 1990	Crisis
1991 - 1997	Expansión
1998 - 2000	Crisis

Fuente: elaboración propia en base a Espoz Espoz (1985), Bertolotti et al (2001) y Pradas (2006)

Durante los noventas, persistían los factores que habían provocado la crisis de los ochentas, el aumento del esfuerzo pesquero condujo a un crecimiento sostenido de las capturas con un máximo de 1.371.077 toneladas en el año 1997. Las quiebras pasaron desapercibidas, asistiendo entre 1990 y 1997 a un ciclo de fuerte expansión, aumento colosal del esfuerzo pesquero lo que tuvo correlato en el incremento de la cantidad de capturas²².

²¹ Ibidem, p. 55.

²² Ibidem.

Cuadro N° 2. Evolución de las capturas totales en el Mar Argentino, 1989-2002, en toneladas⁸⁸

Año	Capturas Total
1989	475,0
1990	544,9
1991	630,0
1992	692,1
1993	919,5
1994	938,6
1995	1.136,9
1996	1.238,3
1997	1.341,1
1998	1.117,4
1999	1.017,4
2000	855,2
2001	878,1
2002	883,9

Fuente: SAGPyA – INDEP

Como se puede apreciar a mediados de los ochentas las capturas totales de pescado en el Mar Argentino habían llegado a un récord de 450 mil toneladas. Los noventas se inician superando las 500 mil toneladas, llegando a triplicar los volúmenes históricos hacia 1997. La explicación está en el salto entre 1992 a 1993. El problema comienza a partir de 1998 con una merma notable la que se mantiene a la baja hasta el año 2001.

Durante las últimas tres décadas del siglo XX se produce un traslado del protagonismo de la industria desde la ciudad de Mar del Plata a las ciudades del sur. Pensemos que durante la década del setenta el 90% de todas las actividades de pesca marítima de altura, media altura y costera tenían base en Mar del Plata lo que se invirtió a mediados de los noventas. Un informe de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía de la Nación indica que entre 1988 y 1993, las cuatro provincias marítimas patagónicas aumentaron sus exportaciones de productos pesqueros en 275%, mientras que en el mismo período el total de las exportaciones patagónicas se incrementaba en un 141% y las exportaciones pesqueras de la provincia de Buenos Aires lo hacían sólo en un 31,6%²³. Este fenómeno no es casual sino producto de una serie de

²³ En 1994, *Ámbito Financiero* señalaba que Mar del Plata, que llegó a desembarcar el 80% de las capturas nacionales a finales de la década del setenta, en 1986 redujo esa

medidas legislativas. En 1977 la Ley 21.608 de promoción industrial dio impulso a la pesca en la Patagonia. Ley 23018 de 1983 sobre reembolsos a las exportaciones realizadas por puertos patagónicos siguió la misma política. La vigencia de esta normativa se extendió hasta 1995, año en que fue prorrogada por ley 24490 hasta 1999, lo que agregó a la crisis mencionada sobre incremento de capturas, una segunda crisis, ahora para la ciudad que había albergado la industria nacional. Esto se vio apuntalado por la llegada de la flota de buques factoría que permitían que el procesamiento dejara de hacerse en tierra, lo que terminó de jaquear a la ciudad balnearia bonaerense.

A mediados de los ochentas -1986- los estudios del INIDEP indicaban que “la explotación del recurso merluza común se encuentra a niveles próximos al rendimiento máximo sostenible”, mientras que “existe un sobredimensionamiento de la flota pesquera habilitada para operar sobre la especie”²⁴. Por ello la SAGPyA dispuso a partir de este momento, que a todo buque que ingresara al caladero argentino se le podría extender una licencia pero con exclusión de acceso a la merluza. En marzo de 1990 los integrantes del Consejo Interprovincial Pesquero (delegados de Buenos Aires, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Tierra del Fuego), con el aval de gremios, Cámaras y legisladores nacionales alertaron que “los recursos pesqueros existentes en las 200 millas están sobre los límites de capturas permisibles”. A pesar de todas las advertencias que indicaban no era conveniente el ingreso de buques al caladero nacional, en 1992 se aprobó el decreto de charteo 1493/92. Se trataba del alquiler de permisos de pesca a buques de terceros países para la extracción de especies excedentarias. El segundo gran problema tiene origen en el año 1992, aunque finalmente en mayo de 1994 entró en vigor y es el “Acuerdo Sobre las Relaciones en Materia Pesquera entre la Comunidad Económica Europea y Argentina”. El acuerdo comprometió anualmente 250 mil toneladas por cinco

participación al 60% y en 1993 a tan solo el 34,1% (Ámbito Financiero, 23/05/1994). Para 1997 se mantenía en el 33%. Por el contrario, Puerto Madryn que venía de un 9% de participación en 1989 asciende en 1997 a un 25% (COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit., p. 59).

²⁴ OTERO, H. “El estado actual de recurso merluza común (*Merluccius hubbsi*) y pautas para su manejo pesquero”, Mar del Plata, Tercer Simposio Científico, 24 al 26 de noviembre, 1986.

años, más un 10% autorizado de sobrepesca. Entonces, a una política decidida en el sentido de incrementar el esfuerzo de pesca, hay que agregarle que por mecanismos “laterales” y “grietas” en la legislación sobre la actividad se continuó incrementando la pesca. Al decir de Muleiro “La depredación se facilitaba porque además de la inflación de permisos, es decir, la cantidad de barcos que pescaban, los controles sobre los cupos y las especies que podía pescar cada barco eran de una histórica y sospechosa ineficiencia”²⁵. Además el periodista habla de “un festival” de permisos de pesca de dudosa legalidad, que movieron cifras millonarias, incrementaron el esfuerzo de pesca y llevaron al colapso de la merluza. Para Godelman el proceso fue el de una gran transferencia de la capacidad de pesca de la CEE hacia la Argentina²⁶. Se produjo una pérdida de capital natural involucrado del orden de los 128 millones de dólares y un perjuicio para la flota nacional dado que, por la escasez del recurso, se necesitó de un esfuerzo de pesca mayor para obtener las capturas. Esto implicaba más combustible, más horas de navegación, mayores salarios, etc. Según los especialistas, el Acuerdo fue un traslado subvencionado de la crisis del caladero español a la Argentina y un “salvataje” de los capitalistas pesqueros españoles que buscó evitar una ola de quiebras ante la sobredimensionada flota²⁷.

Así llegamos al escenario que empuja la sanción de un ordenamiento nacional para la pesca. La explosión es producto de una pelea entre dos zonas del litoral argentino. En una visión “simplista” la flora pesquera se radica en Mar del Plata con la dupla pesca en mar, trabajo en tierra; por el otro, los congeladores factoría que hacen ambas cosas en el mar se radican en el sur patagónico²⁸. A mediados del año 1997 la Secretaría

²⁵ MULEIRO, Vicente. “Saqueo en Alta Mar”, Diario Clarín, 9 de abril, 2000.

²⁶ GODELMAN, Ernesto. “La Política de Subsidios Pesqueros de la Unión Europea, el Acuerdo en Materia de Pesca Marítima Entre la UE y la República Argentina, y sus Consecuencias en la Sustentabilidad de las Pesquerías del Atlántico Sudoeste, Particularmente en la de Merluza Argentina (*Merluccius hubbsi*)”, Mar del Plata, 1999, disponible en www.cedepesca.org.

²⁷ COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit., pp. 64/67).

²⁸ Hacia finales de la década del ‘90, en el puerto de Mar del Plata la relación entre fresqueros y congeladores era de 61,3% los primeros y 38,6% los segundos. En los

de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación anunciaba la parada biológica para disminuir la presión sobre el recurso merluza. La Cámara de Armadores (CAABPA) y la Cámara de Procesadores -ambas radicadas en Mar del Plata señalaron como los responsables del colapso a los buques procesadores congeladores y solicitaron que las vedas les fueran aplicadas a este tipo de flota por ser los que depredaron el caladero nacional. Para noviembre de 1997 las cámaras en conjunto requerían que se aseguren 300 mil toneladas de merluza para la flota fresquera debido a que la consideraban como el sistema productivo más eficiente en términos de sustentabilidad biológica y el que contrataba mayor cantidad mano de obra. También solicitaban reintegros a las exportaciones manufacturadas en tierra y distintas limitaciones a la operatoria de los congeladores²⁹. La flota fresquera lanzaba su posicionamiento respecto a un futuro donde se preveía la escasez de pescado y se iniciaba la puja inter-empresaria. Del otro lado del ring CAPECA, representante de los congeladores asentada en la Patagonia, aclaraba, tratando de contrarrestar los argumentos de los fresqueros marplatenses, que “no es uno y otro buque el que depreda” ni tampoco son culpables los barcos extranjeros, sino que el problema es la pesca irresponsable. Acusaba a los fresqueros bonaerenses, quienes si bien tenían una cantidad importante de trabajadores, los mantenían “en negro” o contratados en cooperativas. Y pugnaban por continuar pescando apelando a ser quienes poseían una flota con más tecnología y mayor eficiencia³⁰.

A fines de 1997 y principios de 1998 se presentaba en sociedad el Consejo de Empresas Pesqueras Argentinas (CEPA) en la ciudad de Mar del Plata, bajo la presidencia de Oscar Fortunato, una de las personas con más conocimiento del sector. La institución se planteaba como un organismo privado de carácter científico que buscaba conocer la situación real del caladero con integrantes que se auto-definían como los “hombres fuertes de la pesca” y representaban a empresas que se dedicaban a capturar, procesar y comercializar el producto (Moscuzza e Hijos S.A., Giorno S.A.

puertos de las provincias del sur la relación era de 14% fresqueros y 86% procesadores congeladores.

²⁹ Diario *La Capital* del 05/11/1997.

³⁰ Diario *La Capital* del 19/09/1998.

(Valastro), Luis Solimeno e Hijos S.A. y Santa Elena S. A). La fuente histórica de la nueva ley se puede buscar por este espacio.

Los antecedentes de la Ley Federal de Pesca se pueden encontrar en el final del gobierno radical de Raúl Alfonsín cuando se comienza a pensar en la necesidad de dictar un ordenamiento general para la actividad. El subsecretario de pesca presentó un proyecto de ley de pesca que, entre otros puntos, autorizaba la pesca con buques extranjeros mediante la firma de acuerdos internacionales. En 1988, el senador de la UCR Solari Yrigoyen presentaba otro proyecto que recogía la posibilidad de que buques extranjeros pescaran en caladeros nacionales. La Coordinadora de Gremios Marítimos, se oponía a la apertura del caladero a flotas extranjeras y presentaba el suyo considerando los temas de investigación, producción, extracción, relaciones laborales -extracción, producción y transporte-, apuntando a sumar valor agregado al pescado extraído del mar³¹.

A partir de este debate, se presenta una nueva iniciativa sumando a peronistas y radicales, en un proyecto del Senador Solari Yrigoyen (UCR) y Murgia (PJ) que permitía el acceso a la actividad a buques extranjeros mediante tratados con ventajas recíprocas. Se disponían restricciones a barcos factorías y se disponía la creación de la Secretaría de Pesca dependiente del Ministerio de Economía separándose de Agricultura Ganadería y dejando el rango de subsecretaría. Se sumó una interna entre sectores del recién llegado gobierno -los caferistas representados por Felipe Sola y el flamante Subsecretario de Pesca Luis Cesar Otero contra el gremialista Saravia y el veterinario Llerena que presentó un proyecto titulado “Bases para el crecimiento pesquero” en épocas de la campaña electoral de 1989³².

Las discusiones sobre el proyecto básicamente se centraban en torno a la apertura del mar argentino a la pesca de flotas extranjeras, el modo de ingreso y el tratamiento de la materia prima. Otro proyecto por esos días era el del Senador Gass que reducía la zona de pesca y modificaba el Código Aduanero proyecto que era apoyado por la Cancillería pero que recibió enérgicas oposiciones de los gremios SOMU y SOIP, de la Cámara de Armadores, la UCIP. Mientras tanto, la política desregulatoria

³¹ Diario *La Capital* del 02/10/1988.

³² Diario *La Capital* del 01/03/1989.

hizo que en junio de 1992 el Congreso –mediante Ley 24093 transfirió los puertos a los Estados Provinciales y/o a la actividad privada (mediante la creación de Consorcios Portuarios), salvo el Puerto de Buenos Aires que permanecería en la órbita del entonces municipio porteño.

Se llega así a 1997 con un estado de crisis gravísimo del caladero. Lo confirmaba un informe de la *Revista Redes* 93, que retomando cifras producidas por el INIDEP, informaba acerca de “un crecimiento notable de la captura con problemas sobre el stock (de la merluza), caída de la biomasa total, reducción de las tallas y con alta incidencia en la captura de especies juveniles”. Desde la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, María Julia Alsogaray dio a conocer un documento denunciando que “se está pescando en exceso”. Y mencionaba que “la política netamente extractiva se aleja de manera significativa del criterio de uso sustentable de los recursos”, mientras que “Esta situación se ve agravada por la falta de un marco jurídico adecuado, lo cual conlleva un riesgo evidente para la integridad de los ecosistemas marinos a corto plazo”³³⁻³⁴.

El Secretario de Agricultura Ganadería y Pesca Felipe Solá expresaba la necesidad de sancionar de inmediato una ley para regular la actividad pesquera. Entre otras razones, argumentaba que la ZEE “está prácticamente con una gran mayoría de peces que han dejado de ser excedentarios”, lo que exige “rever todo el modelo de permisos de pesca, y para eso es necesario una ley, porque genera un respaldo jurídico que evita la problemática de tomar medidas desde el gobierno federal, que terminan siendo objetadas”³⁵.

En septiembre de 1996 tenían estado parlamentario 16 proyectos de Ley Nacional de Pesca. El proyecto del Senador Ludueña, (acompañado por Mac Karthy, Melgarejo y Moreau) obtuvo media sanción en el Senado. Preveía “corredores marítimos” que permitían el acceso a puertos nacionales a flotas extranjeras. Recibió la oposición de la CGT local, la Cámara de Armadores (con Antonio Solimeno a la cabeza). La respuesta de Felipe Solá no se hizo esperar quien manifestó que “hay dos proyectos de ley, uno originado en el Senado, que tiene media sanción, y otro

³³ Diario *La Capital* del 02/04/1997.

³⁴ COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit., p. 146.

³⁵ Diario *La Capital*, 12/01/1997.

consensuado en Diputados, de José Luis Castillo, y el pensamiento oficial está mucho más cerca del modelo que propone este último”³⁶. También dijo que la ley fundamentalmente debía contemplar tres aspectos: la conservación de los recursos, la generación de empleo nacional y el valor agregado a los productos capturados. Finalmente se consensuó el rechazo a la Ley de Pesca presentada por el senador Ludueña y el apoyo generalizado al proyecto desplegado por el diputado José Luis Castillo³⁷. En noviembre la ley se encontraba en el Congreso de la Nación pronta a ser tratada. Diferentes actores de la pesca marplatense se nuclearon en oposición a un artículo de la ley, el N° 27, que era el que disponía el modo de apropiación de los recursos pesqueros. La normativa postulaba el sistema de Cuotas Individuales de Captura Transferibles que se asignarían a cada barco o empresa en función de cinco parámetros: los antecedentes de captura (el promedio de capturas realizadas en los últimos 8 años hasta diciembre de 1996), la mano de obra empleada, la producción, las inversiones realizadas y las infracciones recibidas.

Rememora Colombo que “el 20 de noviembre de 1997 y, ante un Congreso cercado por temor a la movilización de los pescadores marplatenses, se aprobó la ley, aunque con la modificación del artículo 27. En este sentido, se introdujeron puntos más afines a las pretensiones de los fresqueros para la asignación de cupos de pesca, como el procesado en tierra, el empleo de mano de obra argentina y se prohibió la transferencia de cuotas de los fresqueros hacia los congeladores. Además, el CFP se reservó un cupo de pesca para destinarlo a una situación de crisis social como la que entonces vivía la pesca marplatense³⁸.

Las cuotas de captura surgen (TACS en Europa) como modalidad que se adopta en casi todo el mundo a efectos de proteger los recursos marinos de la depredación que la actividad pesquera sin ningún límite produce. Estas medidas de protección cuantitativas son el nuevo sistema de administración de la actividad el que ha desplazado al mencionado sistema olímpico.

³⁶ Diario *La Capital*, 12/01/1997.

³⁷ Diario *La Capital*, 07/05/1997.

³⁸ COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], cit., pp. 152/3).

III. La Ley 24922 Federal de Pesca

El 12 de enero de 1998 se publica la Ley 24922 Federal de Pesca (LFP en adelante). Con ella, el Estado pretende jugar un rol más activo, fortaleciendo su intervención sobre la actividad de los privados, con más facultades para limitar la explotación del recurso, con foco en la *utilización racional* que es la sostenibilidad aplicada a este tema.

Para ello la base serán tres cuestiones:

1. La consolidación de un *régimen jurídico* del recurso desde tres elementos:
 - patrimonialización del recurso en favor del Estado reglando a los recursos vivos marinos como bienes de dominio público, y la consiguiente prohibición de explotación por particulares;
 - permisión excepcional mediante actos precarios de la Administración, con condicionamientos, sujetos a los resultados de la explotación anterior mediante un instrumento central que es el tercer elemento,
 - limitación de las capturas (administración por capturas máximas permisibles) condicionando el ejercicio de la actividad permitida al estado biológico del recurso natural explotable;
 - sistema de administración por cuotificación, donde el particular se encuentra frente al Estado con una doble limitación: por un lado necesita permiso para el ingreso al caladero y por el otro, en los casos de especies cuotificadas, el sistema de administración obliga a sumar al permiso una cuota individual transferibles de captura, que representa el máximo de toneladas que durante ese período de tiempo dicho barco puede capturar de esa especie, todo en base al parámetro general de captura máxima permisible que acabamos de mencionar.

2. Desembarco de un sistema de concertación federal para unificar el manejo de la actividad en todo el espacio marino de jurisdicción argentina, donde se crea un **órgano intrafederal** con integración de la Nación y las provincias con litoral marino: el Consejo Federal Pesquero el que será el responsable de adoptar las decisiones sobre todos los sectores alcanzados por la LFP.

3. Sistema de *información científica*, con control y monitoreo permanente, para que las limitaciones a los derechos de explotación del recurso natural posean la necesaria razonabilidad técnica.
4. *Sistema financiero* para hacer frente a estas actividades, todo ello desde la creación de un fondo con aportes del sector.

III.1. Naturaleza jurídica de los permisos de pesca

Los recursos vivos marinos en Argentina son de dominio público, porque así ha sido reglado por la Ley 17500. La noción de dominio público a la que nos referimos no se debe buscar en el marco de las propiedades del Estado, porque estamos ante una noción funcional de la figura.

Sostiene Luciano Parejo Alfonso que “la clave del dominio público no reside, pues, en la cosa en sentido jurídico-civil que constituye el soporte físico, sino en la función que satisface una determinada necesidad colectiva. De ahí que el dominio público no sea otra cosa, en definitiva, que la potestad-función administrativa o, como tiene dicho el profesor Villar Palasí, un título o potestad, concretamente un título causal de intervención en la vida social. Esto significa, consecuentemente que el dominio público no es algo estático, como sugiere la imagen tradicional del dominio público natural. Tampoco es algo sustancial o material, no es un conjunto de cosas en sentido jurídico civil, sino que su consistencia viene dada con relación a los cometidos que cumple el poder público y que expresan necesidades sociales. Son estos cometidos los que tienen que cumplirse utilizando como soporte determinados bienes”³⁹.

Desde esta *noción funcional* del dominio público, la Corte empieza a construir una redefinición de la actuación del Estado en la utilización *racional* de los *recursos naturales*. Esta será la base que permitirá una gestión adecuada de la administración, sin depender de indemnizaciones a los particulares por las limitaciones que produzca con sus avances sobre los derechos de adquisición del recurso.

³⁹ PAREJO ALFONSO, Luciano. “Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general”, en *Revista de Administración Pública*, Ns. 100-102. Enero-diciembre 1983, p. 39.

Como vemos, la figura jurídica utilizada es esencial para que el Estado pueda diseñar el mejor modo en cuanto a la *utilización* del *recurso* sin necesidad de indemnización a particulares por la revocación del acto de autorización. De lo contrario, no habría política pesquera posible. Esto es así aquí y en todo el globo.

Esta interpretación hace pie en la tesis funcional del *dominio público*⁴⁰ que deja de lado el régimen patrimonial y la visión sobre la cosa, para pasar al análisis del modo en que relaciona el Estado con la misma. Desde hace algunos años la figura ha pasado a formar parte del elenco de instrumentos de gestión del derecho ambiental⁴¹. Un replanteo de la figura permitirá pensar en bienes que, siendo integrativos del dominio público del Estado, no necesariamente deben poseer todos los elementos constitutivos de la figura tal como era considerada por la doctrina francesa de los siglos XVIII y XIX.

La Corte Suprema ha analizado el alcance de los permisos de pesca en autos “Barillari” y ha dicho: “el otorgamiento de ese permiso importa una concesión estatal (artículo 27, ley 24922) que ha sido consecuencia de una valoración por parte de la autoridad nacional, del proyecto pesquero presentado a su consideración, el cual constituye la causa, en los términos del artículo 7 de la ley 19549, del acto administrativo en cuya virtud se emitió el permiso de pesca; y si bien sus consideraciones se vinculan con el tipo de buque de que se trata y la actividad que se realiza en su interior, con el puerto base -en el que se descargará el mayor porcentaje de sus capturas-, con la cuota de captura y sus zonas; ninguna de sus previsiones determina -como no podía ser de otra manera- la carga legal de procesar el pescado en determinado territorio como condición para ejercer la actividad que realiza”⁴².

Dos elementos de la tesis de la Corte: a) los peces son bienes que pertenecen al dominio público; b) los títulos que se otorgan a los particulares en cualquier caso, son autorizaciones sujetas a limitaciones, restricciones

⁴⁰ Como símbolo, podemos citar el trabajo de PAREJO ALFONSO, Luciano. “Dominio público: Un ensayo de reconstrucción de su teoría general”, cit.

⁴¹ FALBO, Anibal J. “El régimen ambiental del dominio público”, en *RD Amb* 76, p. 42.

⁴² A. 2043. XLI. ORI, “Antonio Barillari S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad (Procesamiento de pescado y marisco en Establecimientos en la Provincia de Buenos Aires) resolución del 18/09/2012, Fallos: 335:1739.

que no dan derecho adquirido, ni reconocerán preexistencia (ni ancestral ni cultural) ni derecho a una indemnización individual para los supuestos de actividad limitativa por el Estado la que se justifica por el cambio de las condiciones en que dicha autorización se diera.

Cabe preguntarse ¿qué significa que los peces son bienes del dominio público? En esto, la doctrina española es la que más ha analizado el tema, debido -sobre todo- a que la atribución de varios de sus recursos naturales como bienes integrativos del dominio público surge de una norma constitucional (132 CE) como ya hemos analizado en el comienzo del presente. Por este motivo los españoles han debido profundizar la relectura de esta integración a efectos de facilitar el manejo de estos recursos naturales, algo que con la noción clásica de dominio público resultaba más complejo. Por este motivo, para ellos esa calificación *demanial* se hace más con un sentido *preventivo*, el que implica permitir al Estado el control de las actividades de explotación de los recursos, descubiertos o por descubrir, situados en esas zonas marítimas.

Para José Ignacio Morillo y Velarde Pérez la utilización de este instituto se hace pretendiendo articular un conjunto de instrumentos a través de los cuales se garantiza el *uso racional y equilibrado* de unos recursos naturales en aras de la función de protección del medio ambiente que le asigna la Constitución (art. 45.2 CE)⁴³. Pues bien, esto mismo lo debemos transportar a nuestro país, donde el dominio público del Estado se hace a efectos de construir un título de actuación estatal respecto a los bienes que quedarán incluidos en dicha categoría. Se facilitará así la intervención de “las autoridades” a efectos de “proveer a la (...) utilización de los recursos naturales” (conforme segundo párrafo del artículo 41 CN). Como vemos, aquella inclusión histórica dentro del patrimonio del Estado de los recursos vivos del mar mediante decreto de facto 17500 obedece a una noción *conservacionista*, que implicará darle un sentido de futuridad a la actividad. No se pretende tomar estos bienes para el patrimonio del Estado, pues luego el Estado no dispondrá de los mismos conforme a los cánones comunes del derecho privado, ni tampoco se pretende cubrir con

⁴³ MORILLO, José Ignacio - PÉREZ, Velarde. “Las transformaciones del derecho público de bienes: del dominio público a las cosas públicas”, en *Dominio público, naturaleza y régimen de los bienes públicos*, De Reina Tartièrre, Gabriel (coordinador), Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2009, pp. 126 y 127.

los recursos vivos del mar (cosa fungible) fines de utilidad pública, ni las demás condiciones que deberían abonarse para ingresar en la noción clásica de dominio público. Lo que se busca es permitir al Estado monopolizar los títulos por los cuales se permite tomar recursos naturales vivos del mar argentino, los que además año tras año pueden luego ser modificados, limitados y circunscriptos en su ejecución por nuevos requisitos y condiciones.

La afectación une así dos aspectos:

- I) *aspecto negativo*: exclusión de la propiedad privada y,
- II) *aspecto positivo*: habilitación de títulos jurídicos de actuación para la Administración a través de los cuales se ejercen funciones de conservación y regulación.

Una segunda pregunta derivada de estos temas es: ¿por qué es tan importante estudiar este aspecto en relación a la pesca? La respuesta es muy sencilla: si la inclusión de los recursos vivos del mar dentro del dominio público siguiera la tesis más clásica, imbuida de un sentido patrimonialista, los títulos demaniales, por los cuales el Estado podría intervenir sobre su aprovechamiento, serían mucho más rígidos y, por lo tanto, generarían facultades limitadas en cuanto al manejo. En cambio, si la inclusión dentro del dominio público tiene otro correlato, comprensivo de una noción más moderna y funcional, la Administración sin perder esta calificación del bien jurídico como de dominio público, poseerá mejores títulos de actuación, para facilitar así el manejo del recurso.

Desde esta *noción funcional* del dominio público, la Corte empieza a construir una redefinición de la actuación del Estado en la utilización *racional* de los *recursos naturales*. Esta será la base que permitirá una gestión adecuada de la administración, sin depender de indemnizaciones a los particulares por las limitaciones que produzca con sus avances sobre los derechos de adquisición del recurso.

Para nosotros la confusión por la que se niega este requisito para los recursos vivos radica en pensar que el objeto de regulación se posa sobre un bien particular (pez) y no sobre una *generalidad* (sobre un recurso natural). Esta última categoría incluye no sólo los peces de valor comercial, sino todos los recursos vivos que pueblan el mar argentino. Estamos hablando de aves, plancton, fitoplancton, mamíferos marinos, pinnípedos

y, por supuesto, también de peces con valor comercial. El derecho ambiental obliga a pensar en nuestras categorías, o mejor dicho a repensar las categorías clásicas, sobre todo las que se refieren a recursos naturales agotables, porque en estos casos, el hombre regulará su utilización para evitar su extinción. En consecuencia, no podemos pensar -cuando vemos el objeto de regulación- en categorías clásicas -peces del Código Civil- porque hoy el dominio público referido por el decreto de facto 17500 tiene por objeto incluir dentro de la riqueza nacional un recurso natural para monopolizar por el Estado su utilización y evitar su agotamiento. Esta es la traducción del instituto clásico del dominio público a derecho ambiental. No estamos ante cosas fungibles o consumibles en el sentido clásico, sino ante sistemas ambientales (flora y fauna marina) que serán declarados de dominio público para que el Estado mantenga el monopolio respecto a su utilización.

Es de nuestra opinión que este tipo de bienes jurídicos (los recursos vivos del mar) siendo *recursos naturales renovables* no pueden considerarse como cosas de dominio privado del Estado. Estamos ante bienes que componen la riqueza nacional, y que son por lo tanto de dominio público. En apoyo de nuestra posición citamos a dos autores de enorme importancia.

Los españoles lo entienden claramente respecto a su artículo 132.1 cuando dicen: “que se extiende el manto demanial sobre un espacio marino y unos recursos naturales sobre los que el Estado español ejerce de acuerdo con el Derecho internacional, una relación de soberanía, equiparando por ello la calificación de dominio público a una relación jurisdiccional, lo que descubre su verdadera funcionalidad”⁴⁴.

Cuando nuestro país mediante las legislaciones que hemos citado califica estos recursos como bienes de propiedad del Estado Nacional, lo que ha hecho es *reservar* a la Administración el control de su explotación, prohibiéndola sin la previa obtención del título administrativo correspondiente y asegurando la explotación racional de los recursos conforme a lo previsto en el artículo 41 de la Constitución. Esto se desprende del decreto 17500 cuando dispone que el Estado Nacional “podrá conceder su explotación conforme a la presente ley y su reglamentación”. El Estado

⁴⁴ MENÉNDEZ REXACH, A. “La configuración del dominio público marítimo terrestre”, en *Revista de Estudios Territoriales*, núm. 34, septiembre-diciembre de 1990.

Argentino posee el dominio público sobre este recurso natural a efectos de poder monopolizar el manejo del mismo y su explotación la que se darán en el marco de la legislación que regula la actividad.

En cuanto al tercer requisito -el *teleológico*- el mismo se vincula con el fin al que se tiende a satisfacer con la utilización del bien de dominio público, el cual debe ser siempre de interés general. Los recursos vivos del mar argentino resultan ser, junto a su subsuelo, una riqueza nacional, que el Estado debe administrar para evitar su agotamiento. El agotamiento de estos recursos naturales implicará la pérdida de biodiversidad y de las condiciones que permiten vivir al hombre. Por este motivo el derecho ambiental posee un *fin público en la preservación de los bienes colectivos que forman el ambiente*. Entre estos se encuentran los recursos vivos del mar. Estos pueden ser tomados por quienes realizan la actividad pesquera pero el Estado debe evitar que esa toma pueda incidir en la viabilidad de la especie. En este aspecto radica el fin público: la conservación del recurso que hace a la riqueza nacional y a la protección del ambiente donde el hombre vive.

Finalmente el *requisito normativo* se verifica porque es el decreto 17500 -y antes la ley 9475 del 29/07/1914y las normas concordantes- han venido incluyendo estos recursos naturales en el dominio del Estado.

Son todos estos motivos los que nos convencen de que los recursos vivos del mar han quedado incluidos en el dominio público del Estado. Este mecanismo es utilizado a efectos de *reservar* a la Administración el control de su explotación, prohibiéndola sin la previa autorización administrativa correspondiente, la que además resulta precaria pues el Estado puede prohibir la explotación o limitarla si median razones de interés público comprometidas. El fin perseguido es la explotación racional para evitar su agotamiento y el del ambiente en general.

Ramón Martín Mateo que dice en su Tratado: “No hay ciertamente un derecho natural a la pesca, como tampoco lo hay a la caza, y aun en el supuesto de que existiera una abundancia irrestricta de recursos para el ejercicio de estas actividades, será necesaria la intervención del Estado para ordenarlos o si se quiere para la efectividad de una supuesta libertad genérica de pescar como vía apropiatoria de bienes comunes. No comparto el criterio antiguo del Consejo de Estado (Dictamen del 14.1.1980) sobre la necesidad de una norma de rango de Ley para organizar en concreto la actividad pesquera, ni tampoco la tesis de la doctrina española, que con-

cibe al hombre titular nato de infinitas potestades sólo recortables por el legislador que limita así el libre desarrollo de su personalidad (Santamaría Pastor J., 1980). Otra cosa será que se trate de derechos fundamentales asignados por la Constitución. Pero en nuestro caso lo que está en juego es el respeto del orden ambiental que tiene, por cierto, respaldo constitucional también en muchos países incluido España, donde se conmina a los poderes públicos (art. 45 CE) a que velen por la gestión racional de los recursos naturales”⁴⁵.

Conforme las diferentes regulaciones vigentes y, especialmente la LFP los recursos pesqueros ubicados en la zona correspondientes a la soberanía argentina, sólo pueden explotarse por embarcaciones de pabellón nacional, que cuenten con el *permiso de pesca* necesario. Veremos a continuación que además del permiso se necesitará también cuota de captura asignada al buque en caso de una especie cuotificada. Dispone el artículo 23 de la LFP: “Para el ejercicio de la actividad pesquera, deberá contarse con la *habilitación* otorgada por la Autoridad de Aplicación según lo estipulado en los artículos 7 y 9 de la presente ley, mediante alguno de los actos administrativos enumerados a continuación: *a) Permiso de pesca*: que habilita para el ejercicio de la pesca comercial a buques de bandera nacional, para extraer recursos vivos marinos en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina; *b) Permiso de pesca de gran altura*: que habilita a buques de pabellón nacional para el ejercicio de la pesca comercial, sobre el talud continental, fuera de la Zona Económica Exclusiva, alta mar o con licencia en aguas de terceros países; *c) Permiso temporario de pesca*: serán otorgados a buques arrendados a casco desnudo en las condiciones y plazos establecidos en la presente ley. El mismo tratamiento se aplicará para los buques de pabellón extranjero que operen en las condiciones de excepción establecidas por esta ley; *d) autorización de pesca*: que habilita para la captura de recursos vivos marinos en cantidad limitada, para fines de investigación científica o técnica.

Agrega el artículo 24: “La explotación de los recursos vivos marinos en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina, sólo podrá ser realizada por personas físicas domiciliadas en el país, o jurídicas de derecho privado que estén constituidas y funcionen de acuerdo con las leyes na-

⁴⁵ MARTÍN MATEO, Ramón - DÍEZ SÁNCHEZ, José (col). *Tratado de derecho ambiental: Recursos naturales*, Volumen 3 y 4, Editorial Trivium, Madrid, 1997.

cionales. Los buques empleados en la actividad pesquera deberán estar inscriptos en la matrícula nacional y enarbolar el pabellón nacional”.

Es decir que el primer requisito para ingresar al caladero y poder realizar la pesca comercial es contar con una habilitación de las cuatro que enumera el artículo 23 LFP citado. Se necesitará que el buque esté inscripto en la matrícula nacional y tenga pabellón nacional. Para las embarcaciones de pabellón extranjero existe un régimen excepcional.

Agregamos que si la especie posee un estado de conservación complejo, se deberá contar con una *cuota de captura asignada*, es decir un *requisito complementario* pero *necesario*, que implicará un *límite cuantitativo* respecto a la cantidad de recurso pesquero que el barco podrá pescar. Dice al respecto el artículo 28 LFP: “Los permisos de pesca son habilitaciones otorgadas a los buques solamente para acceder al caladero, siendo necesario para ejercer la pesca contar con una cuota de captura asignada o una autorización de captura en el caso de que la especie no esté cuotificada”.

Así, la ley federal de pesca argentina, siguiendo el sistema que históricamente poseía nuestro país en las últimas décadas del siglo XX, adopta un régimen de pesca basado en la prohibición general de la toma de recursos del caladero y la autorización mediante actos administrativos a los particulares para la toma del recurso natural, agregando una condición nueva: *la cuota individual derivada de la captura máxima permisible*. En el caso de las autorizaciones para aprovechamiento de los recursos vivos del mar en nuestro régimen, la ley de pesca insta una modalidad de *autorización operativa*, pues si bien ella se da en un tiempo y estadio inicial, luego depende, el mantenimiento de esa autorización, de determinadas condiciones del recurso, ya sea por la cuota individual de captura, como del permiso mismo, el que puede revocarse en caso de que se den determinadas condiciones, por la Administración. Como vemos, esta figura jurídica es la que permitiendo este tipo de prerrogativas a favor de la Administración, facilitará la programación de acciones y medidas en favor de los intereses de nuestro país y la sostenibilidad del recurso, a través de una *política nacional de pesca*, elaborada y ejecutada de manera eficaz, sujeta a una modificación constante, con metas interinas, y graduales, de cumplimiento imperativo.

Siguiendo la doctrina española donde la autorización es una categoría unitaria, sin distinguirla del permiso, pero sí clasificándola⁴⁶, aplicándola al régimen de pesca, estamos ante un *sistema de autorizaciones operativas y de funcionamiento*. Son autorizaciones *operativas* y no *simples* porque el permiso de pesca, a partir de ser otorgado, por sí solo no permite el ejercicio de la actividad, sino que queda sujeto a una serie de condiciones más, para poder permitirla.

La Cámara Federal en lo Contencioso administrativo concluyó que el régimen de las *autorizaciones* se trata de una técnica mediante la cual se instrumenta la regulación global de una actividad, creándose una relación especial de sujeción. Esta regulación unilateral comprende tanto el momento inicial de la autorización (otorgamiento), como todo el desarrollo posterior de la actividad. Y en este sentido, se trata de *verdaderos actos condición*, es decir, que introducen al particular en una situación reglamentaria en la cual sus derechos y obligaciones surgen de cara a las normas en cada momento vigentes⁴⁷.

Dentro de este sistema quedan integradas las autorizaciones para ejercitar la actividad de pesca en nuestro régimen. Para la LFP “(l)a pesca y el procesamiento de los recursos vivos marinos constituyen una actividad industrial”. Su regulación se dará con sujeción al Régimen Federal de Pesca Marítima que se establece dicha ley. Básicamente el papel de la Administración no se reduce sólo a la mera emisión del acto condición para relevar de la prohibición inicial. Es que, durante todo el largo período de vida de la autorización, el Estado se informa acerca de las condiciones en que el *título precario* se ejerce y, en caso de que con ese ejercicio se hayan incumplido las condiciones del otorgamiento o, en caso de que los estudios científicos alerten sobre consecuencias negativas para el recurso natural en caso de permitirse la continuidad de la actividad tal como se viene dando, la Administración puede limitar en incluso anular.

Para ello la LFP crea un requisito adicional al permiso: la cuota de captura, régimen para las especies en retroceso biológico. Con ellas el

⁴⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 1ra. edición argentina, Editorial Thomson, Civitas, y La ley, Buenos Aires, 2006.

⁴⁷ CN Fed. Contencioso administrativo, en pleno, 1/10/85, “Multicambio S.A. c. B.C.R.A.” (La Ley, 1985-E, 263).

Estado tendrá un cuidado particular y exigirá además del permiso para pescar, una habilitación extra, que se desprende del lado de la Administración del número general de capturas que el recurso admite en toda la jurisdicción nacional, conforme los informes científicos.

El otorgamiento del permiso de pesca y su sostenimiento así como la captura máxima para especies en retroceso son facultades que competen exclusivamente a la Autoridad, que cuenta con los medios técnicos idóneos para determinar su procedencia y persistencia. Para dar base justificada en la *razonabilidad científica* de las *revocaciones* o *limitaciones* de los derechos de los particulares (conf. art. 28 y 41 CN), la ley trae un instrumento central: los informes del INIDEP. Estos serán claves para justificar la *razonable limitación de los derechos de los particulares a acceder al caladero*. Desde el punto de vista del derecho administrativo las limitaciones que se den a esos actos permisivos precarios no pueden sino responder a la estructuración de políticas sectoriales claras que delimiten normativamente las finalidades que debe perseguir la acción administrativa en materia pesquera. Dichas políticas deben estar dirigidas, principalmente, a determinar el grado de explotación que es biológicamente sostenible a largo plazo, ya que si bien no cabe duda que existen importantes intereses económicos que deben ser contemplados, y aún cuestiones de política de empleo, no es posible desconocer el mandato contenido en el art. 41 de la CN en cuanto a que las actividades productivas deben satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las de las generaciones futuras. Este criterio se afirma, como veremos más adelante con la LGA.

Del artículo 23 LFP surgen los requisitos a los que hemos hecho referencia previamente. En todos estos actos intervienen ambas autoridades creadas por la LFP (Autoridad de Aplicación Federal y Consejo Federal de Pesca). Por ejemplo, para la emisión de los permisos de pesca se necesita el concurso de ambas autoridades, es decir, la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas que los otorga, pero previa autorización del Consejo Federal Pesquero (7 inc. d).

Para quien quiera profundizar los aspectos de conservación que trae la ley 24922 ella posee un Capítulo VII dedicado a la “Conservación, Protección y Administración de los Recursos Vivos Marinos”, donde se sujeta la actividad pesquera a otros requisitos más que el simple permiso. Concretamente dice este título que “La pesca en todos los espacios marí-

timos bajo jurisdicción argentina, estará sujeta a las restricciones que establezca el Consejo Federal Pesquero con fundamento en la conservación de los recursos, con el objeto de evitar excesos de explotación y prevenir efectos dañinos sobre el entorno y la unidad del sistema ecológico” (artículo 17). De estas restricciones dos son muy importantes:

- *Captura máxima permisible y cuotas individuales de captura*: la primera restricción será la captura máxima permisible (CMP, en adelante). Dice al respecto el artículo 18 que “El Consejo Federal Pesquero establecerá anualmente la Captura Máxima Permisible por especie, conforme a lo estipulado en el artículo 9 inciso c)”. De ella surgirán las cuotas individuales por buque y especie.
- *Medidas técnicas, zonas, épocas de veda, artes de pesca*: Según lo prescripto en el artículo 7, inciso e) de esta ley, la Autoridad de Aplicación podrá establecer zonas o épocas de veda. La información pertinente a la imposición de tales restricciones, así como su levantamiento, será objeto de amplia difusión y con la debida antelación, comunicadas a los permisionarios pesqueros y las autoridades competentes de patrullaje y control. Asimismo podrá establecer reservas y delimitación de áreas de pesca imponiendo a los permisionarios la obligación de suministrar bajo declaración jurada, información estadística de las capturas obtenidas, esfuerzo de pesca y posición de sus buques. Lo mismo respecto a la imposición de medidas técnicas de protección.

Estamos ante una autorización inicial pero sujeta luego a condicionamientos que podrá establecer la autoridad de aplicación.

III.2. La ley federal de pesca y los derechos de las provincias costeras

El otro aspecto para destacar de la LFP es el relacionado con la forma federal de estado y los derechos de las provincias costeras respecto a sus recursos naturales por un lado (conf. art. 124 CN) y el derecho de la Nación – la ley divide áreas de dominio y jurisdicción de uno y otro orden. Así, la LFP se aplicará entonces: a) directamente y de modo exclusivo para el espacio nacional (5.a LFP) y; b) desde el sistema de *concertación*

y *coordinación participada* que trae la LFP para el espacio de 12 millas o de las aguas interiores, de dominio provincial (5.b LFP).

Artículo	Espacio	Dominio	Jurisdicción
3 LFP	Aguas interiores y aguas marítimas hasta las 12 millas	Exclusivo de las provincias con litoral marítimo	Administración y coordinación de la protección en el marco de la LFP (Consejo)
4 LFP	Aguas de la Zona Económica Exclusiva argentina y en la plataforma continental argentina a partir de las doce (12) millas	Exclusivo de la Nación	Exclusiva de la Nación, ejercitada desde la LFP y las resoluciones del Consejo y la Autoridad de Aplicación.

Las provincias costeras poseen el dominio sobre los recursos ubicados dentro de las primeras doce millas y las aguas interiores, y ejercitan la jurisdicción sobre ellos de modo supletorio, supeditado a las medidas nacionales dictadas dentro de la estructura pergeñada por la LFP, para unificar criterios de manejo del recurso natural, las que son prevalentes sobre las medidas propias de las provincias. La clave del sistema es que esas medidas se dan por un órgano, el Consejo Federal Pesquero, al que las provincias costeras llevan cada una un representante, en plena aplicación del principio de participación federal mediante el cual los estamos miembros de una federación participan de la concreción de las políticas del orden central sobre todo cuando ellas los pueden afectar en sus intereses.

III. 3. Los contenidos ambientales de la Ley 24922 Federal de Pesca

La pesca, como cualquier actividad que se desarrolla sobre un recurso natural -en este caso los peces que pueblan las aguas de jurisdicción argentina, así como las especies migratorias- ha sufrido desde la adopción por el constituyente en 1994 de la cláusula ambiental, un cambio en su regulación. Es que el régimen jurídico de los recursos naturales ha mudado de ropa, ingresando en el ámbito del desarrollo sostenible, el que con su

vis expansiva integra en una sola disciplina todas las definiciones, políticas o planes que puedan guardar efectos sobre el bien jurídico ambiental. Era común en los ordenamientos clásicos relacionados con los recursos naturales, verificar títulos destinados a la conservación, que ponían énfasis en los límites a la explotación. Estos sectores se alineaban con el clásico poder de policía de los derechos individuales por razones de seguridad y orden público (art. 28 CN). Esto demanda una nueva lógica, quedando inmerso en el contexto del derecho ambiental. Es que uno de los principales temas para esta disciplina es la manera en que el hombre utiliza los recursos naturales, pues éstos resultan ser uno de los componentes básicos del ambiente y el tipo de aprovechamiento que hagamos redundará en su conservación o no, más si pensamos que en la actualidad se encuentra en crisis la noción de renovables de los mismos. Los actuales estudios alertan que si se extrema la presión sobre los recursos naturales, ello importará quizá la pérdida de algún elemento y también la de los que a él se relacionen, dentro de las poblaciones o ecosistemas en que tengan influencia. Así la conservación de los recursos naturales se deberá considerar desde un contexto ambiental.

Desde la Constitución nacional se desprende una lógica que interrelaciona las normas que regulan la *utilización de los recursos naturales* con las de *protección del ambiente* y que considera a aquellos como bienes ambientales propugnando su *uso sostenible y racional*. Son ellas las que definen el nuevo rol que debería pretenderse de la ley federal de pesca si se la observa desde la ley general del ambiente. Esto nos lleva de la mano a un aspecto preponderante en estudio: la cuestión de relacionar las leyes apuntadas responde a una necesidad de armonizar dos contenidos que la propia Constitución nacional verifica en plena simbiosis. No llevar adelante esta tarea hermenéutica implicaría dejar de lado el mandato del constituyente que pretende esta integración normativa. La simbiosis entre desarrollo sostenible y utilización racional de los recursos naturales se puede verificar en la clásica Declaración de Estocolmo de 1972 donde se proclamaba “los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación y ordenación, según convenga” (principio 2). Agrega la Declaración que “el hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat,

que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres” (principio 4).

Desde la reforma de 1994 con la incorporación del artículo 41 CN se desprende claramente la necesidad de que el *uso* que las autoridades permitan de los *recursos naturales* deberá ser *racional*, lo que implica la previa evaluación de las actividades para saber las consecuencias que puedan acarrear un perjuicio de los mismos o al patrimonio natural. La *racionalidad* se desprenderá justamente de la *sostenibilidad* que en el primer párrafo ya se describiera por el constituyente. Se suma a este elemento que uno de los deberes de las autoridades será la *preservación de la diversidad biológica y el patrimonio natural*.

El sistema ambiental argentino se estructura desde la Ley 25675 General del Ambiente, que es ley marco pues integra en su seno los aspectos nucleares, centrales de la disciplina, en plan de desarrollo de la cláusula constitucional (art. 41 CN) para el ámbito legislativo. Le siguen en igual jerarquía pero con contenido más acotado, las leyes sectoriales o especiales. Frente a la potencial dispersión, la LGA oficia como centro de regulación y síntesis de la materia. Esto provoca un efecto indirecto sobre la LFP que es anterior a la LGA. La regla hermenéutica dispone que *ley general no deroga las leyes especiales anteriores, salvo abrogación expresa o manifiesta incompatibilidad*. El art. 3 LGA regula una solución inversa cuando dispone: “La presente ley (LGA) regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta”. En esto la LGA viene a marcar una diferencia respecto a otras normas, pues ella ni dispone la expresa derogación de leyes especiales anteriores, ni las excepciona totalmente, sino que establece la *prioridad de los contenidos de la LGA* respecto a los de la “*legislación específica sobre la materia*”, los que sólo sobrevivirán en la medida que “no se opongan a los principios y disposiciones contenidas en la ley marco”.

La imposición del artículo 3 LGA, sin ser una derogación de todas las normas especiales anteriores, lo es respecto a las que sean contrarias a sus mandatos. No las deroga, sino que las hace sobrevivir en la medida

que no contraríen los contenidos que la LGA trae. Esto no significa que se eleve de jerarquía a la ley 25.675 pues nuestro país no posee base constitucional para realizar este tipo de operaciones en el sistema de fuentes. En realidad el único legitimado para crear nuevas gradientes o modificar la pirámide de fuentes de nuestro sistema de normas es el constituyente que -reforma mediante- podría introducir novedades -como lo hizo en 1994- aunque ninguna referida a las normas ambientales.

En consecuencia las leyes ambientales anteriores se mantienen vigentes, pero de un modo diferente al que tenían antes de la publicación de la LGA. Ella oficiará como “centro de operaciones” conformando una forma radial para el sistema de legalidad ambiental, obligando a una relectura de las normas sectoriales dictadas en tiempos anteriores, las que se nutrirán de los contenidos de la ley marco, bajo apercibimiento de perder su vigencia o ser declaradas nulas. La LFP, como ley sectorial que es, sufre este mismo proceso. Su texto era de 75 artículos hasta el 26 de noviembre de 2002. Desde esa fecha su texto serán esos 75 artículos más todos aquellos de la ley 25675 que le sean aplicables, tanto para completarla, como para modificarla, en caso de ser necesario.

Este art. 3 LGA dispone como supletorios los contenidos sectoriales respecto a la norma marco. En ese horizonte, dispone la ley general argentina que las leyes específicas mantendrán su vigencia en cuanto no se opongan a sus principios y disposiciones (conf. art. 3 LGA). Es una regla de ordenación de fuentes, una de las que prescribe que las normas sectoriales anteriores mantengan su *vigencia condicionada*, ya que sólo lo hacen en la medida en que no contradigan a la LGA. *La ley marco dispone de esta manera la sobrevida de las leyes especiales anteriores, condicionado a que no contradigan sus contenidos.* Para lograr ordenar a todas estas normas desde la LGA la misma debería traer un enorme anexo con la lista de leyes sectoriales que quedarían derogadas desde ella. Esto es imposible, y además no es lo que se hace en las leyes marco.

Esto es lo que sucede con la LFP, la que se deberá interpretar *desde y hacia* la LGA. En consecuencia la ley de pesca conserva su vigencia siempre que el operador la interprete *desde y hacia* la LGA. En la medida que no cumpla con este mecanismo estará haciendo una aplicación ilegítima nula o anulable de la norma.

Esto provocará enormes cambios en el sistema de gestión de los recursos vivos del mar, a saber:

1. Se deberá reinterpretar a la LFP con claro *objetivo tuitivo*. La técnica es la administración *sostenible y participada* de los *recursos vivos del mar* mediante el otorgamiento de permisos de pesca precarios, condicionados en su ejercicio (el ejercicio del permiso es ni más ni menos que la aptitud para tomar el recurso natural) a un abanico de institutos de conservación. Esto queda claro cuando la LFP dispone en su artículo 1 “La Nación Argentina fomentará el ejercicio de la pesca marítima en procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos vivos marinos”, pretende establecer el puente entre lo que es la pesca y el ámbito ecosistémico en que ella se desarrolla. La actividad se desenvuelve dentro de los ecosistemas marinos.
2. El foco de la institucionalidad está en la *coordinación de la política pesquera ambiental nacional* en aras del logro del desarrollo sostenible entre Nación y Provincias a través de un órgano nuevo: el Consejo Federal Pesquero.
3. En él se depositan las expectativas para la adopción de decisiones con participación de cada uno de los gobiernos provinciales costeros más el gobierno nacional, en un manejo uniforme de medidas de protección ambiental, para todos los espacios, sectores y actores del mar argentino.
4. Se deberá institucionalizar el derecho de acceso a la información pública ambiental y participación ciudadana en los procesos de toma de decisión en materia pesquera, tanto capturas máximas permisibles, como la adopción y ejecución de vedas temporales y espaciales.
5. Se deberá enfocar la gestión pesquera desde una *noción ecosistémica sustentable* que hemos definido como “una estrategia de manejo integrado de los ecosistemas y sus recursos naturales bajo los principios de prevención, precaución, acceso a la información y participación ciudadana; que armoniza desarrollo económico social y el aprovechamiento de los recursos naturales en el presente, con la conservación de la diversidad biológica y las funciones ecológicas esenciales, sin comprometer el uso y goce apropiado por parte de las generaciones futuras” (Esain José Alberto, 2012).
6. Gestión ecosistémica que se reflejará en pensar la relación entre pesca y medio ambiente más allá de lo que disponen los conte-

nidos clásicos del régimen jurídico de la pesca que pretende sólo la protección de las especies de preponderante interés comercial. Debemos avanzar en una perspectiva más amplia de tutela de la biodiversidad. Esto modificará las pautas de los institutos de conservación de los recursos vivos marinos.

7. La Captura Máxima Permisible (llamada por los europeos como limitación de las capturas) que se hace en base a estudios elaborados por el Instituto de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP, en adelante) ahora no considerará la viabilidad futura de las especies con valor comercial sino también el ecosistema mutando el instituto en una suerte de mecanismo preventivo ambiental o evaluación del impacto ambiental de la actividad pesquera.
8. Lo mismo para las vedas temporales o espaciales, las medidas técnicas de protección como son los sistemas selectivos de captura, que se dan en base a información científica sobre la viabilidad no de la especie con valor comercial sino sobre el ecosistema vinculado a ella.
9. Aplicación del principio precautorio ante escenarios de consecuencias inciertas sobre capturas máximas permisibles o aperturas de espacios vedados a la pesca.
10. Desembarco del instituto de la conservación estricta sobre espacios especiales como las áreas naturales protegidas que pueden pasar a ser marinas, permitiendo una política de conservación de mayor rigor en esos lugares.
11. Necesidad de adoptar para todos estos mecanismos de conservación de los recursos vivos marinos, procedimientos de prevención ambiental como la evaluación de impacto ambiental o evaluación ambiental estratégica.

IV. Conclusiones

A modo de conclusiones podemos anotar varias cuestiones:

- a) la *demanialización* de los recursos vivos del mar, incluidos entre los bienes de dominio público con el monopolio del Estado en el manejo del mismo y;

- b) un régimen de administraciones desde el derecho público, con la *autorización* como técnica mediante la cual se instrumenta la regulación global de la actividad, creándose una relación especial de sujeción.

Estos dos elementos de base administrativa, permiten rápidamente una readaptación desde el derecho ambiental. Estamos ante un bien de pertenencia colectiva estatal -recursos vivos marino- pero que se desenvuelve en el marco de otro bien que lo excede (el bien colectivo ambiente). El bien estatal, las especies con valor comercial, son disponibles a favor de los particulares pero desde autorizaciones *precarias*. Esta figura permite al Estado un manejo -desde las condiciones en que se mantiene el bien colectivo- de esas autorizaciones disponiendo de limitaciones en función de la nueva realidad. Si los datos científicos alertan sobre peligros respecto a la *sostenibilidad* del recurso o afectaciones del ambiente, se permitirá limitar la posibilidad de acceso al caladero, en razón de estos parámetros, sin necesidad de indemnizar el sacrificio de los particulares.

Esta íntima relación entre pesca y medio ambiente resulta obligatoria desde el año 2002 con el desembarco de la ley general del ambiente 25675, que obligará a traducir los elementos de la ley federal de pesca a clave ambiental (art. 3 LGA) so pena de pérdida de vigencia de la ley 24922.

Ello provocará que, desde la base de los contenidos que estamos describiendo, las instituciones del régimen pesquero argentino comiencen a funcionar desde una nueva lógica: la lógica de la *sostenibilidad del ecosistema marino*.

V. Bibliografía

- BARRIO GARCÍA, Gonzalo A. *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Editorial Marcial Pons, Madrid, España, 1998.
- BERTOLOTTI, María *et al.* “Algunas consideraciones preliminares sobre el estado del sector pesquero”, *Informe Técnico N° 71*, INIDEP, Mar del Plata, 2001.
- BERTOLOTTI, María *et al.* “Actividad Pesquera. Incidencia relativa de la Provincia de Buenos Aires”, *Informe Técnico N° 70*, INIDEP, Mar del Plata, 2001.

- BERTOLOTTI, María *et al.* “Estimación de las remuneraciones promedio del personal contratado y de las cooperativas entre 1996 y 1997”, INIDEP Informe Técnico N° 61, Mar del Plata, 2001.
- BRAÑES, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fundación Mexicana para la educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- CAFFERATTA, Néstor (Director). *Tratado jurisprudencial y doctrinario de derecho ambiental Tomo I*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2013.
- CARRILLO, Santiago R. “Una visión iuspublicista de los permisos de pesca”, en *LL Patagonia*, junio de 2005, n. 983.
- CATALANO, Edmundo - BRUNILLA, María Elena - GARCÍA DÍAZ, Carlos - LUCERO, Luis. *Lecciones de derecho agrario y de los recursos naturales*, Editorial Zavalía, Buenos Aires, 1998.
- CEPPARO, María Eugenia - GABRIELIDIS, Graciela - PRIETO, Estela - HUERTAS, Marta. “Evolución de la legislación pesquera argentina desde la segunda mitad del siglo XX”, UNCuyo FFyL I. Geografía, Dirección URL del informe: <http://bdigital.uncu.edu.ar/1143> en el marco del Proyecto de SECyT UNCuyo 06/G303, Cepparo, María Eugenia (Directora), Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras, 2007.
- CÓCCARO, J. M. *et al.* “La Minería Pesquera argentina”, en *Reflexiones Geográficas N° 10* Revista de la Agrupación de Docentes Interuniversitarios. Geografía, Río Cuarto, Córdoba, 2002.
- COLOMBO, G. J. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001* [en línea], Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2014, en Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.998/te.998.pdf>
- ESAIN, José Alberto. *Pesca marítima y derecho ambiental*, Editado por Abeledo Perrot (en colaboración con la Fundación Vida Silvestre), Buenos Aires, 2012.
- ESAIN, José Alberto. *Ley 25675 general del ambiente, comentada concordada y anotada*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de derecho administrativo, II* 1ra. edición argentina, Editorial Thomson, Civitas, y La ley, Buenos Aires, 2006.
- GODELMAN, Ernesto. “La Política de Subsidios Pesqueros de la Unión Europea, el Acuerdo en Materia de Pesca Marítima Entre la UE y la República Argentina, y sus Consecuencias en la Sustentabilidad de las Pesquerías del Atlántico Sudoeste, Particularmente en la de Merluza Argentina (Merluccius

- hubbsi)”, Mar del Plata, 1999, disponible en www.cedepesca.org.
- MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*, T VI, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006.
- MARTÍN MATEO, Ramón - DÍEZ SÁNCHEZ José (col). *Tratado de derecho ambiental: Recursos naturales*, Volumen 3 y 4, Editorial Trivium, Madrid, 1997.
- MENÉNDEZ REXACH, A. “La configuración del dominio público marítimo terrestre”, en *Revista de estudios Territoriales*, núm. 34, septiembre-diciembre de 1990.
- MIZRAHI, E. Caracterización del sector pesquero argentino. Aspectos económicos financieros, Consejo Federal de Inversiones CFI. Buenos Aires, 2001.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. “Las transformaciones del derecho público de bienes: del dominio público a las cosas públicas”, en *Dominio público, naturaleza y régimen de los bienes públicos*, Gabriel de Reina Tartièrre (coordinador), Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2009, pp. 126 y 127.
- MULEIRO, Vicente “Saqueo en Alta Mar”, *Diario Clarín*, 9 de abril, 2000.
- PRADAS, Eduardo. *Un acercamiento a la problemática pesquera marplatense*, ediciones El Mensajero, Buenos Aires, 2006.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. *Fundamentos de derecho administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 1980, Volumen I.
- SEITUNE, Daniel. “Desarrollo sustentable de la pesca argentina”, en *Revista Pesca y puertos de la Patagonia*, nro. 24 24/11/2004.

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA REGULACIÓN DE BASE PARA LAS COSTAS DE MAR Y LA INCIDENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO*

SOME NOTES ON THE BASIC REGULATION FOR THE SEA COASTS AND THE INCIDENCE OF CLIMATE CHANGE

CRISTINA DEL CAMPO**

Resumen: En este artículo se presentan algunas notas sobre la regulación de base aplicable a las costas de mar; en particular lo referente a las playas como dominio hídrico público (DHP) y lo que ello implica en términos de responsabilidad del Estado en lo referente a la previsión y resguardo de personas y bienes por los efectos potenciados en las costas por el cambio climático. El cambio climático y los actos antrópicos vienen alterando la dinámica de las costas e impactando en la integridad del DHP. El presente trabajo se enmarca en un proyecto de investigación sobre las evidencias del impacto por efectos del cambio climático en el comportamiento “normal” de las aguas en los cursos de agua, transfiriéndose algunos de los lineamientos allí concluidos a la situación de las costas de mar al estar insertas en la misma lógica jurídica, pero con un criterio de delimitación propio -deteniéndonos en el presente escrito en tales especificidades-, siendo la finalidad de estas notas resaltar parte de la realidad en la relación costas marinas, cambio climático y regulación del DHP en sus fines protectorios y de prevención ante los riesgos hídricos y la actual eficacia de tal regulación.

Palabras-clave: Mar - Cambio climático - Costas marinas - Línea de ribera.

Abstract: This article presents some notes on the basic regulations applicable to sea-coasts, in particular those related to beaches as public water domain (DHP) and what this implies in terms of the State's responsibility in terms of foresight and protection of people and goods due to the effects of climate change on the coasts. Climate chan-

* Trabajo recibido el 7 de mayo de 2023 y aprobado el 23 del mismo mes y año.

**Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magister en Gestión Ambiental (UNC). Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Cristinadelcampo@yahoo.com.ar

ge and anthropic acts have been altering the dynamics of the coasts and impacting the integrity of the DHP. The present work is part of a research project on the evidence of the impact of climate change effects on the “normal” behavior of waters in watercourses, transferring some of the guidelines concluded therein to the situation of sea coasts as they are inserted in the same legal logic. The purpose of these notes is to highlight part of the reality of the relationship between sea coasts, climate change and regulation of the DHP in its protective and preventive purposes in the face of water risks and the current effectiveness of such regulation.

Keywords: Sea - Climate change - Sea coasts - Marine beach line.

Sumario: Introducción. Breve referencia a la regulación de base en materia de costas marinas.

Introducción

Las playas de mar presentan un rol fundamental en la protección de los sistemas ambientales costeros ante los eventos extremos, sirviendo de amortiguamiento a los efectos de estos sobre las ciudades e infraestructuras cercanas a la costa. No es novedad que las costas y playas están sufriendo recurrentes episodios de erosión e inundación potenciados en sus efectos por el cambio climático.

Hace décadas que el nivel del mar viene ascendiendo como consecuencia del traspaso gradual del calentamiento del aire a las capas superficiales del mar, lo que deriva en una expansión térmica que produce el derretimiento de los casquetes polares -así como de cursos y cursos de aguas continentales congelados-. Ambos procesos, expansión térmica y aumento del nivel del mar, inciden en los patrones e intensidad de los temporales.

Según la Organización Meteorológica Mundial, desde el año 2000, los desastres relacionados con inundaciones han aumentado un 134 % en comparación con las dos décadas anteriores¹. A estos eventos se les suman -impactando las playas- los efectos de la actividad humana, como por ejemplo, la urbanización descontrolada, construcción de infraestructuras

¹ V. UNEP. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/como-pueden-los-paises-afrontar-mejor-los-riesgos-por-inundaciones> (último acceso 20 de febrero 2024).

costeras, destrucción de humedales y dunas, desforestación, etc. que han venido incidiendo en repotenciar efectos de las aguas sobre las costas².

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático³ especifica que por “efectos adversos del cambio climático” se entiende a los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos. Por otra parte, entiende por “cambio climático” un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

² En tal sentido se lee en un informe del Instituto Nacional del Agua (INA) que las causas de erosión costera son varias y de diferente origen. Asociadas a la dinámica costera, podemos destacar tres causas principales. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, se destaca la interacción del transporte litoral de sedimentos con diversas obras de infraestructura (puertos, muelles, emisarios) y estructuras de defensa costera (espigones, escolleras, rompeolas, protecciones tipo rip-rap, sea-wall, entre otras).. No puede dejar de mencionarse que un factor que afectó, y sigue afectando, la dinámica costera es el avance de la urbanización sobre los cordones medanosos en diversas localidades de frente marítimo bonaerense. Aun así, el análisis y cuantificación de estos procesos escapan los alcances de este estudio. En segundo lugar, podemos señalar como causa de erosión costera, el accionar de los temporales (caracterizados por una importante sobre elevación del nivel del mar, asociado a la marea meteorológica, junto con alturas elevadas del oleaje). Estos eventos impactan erosionando los perfiles de playa, removiendo material en la parte alta de la playa para luego depositarlo en los sectores sumergidos del perfil, acumulándolo en forma de barras. en todo el frente costero marítimo de la provincia de Buenos Aires. Existe una erosión que se desarrolla en el largo plazo, consistente en el retroceso de la línea de costa como consecuencia de la elevación del nivel medio del mar y la readecuación de los perfiles de equilibrio de playa (INA *Caracterización de la Dinámica Litoral en la Costa Marítima Bonaerense*. https://www.ina.gov.ar/lha/pdf/INA-IMFIA_Informe_D5.2_FINAL.pdf p. 26. Asimismo es relevante considerar el estudio CONICET sobre calentamiento del océano en costas argentinas. V. MEINEN, C.S. - PEREZ, R.C. - DONG, S. - PIOLA, A. R. - CAMPOS, E. (2020). “Observed ocean bottom temperature variability at four sites in the Northwestern Argentine basin: Evidence of decadal deep/abysal warming amidst hourly to interannual variability during 2009–2019”, *Geophysical Research Letters*, 47, e2020GL089093. <https://doi.org/10.1029/2020GL089093>

³ Ley N° 24295. Aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

La literatura especializada sobre el tema⁴ es coincidente en lo que se refiere a la pérdida de playas y erosión de costas y a lo que ello implica para las poblaciones costeras. Esta simple muestra atestigua sobre la situación de las costas de nuestro país. En tal sentido -y a modo de simple ejemplo- leemos:

“La erosión costera constituye un problema ambiental significativo que ha afectado numerosos centros urbanos de la provincia de Buenos Aires desde su fundación y posterior expansión urbana (ISLA *et al.*, 1998; MARCOMINI - LÓPEZ, 1999; ISLA *et al.*, 2001a; BÉRTOLA *et al.*, 2009; MERLOTTO - BÉRTOLA, 2009; MERLOTTO *et al.*, 2014). Inmediatamente al norte del área de estudio en la bahía de Samborombón, el incremento del retroceso de los acantilados ha sido vinculado con el incremento de la frecuencia y altura de olas provenientes del este y sudeste (KOKOT, 2010; CODIGNOTTO *et al.*, 2012) así como al incremento en la frecuencia, duración y altura de las ondas de tormenta positivas (D’ONOFRIO *ET AL.*, 2008). DRAGANI *et al.* (2010) hallaron cambios similares en el régimen de oleaje que afecta a toda la provincia de Buenos Aires”⁵.

⁴ Un ejemplo de ello en nuestro país puede verse entre otros en: ISLA, Federico - PRARIO, Bárbara - MAENZA, Reinaldo - BERTOLA, German - CORTIZO, Luis - LA-MARCHINA, Salvador (2022). “Las Sudestadas del sudeste y del sur en la provincia de Buenos Aires, Argentina y el aumento antropogénico previsto del nivel del mar”, *Revista Universitaria de Geografía*, 31(1), 13-15 http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42652022000100013&lng=es&tlng=es (ultimo acceso 20 de febrero 2024); BERTOLA, German Ricardo - CECCHI, Federico Alcides - CHAPARRO, Mauro Alejandro Eduardo - DEL RIO, Julio Luis - DEMARCHI, Nora Gabriela *et al.* (2021). “Playas sostenibles en Mar del Plata; Universidad Nacional de Mar del Plata;; Kokot, R. (2004). Erosión en la costa patagónica por cambio climático”, *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 59(4), pp. 715-726; CODIGNOTTO, J. O. - DRAGANI, W. C. - MARTIN, P. B. - CAMPOS, M. I. - ALONSO, G. - SIMIONATO, C. G. - MEDINA, R. A. (2011). “Erosión en la bahía de Samborombón y cambios en la dirección de los vientos, provincia de Buenos Aires, Argentina”, *Revista del Museo Argentino de Ciencias Naturales*, 13(2), pp. 135-138. KOKOT, R. -CODIGNOTTO, J. O. - ELISSONDO, M. (2004). “Vulnerabilidad al ascenso del nivel del mar en la costa de la provincia de Río Negro”, *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 59(3), pp. 477-487.

⁵ MERLOTTO, A. - BÉRTOLA, G. R. - ISLA, F. I. (2017). “Riesgo de erosión costera de la provincia de Buenos Aires, Argentina”, *Revista Universitaria de geografía*, 26(2), pp. 37-72. p.41

“El principal motivo de erosión costera se relaciona con el desbalance sedimentario de las corrientes litorales, que si bien posee causas naturales como el cambio climático y variaciones en el nivel del mar, se ve intensificado por la acción directa e indirecta del hombre, poniendo en riesgo el principal recurso de la zona: el turismo. De esta manera, la vulnerabilidad a la erosión costera está dada tanto por la vulnerabilidad natural a la erosión como por la erosión inducida por factores antropogénicos”⁶.

“Del estudio de las costas en todo el mundo surge que la morfología actual se debe en gran parte a los eventos ocurridos durante los últimos 6.000 años (KELLETTAT 1995), tiempo que es extremadamente corto en términos geológicos y geomorfológicos. La mayoría de ellas se halla en un estado evolutivo tendiente a la erosión, observación que concuerda con el modelo de JOHNSON (1919), que explica la acreción costera sólo como un paso en la rectificación, previo a la posterior erosión de la línea de costa. A su vez, esta tendencia es incrementada por las actuales tendencias en el ascenso del nivel del mar. En nuestro país el fenómeno de erosión costera es conocido y ha sido descripto desde hace mucho tiempo por diversos autores, entre ellos GULLIVER (1899) y AMEGHINO (1908), hasta los trabajos actuales. El ambiente costero es de alta movilidad, y los procesos hidrodinámicos condicionados por factores climáticos, movimientos de la corteza y cambios en la distribución de los niveles oceánicos, conducen a perturbaciones que se evidencian en la morfología. Esta configuración multivariable conduce a ambientes inestables, ya sean de erosión o de acreción. La erosión costera es el resultado de un exceso de remoción de sedimentos respecto del aporte suministrado al área en un determinado período. La playa es sólo la parte activa y visible de la costa, la cual muestra fluctuaciones de corto término que a veces no coinciden con las de largo plazo, ya que una zona puede presentar tendencia a la erosión o acreción lenta, con episodios en aparente oposición a la tendencia general”⁷.

⁶ SAN MARTÍN, L. - MARCOMINI, S. - LÓPEZ, R. (2015). *Vulnerabilidad a la erosión costera entre las localidades de Mar de Cobo y Mar Chiquita*, provincia de Buenos Aires.

⁷ KOKOT, R. (2004). “Erosión en la costa patagónica por cambio climático”, *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 59(4), pp. 715-726.

Los efectos del cambio climático en las costas -en mayor o menor medida- es irrefutable. Sus efectos en las costas conllevan a la pérdida de playas con la consecuente disminución de espacios aptos para la recreación y de ocio. Asimismo, la actividad humana incide en la dinámica natural de las costas y -de manera relevante- en la seguridad de personas y bienes. La afectación del área de amortiguamiento en esta interfase océano-continente predispone a la producción de desastres ambientales poniendo en evidencia el rol del Estado en la adaptación a los efectos del cambio climático.

Dicha situación nos convoca a repasar la eficiencia de la normativa base que se ocupa del tema y a reflexionar sobre lo que las políticas públicas prevén a los fines de rectificar los desajustes (e inobservancia) en la regulación de base sobre el tema.

El presente artículo se enmarca en un proyecto de investigación⁸ sobre las evidencias del impacto en el comportamiento “normal” de las aguas en los cursos de agua por efectos del cambio climático, infiriéndose algunos de los lineamientos allí concluidos a la situación de las costas de mar, al estar insertas en la misma lógica jurídica, pero con un criterio de delimitación propio, deteniéndonos en el presente escrito en tales especificidades. Para elaborar estas notas -sin pretender ingresar en las regulaciones sobre mares en concreto- nos asentaremos en el marco referido y desde allí reflexionar sobre los efectos del cambio climático en el dominio hídrico constituido por las playas de mar y lo que el rol del Estado está (o no) previendo como adaptaciones a esta realidad mundial mediante la revisión/ajuste de la eficacia de la norma/criterio en la materia⁹.

⁸ DEL CAMPO, C. (2023) *Aportes de la innovación tecnológica a la regulación de riberas en el resguardo de la integridad de los bienes de dominio público -su contribución para la determinación de la línea de ribera ambiental- (en el contexto de cambio climático y riesgo hídrico)*, Tesis posdoctoral. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas y Comisión Nacional de Actividades Espaciales e Instituto de Altos Estudios Espaciales “Mario Gulich”. V. publicación en *Revista Catalana de Dret Ambiental Vol. XIV Núm. 2 (2023)*, pp. 1-51 (<https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3675>).

⁹ Se recurre a esquemas los que, a estas finalidades nos permite visualizar lo que implican en terreno la delimitación de “dominios” tanto en lo continental como en mar a los fines regulatorios y sus implicancias, poniendo énfasis en lo inamovible de los mismos y cuáles son los roles de los principios de razonabilidad, preventivos y precautorios en tiempos de cambio climático.

Breve referencia a la regulación de base en materia de costas marinas

Algunos antecedentes en la materia

Conceptualizaciones

Conforme a la RAE¹⁰ se entiende por playa: *playa* (del lat. tardío “*plagiā*”). 1. *f. Ribera del mar o de un río grande, formada de arenales en superficie casi plana*; 2. *f. Porción de mar contigua a esta ribera*; 3. *f. Arg., Bol., Par., Perú y Ur. Espacio plano, ancho y despejado, destinado a usos determinados en los poblados y en las industrias de mucha superficie. Playa de estacionamiento. Playa de maniobras.*

Conforme al diccionario del IHO se entiende por *costa, orilla, ribera, playa*: *Banda estrecha de tierra en contacto inmediato con cualquier masa de agua que incluye el área entre la línea de pleamar y la línea de bajamar*¹¹.

Para algunos autores playa es el espacio comprendido entre la bajamar y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales¹².

Derecho Romano

Nuestro principal antecedente y fuente de la regulación en la materia la encontramos en el *Derecho Romano*, en el cual se define a las playas de mar como aquella porción de tierra adyacente al mar, que está continuamente cubierta y descubierta por ondas, hasta donde alcancen las mayores olas en invierno (*est autem litus maris, quatenus hibernus*

¹⁰ RAE. <https://www.rae.es/drae2001/playa> [último acceso 20 de febrero 2024].

¹¹ IHO *Hydrographic Dictionary* .V. en http://www.iho.org/ohi.net/S32/concept_tbl.php?hname=concept_espTbl_handler&fk0=4728&master_viewmode=0 (último acceso 20 de febrero 2024).

¹² SUÁREZ DE VIVERO, J. L. (1999). “Delimitación y definición del espacio litoral”, *Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico celebradas en Almería*, 20 a 24 de Mayo de 1997, PP. 13-23 (cita a CLARK, J. R. *Cosatal ecosystem management. A technical manual for conservation of coastal zone resource*, Ed John Wiley, New York, 1977, p.145).

fluctus maximus excurrit. Inst. Lib.2, Tit.I, §3). Como se observa, ya en esta definición se está fijando el criterio de delimitación de las mismas. En el citado sistema, las playas del mar eran consideradas *res publicae* y no *res communis*. Y como tales el Estado podía conceder el uso y goce a los particulares.

Poseen el carácter de *res communis* en cuanto el particular puede adquirir la propiedad por ocupación: *Aristo ait, sicut id, quod in mare aedificatum sit, fiet privatum, ita quod mari occupatum sit, fieri publicum*. Esa expresión de Pomponio significa que así como la porción de mar ocupada con construcciones asume el carácter, en cierto sentido, naturaleza privada, del mismo modo la porción de tierra ocupada permanentemente por mar reviste el carácter de cosa pública, y también tiene este último carácter la parte del mar situada por encima de dicha tierra. “Se establece, en suma, el carácter público del mar adyacente a la playa, por contrario del *communis* del mar abierto”¹³.

Los romanos calificaban como pertenecientes a la república las playas del mar ubicadas a lo largo del territorio romano (Dig., ley 3, pr.43, tit.8). En otro párrafo de las Institutas se lee que el uso público de las costas es de derecho de gentes y que su propiedad no le pertenece a nadie. Si bien, también puede leerse a Celso quien en el libro XXXIV de sus *Digesta*, expresa que son del pueblo romano las playas o litorales”¹⁴.

Por otra parte, el Estado regulaba el derecho que correspondía a los particulares que ocupaban dichas playas, con la *inaedificatio* (Digesto Lib.I., T.8, Ley 2, §I.) estableciéndose los límites de tal derecho, ya que se podía conceder en locación el derecho de pesca, con independencia de los propietarios cuyos fundos lindaban con las playas marítimas. Sin embargo, si esa concesión no se hubiera otorgado, todos tenían la facultad de servirse del mar territorial y de sus playas, derecho que estaba salvaguardado con la típica *actio injuriarum* que corresponde a todo aquel que se le impide el uso de los lugares públicos¹⁵.

¹³ Spota, A. (1941) *Tratado de Derecho de Aguas*, Tomo I, Ed. Jesús Menéndez, Buenos Aires, pp. 127-128.

¹⁴ SPOTA, cit. pp. 130-131.

¹⁵ SPOTA, cit., pp. 133-134.

Sobre la *inaedificatio* este autor cita “no hagas en lugar público, o introduzcas en ese lugar alguna cosa, por la cual se le cause a uno algún daño, excepto aquello que por ley, senadoconsulta, edicto, o decreto de los príncipes se te concedió, pues lo que de esto se hubiere hecho no dará interdicto”. El permiso del pretor era necesario para construir sobre las playas del mar (Dig. Lib.43, T.8, Ley 2). Asimismo, cuando esas construcciones eran demolidas, la playa volvía a su primitiva condición (*res publicae*), (Dig. L41, TI, Ley 14, §I).

En síntesis, resaltamos que en el derecho romano, también se consideraba el límite de las playas de mar, esto es el límite de lo público; así las playas eran consideradas públicas hasta donde llegaran las olas máximas (*litus publicum est eatemus, qua maxime fluctus exaestu*) (Dig. L.50, T.16, ley 96).

La Ley de Aguas española de 1866, inspirada en las leyes romanas fijaba un límite a los bienes del dominio público: “aquel donde alcancen las olas del mar en sus temporales ordinarios, así como el espacio bastante para las necesidades de la navegación y la pesca”¹⁶. Si bien el criterio no es exactamente el mismo.

Criterios de delimitación de mares en su extremo continental

Los criterios de delimitación de mares en su extremo continental se despliegan en diversidad de fórmulas y contenidos; en nuestro caso, como veremos más adelante, se adopta un criterio que fija desde 1870 lo que es público en nuestro país en la materia.

La delimitación de fronteras marítimas es susceptible de ser tratada desde diferentes criterios, métodos, formulas aplicables a la materia¹⁷, reconociendo una directa relación de estos con los instrumentos inter-

¹⁶ DEL CAMPO, C., (2012) *Nueva Concepción de la Línea de Ribera en Base a Criterios de Desarrollo Sustentable*. -Línea de Ribera Ambiental- Tesis doctoral UNC 2007-2012.

¹⁷ ONU. (2001) *Manual de delimitación de fronteras marítimas*, División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar Oficina de Asuntos Jurídicos Naciones Unidas, Nueva York, 2001. https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/Handbook%20on%20the%20delimitation%20of%20maritime%20boundary_Spa.pdf

nacionales que el país respectivo hubiere suscripto e incorporado a su ordenamiento interno.

Los criterios de delimitación de los diferentes espacios en la interfase océano-continente es variado y disímil a las áreas del mar y a las referidas al continente.

La interacción compleja entre Estados y sus soberanías requirió de pautas base de convivencia en la materia. Ello se termina plasmando en las diferentes Conferencias Internacionales sobre el Derecho del Mar; siendo en 1982 en que se suscribe la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)¹⁸, aprobada en nuestro país por la ley 24543¹⁹.

¹⁸ Sobre el tema puede consultarse: SÁNCHEZ ECHEVARRÍA, A. I. - GOYA, M. E. (2023). "La Comisión de Límites de la Plataforma Continental y la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas. El caso argentino", *Revista Jurídica Austral*, 4(2), pp. 719-767. <https://doi.org/10.26422/RJA.2023.0402.san>

¹⁹ Sobre el tema podemos resaltar que el articulado del Código Civil y Comercial (CCC) especifica en cuanto al mar territorial expresamente que el "Convenio de Naciones Unidas sobre el derecho del Mar (CNUDM)", ratificado por nuestro país por Ley 24543/95 -, define al mar territorial como aquel que se extiende hasta una anchura de doce millas náuticas a partir de las líneas de base (Art. 3° CNUDM), definidas en el artículo 5° como "líneas de bajamar a lo largo de la costa". El ejercicio de la jurisdicción en el territorio y en este ámbito acuático y el espacio aéreo que lo cubre, es plena y exclusiva del Estado subyacente, teniendo en cuenta que "la soberanía del Estado ribereño se extiende, más allá de sus territorios y de sus aguas interiores (...) a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial (...). "Esta soberanía se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial así como al lecho y al subsuelo de ese mar (...) y se ejerce con arreglo a esta Convención y otras normas de derecho internacional" (CNUDM, Art. 2, inc. 1, 2 y 3). La Zona Contigua es el espacio acuático que existe entre las doce millas marinas y las veinticuatro millas marinas contadas desde las líneas de base. Define (lo que integra) el *mar territorial* en sus componentes esenciales: agua - lecho - subsuelo (e integra el espacio aéreo en aguas jurisdiccionales. En el inc. e), incorpora expresamente el subsuelo (si bien está comprendido en el dominio) lo que significaría lo que comprende al Estado, específicamente. La Ley 23968/91, modif. y complementarias ("Ley de Líneas de Base"), sobre Mar Territorial, ZC y ZEE, permite determinar con precisión la extensión de los espacios marítimos argentinos. *Aguas jurisdiccionales*, comprende las interiores, el mar territorial y la zona contigua, y las "no jurisdiccionales", que en razón de la libertad existente en ellas se conocen como "mar libre". En nuestra doctrina hay quienes han profundizado en la materia refiriéndose a los espacios acuáticos utilizando la clasificación, distinguiendo entre entre Alta Mar, Aguas Interiores, Mar Territorial, Zona Contigua, etc. Algunos autores enuncian que esos espacios pueden diferenciarse entre "aguas jurisdiccionales", que comprenden las interiores, el mar territorial y la zona contigua, y las no

La CNUDM no fue elaborada “para” tiempos de cambio climático; en tal sentido leemos “a pesar de que los redactores de la Convención no tuvieron en mente el fenómeno del cambio climático al momento de elaborarla, sí se preocuparon de elaborar un instrumento jurídico internacional que tuviera la capacidad de enfrentarse a los problemas ambientales del futuro. Solamente el tiempo dirá si la Parte XII puede mantener su estatus como el máximo pilar de la protección del medio marino ante las vicisitudes de los años venideros. A juicio de este autor, al menos el potencial existe, ya que el lenguaje empleado en dicha Parte ha demostrado ser de una flexibilidad tal que le permite adaptarse a las más diversas problemáticas a las que se expone la protección del medio marino”²⁰.

jurisdiccionales o mar libre (por la libertad imperante en las mismas, con las excepciones previstas en la CNUDM). Por otra parte es de recordar que la clasificación de los espacios marítimos en cuatro fue aprobada en la Conferencia de La Haya de 1930, celebrada bajo el patrocinio de la Sociedad de las Naciones y en la Conferencia de Ginebra de 1958. La ley interna que regula sobre los espacios marítimos es la Ley 23968, mediante la cual se fijan las Líneas de Base de la República Argentina, a partir de las cuales se miden sus espacios marítimos, las líneas de base normales y de base rectas definidas en la misma y cuyo trazado figura en las cartas a que hace referencia la misma ley, contemplando las aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas. Se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso. En principio desclasifica la categoría “mares interiores” para volverlo a incorporar, pasando a denominar a esta tipología como “aguas interiores”. Agrega específicamente a los golfos. Como genéricamente el agua del golfo ya se encontraba incluida, aquí se abre un interrogante sobre qué incluye en particular del golfo. Si bien todas las aguas interiores son masas de agua no continentales (o mar) en el moldeado del borde continental de determinada forma, ahora en el Código los golfos son un bien de dominio público. La Ley 24543 aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. (art. 10 y art 122) establece una definición de Bahía y lo que considera -a los efectos de esta convención- por Golfo. (V. DEL CAMPO, C. (2015) *Informe Código Civil y Comercial Unificado 2014-2015. Las aguas en el nuevo Código Civil y Comercial Unificado*, CABA. Disponible en <https://www.cohife.org/advf/documentos/2015/10/562fd60c443cd.pdf> (ultimo acceso 20 de febrero 2024).

²⁰ MOLINA VILLALOBOS, M. I. (2021). *Cambio climático a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar: espacio para la judicialización*, p. 85 (<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/185193>). Este mismo autor expone en sus conclusiones “¿Cómo aborda la CONVEMAR las problemáticas presentadas por el cambio climático? Esta pregunta se abordó desde tres ejes: La capacidad de las instituciones de la Convención para responder a los desafíos presentados por el cambio

En nuestro caso, sin dejar de reconocer la relevancia de uno de los puntos de partida (hacia el océano) nos detendremos en el otro límite, el continental, pero sin dejar de desconocer la interdependencia DE unos y otros.

Normativa de base en la materia Dominio Hídrico Público (DHP)

Conforme a Barragán Muñoz en casi todos los sistemas legislativos del mundo, tengan o no influencia del derecho romano, se identifica a la zona intermareal con el dominio público, a través de fórmulas demaniales o de servidumbre con un estatus jurídico poco repetido en otros ámbitos o espacios²¹.

En nuestro país *las playas* -una de las interfases entre el océano y continente- son consideradas como bienes de dominio hídrico público. En el Código Civil y Comercial (CCC) es donde se establece la naturaleza jurídica de las aguas (Sección 2ª “Bienes con relación a las personas”) leyéndose en el artículo 235 titulado “Bienes pertenecientes al dominio público” que son bienes pertenecientes al dominio público, (excepto lo dispuesto por leyes especiales): *el mar territorial hasta la distancia que determinen los tratados internacionales y la legislación especial, sin perjuicio del poder jurisdiccional sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental; declarándose DHP a las aguas in-*

climático, la existencia de obligaciones específicas relativas a este fenómeno en las normas de la Convención, y su viabilidad para judicializar las controversias que se den en dicho contexto. Con respecto a la primera de estas preguntas, a través de esta investigación se pudo constatar la existencia de manifiestas debilidades del régimen de la CONVEMAR para hacer frente a los desafíos presentados por el cambio climático. En primer lugar, respecto del aumento del nivel del mar, y ante este escenario sin precedentes; el sistema de líneas de base ambulatorias queda expuesto como un sistema anacrónico e incapaz de responder a las preocupaciones de los Estados. Sin embargo, la Convención no tiene por qué quedarse congelada en el tiempo y evidencia de ello es la incipiente práctica de no pocos Estados, que han manifestado su intención de interpretar las disposiciones sobre delimitación marítima de una manera que fije permanentemente sus líneas de base, protegiendo así sus derechos y reclamaciones tal como existen al día de hoy. Es de esperar que durante los próximos años esta práctica se extienda aún más, y eventualmente alcance una magnitud que –acompañada del elemento de opinio juris permita constatar el surgimiento de una norma de costumbre, al menos a nivel regional, relativa a la fijación y permanencia de las líneas de base”. Ibidem., p. 82.

²¹ BARRAGÁN MUÑOZ, J. (1997) *Medio Ambiente u desarrollo de áreas litorales. Guía practica para la planificación y gestion integradas*, Oikos-Tau, Barcelona.

teriores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas.

En el mismo artículo 235 CCC se incorporan las definiciones de playas de mar y de mar territorial, entendiéndose por *mar territorial el agua, el lecho y el subsuelo*; y por *playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso*.

Así, el criterio de delimitación de las playas marítimas como DHP se establece como “la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales”; agregando que la base de determinación constituida por las *más altas y más bajas mareas* puede ser ampliada (no disminuida) por normativa específica. Tal criterio se denomina *línea de ribera* y su fijación en terreno depende de la existencia de datos de mareas, fundamentalmente para determinar lo “normal”.

<p>CCC. ARTÍCULO 235: “...se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso”</p>	<p>MAR Mareas -las más altas -las más bajas -las normales</p>
---	---

Lo “normal” en las mareas, el cambio climático y la actual irracionalidad de la norma

Mediante el criterio de delimitación basado en lo normal del ciclo de mareas se representa una línea (en realidad una zona) y hasta allí es de todos en uso y goce y en responsabilidad del Estado. La determinación de lo que es “normal” no aparece como un dato de fácil o posible obtención a lo largo de toda la costa argentina. Por lo que determinar la línea de ribera implicara contar con una sumatoria de datos en lapsos prolongados de tiempo, de niveles de agua en sus diferentes alturas de pleamar y bajamar en un día de mareas. En tal sentido conforme a GRAHAM *et al.*, “los

datos de mareas corresponden a niveles verticales tales como alta marea y son usados como referencia para las alturas sobre tierra, profundidad en el mar y para demarcar los límites de las propiedades costeras, los límites del mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva²².

En la Argentina continental se registran mareas semidiurnas y mixtas. El Servicio de Hidrografía Naval es el encargado de la predicción diaria de las horas y alturas de las pleamares y las bajamares, indicando para cada puerto el nivel y amplitud de marea. Este servicio publica tablas de mareas para zonas portuarias y no están disponibles en líneas generales los datos de mareas para el resto de la costa argentina.

En tal sentido si revisamos esquemas visualizaremos lo que implican para diferentes áreas de conocimiento (solo por brindar un ejemplo) las divisorias clasificatorias en la interfase mar-continente²³.

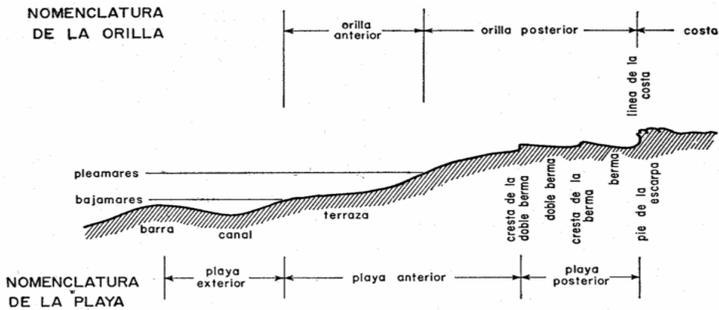


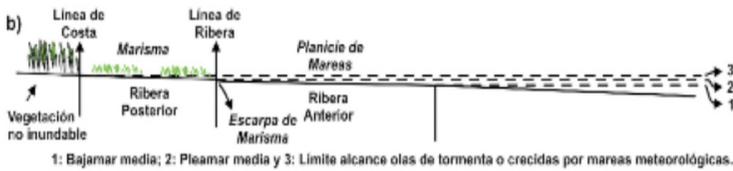
Figura 1

Figura 1²⁴

²² KOKOT, R. - ANGARAMO, D. - VALLADARES, A. (2011). "Costa y ribera en Claromecó, provincia de Buenos Aires", *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 68(1), 72-83 (cita a GRAHAM, D. et al. (2003) "Ocean Service shoreline-past, present, and future", *Journal of Coastal Research Special Issue* (38), pp.14-32).

²³ En nuestra temática en tratamiento (dominios públicos) de la diversidad de terminologías y clasificaciones en la materia acarrea múltiples dificultades. V. Según D Onofrio, cit; existen distintas clasificaciones de orillas y costas, entre las que se encuentran las de Johnson (1919) y Shepard (1948); conforme a Kokot es necesaria de unificación de terminologías de áreas costeras marinas. KOKOT, R. et al. (2011), cit., p. 73.

²⁴ D'ONOFRIO E. "Línea de Costa y Línea de Ribera en Zonas Marítimas", <http://www.bibliotecapca.org.ar/greenstone/collect/facagr/index/assoc/HASHfee3.dir/doc.pdf>,

Figura 2²⁵

El criterio de delimitación de la LR se concreta mediante el uso de series históricas de datos a los fines de determinar *lo normal*. La subida del nivel del mar es de notorio que hará retroceder la línea de las playas (DHP) reforzando la necesidad de utilizar modelos que permitan hacer proyecciones cuantitativas y validar medidas de mitigación. Si bien es de reconocer que la mayoría de modelos matemáticos existentes tienen una limitada capacidad de predicción, especialmente a escalas de décadas e incluso estas mismas proyecciones presentan muchas incertidumbres asociadas todavía, -por ejemplo, a las proyecciones del oleaje-. Estas series muestrales de los métodos de cálculos de eventos hidrológicos permiten comparaciones²⁶.

p1.(último acceso 20 de febrero 2024).

²⁵ KOKOT, R. *et al.* (2011) “Costa y Ribera en Claromecó, Provincia de Buenos Aires”, *Revista de la Asociación Geológica Argentina* 68 (1), pp. 72 – 83.

²⁶ “El cálculo de la probabilidad de ocurrencia de eventos extremos mediante métodos paramétricos se basa en el ajuste de determinadas distribuciones de probabilidad a las series de datos de una o varias estaciones mediante técnicas de estimación de parámetros. Las distribuciones de probabilidad son funciones matemáticas que relacionan la magnitud de un evento con su probabilidad de ocurrencia. Dicha probabilidad puede expresarse, también, en forma de frecuencia por medio del periodo de retorno o recurrencia. El periodo de retorno de un evento de determinada magnitud puede definirse como el promedio del lapso de tiempo que ha de transcurrir entre dos repeticiones del mismo. Existe una estrecha relación entre la probabilidad y la frecuencia de un determinado evento”. “Un problema común en el análisis de frecuencias de eventos extremos es la elección de la función de distribución de probabilidad a utilizar. Aunque en la bibliografía especializada existen numerosas propuestas, algunas distribuciones biparamétricas se han establecido como estándares y son utilizadas por un gran número de investigadores” (BEGUERÍA, S. (2002). *Revisión de métodos paramétricos para la estimación de la probabilidad de ocurrencia de eventos extremos en Climatología e Hidrología: el uso de series de excedencias*

La cuestión es que hoy no existe posibilidad de comparación. No hay con qué comparar. La entidad de las variables a considerar para estos cálculos se ha modificado de tal manera que es muy difícil -con cierto grado de certeza y precisión- predecir la normalidad.

Los ciclos de tormenta están cambiando, ya que se vienen incrementando, y los saltos de registros que se están produciendo de manera recurrente -en muchos casos persistiendo- están poniendo en duda lo que hasta las últimas décadas era *lo normal*. Ello sin dejar de considerar el efecto de la modificación por el hombre en dunas y médanos costeros en la dinámica general de las playas y en consecuencia en el impacto en el DHP²⁷.

El cumulo de variables, las perspectivas de tratamiento de cada área del conocimiento en la materia y la realidad imperante del cambio climático hacen de la determinación del DHP en sus límites que sea un hecho de múltiples resultados. Tratar de coordinar datos concretos y modelos disciplinares con los criterios jurídicos será relevante en la tarea de “determinar” el DHP y en consecuencia fijar los límites de la responsabilidad del Estado.

Resaltando notas sobre la temática en tratamiento

Se presenta una relación directa entre los criterios para calcular el límite entre el dominio público y el privado, y la defensa de los intere-

y su comparación con las series de máximos anuales (<http://hdl.handle.net/10261/9859p1> y p3).

²⁷ Leemos (lo que nos ejemplifica sobre tales ciclos y datos): “El nivel del mar en Buenos Aires ha descendido al menos 2 m en los últimos 6.000 años (ISLA, 1998). A partir de registros de 1993 se ha estimado en los registros de marea de todo el mundo un aumento antropogénico del nivel del mar. Las expectativas mundiales de acuerdo a los diferentes escenarios previstos por el IPCC consideran aumentos mínimos de 0,43 m y máximos de 0,86 m para el año 2100, de acuerdo con los distintos escenarios de ascenso térmico (OPPENHEIMER *et al.*, 2019). Por otro lado, a este aumento se suma el aumento del nivel inducido por la acción del oleaje (MELET *et al.*, 2020)”. ISLA, F. – PRARIO, B. - MAENZA, R. - BERTOLA, G. - CORTIZO, L. - LAMARCHINA, S. (2022). “Las Sudestadas del sudeste y del sur en la provincia de Buenos Aires, Argentina y el aumento antropogénico previsto del nivel del mar”, *Revista Universitaria de Geografía*, 31(1), pp. 13-15.

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42652022000100013&lng=es&tlng=es (ultimo acceso 22 de febrero de 2024).

ses del Estado en relación a sus costas y demás espacios demarcables en el mar.

En el continente, que es donde se establece la delimitación referida a la línea de ribera de mar, es donde se despliega una regulación dependiente del sistema federal de Estado y de Gobierno caracterizado por dominios; jurisdicciones y competencias que condicionaran la gestión de las costas. En tal escenario y en la relación cambio climático-delimitación, el manejo y gestión del riesgo hídrico se concentra primordialmente en la seguridad de personas y bienes.

La delimitación en terreno fija, además del límite del dominio público, la responsabilidad del Estado como gestor en tutela de esas aguas y sus consecuencias. La relevancia en la demarcación²⁸ y consecuente ejercicio de la policía de aguas y playas públicas no solo es una cuestión de mera formalidad codificada modificable a gusto por las gestiones costeras. Cualquier cambio natural o antrópico que modifique y que ponga en riesgo bienes e infraestructuras (por lo producido por y en dominio público) puede generar reclamos y demandas por los daños en propiedades privadas y en términos de vidas.

No son pocos los desafíos en la relación océano-continente en la mayor parte de las diferentes áreas de conocimiento en tiempos de cambio climático. Para el derecho, la regulación que se dedica a “delimitar” y en particular a resguardar intereses, se ha desdibujado no solo por la fluctuación de líneas en función de la alteración de normalidades sino fundamentalmente por la falta de ejercicio de un perseverante poder de policía de costas y riberas. La marca antrópica y la relación de políticas públicas con la observancia y el control de esa observancia sobre lo que es de todos y en beneficio de todos, se diluye en intereses sectoriales, particulares

²⁸ “Si bien existen múltiples métodos para trazar el deslinde entre el dominio público y privado, en todos los casos, las legislaciones que lo regulan se apoyan en la interpretación de procesos naturales y geoformas que dan cuenta de la dinámica de la zona costera. Sin embargo, en nuestro país la amplia extensión de los espacios costeros, su diversidad geomorfológica, las escasas estaciones de medición de datos oceanográficos y el vacío técnico que existe con este tema, son algunas de las múltiples dificultades que presenta su demarcación” (KOKOT, R. - ANGARAMO, D. - VALLADARES, A. (2011). “Costa y ribera en Claromecó, provincia de Buenos Aires”, *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 68(1), pp. 72-83, http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S0004-48222011000100007&script=sci_arttext

y en la ineficiencia (notoria) del Estado en controlar y resguardar sus costas (de todo tipo).

Ocuparnos del cambio climático en sus efectos en el DHP requeriría como precondition que se cumplan las normas y regulaciones tanto de DHP como la de las áreas vinculadas. Prever áreas de amortiguamiento o de prevención ante el riesgo hídrico es parte de las obligaciones del Estado en lo que implican compromisos de adaptación ante el cambio climático²⁹.

El *cambio climático* viene ocasionando sismos en nuestra normalidad, sus efectos se presentan potenciando situaciones de riesgo e inequidad para muchas regiones, ampliando el agravamiento de desigualdades estructurales en la región, repotenciando vulnerabilidades. Según Alicia Bárcena (CEPAL) a la actualidad existen varias leyes asociadas al tema *climático*, aunque *con* grandes dificultades para su real implementación y seguimiento. Ello sin dejar de mencionar los acuerdos y protocolos y el compromiso de ODS directamente vinculado a cambio climático y océanos en sus objetivos³⁰. De hecho, recordemos que con-

²⁹ Entre otros, el ODS 13 establece el compromiso de adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Meta 13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales. En tal sentido podemos mencionar el previsto Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en el cual no se prevén acciones expresas en la materia. Incluso -por citar un caso- en el Informe Voluntario del Partido de la Costa (provincia de Buenos Aires) referido a los compromisos ODS en su redacción se dedica un título a la erosión costera y en el cual se lee: “las playas afectadas por la ocupación y alteración de los médanos costeros debido a asentamientos urbanos y forestación, podrían perder su extensión gradualmente, e incluso desaparecer, perjudicando su valor productivo y turístico/recreativo debido a la erosión. De acuerdo a los escenarios de cambio climático la frecuencia de los vientos del sudeste aumentará durante el presente siglo y, por ende, la frecuencia de sudestadas, las cuales son el principal factor erosivo de estas costas” (sin aparecer en la redacción propuesta alguna para afrontar tal realidad). (https://sdgs.un.org/sites/default/files/vlrs/2022-12/municipio_de_partido_de_la_costa.pdf). Este Partido, para el 2020 cuenta con una dirección de playas y ambiente cuyas acciones relacionadas se refieren a residuos y no a acciones referidas a la problemática de las playas y áreas vinculadas en los efectos del cambio climático (como por ejemplo convenios con provincia o Nación sobre el tema). Lamentablemente el cumplimiento del ODS sigue siendo un relato de situaciones, con pocas propuestas o acciones para abordar las problemáticas objeto de los ODS.

³⁰ Cfr. BÁRCENA, A. *et al.* (2019). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* CEPAL,

tamos con una ley de presupuestos mínimos ambientales (PMA) sobre cambio climático³¹ (más programa que ley de PMA), que sigue esperando su implementación eficiente³². A lo que debemos sumar los compromisos en torno a ODS en línea al cambio climático, por ejemplo.

en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/68d30fbc-9c44-4848-867f-59bbdec62992/content> (ultimo acceso 20 de febrero 2024).

³¹ Ley 27520. *Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global*. Artículo 1°- Presupuestos Mínimos Ambientales. La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en todo el territorio nacional en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional. Art. 2°- Objetivos. Son objetivos de la presente ley: a) Establecer las estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al Cambio Climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas. (...) c) Reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios

³² Resolución 146/2023 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 20-Abr-2023. Aprueba el *Segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático* Como Anexo I (If-2023-34599085-Apn-Scdsei#Mad) y sus Fichas de Medidas de Adaptación, Mitigación o Perdidas y Daños Como Anexo II. En el anexo 1 se lee (¿diagnostico?) “El aumento del nivel del mar tendría consecuencias sobre la línea de costa (INA, 2020). Estudios del Instituto Nacional del Agua (INA) prevén retrocesos por erosión costera para la costa marítima bonaerense al año 2045, bajo ambos escenarios, de entre 6,7 m y 34,6 m, dependiendo fuertemente del punto geográfico. Para el año 2100, los retrocesos previstos por estos estudios son de 18,6 m a 83,2 m bajo un escenario RCP 4.5 y de 26,9 m a 124,8 m bajo un escenario RCP 8.5. Las costas patagónicas, aunque con mayor presencia de acantilados, también podrían sufrir retrocesos. Las playas acotadas por acantilados o por asentamientos urbanos y forestación podrían perder su extensión gradualmente e, incluso, desaparecer. En algunos casos, la integridad de los ecosistemas costeros y con ellos, sus funciones, podrían ser afectadas por el aumento del nivel del mar. Entre ellos se destacan la región de la Patagonia la costa norte del Golfo San Matías, provincia de Río Negro y, en la región Centro, la zona sur de la Bahía Samborombón, relevante por su biodiversidad. En la mayor parte de la costa del Río de la Plata, el efecto del aumento del nivel del mar sería distinto y se manifestaría mediante el agravamiento de las inundaciones recurrentes por el efecto de situaciones meteorológicas con fuertes vientos del sudeste, especialmente cuando se superponen con grandes mareas astronómicas”, en

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/380000-384999/382506/res146-1.pdf>

En la última ficha de adaptación (del citado plan) en la que se describe el riesgo de las costas no se corresponde con alguna medida prevista, refiriéndose solo en lo atinente a costas riberas y playas en lo que hace asientos Ramsar y a suelos degradados.

El cambio climático es un hecho que nos afecta, cuantificar sus efectos es complejo porque hay otros efectos como los de la actividad humana que han influido de manera relevante durante el último siglo modificando nuestras normalidades. Los efectos evidenciados por el cambio climático y “lo natural” se pueden traducir en la modificación de la zona intermareal y con ello una “nueva normalidad”. La regulación de la relación de lo humano con lo natural y lo ambiental, viene presentando una desadaptabilidad frente a la notoria realidad. La importancia de revisar criterios y de tomar medidas preventivas que se ajusten a la realidad derivada de las modificaciones de lo normal por cambio climático es parte de las obligaciones del Estado en torno a lo que implican derechos reconocidos.

La falta de medidas de adaptación al cambio climático por parte del Estado genera responsabilidades en el resguardo de la integridad del dominio público, pero además en la seguridad e integridad de la vida humana. La inflexibilidad de ciertos institutos jurídicos que pretenden regular lo natural se aleja de los valores y principios constitutivos cuando dejan de servir a los fines que fueron instituidos. De tal manera que se revierten sus fines con su implementación bajo viejos subcriterios como el de inmovilidad, avalando apropiaciones y exposición a riesgos hídricos.

Esta situación que se multiplica no solo en costas marítimas sino en todo tipo de costas viene siendo una preocupante dificultad no solo en términos de propiedades privadas sino en el rol que vienen cumpliendo los organismos del Estado en la tutela del dominio hídrico público. A este escenario se le suma la particularidad en la materia de nuestro ordenamiento jurídico institucional; el sistema federal, los diferentes dominios, competencias y jurisdicciones legislativas que no facilitan la gestión de las costas de mar, que no se limitan a una línea y ni siquiera a una zona. El Estado no presenta predisposición a la adaptabilidad de las normas de base que han quedado desajustadas en criterios al cambio climático. Aportar criterios de razonabilidad a tal realidad que notoriamente seguirá modificándose, es imperioso para poder regular de manera eficaz en la materia.

Viene presentándose como imperioso reinterpretar, adaptar la regulación antrópica (esencialmente LR y líneas conexas) en miras a la previsión de los efectos de las aguas; revisarse los criterios de inmovilidad de la LR, recuperar áreas de DHP con títulos nulos que aparecen como de dominio privado (y recordemos que el DHP es inalienable imprescrip-

tibles e inembargable), relevar y sistematizar datos³³, y adoptar nuevos enfoques en materia de DHP dirigidos a la prevención por riesgo hídrico ante esta realidad de crisis climática, pero ante todo volver a revisar cuál es el rol del Estado en materia de aguas, costas, playas, glaciares, humedales y ambiente en general frente a una realidad que nos modifica.

Las políticas públicas en la materia aún no logran coordinarse en torno a minimizar riesgos para la población, máxime en los casos de vulnerabilidades evidentes. Las costas, tanto de ríos como de mares quedan libradas a lo que se consideran aún eventos extraordinarios, sin adoptar medidas a lo que mundialmente se pone en evidencia como “efectos del cambio climático”, particularmente en relación a cursos y cuerpos de agua y sus costas.

³³ Considerando la dificultad histórica y arraigada de no relevar y sistematizar datos se viene sumando el aumento acelerado del nivel del mar, con la consecuente modificación de la línea de ribera (un retroceso por lo general) en muchas áreas costeras.

**SALUD Y USO SOSTENIBLE DE LOS MARES Y OCÉANOS.
LA CONTRIBUCIÓN DE LA CONVENCION DE LAS
NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR
AL DEBATE DE SOBRE LA SALUD HUMANA Y EL USO
SOSTENIBLE DE LOS MARES Y OCÉANOS***

*HEALTH AND SUSTAINABLE USE OF THE SEAS AND OCEANS.
THE CONTRIBUTION OF THE UNITED NATIONS CONVENTION
ON THE LAW OF THE SEA TO THE DEBATE ON HUMAN HEALTH
AND THE SUSTAINABLE USE OF THE SEAS AND OCEANS*

LEOPOLDO M.A. GODIO**

Resumen: El presente trabajo se centra en las referencias directas e indirectas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) que vinculan la necesidad de resguardar los mares y océanos de las actividades que pueden resultar nocivas para la salud humana.

Palabras-clave: CNUDM - Uso sostenible de los mares y océanos - Salud humana.

Abstract: This work focuses on the direct and indirect references contained in the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) that link the need to protect the seas and oceans from activities that may be harmful to human health.

* Este trabajo del Dr. Doctor Leopoldo Mario Adolfo Godio, presentado bajo el seudónimo “Henry Walton Jones Jr.”, fue distinguido con el Primer Premio en el Concurso de Monografías 2023 sobre el tema *Salud y uso sostenible de los mares y océanos*, convocado por el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales y el Instituto de Derecho Internacional Público, ambos de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales - sección Córdoba (CARI - Córdoba) y el Instituto Argentino Chileno de Cultura - sección Córdoba.

**Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Relaciones Internacionales (UBA). Doctor en Historia del Derecho (UBA). Doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica Argentina (UCA). Profesor de Derecho Internacional Público en la UBA, UCA y otras Universidades del país y del extranjero. Autor de numerosas publicaciones.

Keywords: UNCLOS - Sustainable use of the seas and oceans - Human health.

Sumario: I. Introducción. II. La salud humana y su mención expresa en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. III. Las referencias implícitas a la salud humana en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. IV. Reflexiones a modo de conclusión. V. Bibliografía y fuentes utilizadas.

I. Introducción

El inminente quincuagésimo aniversario de la sesión inaugural de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1973-1982) constituye una invitación a reflexionar sobre las disposiciones adoptadas en consecuencia, que dieron lugar a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (en adelante, la “Convención de 1982”).

El texto finalmente alcanzado, destinado a regular más de dos docenas de temas o cuestiones que comprenden a los usos y recursos del mar, mereció el merecido calificativo de “Constitución para los Océanos”¹ por tratarse de una verdadera reforma integral jurídico-política que logró superar -atento la ausencia de antecedentes exitosos- las importantes diferencias entre sus Estados negociadores².

Indudablemente, la adopción de la Convención de 1982 ha representado uno de los hitos más importantes de la historia del derecho internacional, cuyos efectos han contribuido a impulsar los propósitos y principios

¹ KOH, Tommy B. “A Constitution for the Oceans”, en United Nations, *The Law of the Sea - Official Text of the United Nations Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index*, New York, 1983, p. xxiii.

² El extraordinario esfuerzo negociador desarrollado por las delegaciones estuvo cerca de alcanzar un consenso al votarse la adopción del texto. Al respecto, Pueyo Losa afirmó que ello representaba una dificultad de precisión y determinación del posible valor de la Convención frente al desafío de articular posiciones e intereses estatales contrapuestos. Sin embargo, el tiempo demostró -en nuestra opinión- que la Convención de 1982 fue un éxito a pesar de no contar con este consenso. Cfr. PUEYO LOSA, Jorge. “La indeterminación del nuevo orden jurídico-marítimo internacional: Reflexiones sobre el carácter consuetudinario de la zona económica exclusiva y el valor de la nueva Convención sobre el Derecho del Mar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXXVII, N° 2, 1985, pp. 323-354.

de la Carta de las Naciones Unidas y consolidar tanto el desarrollo como la observancia de la arquitectura internacional contemporánea, en el sentido de fomentar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, favorecer la cooperación entre los Estados y procurar una solución pacífica para las controversias referidas a los mares y océanos³, obteniendo, en definitiva, un desarrollo mucho más amplio de los conceptos y contenidos negociados en las dos primeras Conferencias de Ginebra y para prevalecer también respecto de ellas⁴, al punto de afirmarse que se trata de un “nuevo derecho del mar”⁵.

Las necesidades de desarrollo de los Estados han aprovechado las virtudes -y también las omisiones- de la Convención de 1982 y por esta razón los mares han sido, en las últimas cinco décadas, objeto de aplicación para el progreso tecnológico, aunque también generaron importantes controversias o reclamos de distintas características como, por ejemplo, cuestiones de delimitación marítima, disputas de soberanía y actividades destinadas a la protección del medio marino, que no se limitan simplemente a prevenir la contaminación o la incorporación de riesgos que representen un menoscabo de derechos para los Estados.

En efecto, la Convención de 1982 contiene menciones directas e indirectas que vinculan la necesidad de resguardar a los mares y océanos de aquellas actividades nocivas para la salud humana y otros usos del mar que eviten la calidad del agua en el mar⁶.

Recientemente la comunidad internacional ha respaldado, a través de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -en marzo 2022- ,

³ Eudes y Hajjami afirman que la Convención de 1982 forma parte de un orden de paz y seguridad internacionales de “tintes decididamente antibelicistas” con disposiciones cuyo fin es encauzar las pretensiones contradictorias de los Estados y evitar la controversias. Cfr. EUDES, Marina - HAJJAMI, Nabil. “Droit de la mer et droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales”, en Mathias Forteau - Jean-Marc Thouvenin (eds.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, Editions A. Pedone, 2017, p. 1064.

⁴ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 311 (1).

⁵ DE LA GUARDIA, Ernesto *et al.* *El Nuevo Derecho del Mar*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1997.

⁶ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 1 (1) (4).

una propuesta para alcanzar un futuro acuerdo internacional vinculante que logre erradicar los plásticos o refleje alternativas para abordar este grave problema, que afecta al medio marino⁷, con serias consecuencias perniciosas para la salud humana en términos de fertilidad, actividad hormonal, metabólica y neurológica⁸.

Otros ejemplos se encuentran en los trabajos emprendidos, desde 2010, por la Organización Marítima Internacional (OMI), para “(...) fomentar, a través de la cooperación, un transporte marítimo seguro, protegido, ecológicamente racional, eficaz y sostenible (...) de manera universal y uniforme”⁹, en su preocupación por disminuir la emisión de los gases de efecto invernadero provenientes de buques y promover, en consecuencia, su reemplazo por estándares de energía eficiente¹⁰.

Los desafíos más inminentes, con proyección al futuro y su probable regulación a través del desarrollo progresivo que alcance, eventualmente, el instrumento internacional vinculante referido a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en las zonas situadas más allá de la jurisdicción nacional de los Estados¹¹. Los progresos científicos asociados a los respiraderos hidrotermales entre los fondos marinos constituyen una gran oportunidad para la industria industrial química y farmacéutica, quienes presionan para contar con la seguridad jurídica necesaria para explorar y explotar eficazmente los fondos marinos en la próxima década. Sin embargo, las propuestas de constituir un régimen de

⁷ Doc. UNEP/EA.5/L.23/Rev.1.

⁸ Fuente: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1504922> (consulta de 14/08/2023).

⁹ Fuente: <http://www.imo.org/es/About/HistoryOfIMO/Paginas/Default.aspx> (consulta de 21/08/2023).

¹⁰ Ello se advierte, claramente, en la elaboración de su estrategia inicial para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los buques. Fuente: <https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/Reducing-greenhouse-gas-emissions-from-ships.aspx> (consulta de 21/08/2023). Para un análisis sobre estos debates y sus posibles accesos al Tribunal Internacional del Derecho del Mar, ver ROSENTHAL, Julián M. “La Organización Marítima Internacional ante el desafío de reducir las emisiones de dióxido de carbono y el posible rol del Tribunal Internacional del Derecho del Mar”, Leopoldo M. A. Godio (dir.), *El Tribunal Internacional del Derecho del Mar y su contribución: consolidación, desarrollo progresivo y diálogo entre tribunales*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 845-875.

¹¹ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 72/249, del 24 de diciembre de 2017. Doc. A/RES/72/249.

utilización con fines médicos aún no presenta claros límites en cuanto a su intención comercial¹².

Por estas razones -y muchas otras que hacen a la visión integral de la importancia de los mares y océanos desde el cuidado del medio marino fundado en la salud humana- proponemos contribuir al debate desde la identificación de aquellas disposiciones provistas por la Convención de 1982 que resulten aptas para resguardar la salud del individuo frente a las consecuencias de aquellas actividades terrestres, marítimas o provenientes de buques que el hombre emprende con consecuencias insalubres para, posteriormente, reflexionar cómo estas disposiciones pueden contribuir a los actuales desafíos en torno a la salud y el uso sostenible de los océanos.

II. La salud humana y su mención expresa en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982

La primera alusión a la salud humana en el contexto de los mares y océanos se advierte dentro de los términos empleados a los efectos de la Convención de 1982, por cuanto se refiere a “contaminación del medio marino” a la introducción por acción humana -directa o indirecta- de sustancias o energías susceptibles de producir efectos nocivos en los recursos vivos y la vida marina, así como peligros para la salud humana, la obstaculización de actividades marítimas (incluida la pesca) y otros usos legítimos del mar, incluyendo el deterioro de la calidad del agua marina¹³.

Una segunda mención explícita se advierte en el artículo 60 (2), referido a la jurisdicción exclusiva del Estado ribereño respecto de islas,

¹² BRANCO DE ALMEIDA, Laisa. “Ocean Law in Times of Health Emergency: Deep Seabed Mining Contributions and Its Fear of Overexploitation”, *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 18, Issue 1, 2020, pp. 1-3.

¹³ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 1 (1) (4). Sin perjuicio del carácter cerrado de la enumeración, aquella tiene una íntima relación con el artículo 194 (1) que obliga a todos los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para prevenir la contaminación del medio marino procedente desde cualquier fuente. Cfr. TANAKA, Yoshifumi. “Article 1”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, p. 23.

instalaciones y estructuras artificiales emplazadas en su zona económica exclusiva (ZEE), que incluye la reglamentación y autorización en materia aduanera, fiscal, sanitaria, migratoria y su necesaria seguridad¹⁴. Según Proelss, esta disposición no aborda las cuestiones atinentes a la construcción y autorización de estas obras, sino a la observancia de aquellas normas y reglamentos aplicables “en ellas y a ellas”, incluyendo facultades para dictar (y hacer cumplir) medidas de protección y conservación ambiental -además de jurisdicción penal por actos allí cometidos “en o contra” las estructuras- sin posibilidad de extender unilateralmente, en principio, la jurisdicción a los buques que hagan escala, en coherencia con el artículo 60 (8) y (2) del texto convencional. El mismo jurista completa su interpretación al considerar que el artículo 208 de la Convención sólo resulta aplicable a la prevención, reducción y control de la contaminación ocasionada –directamente– desde islas, estructuras e instalaciones artificiales¹⁵.

Otra referencia explícita a la salud y el uso sostenible de los mares y océanos se encuentra en el artículo 145 al disponer la eficaz protección del medio marino frente a los efectos nocivos que puedan resultar de ac-

¹⁴ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 60 (2). Esta disposición se aplica, *mutatis mutandi*, a las islas artificiales, instalaciones y estructuras de este tipo emplazadas sobre la plataforma continental. *Ibidem*, artículo 80.

¹⁵ PROELSS, Alexander. “Article 60”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 472-473. Una posición contraria a esta interpretación, fundada en una eventual restricción a la navegación por razones de seguridad en torno a las plataformas petrolíferas, se encuentra en la opinión disidente del Magistrado Golitsyn en el caso de medidas provisionales referidas al *Arctic Sunrise* ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar. Asimismo, los Magistrados Wolfrum y Kelly, en su opinión separada del mismo asunto, afirmaron que la Federación Rusa poseía jurisdicción exclusiva, con fundamento en el artículo 60 (2) de la Convención, incluyendo jurisdicción legislativa y de ejecución de normas. Lo anterior se traduce en una habilitación para que el Estado ribereño realice funciones de ejecución a fin de proteger la plataforma artificial en el interior de la zona de seguridad. Finalmente, señalaron que el buque podría haber invocado en la libertad de expresión en la ZEE tal como es reconocida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero que aquella no podía ejercerse en la zona de seguridad, ya que estos derechos ceden ante los intereses de seguridad de su operador. Cfr. “*Arctic Sunrise*” (*Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation*), *Provisional Measures, Order of 22 November 2013*, *ITLOS Reports 2013*, p. 230.

tividades desarrolladas en la Zona Internacional de los Fondos Marinos (ZIFM o la Zona, indistintamente)¹⁶. Aunque la Convención de 1982 no define ni conceptualiza la noción de “efectos nocivos”, Vöneky y Beck señalan que esta disposición específica proporciona algunos elementos de determinación aplicables al equilibrio del medio marino, su flora y fauna; razón por la cual concluyen que la idea de los “efectos nocivos” se encuentran interrelacionadas con la Convención de 1982 a la luz de su artículo 1 pero que no se debe limitar a la contaminación marina, sino ampliarse a otros efectos perjudiciales para el medio marino ocasionados por la intervención humana, tal como lo demuestra el artículo 145 (a) cuando se refiere a la prevención, reducción y control de la “contaminación del medio marino y otros riesgos para éste”¹⁷.

Más evidente aún es la mención de la protección los individuos en el artículo 146 de la Convención de 1982. La norma -aplicable a las actividades en la Zona- establece el deber de adoptar medidas apropiadas para asegurar la una protección eficaz para la vida humana.¹⁸ Se ha afirmado que la finalidad de esta disposición -coherente con los derechos humanos fundamentales- es garantizar la protección efectiva de la vida como precondition para el ejercicio de cualquier otro derecho, traduciéndose en una obligación de protección activa en cabeza de los Estados, incluso frente a terceros como, por ejemplo, a través de exigencias que garanticen condiciones de trabajo seguras y saludables para los operadores y trabajadores¹⁹.

Aunque el artículo 146 sólo parecen aplicarse respecto a las actividades en la Zona, los preparativos en el terreno, el transporte hacia los fondos marinos y el ulterior traslado de los minerales a territorio terrestre también resultan comprendidos por el ámbito de protección en cuanto a

¹⁶ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 145.

¹⁷ VÖNEKY, Silja - BECK, Felix. “Article 145”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, p. 1014.

¹⁸ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 146.

¹⁹ VÖNEKY, Silja - BECK, Felix. “Article 146”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, p. 1029.

los trabajadores afectados a estas tareas, es decir: a bordo de buques y todas las instalaciones u operaciones involucradas, no solamente aquellos que realizan operaciones submarinas.²⁰ En otras palabras, el ámbito de aplicación real de la norma puede resultar más amplio, tanto en lo espacial como temporal²¹.

III. Las referencias implícitas a la salud humana en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982

No obstante las menciones anteriores, la salud humana también contiene potencial aplicación a través de la interpretación de las disposiciones del texto convencional.

Por caso, el artículo 8 se refiere a las aguas interiores de carácter marítimo y en ellas, puede presentarse el supuesto de buques situados en puertos establecidos dentro de este espacio²². En estas eventualidades -in-

²⁰ Por ejemplo, el cumplimiento de las normas y reglamentos para las actividades en la Zona y el control de la AIFM también se advierten en la labor a cargo de su Comisión Jurídico y Técnica, que debe comprobar la capacidad del operador y garantía de protección efectiva respecto de la salud humana, la seguridad y el medio marino. Cfr. Reglamento sobre Prospección y Exploración de Nódulos Polimetálicos en la Zona, artículo 21 (4) (a). Doc. ISBA/19/C/WP.1.

²¹ *Ibidem*, p. 1032. Sobre este ítem, la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio MLC de condiciones laborales marítimas de la gente de mar, en 2006, con el objetivo de establecer una regulación de mínima en materia de salud y seguridad laboral, incluyendo la prevención de accidente para los trabajadores a bordo de buques mercantes de cualquier tipo (excluyendo la pesca). Recientemente, entre noviembre 2021 y mayo 2022 se realizaron los intercambios de documentos y propuestas para actualizar el Convenio MLC 2006 mediante el proceso formal de enmienda al sometido al Comité Tripartito Especial. Fuente: https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/special-tripartite-committee/WCMS_845316/lang--en/index.htm (consulta de 21/08/2023). Ello resultaría compatible con los deberes y obligaciones subsidiarias de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos en materia de salud y seguridad para la explotación minera en la Zona. Cfr. HARRISON, James. *Making the Law of the Sea: a study in the development of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 136. En última instancia, estas medidas dependerán de la voluntad política de los Estados. Cfr. JAECKEL, Aline L. *The International Seabed Authority and the Precautionary Principle. Balancing Deep Seabed Mineral Mining and Marine Environmental Protection*, Leiden, Brill, 2017, p. 313.

²² Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el

cluso mediando fuerza mayor- el Estado del pabellón del buque extranjero deberá observar -y hacer que la tripulación respete- las disposiciones locales que razonablemente deban aplicarse en estas circunstancias, tales como las referidas a cuestiones de salud y seguridad²³.

Asimismo, también corresponde señalar las facultades policiales de prevención ilícitas que posee el Estado ribereño, por aplicación del artículo 33 del texto convencional, en la zona contigua²⁴ respecto de cuestiones migratorias, aduaneras, tributarias y por supuesto, también sanitaria²⁵.

10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 8. A pesar del carácter soberano de estas aguas interiores, Tanaka afirma que aquellas se encuentran incluidas en el ámbito de protección, atento la importancia de contar con zonas costeras sanas y aptas para la salud humana y la diversidad biológica, razón por la cual la regulación de la contaminación marina en aguas interiores es especialmente importante. Cfr. TANAKA, Yoshifumi. *The International Law of the Sea*, 3rd ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 339.

²³ TRÜMLER, Kai. "Article 8", en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, p. 95. En idéntico sentido se expresa Sohn, al afirmar que "As a general rule, every foreign ship, including warships, must comply in port or internal waters with the laws and regulations of the coastal state relating to navigation, safety, health, and port administration...". Cfr. SOHN, Louis B. *et al. Law of the Sea*, St. Paul, West Publishing, 2010, pp. 190-191.

²⁴ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 33.

²⁵ Aquellas son realizadas por las autoridades marítimas de aplicación dedicadas a la realización de actividades preventivas con carácter permanente -a cargo, según los Estados que se trate, de la Prefectura Naval, la Guardia Costera, o incluso la Armada- para resguardar el orden, la seguridad y la disciplina de los buques y sus tripulantes, tanto respecto de la unidad flotante como de recintos portuarios e instalaciones o estructuras artificiales en el mar. Estas funciones también comprenden actividades represivas en caso de presumirse o constatarse un quebrantamiento a las normas y reglamentos del Estado costero a la que pertenecen las fuerzas de orden, encontrándose facultadas para la visita y eventual detención de los buques infractores. Cfr. VIDAL CABEZAS, Claudio. "La autoridad marítima y el cumplimiento de la función policial", *Revista de la Marina*, N° 959, 2017, pp. 6-14. En otras palabras, el Estado costero sólo puede realizar controles para prevenir infracciones a su legislación en las materias señaladas, aunque la perspectiva puede adquirir, potencialmente, otra solución cuando se trata de cuestiones atinentes a los derechos humanos, tal como ocurrió en el debate sobre la aplicación del artículo 12 del Código de Fronteras de Schengen para la realización de actividades de vigilancia de fronteras en el mar y la opinión de la Comisión Europea de considerar su correcta prevención en mar territorial, zona contigua, ZEE o alta mar, con el objeto de impedir que individuos atraviesan sin autorización la "frontera marítima exterior". Cfr. TEDH, Hirsi Jamaa y otros c/Italia, Appl. N° 27765/09, sentencia de la Gran Sala, 23 de febrero de 2012, pp. 14-15, para. 34.

Sobre la mención “sanitaria”, se ha afirmado que no existen dudas sobre su finalidad y propósito tradicional del término -en cuanto a zona de protección costera frente a potenciales enfermedades- aunque en los últimos años la práctica ha intentado ampliar su uso para incluir cuestiones atinentes a la contaminación o amenazas indirectas a la salud pública. La amplitud excesiva podría llevar hacia una ausencia de coherencia entre las disposiciones de la Convención de 1982 y otros instrumentos internacionales aplicables como el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, conocido como “Convenio Marpol” (1973, y su Protocolo de 1978); aunque una interpretación estricta puede impedir que los Estados actúen eficazmente contra nuevas y graves amenazas procedentes de buques²⁶.

La interpretación favorable al Estado ribereño no resultaría, fácilmente, aplicable en los estrechos internacionales por tratarse de régimen que obliga a los Estados costeros a no obstaculizar el derecho de paso en tránsito en beneficio de los Estados de pabellón cuyos buques ejercen esta modalidad de navegación²⁷. Al respecto, Jia afirma que el menoscabo u obstaculización del paso en tránsito la posible está vedado por aplicación de los artículos 42 (2) y 44 de la Convención de 1982, que además resultan compatibles con los artículos 2 (9) y 4 (12) del Convenio de Basilea (1989, vigor 1992)²⁸ en cuanto a la responsabilidad administrativa y reglamentaria del Estado ribereño para la protección del ambiente y la salud humana²⁹.

Otra referencia implícita resulta en el artículo 98, referido al deber de prestar auxilio a buques, tripulantes y pasajeros que, según la costumbre internacional -sin perjuicio de la observancia al Convenio SOLAS y sus distintas versiones de enmiendas, entre otros instrumentos internacionales-

²⁶ KHAN, Daniel-Erasmus. “Article 33”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, p. 267.

²⁷ GODIO, Leopoldo M. A. *Instituciones de Derecho del Mar*; Buenos Aires, Aldina Editora Digital, 2018, pp. 46-47.

²⁸ Cfr. Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos. Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su eliminación., adoptado el 22 de marzo de 1989, 1673 UNTS 57, artículos 2 (9) y 4 (12).

²⁹ JIA, Bing Bing. “Article 42”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, p. 318.

les aplicables— autoriza a que los navíos extranjeros puedan ingresar a puerto con exención de observar la legislación local³⁰, aunque algunos especialistas advierten -a nuestro entender, correctamente- que ello no debe suponer un riesgo ambiental o para la salud pública, y sin que ello implique una obligación de permitir el desembarco³¹.

En el régimen aplicable a las islas naturales y su calificación, el inciso 3 dispone que las rocas³² no aptas para sostener la habitación humana o la vida económica propia carecerán de ZEE y plataforma continental³³.

³⁰ TANAKA, Yoshifumi. *Supra* nota 22, p. 101. El autor admite que, actualmente, la práctica podría alentar la negativa de recepción de buques “potencialmente contaminantes” en puertos, atento que “(...) the size of ships has increased and there is growing concern that the contents of cargoes and fuel can threaten the offshore environment of coastal States. In the case of accidents, the economic and health interests of a coastal State’s local community may be seriously damaged. It is probable, therefore, that coastal States will refuse to grant ships in distress access to a place of refuge in order to protect the environment of offshore areas, as occurred when France refused to give refuge to the Erika in 1999.” Ídem.

³¹ GUILFOYLE, Douglas. “Article 98”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, p. 729. En idéntico sentido, Martínez Vargas afirma que “(...) el Estado costero puede negar el ingreso a puerto de las embarcaciones que se encuentran en una situación como la referida, si la nave de que se trate puede llegar a afectar la salud pública de ese Estado o afecta de algún modo sus intereses vitales”. Cfr. MARTÍNEZ VARGAS, Juan R. *et al. Tratado de Derecho del Mar*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 185.

³² Walker, define a las rocas como “(...) a solid natural mass, of limited extent, including sand, sandstone, otherwise solidified sand, or igneous matter (...)”, Cfr. WALKER, George K. (ed.), *Terms not defined by the 1982 Convention*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2012, p. 286.

³³ González Napolitano afirma que la norma está redactada negativamente “(...) de modo que no se establecen los espacios marítimos que se les reconocen, sino los que no pueden tener ciertas rocas. Así, las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tienen zona económica exclusiva ni plataforma continental. Por implicancia, podría deducirse que dichas rocas tendrían sólo (...) mar territorial, zona contigua y, eventualmente, aguas interiores”, y agrega que “(p)areciera ser entonces, que, para que las rocas puedan tener derecho a todos los espacios marítimos, incluso zona económica exclusiva y plataforma continental, se tienen que dar estos requisitos: a) que se cumplan las condiciones establecidas por el artículo 121 (1) (...); b) que sea apta para la habitación humana “y” -u “o”, según la interpretación que se haga- que sea apta para mantener vida económica propia”. También se pregunta si este último punto se trata de requisitos alternativos o acumulativos, y luego cita a Charney para afirmar que “(...) basta que la roca cumpla con uno de estos dos requisitos” para eliminar la restricción contenida

Con prescindencia del debate sobre las atribuciones de espacios marítimos proyectados según el tipo de formación natural, Kolb ha ponderado las “(...) conditions naturelles permettant la résidence stable de groupes humains organisés”³⁴ y es allí donde encontramos posible la implícita necesidad de un estándar de salubridad en el sentido de un requerimiento indispensable para el establecimiento sostenible de individuos. En efecto -coincidentalmente con nuestra idea- el Tribunal Arbitral que emitió el laudo sobre el fondo de la controversia del Mar del Sur de la China (Filipinas v. China, 2016), consideró que el mantenimiento de la habitación humana consiste en proporcionar lo necesario para mantener “vivos y sanos” (“alive and healthy”) a los individuos como residentes durante un período permanente o indefinido pero susceptible de continuidad³⁵.

Merece mención, también en esta lista, la disposición genérica de protección y preservación del medio marino, prevista en el artículo 192 de la Convención de 1982³⁶. Su germen se encuentra en la primera conferencia mundial ambiental: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972)³⁷ que habilitó la adopción de una serie de principios de gestión racional y la denominada Declaración de Estocolmo, que reconoció la importancia de las cuestiones ambientales para la comunidad internacional y su preocupación desde entonces.

En efecto, los principios de Estocolmo constituyen la base de las disposiciones de protección del medio marino en la Parte XII de la Convención de 1982, en particular el séptimo, por cuanto declara que “Los

en el inciso 3º. Cfr. GONZÁLEZ NAPOLITANO, Silvina S. “Los desastres naturales y sus efectos en islas y Estados insulares: Posibles soluciones jurídicas”, en Silvina S. González Napolitano (dir.), *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*, Avellaneda, SGN Editora, 2015, pp. 100-101.

³⁴ KOLB, Robert. “L’interprétation de l’article 121, paragraphe 3, de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer: Les ‘rochers qui ne se prêtent pas à l’habitation humaine ou à une vie économique propre ...’”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 40, 1994, p. 885.

³⁵ *The South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China*, Award of 12 July 2016, RIAA, Vol. XXXIII, pp. 368-369, para. 487-492.

³⁶ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 192.

³⁷ HARRISON, James. *Supra* nota 21, p. 50.

Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidad de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar³⁸. Con posterioridad, la adopción de la Declaración de Río (1992) se concretó el principio de responsabilidad comunes a todos los Estados respecto a la acción ambiental, aunque diferenciadas en términos de su exigibilidad³⁹, y es su principio 7 el que reconoce la necesidad de conservar, proteger y restablecer la salud e integridad del ecosistema, sin perder de vista la situación y las necesidades especiales de los Estados en desarrollo⁴⁰.

Czybulka establece una relación entre los artículos 1 (1) (4), 192, 194-19 y 235 (2) de la Convención de 1982, al afirmar que su ámbito de protección guarda relación amplia, ya que los “peligros” abarcan a todos los posibles riesgos⁴¹.

Distinto es el rol de la cooperación internacional de los Estados, reconocido en el artículo 197, para la formulación y elaboración de estándares y reglas con miras a la protección y preservación del medio marino de modo compatible con la Convención de 1982⁴². Según Stephens, se trata de un deber de base general consuetudinaria -codificado por la labor de la III Conferencia- que apunta a conservar, proteger y restaurar la salud e integridad de los ecosistemas en coincidencia el principio 7 de la Declaración de Estocolmo ya referida⁴³.

³⁸ Cfr. Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 5 al 16 de junio de 1972, principio 7. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1.

³⁹ SANDS, Philippe *et al.* *Principles of International Environmental Law*, 3rd ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 233.

⁴⁰ Cfr. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, principios 6 y 7. Doc. A/CONF.151/5/Rev.1.

⁴¹ CZYBULKA, Detlef. “Article 195”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, p. 1318.

⁴² Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 197.

⁴³ STEPHENS, Tim. “Article 197”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 1330-1331. En nuestra opinión, de alguna manera este pilar puede trasladarse a la cooperación internacional referida al acceso al estudio y la investigación dedicada a la

También es susceptible de mención el artículo 210 (4) del texto convencional, dedicado a la contaminación por vertimiento y el rol de los Estados para prevenirla, reducirla y controlarla. La expresión “especialmente” estipula una preferencia o sin revestir carácter exhaustivo, ya que la mención a “organizaciones internacionales” (en plural) permite un amplio accionar de ellas como la OMI, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la Unesco (COI-UNESCO) o la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras⁴⁴.

El artículo 211 presenta un lugar central dentro de la Parte XII por cuando regula los deberes de los Estados frente a la contaminación causada por buques⁴⁵. Sin embargo, la ausencia de una referencia expresa a la salud no impide reconocer la estrecha relación entre el ecosistema marino y el terrestre, especialmente si se tiene en cuenta el enfoque del artículo 1 de la misma Convención a la luz de los intereses conexos, los que suelen percibirse esencialmente como aquellos daños causados a intereses que no son estrictamente ambientales aunque dependen del propio ambiente, derivados de todos los usos legítimos de las zonas costeras marinas y terrestres, incluida la salud y el bienestar de la población o las condiciones de vida saludables, entre otros⁴⁶. Idéntica solución merece la potencial referencia al artículo 219, referida a las medidas preventivas aplicables por

contaminación del medio marino, atento que sus resultados son cruciales para la evaluación de su naturaleza y riesgo, además del origen y trazabilidad, imprescindible para la elaboración de programas serios que permitan adelantarse a contingencias o elaborar respuestas rápidas en materia ambiental. Se trata, en definitiva, de contar con toda la información necesaria para proteger la salud de la humanidad. Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículos 200 y 242. Sobre el artículo 242, encontramos una coincidencia con nuestro parecer en la opinión de Martínez Vargas, para quien “(...) cuando proceda y, de forma razonable, deberá dar información necesaria para prevenir y controlar los daños a la salud y la seguridad de las personas y al medio marino”. Cfr. MARTÍNEZ VARGAS, Juan R.. *Supra* nota 31, p. 610.

⁴⁴ WACHT, Frank. “Article 210”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, p. 1414.

⁴⁵ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 211.

⁴⁶ BARTENSTEIN, Kristin. “Article 211”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, p. 1427.

los Estados portuarios -a través del control de las autoridades marítimas- a los buques sospechados de deficiencias susceptibles de dañar el marino, ya que sus consecuencias pueden resultar directamente peligrosas para la salud por razones de proximidad⁴⁷.

Finalmente, el artículo 212 de la Convención de 1982 contiene tres incisos dedicados a la prevención, reducción y control de la contaminación del medio marino desde la atmósfera o a través de ella. Esta disposición ha llamado la atención de especialistas como Menezes, para quien la liberación de elementos tóxicos, gases y partículas sólidas suspendidas en el aire ocasionan “(...) efectos nocivos sobre la salud humana, daños a los recursos vivos y sus procesos migratorios (...). En este escenario se pueden encontrar diversas acciones contaminantes (...) resultantes del crecimiento de las masas de aire, [la modificación] de las corrientes marinas que inciden en el calentamiento global”⁴⁸.

IV. Reflexiones a modo de conclusión

Llegado a este punto, es posible advertir que la Convención de 1982 no sólo codificó el derecho del mar consuetudinario hasta el final de la III Conferencia y le adicionó disposiciones que, en aquel entonces revestían carácter de desarrollo progresivo, sino que fue más allá al constituirse como un claro vector para el ulterior impulso normativo y los temas marítimo-ambientales son un claro ejemplo de esta categoría de asuntos.

El punto de partida, para cualquier debate en torno a la salud humana y el uso sostenible de los mares y océanos no puede ser otro que las referencias -tanto explícitas como implícitas- que hemos identificado.

Por supuesto, la mayoría de estas disposiciones poseen un alcance general y sólo pueden implementarse mediante reglas específicas de carácter obligatorio, generalmente recogidas o como consecuencia del reenvío normativo en otros acuerdos internacionales. Sin embargo, creemos que el estatus jurídico de estas referencias -y las que se adopten en el futuro-

⁴⁷ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 219.

⁴⁸ MENEZES, Wagner. *O Direito do Mar*, Brasilia, FUNAG, 2015, p. 187.

exigen un cuidadoso examen “caso por caso” de los textos involucrados, tal como se desprende del artículo 311 (2) y (5) de la propia Convención de 1982, que dispone:

“Esta Convención no modificará los derechos ni las obligaciones de los Estados Partes dimanantes de otros acuerdos compatibles con ella y que no afecten al disfrute de los derechos ni al cumplimiento de las obligaciones que a los demás Estados Partes correspondan en virtud de la Convención (...). Este artículo no afectará a los acuerdos internacionales expresamente autorizados o salvaguardados por otros artículos de esta Convención”⁴⁹.

En otras palabras, una exégesis del artículo 311 del texto convencional habilita el reconocimiento de -eventuales- acuerdos por parte de dos o más Estados que modifiquen o suspendan disposiciones la Convención de 1982, siempre que no afecten la aplicación de sus principios básicos, ni de aquellos acuerdos autorizados o garantizados por otros artículos de la Convención. Nuestro criterio se completa con su artículo 237 (2), que establece: “Las obligaciones específicas contraídas por los Estados en virtud de convenciones especiales con respecto a la protección y preservación del medio marino deben cumplirse de manera compatible con los principios y objetivos generales de esta Convención”.

Finalmente, el futuro desarrollo normativo del derecho del mar exige que, en materia ambiental y cuestiones conexas, todo acuerdo especial reconozca la necesidad de compatibilidad con la Convención de 1982. Ello no es otra solución que admitir, como regla, la necesidad de establecer una especie de “examen de constitucionalidad de los océanos” a superar (parafraseando la afirmación inicial de Tommy B. Koh) criterio que se justifica no sólo por el extraordinario esfuerzo negociador de la III Conferencia sino también por el acotado margen para la formulación de declaraciones y la prohibición de reservas⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículo 311 (2) y (5).

⁵⁰ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículos 309 y 310.

V. Bibliografía y fuentes utilizadas

- BARTENSTEIN, Kristin. “Article 211”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 1419-1442.
- BRANCO DE ALMEIDA, Laisa. “Ocean Law in Times of Health Emergency: Deep Seabed Mining Contributions and Its Fear of Overexploitation”, *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 18, Issue 1, 2020, pp. 1-22.
- CZYBULKA, Detlef. “Article 195”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 1315-1319.
- DE LA GUARDIA, Ernesto *et al.* *El Nuevo Derecho del Mar*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1997.
- EUDES, Marina - HAJJAMI, Nabil. “Droit de la mer et droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales”, en Mathias Forteau & Jean-Marc Thouvenin (eds.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, Editions A. Pedone, 2017.
- GODIO, Leopoldo M. A. *Instituciones de Derecho del Mar*, Buenos Aires, Aldina Editora Digital, 2018.
- GONZÁLEZ NAPOLITANO, Silvina S. “Los desastres naturales y sus efectos en islas y Estados insulares: posibles soluciones jurídicas”, en Silvina S. González Napolitano (dir.), *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*, Avellaneda, SGN Editora, 2015, pp. 97-110.
- GUILFOYLE, Douglas. “Article 98”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 724-730.
- HARRISON, James. *Making the Law of the Sea: a study in the development of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- JAECKEL, Aline L. *The International Seabed Authority and the Precautionary Principle. Balancing Deep Seabed Mineral Mining and Marine Environmental Protection*, Leiden, Brill, 2017.
- JIA, Bing Bing. “Article 42”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 314-320.
- KHAN, Daniel-Erasmus. “Article 33”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-

- Hart-Nomos, 2017, pp. 254-271.
- KOH, Tommy B. “A Constitution for the Oceans”, en United Nations, *The Law of the Sea – Official Text of the United Nations Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index*, New York, 1983, p. xxiii.
- KOLB, Robert. “L’interprétation de l’article 121, paragraphe 3, de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer: les ‘rochers qui ne se prêtent pas à l’habitation humaine ou à une vie économique propre...’”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 40, 1994, pp. 876-909.
- LANGLET, David - RAYFUSE, Rosemary (eds.), *The Ecosystem approach in Ocean Planning and Governance: perspectives from Europe and beyond*, Leiden-Boston, Brill, 2019.
- MARTÍNEZ VARGAS, Juan R. *et al. Tratado de Derecho del Mar*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- MENEZES, Wagner. *O Direito do Mar*, Brasilia, FUNAG, 2015.
- PUEYO LOSA, Jorge. “La indeterminación del nuevo orden jurídico-marítimo internacional: reflexiones sobre el carácter consuetudinario de la zona económica exclusiva y el valor de la nueva Convención sobre el Derecho del Mar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXXVII, N° 2, 1985, pp. 323-354.
- PROELSS, Alexander. “Article 60”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 464-480.
- ROSENTHAL, Julián M. “La Organización Marítima Internacional ante el desafío de reducir las emisiones de dióxido de carbono y el posible rol del Tribunal Internacional del Derecho del Mar”, Leopoldo M. A. Godio (dir.), *El Tribunal Internacional del Derecho del Mar y su contribución: consolidación, desarrollo progresivo y diálogo entre tribunales*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 845-875.
- SANDS, Philippe *et al. Principles of International Environmental Law*, 3rd ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- SCHÄLI, Judith. *The Mitigation of Marine Plastic Pollution in International Law: facts, policy, and legal implications*, Leiden-Boston, Brill, 2022.
- SOHN, Louis B. *et al. Law of the Sea*, St. Paul, West Publishing, 2010, pp. 190-191.
- STEPHENS, Tim. “Article 197”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 1328-1338.

TANAKA, Yoshifumi. *The International Law of the Sea*, 3rd ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

----“Article 1”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 17-26.

TRÜMLER, Kai. “Article 8”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 84-96.

VIDAL CABEZAS, Claudio. “La autoridad marítima y el cumplimiento de la función policial”, *Revista de la Marina*, N° 959, 2017, pp. 6-14.

VÖNEKY, Silja – BECK, Felix. “Article 145”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 1007-1028.

----- “Article 146”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 1029-1035.

WACHT, Frank. “Article 210”, en Alexander Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Munich, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2017, pp. 1407-1418.

WALKER, George K. (ed.) *Terms not defined by the 1982 Convention*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2012.

Jurisprudencia

- TEDH, *Hirsi Jamaa y otros c/Italia*, Appl. N° 27765/09, sentencia de la Gran Sala, 23 de febrero de 2012.
- “*Arctic Sunrise*” (*Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation*), *Provisional Measures, Order of 22 November 2013, ITLOS Reports 2013*, p. 230.
- *The South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China*, Award of 12 July 2016, RIAA, Vol. XXXIII, pp. 15

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
SECCIÓN I: HOMENAJE A LA PROFESORA MIEMBRO DEL INSTITUTO MARÍA INÉS DEL CARMEN ORTIZ DE GALLARDO <i>SECTION I: TRIBUTE TO THE PROFESSOR MEMBER OF THE INSTITUTE MARÍA INÉS DEL CARMEN ORTIZ DE GALLARDO</i>	17
SECCIÓN II: ARTÍCULOS SOBRE CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL ALTA MAR <i>SECTION II: ARTICLES ON CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF THE HIGH SEA</i>	37
CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DEL ALTA MAR. ASPECTOS INTRODUCTORIOS <i>CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF BIOLOGICAL DIVERSITY FROM THE HIGH SEA. INTRODUCTORY ASPECTS</i> <i>Zlata Drnas de Clément</i>	37
LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS FUERA DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL <i>THE PROTECTION OF MARITIME SPACES OUTSIDE NATIONAL JURISDICTION</i> <i>Graciela R. Salas</i>	75
LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS: UNA HERRAMIENTA CLAVE PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS OCÉANOS <i>MARINE PROTECTED AREAS: A KEY TOOL FOR THE CONSERVATION OF THE OCEANS</i> <i>Rafael Consigli</i>	97

**UNA APROXIMACIÓN A LAS REDES SUBMARINAS DE CABLES
DE COMUNICACIONES Y LOS RIESGOS VINCULADOS AL
AMBIENTE MARINO**

*AN APPROACH TO UNDERWATER COMMUNICATION CABLE
NETWORKS AND THE RISKS LINKED TO THE MARINE ENVIRONMENT*

Lorena Eva Dasenchich 127

**CONTAMINACIÓN DE LOS MARES Y OCÉANOS POR HIDROCARBUROS
POLLUTION OF SEAS AND OCEANS BY HYDROCARBONS**

Zlata Drnas de Clément 141

**LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES
NACIONALES PARA LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL MAR**

*THE MAIN NATIONAL ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES FOR
THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF THE SEA*

Marta Susana Juliá 159

**PESCA MARÍTIMA Y DERECHO AMBIENTAL
MARITIME FISHING AND ENVIRONMENTAL LAW**

José Alberto Esain 181

**ALGUNAS NOTAS SOBRE LA REGULACIÓN DE BASE PARA LAS
COSTAS DE MAR Y LA INCIDENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

*SOME NOTES ON THE BASIC REGULATION FOR THE SEA COASTS
AND THE INCIDENCE OF CLIMATE CHANGE*

Cristina del Campo 225

**SALUD Y USO SOSTENIBLE DE LOS MARES Y OCÉANOS. LA
CONTRIBUCIÓN DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE EL DERECHO DEL MAR AL DEBATE DE SOBRE LA SALUD
HUMANA Y EL USO SOSTENIBLE DE LOS MARES Y OCÉANOS**

*HEALTH AND SUSTAINABLE USE OF THE SEAS AND OCEANS. THE
CONTRIBUTION OF THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW
OF THE SEA TO THE DEBATE ON HUMAN HEALTH AND THE SUSTAINABLE
USE OF THE SEAS AND OCEANS*

Leopoldo M.A. Godio 247

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de agosto de 2024

