

# La pesca de altura como fuente de conflictos internacionales

Alejandro Vicchi<sup>1</sup>

## Resumen

Uno de los temas principales en la agenda de los intereses marítimos es la pesca de altura, en particular el control que las autoridades deben ejercer frente a las flotas extranjeras. La confluencia de actores de diferentes nacionalidades da lugar a conflictos tales como: disputas provocadas por flotas pesqueras de diversas nacionalidades operando en pesquerías pertenecientes a otro país; litigios entre naciones fronterizas por el control y explotación de pesquerías compartidas. En este artículo se analizan tres casos que han tenido lugar en el continente americano. Se considerará el Acuerdo de Galápagos aplicado en el Frente del Pacífico Austral; luego, se analizará el enfrentamiento entre España y Canadá en el Atlántico Norte, que llegó a la intervención de fuerzas navales de ambos países y, por último, se estudiará el caso de las medidas comerciales adoptadas por Estados Unidos de América contra importaciones de atún y camarones provenientes de México.

**Palabras clave:** pesca, conflictos, política, relaciones internacionales, intereses marítimos.

## Abstract

One of the main topics on the agenda of the maritime interests is fishing, in particular the control that the authorities must exercise against foreign fleets. The confluence of actors from different countries gives rise to conflicts such as: disputes caused by fishing fleets of different nationalities operating in fisheries belonging to another country; border disputes between nations over the control and exploitation of shared fisheries. This article discusses three cases that have taken place in the Americas. It will consider the Galapagos Agreement applied in the South Pacific Front, then it will refer to the clash between Spain and Canada in the North Atlantic, which came to the involvement of naval forces of both countries and finally, it will present the case of trade measures taken by the United States tuna and shrimp imports from Mexico.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Comercio Exterior. Docente de Posgrado en UCES y en la UBA. Consultor PNUD. Director ejecutivo de Bairexport, Red de Exportadores de Buenos Aires, Asociación Civil. avicchi@gmail.com

**Keywords:** fishing, conflicts, politics, international affairs, maritime interests.

## Resumo

Um dos principais temas da agenda dos interesses marítimos é a pesca - em particular o controle que as autoridades devem exercer contra frotas estrangeiras. A confluência de atores de países diferentes dá origem a conflitos, tais como: disputas causados pelas frotas de pesca de diversas nacionalidades que operam em pesca pertencente a outro país; diferendos fronteiriços entre os países sobre o controle ea exploração da pesca compartilhadas. Este artigo discute três casos que têm ocorrido nas Américas. Considera o Acordo de Galápagos aplicado no Pacífico Sul Front, em seguida, irá considerar o confronto entre Espanha e Portugal no Atlântico Norte, que entrou para o envolvimento de forças navais dos dois países e, finalmente, considerar o caso de medidas tomadas pelos Estados Unidos e as importações de camarão e atum do México.

**Palavras-chave:** pesca, conflitos, política, relações internacionais, interesses marítimos.

## Introducción

Uno de los temas principales en la agenda de los intereses marítimos es sin dudas la pesca de altura, y en particular el difícil control que las autoridades deben ejercer frente a las flotas que operan en la zona, en su mayoría extranjeras.

El control está íntimamente vinculado con el desarrollo sustentable y al ejercicio de la soberanía nacional:

- Desde el punto de vista ambiental, el objetivo es la preservación de la fauna marina autóctona, permitiendo la pesca pero bajo condiciones tales que aseguren la continuidad de la especie, ya que *es un recurso renovable solo si se lo administra con responsabilidad*.
- En sus aspectos económicos, la pesca no controlada implica un saqueo de recursos y una pérdida de ingresos para el fisco, pero sobre todo amenaza la supervivencia de la industria pesquera nacional, con sus consecuencias sobre el empleo y el flujo de divisas.
- Finalmente, es notorio en la actualidad que los espacios y recursos que no son efectivamente dominados y administrados por la nación a la que pertenecen, terminan siendo usufructuados en beneficio de otros países y otros intereses.

En la actualidad el control de la pesca es una tarea que cotidianamente libran distintos organismos públicos, entre ellos las fuerzas armadas y de seguridad, obteniéndose periódicamente algunos triunfos como la captura o destrucción de buques que actúan fuera del marco legal, pero sin llegar a dar una adecuada solución al problema (en gran parte por los limitados recursos que se destinan a ello).

Ahora bien, conflictos como este tienen lugar en estos tiempos en diferentes regiones del planeta, en todos aquellos mares cuyo potencial de explotación es suficientemente importante como para atraer flotas pesqueras foráneas. En la actualidad, esta es una industria con un claro carácter transnacional. La principal causa de ello es que los países con mayor consumo de pescado del mundo tienen caladeros de volumen insuficiente para su demanda, mientras que en otras regiones existen zonas de abundante riqueza (aunque no ilimitada) y muchas veces bajo la soberanía de Estados con poca capacidad de aprovechamiento de los recursos y control de la actividad.

El desarrollo de la industria y los avances de técnicos permiten desplegar vastas y sofisticadas flotas capaces de pasar largos períodos en operaciones y elaborar el pescado a bordo, extendiendo el período de conservación y aumentando los márgenes de ganancia.

La industria pesquera mundial hoy divide a los países involucrados en las siguientes categorías:

- Países consumidores con tradición pesquera que explotan con flotas propias recursos ictícolas en sus mares y en otros ajenos, como los de la Unión Europea, Rusia, el Sudeste Asiático, etc.
- Países con recursos ictícolas relativamente abundantes y diverso grado de desarrollo pesquero propio, pero que en todos los casos reciben en su ámbito marítimo flotas extranjeras cuya actividad por lo menos rivaliza con la local, como la mayoría de los países latinoamericanos, Canadá, y los de África y Oceanía.

A esto podría agregarse la utilización de “banderas de conveniencia” de terceros países, así como de compañías de determinada nacionalidad que explotan pesquerías extranjeras y comercializan el producto en el mercado de un tercer país. La nacionalidad de la tripulación, además, puede no coincidir con la de su empleador, ni con la del país propietario del caladero, etcétera... Y esto sin entrar a analizar la composición accionaria de las empresas en cuestión, que no necesariamente responderá al lugar donde se encuentra constituida la sociedad.

Otro escenario es el de los caladeros compartidos por más de un Estado Nacional, que obedecen a la característica migratoria de ciertas especies, a lo que alude la frase común de que “los peces no respetan fronteras nacionales”.

Sin perjuicio de ello, podría simplificarse ese cuadro afirmando que lo más relevante para este trabajo es la nacionalidad de los caladeros y las compañías pesqueras. Esto da lugar a las categorías de “Estado Ribereño” y “Estado con flota de altura”, cada una de las cuales abarca un conjunto de países con intereses comunes entre sí y opuestos a los del otro bloque, lo que se pone de manifiesto claramente en las conferencias internacionales<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Centro Naval (Comité de Recursos Pesqueros en Aguas de Interés Nacional). “Conservación de los recursos pesqueros en el área adyacente a la Zona Económica Exclusiva” (Informe), Buenos Aires, Centro Naval, Agosto de 1995; Artigas, Carmen y Escobar, Jairo. *El acuerdo de Naciones Unidas sobre Pesca en Alta Mar: Una perspectiva regional a dos años de su firma*, Santiago de Chile, CEPAL, 1997.

En un segundo orden, la “bandera de conveniencia” puede ser un dato significativo según el caso, pero los “Estados de Bandera” suelen permanecer indiferentes a la problemática ya que la “conveniencia” aludida se basa en la permisividad de los gobiernos hacia sus flotas registradas. Las otras cuestiones no afectan en forma directa el tipo de conflictos que se tratarán en esta monografía, pero deberían tenerse presentes en un contexto más amplio, ya que podrían dar agregado complejidad al ya intrincado asunto.

La confluencia de actores de diferentes nacionalidades en torno de la pesca de altura da lugar a diferentes tipos de conflictos, siendo los más comunes:

- Disputas provocadas por flotas pesqueras de diversas nacionalidades que operan en pesquerías pertenecientes a otro país.
- Litigios entre naciones fronterizas por el control y explotación de pesquerías compartidas.

Estos conflictos constituyen un campo de estudios fértil dentro del área de las relaciones internacionales, que necesariamente requiere un enfoque interdisciplinario ya que se combinan factores ambientales, económicos, geopolíticos, legales, de política exterior y de poder naval militar.

Diferentes situaciones de enfrentamiento de intereses en diversos puntos del planeta han provocado diferentes reacciones y llegado a resultados variados en las últimas décadas. En muchos casos, los gobiernos de los países afectados han celebrado tratados entre sí para regular la explotación de determinados caladeros. En ciertas oportunidades los enfrentamientos han dado lugar a actos de fuerza, aún existiendo acuerdos previos de esa naturaleza.

En otros casos, son los países consumidores los que, buscando proteger especies de prácticas nocivas, implementan en forma unilateral medidas de política comercial que afectan las importaciones provenientes de países en desarrollo. Frente a estas circunstancias, entran en juego las normas del sistema internacional de comercio (en particular la Organización Mundial de Comercio).

El abordaje de este tipo de situaciones es de particular interés para los intereses marítimos de los países en desarrollo. En primer lugar, porque del estudio de lo que ocurre en otros escenarios podrán extraerse lecciones aplicables a la problemática local.

En segundo lugar, porque el mercado ictícola se encuentra verdaderamente globalizado desde hace décadas, por lo que, en mayor o menor medida, los “Estados con flotas de altura” que operan en el Mar Argentino son los mismos que operan en otros Estados Ribereños. Son, pues, los mismos actores, presentes en diferentes escenarios y aplicando en ellos los mismos patrones de conducta -algunos respetuosos de la ley y la preservación de los recursos, otros reconocibles por su accionar depredatorio y al margen de las normas.

Y en relación con ello, debe tenerse presente que la evolución de los principales caladeros del mundo está interrelacionada y lo que acontece en una región tarde o temprano afecta al resto por encima de las distancias y características particulares de cada uno, como puede verse en la siguiente relación de hechos:

“En el Atlántico el territorio pesquero más promisorio fue África Sudoccidental, hoy Namibia. (...) Los dos principales explotadores de esa área eran la URSS y España. (...) Desde luego la nación explotada recibía poquísimos como compensación por esa explotación de su mar. Con la independencia de Namibia las cosas cambiaron. Las nuevas autoridades exigieron mayores tajadas. Hubo disputas y los españoles fueron expulsados en 1986..

La mayoría de los barcos excluidos del botín fueron a reunirse con sus compatriotas en aguas canadienses, que ya estaban sobre-explotadas (...). Pero en 1992 todo se derrumbó estrepitosamente. (...) Canadá tuvo que establecer vedas muy severas y prohibición total de extracción de muchas especies ya casi exterminadas”.

No hay que ser muy agudo para predecir que esa importantísima flota pesquera que operaba en el Atlántico canadiense y que queda allí ociosa por lo relatado, operará en nuestro mar”<sup>3</sup>.

En este trabajo, luego de un breve repaso del régimen legal vigente, nos proponemos analizar tres casos que han tenido lugar en el continente americano en los últimos.

En primer lugar, se considerará el escenario planteado en el Frente del Pacífico Austral enfocándonos en la herramienta denominada Acuerdo de Galápagos.

Luego, se analizará el enfrentamiento entre España y Canadá en el caladero del Atlántico Norte, donde la existencia de un acuerdo regional previo no impidió una crisis de graves consecuencias para la industria del lugar, y que además provocó una escalada de operaciones en la que intervinieron fuerzas navales de ambos países.

Por último, se estudiará el caso de las medidas adoptadas por Estados Unidos contra importaciones provenientes de atún y camarones de México con motivo del efecto que su pesca con artes inadecuadas provocaba sobre las poblaciones de delfines y tortugas, respectivamente.

Al respecto, es interesante marcar que “la utilización de los instrumentos del comercio internacional con la finalidad de preservar los recursos naturales no es reciente”<sup>4</sup>. Entre los antecedentes se menciona al tratado multilateral sobre permisos

---

<sup>3</sup> Balech, Enrique. “Porvenir de las pesquerías argentinas visto a través de experiencias mundiales”. En *Boletín del Centro Naval*, N° 783, Vol. 114 (julio-septiembre), Buenos Aires, Centro Naval, 1996.

<sup>4</sup> Andrade, Roberto de. *Litigios pesqueros en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, febrero de 1998.

de exportación creado por la Convención de 1890, para preservar animales salvajes, peces y aves de África; el acuerdo entre Estados Unidos, Inglaterra, Rusia y Japón prohibiendo la importación de pieles de focas (1891); o el acuerdo de 1921 entre Italia y Yugoslavia contra la importación de pescado obtenido mediante técnicas depredatorias (como el uso de explosivos, en ese caso).

Al margen de las motivaciones preservacionistas que pueden justificar la imposición de estas medidas, no debe escapar a la atención el hecho de que estas suponen barreras para-arancelarias que muchas veces afectan las exportaciones de países en desarrollo, cuya estructura productiva se asienta sobre todo en la explotación de recursos naturales. Y en ocasiones existen en los países industrializados que adoptan estas restricciones productores locales competidores ejerciendo presión sobre los gobiernos para exigir nuevos requisitos que, en la práctica, provocan disminuciones temporales o permanentes de la importación, ante las dificultades de los exportadores en adaptarse continuamente a los estándares que les demandan los diferentes mercados de consumo.

### **Marco legal (síntesis)**

Con el objeto de encuadrar en grandes líneas los casos que se analizarán a continuación, recordaremos brevemente las principales normas internacionales que afectan la actividad de pesca de altura y serán mencionados a lo largo de este trabajo.

#### *CONVEMAR/UNCLOS*

Abreviaturas en castellano e inglés de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (United Nations Conventions on Law of the Sea).

Se refiere a la tercera conferencia de la ONU (Organización de Naciones Unidas) sobre la temática, inaugurada en 1973, que concluyó en 1982 sancionando, como principal medida, la determinación de los derechos de los Estados Ribereños sobre los recursos vivos y no vivos comprendidos en la llamada Zona Económica Exclusiva (ZEE) que se extiende desde la línea de base de la costa, 200 millas náuticas aguas adentro<sup>5</sup>.

El establecimiento de la ZEE comenzó como iniciativas unilaterales por parte de diferentes países, entre ellos Canadá, México, Perú, Chile y Argentina misma.

Para el caso de las aguas adyacentes a la ZEE, la CONVEMAR disponía que los Estados Ribereños “procurarán” acordar con los países que explotaran recursos vivos en ellas, la adopción de medidas que permitieran un desarrollo sustentable de la zona, traducido en la preservación de las especies ictícolas. Esta cláusula tenía carácter de propuesta, es decir que no era de cumplimiento obligatorio.

---

<sup>5</sup> En este trabajo, siempre que se mencionen distancias serán magnitudes en millas náuticas; el mar territorial, que por su parte se extiende desde la línea de costa, 12 millas náuticas aguas adentro, técnicamente debe ser descontado de la ZEE.

### *Acuerdo sobre pesca de altura (Acuerdo de New York)*

Salvo excepciones, no se celebraron acuerdos entre Estados Ribereños y Estados con flotas de altura. En consecuencia, se reunió una conferencia específica en New York sobre especies transzonales y altamente migratorias<sup>6</sup>, que finalizó en 1995 con el Acuerdo de Naciones Unidas sobre Pesca de Altura, por la cual ahora sí los Estados respectivos se obligaban a suscribir los acuerdos regionales que fuera necesario.

Pero como tantos otros tratados de esta naturaleza, su efectivización no es inmediata ya que no existen medios idóneos para imponer su cumplimiento.

### *GATT-OMC, Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles de la Organización Mundial de Comercio*

El Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, suscripto en 1947, forma parte del sistema de instituciones internacionales que comenzó a erigirse sobre el final de la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Organización de Naciones Unidas, las instituciones derivadas del acuerdo de Bretton Woods -el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, luego rebautizado Banco Mundial), y el propio GATT. El objetivo que inspiraba esta estructura institucional era impedir la repetición de un conflicto bélico de semejante envergadura, lo que debía lograrse por medio de la diplomacia y la promoción del bienestar económico y social en las diferentes regiones del planeta.

En la constitución del GATT los países signatarios se comprometen a dar a las mercaderías de los demás miembros un trato equivalente al de los productos nacionales, y a reducir los obstáculos al comercio, que pueden ser de carácter arancelario (el cobro de derechos de importación) o para-arancelario (requisitos técnicos exigibles en la Aduana para permitir el ingreso de bienes importados al territorio nacional).

El GATT admite, sin embargo, que pueden existir motivos que justifiquen la imposición de restricciones al ingreso de productos importados, relacionados con la protección de la vida y la salud humana, así como de los recursos vivos y el medio ambiente de los países miembros. La condición básica para que estos obstáculos no puedan ser denunciados como violación al acuerdo es que las medidas sean realmente necesarias, y que coloquen a los productos importados en situación de igualdad a los nacionales.

En sucesivas negociaciones el GATT incorporó acuerdos específicos para la normalización de los obstáculos técnicos al comercio o barreras para-arancelarias, así como mecanismos para dirimir litigios entre países miembros por este tipo de cuestiones.

La última ronda -la Ronda Uruguay, que se desarrolló entre 1986 y 1994- dio lugar a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que continuó con la función del GATT en materia de barreras para-arancelarias.

---

<sup>6</sup> El acuerdo define como especies transzonales a “aquellas que se ubican dentro de la ZEE de un Estado y en una porción de alta mar adyacente a ella”, y altamente migratorias a “aquellas cuya área de distribución abarca espacios geográficos muy amplios y que se desplazan a lo largo de distancias muy importantes”.

## Definiciones

Por “desarrollo sustentable” entendemos aquel que “satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones”, concepto emanado del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): “Nuestro Futuro Común”, Organización de Naciones Unidas, 1987.

El término “caladero” es utilizado habitualmente por distintas entidades tales como la Organización de Naciones Unidas para el Alimento y Agricultura (FAO) para referirse a las zonas marítimas donde los pescadores tienden a calar o “calan” sus redes por la existencia de condiciones favorables que facilitan la abundancia de pesca.

## Caso I. Cooperación internacional. Los acuerdos regionales en el frente del Pacífico austral. Acuerdo de Galápagos

El Frente del Pacífico Austral es una de las zonas de mayor riqueza ictícola del mundo, siendo Perú y Chile dos de los países de mayores capturas; a su vez, la pesca representa una porción significativa de la economía de estos países.

Los Estados Ribereños de la región no están exentos de los problemas que enfrentan a otros países en su situación. Chile en particular se caracteriza por adoptar posiciones muy firmes en la defensa de sus recursos ictícolas<sup>7</sup>.

Existe una disputa desde hace 10 años con pesqueros españoles de pez espada a los que el gobierno chileno impide el uso de sus puertos para descargar las capturas, lo que facilitaría sus operaciones pero sobre todo les daría mejores condiciones de acceso a los mercados con los que el país trasandino tiene tratados de libre comercio, como el bloque NAFTA (Estados Unidos, Canadá, México), la Unión Europea (UE), Corea del Sur y Centroamérica. Por este asunto la UE ha recurrido al organismo de soluciones de controversias de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

“El caladero de pez espada sido declarado saturado en Chile, y la actividad pesquera ha sido “congelada” (no se permite el ingreso de nuevos buques) entre otras restricciones como tamaño mínimo y limitaciones a las artes de pesca, aplicadas por igual a los pescadores locales y extranjeros.

La posición de Chile en esta cuestión es que en ejercicio de la plena soberanía que le es prerrogativa sobre sus puertos, Chile no autoriza desembarcos ni trasbordos de recursos por flotas extranjeras. En este caso particular, Chile ha negado a la flota española acceso al pez espada.

---

<sup>7</sup> Agüero, Max. “Implementation of the Provisions of the UN Fishing Stocks Agreement: Conditions for Success - The Case of the Latin America (The Galapagos Agreement)”. *En Policy research: options for strengthening national, sub-regional and regional institutions and policies to better address developing countries' needs*, Portsmouth, Inglaterra, IDDRA, enero de 2005.

España reclama que se cumpla el obligado libre tránsito de mercaderías, presentando su caso en el ámbito de la OMC, abriendo un panel. Chile ha considerado que el argumento no es aplicable al pescado capturado, que no es mercadería, y si lo fuera, estaría sujeto a las excepciones conservacionistas contenidas en el propio estatuto de la OMC. Desde un punto de vista comercial, España tendría que explicar el uso de subsidios y sus efectos sobre exceso de capturas en la pesquería.

La posición chilena también contempla que el caso debe ser analizado a la luz del Derecho del Mar, porque es un asunto que involucra la conservación de recursos.

Chile ha llevado a la UE a la instancia obligatoria de solución de controversias prevista en la CONVEMAR, de la cual los dos son signatarios e invitaron a España a comparecer ante el tribunal de Derecho del Mar basado en Hamburgo. Las discusiones recientes han dejado la controversia en suspenso<sup>8</sup>.

Chile es por ello el principal impulsor del Acuerdo de Galápagos:

“En la Sonapesca asumen que el problema vuelve a enfocarse en Perú, pues si bien el Gobierno puede prohibir el ingreso a puertos chilenos, las flotas desembarcan en puertos peruanos como Ilo. Mientras eso ocurra, no tendrán razones para abandonar la explotación en alta mar. “Como no hay Acuerdo de Galápagos, no tenemos el poder para negociar con otros Estados la preservación del recurso marino”, advierte el secretario general (a cargo) de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), Gonzalo Pereira...”<sup>9</sup>.

Siguiendo los lineamientos del denominado Acuerdo de New York (1995), los cuatro países integrantes de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS; Colombia, Ecuador, Perú y Chile) comenzaron a dialogar en 1997 para concluir firmando en agosto del 2000 el Acuerdo de Galápagos (en alusión a las islas de ese nombre que son geográficamente un punto central en la zona en cuestión). El acuerdo aún no está vigente por faltar la ratificación parlamentaria de Colombia.

El objetivo central del acuerdo es recuperar en cierto modo la influencia de los Estados Ribereños signatarios sobre las zonas adyacentes, ya que se considera que el resultado de las negociaciones en New York ha eliminado la preeminencia de aquellos en cuanto a la responsabilidad y los derechos sobre el área más allá de las 200 millas, beneficiando a los Estados distantes<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Ib. ídem.

<sup>9</sup> “Acuerdo pesquero detona nuevo conflicto diplomático con Perú”. *Acqua*, noticia publicada el 19/04/2005 en [www.acqua.cl](http://www.acqua.cl) (Consulta: 9 de septiembre de 2005).

<sup>10</sup> Agüero, Max, ob. cit.; también Artigas, Carmen y Escobar, Jairo. *El acuerdo de Naciones Unidas sobre Pesca en Alta Mar: Una perspectiva regional a dos años de su firma*, Santiago de Chile, CEPAL, 1997://

Sin embargo, el acuerdo en su estado actual adolece de dos fallas elementales: a) que solo los Estados Ribereños participan, y b) no es vinculante en un sentido estricto -no crea obligaciones concretas de colaboración ni dispone mecanismos específicos como el de fijación de cupos ni límites de captura, de hecho su objetivo es “la conservación de los recursos vivos marinos en las zonas de alta mar” y no la administración de la actividad (con la que indirectamente contribuye).

Ciertamente está concebido como un “acuerdo marco” para alentar la cooperación entre los estados miembros y prevé la posibilidad de desarrollar más adelante instrumentos complementarios con el mismo fin, así como de incorporar a otros Estados con flotas operativas en la zona.

El texto del acuerdo contiene ratificaciones del derecho preferencial que los Estados Ribereños debieran tener con relación a las especies transzonales, establece la posibilidad de adoptar medidas para su protección, concretamente autoriza a los miembros a prohibirle a determinados buques la descarga de sus capturas en sus puertos en caso de violación de las regulaciones conservacionistas (quizá la cláusula de mayor vigor del acuerdo, contenida en el Artículo IX, b), y propone la creación de una organización regional al estilo del NAFO<sup>11</sup>.

Tiene en definitiva el carácter de una declaración afirmativa, reforzada por su carácter regional, que deja asentada la intención de los Estados Ribereños de mantener un grado de iniciativa y control sobre sus zonas de influencia y recursos naturales cuando estos exceden la Zona Económica Exclusiva.

El acuerdo se aplica solo sobre el área adyacente a las 200 millas, hasta la longitud del meridiano de 120 grados Oeste, y en la latitud comprendida desde el paralelo de 5 grados Norte hasta el de 60 grados Sur. Excluye expresamente la ZEE continental pero sí la que rodea las islas de los Estados Ribereños. Se considera la extensión a otros espacios si el comportamiento de las especies lo justifica.

Las especies involucradas son las definidas como transzonales y altamente migratorias en la CONVEMAR, indicándose que las disposiciones de conservación deberán aplicarse dando prioridad a las especies más amenazadas, pero sin mencionar cuáles serían (deberían ser identificadas dentro de los tres meses desde la entrada en vigencia del acuerdo).

---

///“El acuerdo no hubiera despertado oposición por parte de los Estados ribereños, si no estableciera más adelante que las medidas de conservación que se establezcan para el alta mar y las que se adopten para las zonas que se encuentren bajo jurisdicción nacional habrán de ser compatibles (...). El acuerdo prescribe la obligación de los Estados Ribereños y los que pescan en la alta mar de cooperar para lograr medidas compatibles (...). Esa obligación de cooperar impuesta al Estado Ribereño (...) es interpretada por muchos de estos como una intervención en sus facultades soberanas de conservación y uso sostenible de sus pesquerías dentro de la ZEE”.

<sup>11</sup> “Acuerdo Marco para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos en la Alta Mar del Pacífico Sudeste (Acuerdo de Galápagos)”, Santiago de Chile, 14 de agosto de 2000.

La aparición del Acuerdo de Galápagos no ha pasado inadvertida para los Estados con flotas de altura e incluso de países cuyos intereses no están tan marcados. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea lo han rechazado abiertamente. Los países signatarios prevén la necesidad de negociar con aquellos que pescan fuera de sus ZEE pero por el momento la oposición de España, Singapur y Corea del Sur es rotunda bajo estos términos. Según un documento de enero de 2005<sup>12</sup>, si estos persisten en su posición los Estados Ribereños optarían por el cierre de puertos como medida de fuerza, pese a que esta práctica es precisamente uno de los puntos más rechazados por los Estados distantes.

Desde una perspectiva más amplia, si bien la actividad de los pescadores locales es de gran trascendencia en la economía de los países americanos del Pacífico, es principalmente costera y artesanal. La de las especies transzonales -que transcurre en aguas más profundas- no representa por el momento una contribución importante a sus economías, y es vista por la industria local como una actividad de mayor riesgo y dificultad, por falta de dominio de los aspectos técnicos. Es por ello que el mayor aprovechamiento lo realizan flotas de Estados distantes. Los Estados Ribereños esperan igualmente preservar el recurso para sostener la actividad local existente, y a la vez asegurarse el cobro de los derechos de pesca por parte de los pesqueros extranjeros.

Por otra parte, sí existen buenas perspectivas para la cooperación con respecto al caladero de pequeñas especies pelágicas (sardinias, anchovetas), en las aguas del Sur de Perú y Norte de Chile.

En balance, puede agregarse que existe una alta expectativa en el sector pesquero regional hacia la entrada en vigencia del acuerdo. Y si bien no pasa de ser un acuerdo marco, su tramitación está muy demorada y enfrenta una férrea oposición de los Estados distantes, no deja de ser un paso relevante en la medida en que representa la unión de cuatro naciones con intereses marítimos convergentes que de esa forma fortalecen su posición en su negociación con países o bloques (la UE) que los superan en términos de poderío económico, político y naval.

Sin perjuicio de ello, ya comienza a hablarse de instancias superadoras:

“...el gerente general de Sonapesca, Cristián Jara, mencionó que existen alternativas al Acuerdo de Galápagos, las que actualmente se están estudiando. Entre ellas destacó el interés presentado por Nueva Zelanda por lograr un acuerdo regional que proteja a la totalidad del Pacífico Sur de la pesca ilegal que realizan buques factorías sin ningún control. El principal objetivo de esta postura, es regular la pesca en alta mar para asegurar la sustentabilidad de los recursos pesqueros, lo que exige controlar la pesca indiscriminada que efectúan barcos fábricas de diversas nacionalidades”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Agüero, Max. ob. cit.

<sup>13</sup> “Expertos debatieron sobre el Acuerdo de Galápagos”, *Acqua*, noticia publicada el 01/07/2005 en [www.acqua.cl](http://www.acqua.cl) (Consulta: 9 de septiembre de 2005).

Sin dudas, la tendencia hacia la búsqueda de soluciones para la resolución de los conflictos pesqueros apunta claramente hacia la firma de distintos acuerdos multilaterales que pueden superponerse entre sí para tratar diferentes situaciones pero siempre con el espíritu de evitar acciones unilaterales y medidas de fuerza. Cabe preguntarse igualmente si las herramientas diplomáticas darán por sí mismas los resultados esperados, que es lo que intentará abordarse en el Caso II.

## **Caso II. Conflicto internacional. Litigio entre Canadá y España por el caladero del Atlántico norte-“guerra del fletán” y sus consecuencias**

Pocos litigios pesqueros ocuparon tanto espacio en los medios de comunicación masiva como los episodios que involucraron a Canadá y España en lo que popularmente se llamó “la guerra del fletán”<sup>14</sup>.

Canadá es uno más de los Estados Ribereños cuyos caladeros costeros exceden la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas náuticas, con presencia de “especies transzonales” (*straddling stocks*, como se las conoce en la CONVEMAR) de gran importancia económica en los grandes bancos de la Península de Terranova (Newfoundland), particularmente lenguado y bacalao. Siguiendo las recomendaciones genéricas de Naciones Unidas para estas situaciones, el Estado Ribereño y los Estados a los que pertenecen las flotas de altura que operan en su ámbito, en el ámbito de la III Conferencia de la ONU, crearon la Organización de las Pesquerías del Atlántico Nororiental, o NAFO por sus siglas en inglés (1978), para la cooperación en la explotación acorde con el desarrollo sustentable del recurso.

Los 16 miembros fundadores de la NAFO fueron Canadá, la entonces Comunidad Económica Europea, la Unión Soviética, Noruega, Japón, Bulgaria, Cuba, Dinamarca (por las islas Faroe), Alemania, Islandia, Polonia, Portugal, Rumania, España, Estados Unidos y Groenlandia.

El acuerdo se aplica sobre la ZEE de Canadá más el área adyacente, pero en el misma queda claro que el Estado Ribereño administra por sí solo la Zona Exclusiva. La NAFO, con participación del gobierno canadiense, tiene como principal misión es fijar los límites de captura admisibles y otras acciones de administración de la pesquería que excede la ZEE; está estructurada en un Consejo General, un Consejo Científico, una Comisión de Pesca y una Secretaría.

En aquel momento, Canadá redujo significativamente las capturas en la ZEE para permitir la recuperación del caladero y la NAFO hizo lo mismo en su área de control. Hasta 1986 todas las partes sostuvieron el esfuerzo y el compromiso de limitar su pesca, sin que se suscitara disputas de ningún tipo, pero en ese año ingresaron España y Portugal a la Comunidad Europea (CE) y la posición de esta cambió abruptamente.

---

<sup>14</sup> Excepto cuando se indique otra fuente, la crónica de este litigio sigue la narración que hace la Comisión de Recursos Pesqueros del Centro Naval argentino, en su informe “Conservación de los recursos pesqueros en el área adyacente a la Zona Económica Exclusiva”, Buenos Aires, agosto de 1995.

La CE dejó de adherir a lo determinado por NAFO y fijó sus propias cuotas de captura sobrepasando en algunos casos hasta 18 veces los valores admitidos por la NAFO, agravado por el hecho de pescar ejemplares jóvenes, con la consecuente caída de los *stocks*.

“*Fishing News International* de noviembre de 1989 publicó que sobre una muestra tomada de un pesquero español que contenía 2756 pescados con un peso total de 51 kg, el peso promedio de los pescados era de menos de 100 gramos, y el largo promedio de 17,3 centímetros, que en cualquier parte corresponde a ejemplares inmaduros”<sup>15</sup>.

Por la cláusula de objeción del tratado, los europeos tenían derecho a disentir sobre las cuotas asignadas, pero esta discrepancia nunca sería resuelta y durante los siguientes años las dos partes (CE, por un lado, y Canadá y el resto de NAFO por el otro) explotarían lo que cada una consideraba que le correspondía. Esto sumado a la captura de ejemplares jóvenes no podía sino tener un efecto devastador sobre el caladero.<sup>16</sup>

Para peor, los pesqueros españoles en ocasiones actuaban sin bandera o con bandera de conveniencia.

En octubre de 1989 Canadá lanzó una iniciativa apoyada en tres pilares:

- Diplomacia, buscando que la CE reconociera el problema.
- Publicidad, para difundir masivamente el riesgo ambiental en Europa.
- Legislación, creando un marco normativo que permitiera dar respuesta a la amenaza.

En 1993 el gobierno canadiense se vio en la obligación de prohibir directamente la pesca en el caladero norte del bacalao, en la ZEE rodeando la Península de Terranova, con el consecuente efecto económico en la actividad local. Frente a tales presiones, en 1994 sancionaron una ley de protección de pesquerías costeras que extendía su jurisdicción más allá de las 200 millas.

A comienzos del año siguiente la NAFO por voto mayoritario de sus miembros (contra la oposición de la CE) redujo el cupo de fletán negro asignado a la Comunidad

---

<sup>15</sup> Citado por Centro Naval, ob. cit.

<sup>16</sup> La versión española es directamente opuesta: “lo que durante más de 500 años había sido un riquísimo banco de pesca, en poco más de dos decenios los canadienses lo arrasaron poniendo en peligro la supervivencia de las especies como el salmón, el fletán, el bacalao o la platija dentro de sus 200 millas. Una vez que las 200 millas se les quedan cortas, agotados sus recursos, tratan por todos los medios de ampliar su campo de acción”, *Revista Defensa*, “La Armada Española en la Guerra del Fletán”, Barcelona, Edefa, noviembre de 1995, año XVIII, N° 211. Lo que puede tomarse como determinante es que la posición canadiense era compartida por la totalidad de la NAFO a excepción de la CE (es decir, que contaba con el apoyo de otros “Estados con flotas de altura”).

Europea para permitir que la especie se recuperara de la sobrepesca a la que había sido sometida por buques españoles. E inmediatamente -nuevamente la organización por voto mayoritario- aumentó el cupo correspondiente a Canadá en el área adyacente, para compensar la crisis social causada en las poblaciones costeras por la prohibición impuesta en la ZEE. Como corolario, Canadá reformó su enmienda de 1994 equiparando a los buques españoles (que no respetaban la protección al fletán) con los que actuaban sin bandera o con bandera de conveniencia.

El 5 de marzo de 1995 el gobierno canadiense anunció que emprendería la persecución de los buques que siguieran pescando fletán (mensaje dirigido básicamente a buques españoles). La respuesta de España fue una protesta formal diplomática para denunciar esa acción como una violación al derecho internacional por pretender actuar fuera del límite de las 200 millas. Y comunicó el envío de un buque de la Armada para proteger a 18 buques gallegos que actuaban en la zona, el patrullero “Vigía”, de 1.100 toneladas, equipado con armas livianas (“cañón de 76 mm de un modelo desarrollado durante la Segunda Guerra Mundial y dos ametralladoras de 12,7 mm”<sup>17</sup>).

El 9 de marzo patrulleras canadienses apresaron al pesquero español “Estai” a 240 millas de la costa de Terranova. “En la operación intervinieron tres patrulleras canadienses que debieron perseguir al pesquero español durante 4 horas y efectuarle disparos de advertencia con cañones de 50 mm antes de lograr abordarlo. No se registraron víctimas ni daños materiales”<sup>18</sup>. Eso motivó que el embajador canadiense en Madrid fuera convocado al Ministerio de Relaciones Exteriores para recibir la protesta por “empleo ilegal de la fuerza”.

Según los informes, la inspección del “Estai” reveló que la captura excedía lo declarado en más del doble, y correspondía a ejemplares de tamaño menor al permitido lo que estaría motivado por el uso de redes de malla inferior a la autorizada, pero esto no pudo ser comprobado ya que el pesquero cortó sus redes antes de ser abordado.

El 15 de marzo, ya zarpado el “Vigía”, el gobierno español anunció el envío de otros dos buques de la Armada (uno de ellos con inspectores de pesca de la UE) -hacia el final del conflicto en total se habían enviado cuatro patrulleros de la clase citada (“Vigía”, “Serviola”, “Atalaya” y “Centinela”), más dos remolcadores de altura (“Mahón” y “Las Palmas”). A pesar de algunas informaciones de la prensa ibérica referidas al empleo de fragatas por parte del gobierno canadiense, este se habría limitado a utilizar patrulleros pertenecientes al Ministerio de Pesca según detalla un medio español<sup>19</sup>.

En los días siguientes se sucedieron episodios de tensión en las aguas de Terranova, como el intento de captura -a 230 millas de la costa- de 2 pesqueros españoles (26

---

<sup>17</sup> *Revista Defensa*, ob. cit.

<sup>18</sup> Centro Naval, ob. cit.

<sup>19</sup> *Revista Defensa*, ob. cit.

de marzo) por cuatro buques canadienses, abortado por sus maniobras de escape así como por la presencia del “Vigía”. En otro suceso, cinco buques canadienses persiguieron una docena de pesqueros españoles, tras lo cual cortaron las redes del congelador “Pescamar Uno” (utilizando implementos diseñados para barreminas), siempre fuera de la ZEE.

El periódico londinense *Sunday Telegraph* publicó que, tras indagar en el *Lloyd's Register of Shipping*, la flota española sería un 25% más grande de lo permitido.

El 27 de marzo el ministro de Pesca canadiense, Brian Tobin, expuso los argumentos de su gobierno frente a la Conferencia de NN.UU. acerca de especies transzonales, y remató diciendo que no deseaban expandir la jurisdicción marítima de su país fuera de las 200 millas, ni legitimar las acciones que estaban tomando contra los buques españoles. Su intención al presentarse en la conferencia, manifestó, era insistir en la búsqueda de una solución negociada y multilateral que resolviera satisfactoriamente la necesidad de proteger los recursos naturales en aguas interjurisdiccionales.

España llevó el caso ante la Corte Internacional de Justicia, la que terminaría declarándose no competente, puesto que Canadá previamente había excluido la jurisdicción de ese tribunal en la cuestión referida<sup>20</sup>.

En abril, la Comunidad Europea comenzó a negociar con Canadá el refuerzo de medidas de control, con la oposición de España y la abstención de Portugal. Por fin, el 16 de abril se llega a un acuerdo que incluye embarque de observadores, mantenimiento de los límites establecidos para el fletán, el levantamiento de la disposición que equiparaba a los buques españoles y portugueses con los que no portaban bandera, tamaño mínimo de captura y sobreesimiento del “Estai”.

Lo esencial del acuerdo es que:

- a) se reforzaban las medidas de control y gracias a la presencia de observadores embarcados de la CE en cada buque español se prevendría la repetición de los excesos, y
- b) Canadá podía mantener la extensión de su jurisdicción más allá de la ZEE para la protección de los recursos, lo que le permitía actuar nuevamente si la situación se repetía.

Puede agregarse que los episodios fueron generosamente difundidos por los medios de prensa y que ambos gobiernos litigantes (españoles y canadienses) hicieron un intenso empleo de la comunicación social para reforzar sus posiciones, defenderlas

---

<sup>20</sup> Bekker, Peter H.F. “International Court of Justice Rejects Jurisdiction in Fisheries Jurisdiction Case brought by Spain against Canada”. En *ASIL Insights*, The American Society of International Law (ASIL), diciembre de 1998 en <http://www.asil.org/insights.cfm> (Consulta: 11 de septiembre de 2005).

frente a la comunidad internacional y unificar a las respectivas ciudadanías detrás de su posición. Un factor común en lo que se dio a publicidad fue el tono casi beligerante de las crónicas. La crisis pasó a la Historia como “guerra del fletán” y a la luz de testimonios recientes, es difícil afirmar que esas analogías estuvieran totalmente desprovistas de fundamento:

“James K. Bartleman, asesor personal diplomático del entonces primer ministro canadiense Jean Chrétien, acaba de revelar en un libro autobiográfico que el Ejecutivo de Ottawa llegó a diseñar una intervención armada e incluso ordenó cargar contra los barcos gallegos que faenaban en la zona en una operación que fue abortada con una llamada directa del primer ministro a los capitanes de la flota canadiense.

El principal instigador de esta ofensiva civil y militar fue el por entonces ministro de Pesca canadiense, Brian Tobin, que lideraba al grupo del Gobierno partidario del uso de la fuerza, incluso después de que España y la UE aceptasen la mayoría de las exigencias de Ottawa.

Bartleman, que dedica un capítulo entero de su libro “Roller coaster” (Montaña rusa) a la guerra del fletán, acusa a Tobin de haber mantenido conversaciones «medio serias» para desplegar aviones militares CF 18, que habrían sido utilizados para bombardear a los barcos españoles que protegían a los pesqueros ubicados en la zona del conflicto, la mayoría de ellos gallegos, en caso de que interfirieran en el apresamiento de algún otro barco”<sup>21</sup>.

### **Caso III. Conflicto comercial e instituciones internacionales. Medidas unilaterales de Estados Unidos frente al sistema internacional de comercio (OMC): casos atún-delfín y camarón-tortuga**

Las disputas comerciales que involucraron a Estados Unidos y México con relación al uso de técnicas de pesca dañinas para especies protegidas y las medidas unilaterales adoptadas para combatirla constituyen los casos más conocidos y estudiados de vinculación entre medio ambiente y comercio internacional<sup>22</sup>.

De ellos, el caso del embargo de Estados Unidos en 1990 contra el atún mexicano adoptado con la necesidad de proteger las poblaciones de delfines es seguramente el que mayor difusión ha tenido.

Un dato que vale la pena destacar es que existían antecedentes de disputas entre ambos países por motivos ictícolas, y de hecho el embargo de 1990 fue el segundo que

---

<sup>21</sup> “Canadá diseñó una guerra contra España durante la crisis del fletán”, *La Voz de Galicia*. Vigo, 29 de junio de 2005, en [www.lavozdegalicia.es](http://www.lavozdegalicia.es) (Consulta, 10 de septiembre de 2005).

<sup>22</sup> Excepto cuando se indique lo contrario, esta sección de la monografía fue elaborada en base a los siguientes documentos: Andrade, Roberto, ob. cit.; Salz, Ronald, “Sea Turtle Mortality, Shrimp Fisheries, and International Trade: A Case Study of a Global Natural Resource Conflict”, University of Massachusetts, noviembre, 1998; y van Liemt, Gijsbert. “Some Social and Welfare Aspects of International Trade”, publicado en EU-LDC Network (Background Paper), 2001.

sufrieron las importaciones de atún mexicano en pocos años. Previamente, aproximándose el cierre de las negociaciones de la Convención del Mar que establecería la ZEE de 200 millas, se había producido en 1980 un incidente internacional cuando autoridades mexicanas detuvieron seis buques de origen estadounidense que operaban sin permiso en sus aguas jurisdiccionales. La reacción inmediata de Estados Unidos fue aplicar lo que se conoce hoy como el primer embargo contra el ingreso de atún proveniente de México, con el carácter simplemente de una represalia comercial arbitraria, que fue poco después superado por la diplomacia.

Pero en la segunda mitad de la década siguiente reaparecieron los inconvenientes, en esta ocasión investidos en consignas ambientalistas y con claro protagonismo del sector privado empresario y grupos de presión ecologistas, todos ellos en el país importador. El motivo radicaba en la técnica pesquera empleada por las compañías mexicanas.

Por razones que la ciencia aún no ha determinado con precisión, ciertos atunes (los ejemplares adultos de aleta amarilla, *Thunnus albacares*) tienen un comportamiento que los asocia estrechamente con ciertas variedades de delfines (manchado -*Stenella attenuata*-, tornillo -*Stenella longirostris*-, y el delfín común -*Delphinus delphi*-), consistente en la costumbre de los primeros de compartir las zonas de distribución e incluso nadar por debajo de los conjuntos de los segundos. Este hecho era ampliamente aprovechado por los pescadores del Pacífico tropical para optimizar sus métodos de captura. Gracias a que los delfines nadan cerca de la superficie, las flotas solo deben localizar a estos (para lo cual incluso se emplea observación aérea), arrearlos y cercarlos mediante lanchas rápidas y redes. Con las primeras redes sintéticas, que desplazaron la tradicional pesca con carnada y palangre, atunes y delfines quedaban atrapados por igual, pereciendo luego por asfixia (seis millones de delfines habrían muerto hasta la aparición del litigio en 1990).

La preocupación generalizada por esta calamidad llevó al desarrollo de redes con características especiales para permitir el escape de los delfines; esta herramienta no eliminaba totalmente la muerte de delfines pero sí la reducía notablemente. Por otro lado, en 1989 se formó la Comisión Interamericana del Atún Tropical que establecía la necesidad de incorporar estos mecanismos (y controlar su cumplimiento mediante observadores embarcados asignados por la comisión) para reducir la mortalidad de delfines; ese mismo año la legislación estadounidense incorporó esa obligación para sus pesquerías, pero México no siguió el mismo camino y sus flotas continuaron usando las redes comunes.

En abril de 1990, el principal comprador de atún del mundo (la firma Starkist, perteneciente al grupo estadounidense Heinz) anunció su decisión unilateral y voluntaria de dejar de adquirir atunes pescados sin prevenir la depredación contra los delfines, por lo que interrumpió las importaciones originarias en México. La determinación fue luego seguida por las empresas que le seguían en importancia en la actividad conservera norteamericana, que en este caso eran de capitales tailandeses e indonesios. Estas

empresas solo comprarían atún si los observadores de la Comisión podían verificar el cumplimiento de las pautas antedichas, y así un 75% del mercado estadounidense se cerró a la pesca mexicana.

En octubre de 1990 la iniciativa privada adquirió carácter oficial por medio de una profundización de la legislación ambiental preexistente y una sentencia judicial autónoma. Como resultado, se puso en marcha el segundo embargo, que también afectó a empresas situadas en la Unión Europea, Costa Rica, Japón, Panamá y Venezuela, que elaboraban el atún mexicano y lo reexportaban a Estados Unidos.

Se trataba de un claro ejemplo en el que lo que se objetaba no era la naturaleza del producto sino la forma en que era obtenido, fuera de los Estados Unidos. En consecuencia, México, respaldado por un conjunto de países, llevó la cuestión al GATT, que estableció un panel arbitral para dirimir si la barrera para-arancelaria respetaba o violaba los compromisos del libre comercio. Era la primera vez en la historia del tratado que se planteaba una disputa por la aplicación de regulaciones ambientales nacionales en forma extra-jurisdiccional.

Estados Unidos argumentó que el embargo cumplía el Artículo III del GATT porque se aplicaba la misma exigencia al producto nacional que al extranjero, lo que fue rechazado por el panel ya que la comparación debe hacerse entre los productos importados y nacionales y no entre técnicas de producción. El producto aludido era el atún y la exigencia estaba relacionada con regulaciones para proteger a los delfines que no afectaban la naturaleza del atún en sí.

Para Estados Unidos la justificación estaba en el Artículo XX (b), que admitía excepcionalmente “medidas... necesarias para proteger la vida humana, animal o vegetal, o su salud”, aludiendo a la necesidad de proteger a los delfines, siendo el único mecanismo posible. El panel lo rechazó señalando que, en primer lugar, esa cláusula estaba dirigida a que los países pudieran aplicar medidas comerciales para proteger sus recursos naturales, no los situados fuera de su territorio.

En segundo lugar, se remarcó que una interpretación tan amplia de ese punto (como la defendida por Estados Unidos) habilitaría a cada miembro del GATT a determinar unilateralmente sus políticas de protección para cada especie y el sistema del libre comercio que el tratado buscaba sería inalcanzable.

Con esta sentencia, México podría haber exigido el levantamiento de la medida y aún medidas de resarcimiento (facilidades comerciales que repararan el daño a su economía), pero no lo hizo para no afectar la relación con su vecino del Norte en momentos en que se negociaba el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

Pero el de los atunes no fue un caso aislado, como se comprobaría años después, nuevamente en los Estados Unidos. Ocurre que el liderazgo indiscutido que esta nación ostenta en el mundo “post-guerra fría” la lleva a asumirse con el derecho y la

obligación de utilizar los medios a su alcance para velar por la vigencia de determinados valores aún fuera de las fronteras y eso abarca el plano ambiental, como refleja un trabajo publicado por la Universidad de Massachussets: “Sin embargo, si otras naciones no hacen su parte en proteger los recursos naturales compartidos del mundo, ¿qué rol debería jugar una superpotencia con conciencia ambientalista como Estados Unidos? Descartando la declaración de guerra, lo que parece algo extremo cuando se trata de proteger una especie en peligro, la forma más efectiva de persuasión internacional es por medio del control del comercio exterior”<sup>23</sup>.

La población mundial de tortugas marinas enfrenta diversas amenazas en estos tiempos, que incluyen contaminación, destrucción de su hábitat, escasez de alimento y muerte accidental por la acción indirecta del Hombre. El conjunto de los diferentes factores ha colocado a seis de las siete especies conocidas en la lista de prioridades del CITES. Y uno de los factores que más ha atraído la atención desde la década del '70 es la muerte por causa de las redes operadas por los barcos camaroneros en mares abiertos (se estima que provoca 124.000 decesos al año)<sup>24</sup>.

La actividad camaronera se encuentra presente en el Golfo de México, donde actúan tanto pescadores estadounidenses como mexicanos. En la década del 80 el Servicio Nacional de Pesca Marina de EE.UU. (NMFS) desarrolló un dispositivo (TED, *Turtle Excluder Device*) que reducía en un 97% la posibilidad de daño a las tortugas, supuestamente sin disminuir la efectividad para capturar camarones. Esto último era desmentido por la industria local, lo que derivó en su fuerte resistencia a incorporar los TED en sus flotas, exigido por la ley desde 1987, pero a partir de 1991 el NMFS logró imponer su uso con éxito, no sin la necesidad de implementar permanentes controles y un duro régimen de sanciones.

Como correlato de la incorporación de los TED en la industria local, en 1989 fue sancionada una ley que prohibía la importación de camarones de países que no certificaran mediante controles del NMFS que su pesca no causaba daños en la población de tortugas marinas. En la práctica, la exigencia estuvo concentrada en catorce países del Caribe y el Atlántico Oriental, a cuyos pescadores el gobierno estadounidense concedió entrenamiento, ayuda financiera y plazos progresivos para completar la adopción del nuevo estándar.

Pero con el tiempo algunos de esos países perderían su homologación, como ocurrió con Brasil y Honduras que en 1996 fueron objeto de embargo de acuerdo a la legislación estadounidense; ahora ampliada para afectar también las importaciones provenientes del Pacífico y el Índico. Ese mismo año cuatro países del Sudeste Asiático lograron la apertura de un panel en la Organización Mundial de Comercio (OMC), tras lo cual obtuvieron el apoyo de un conjunto de países entre los que se encontraba Ecuador.

---

<sup>23</sup> Salz, ob. cit.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Al igual que lo ocurrido en el caso de los delfines, los litigantes admitían la necesidad de proteger estas especies, que efectivamente estaban en peligro, y que los barcos camaroneros mataban tortugas marinas. De hecho, manifestaban que sus países habían aplicado sistemas propios para reducir el daño. Lo que se cuestionaba era el precedente de que un país, actuando unilateralmente, erigiera barreras para-arancelarias bajo estos fundamentos. El embajador pakistaní en la OMC expresó: “Si comienzan a incluir cuestiones de moralidad, derechos humanos, derecho ambiental, donde terminaremos?”<sup>25</sup>.

El litigio pareció una repetición del concerniente al caso Delfín-Atún. Estados Unidos invocó los principios generales del GATT que incluyen la preservación de los recursos naturales como motivo admisible para aplicar medidas restrictivas del comercio en forma unilateral, siempre que no resulten en “discriminaciones arbitrarias o injustificables entre países en igualdad de condiciones”, ni escondan medidas de carácter comercial, y debiendo también estar acompañadas de acciones que restrinjan el consumo o la producción local.

El panel no avaló esta interpretación, argumentando que normas unilaterales como estas representaban una seria amenaza al sistema multilateral de comercio que la OMC debía proteger, y se mencionó como jurisprudencia el caso de los atunes mexicanos.

Estados Unidos recurrió a la instancia de apelación, pero este tribunal fallo nuevamente en su contra. En esta oportunidad, se señalaba que existía discriminación entre diferentes países porque: 1) Estados Unidos negociaba seriamente acuerdos multilaterales con algunos países pero no con todos, 2) los esfuerzos por transferir la tecnología TED no eran uniformes, y 3) los plazos otorgados para adoptar el TED variaban de cuatro meses a tres años dependiendo del país.

Por otro lado, de las sentencias se desprende que si se hubieran adoptado los pasos correctos para acordar un instrumento en forma multilateral y no discriminatoria, la restricción al comercio hubiera sido acorde a las regulaciones de la OMC. Esto es significativo porque hace operativa la cláusula preservacionista del GATT y ahora amplía la interpretación de la misma, aceptando que los “recursos naturales agotables” a ser protegidos no necesariamente deben estar bajo la jurisdicción del país que aplica la medida, modificando el criterio que emanaba del caso de los atunes y los delfines<sup>26</sup>. De acuerdo a las fuentes citadas para esta sección, el cambio de postura

---

<sup>25</sup> Olson, Elizabeth, “International business; target practice in Geneva on the global trade body”. *The New York Times*, 16 de Mayo, 1998, D1. Citado en Salz.

<sup>26</sup> Reproducimos la parte determinante de la sentencia del órgano de apelaciones: “...although the *measure of the United States in dispute in this appeal serves an environmental objective that is recognized as legitimate* under paragraph (g) of Article XX of the GATT 1994, this measure has been applied by the United States in a manner which constitutes arbitrary and unjustifiable discrimination between Members of the WTO, contrary to the requirements of the chapeau of Article XX. For all of the specific reasons outlined in this Report, this measure does not qualify for the exemption that Article XX of the GATT 1994 affords to *measures which serve certain recognized, legitimate environmental purposes but which, at the same time, are not applied in a manner that constitutes a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade*”.

fue consecuencia de la dura reacción que enfrentó el fallo anterior (atunes-tortugas) en la sociedad en los países industrializados, en cuyos medios se extendían opiniones según las cuales la OMC no daba importancia al cuidado del medio ambiente -el efecto resultante era el desprestigio del organismo, lo que haría difícil que este pudiera continuar haciendo su labor.

## **Conclusiones**

Las disputas pesqueras proliferan en las regiones en que la riqueza ictícola atrae flotas de Estados distantes. Como puede verse en los casos I y II, el marco jurídico internacional ofrece un marco para la resolución de conflictos en forma consensuada entre las partes, pero no garantiza que se llegue a ese resultado cuando los intereses en juego son de cierta entidad. Entre esos intereses podemos mencionar el riesgo de extinción de especies transzonales, con la consiguiente pérdida de la fuente de recursos, o crisis sociolaborales motivadas por la necesidad de reducir las capturas en pos de la sustentabilidad del caladero.

Frente a ese tipo de situaciones, los Estados Ribereños analizados recurren a un conjunto de medidas variado, de tipo diplomático, legal, militar, etcétera, entre las que podemos destacar el cierre de puertos (Chile), o la extensión de control a las aguas adyacentes mediante una ley nacional (Canadá): este tipo de medidas extremas, aplicadas en ambos casos unilateralmente, son siempre descalificadas por la comunidad internacional cuyo andamiaje jurídico (CONVEMAR, OMC) ha sido establecido justamente para evitar esas situaciones.

También en el caso III se comprobó el uso de medidas de restricción comercial de carácter unilateral, pero con un fin distinto, el de preservar especies no comerciales en aguas jurisdiccionales de otro país, cuando son afectadas indirectamente por la pesca de altura. En este caso se observa un giro en la posición de la OMC, cuyo órgano de solución de controversias en un caso vetó la iniciativa por el carácter extrajurisdiccional, y cuyo órgano de apelación, en un caso posterior, la rechazó solo por la forma en que se administró.

De esto pueden extraerse distintas lecturas.

Ya es un lugar común decir que el sistema de normas internacionales reduce el margen de maniobra y el diseño de políticas públicas en los países que adscriben a las mismas. Esto lleva a muchos analistas y actores a tomar posiciones críticas respecto del orden mundial vigente, cuyas instituciones y prácticas tienen como punto de partida el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, no puede dejarse de lado que, si casi la totalidad de los países del mundo han decidido integrar el sistema internacional aludido, es porque el mismo ofrece beneficios concretos, que presumiblemente superan a las eventuales pérdidas.

En consecuencia, consideramos que en el largo plazo un comportamiento desaprensivo respecto de los compromisos multilaterales no es una solución aceptable

para los países periféricos. Téngase en cuenta que en todo conjunto social, la existencia de reglas de juego formales suelen beneficiar más a los actores débiles que a los fuertes (como se vio en el caso III) -ya que en un estado de anarquía el dominio del más poderoso es inevitable. Y si se actúa sin respetar el sistema multilateral, este se debilita y puede no ser efectivo cuando uno desee acogerse a él.

Además, si un país suscribe un acuerdo pero luego adopta medidas que van contra el espíritu del mismo (si son compatibles o no es una cuestión que solo se dirime en los órganos de controversia), se debilita su imagen y pierde confiabilidad como miembro de la comunidad de naciones.

Por el contrario, entendemos que para actuar en escenarios regulados por instancias multilaterales el camino adecuado es el de cerrar acuerdos regionales o acuerdos internacionales que, primero, unifiquen posturas entre Estados con intereses afines (por ejemplo, los Estados Ribereños independientemente de la región a la que pertenezcan), como es el caso del Acuerdo de Galápagos, y luego busquen un entendimiento con las partes en discordia con las que la realidad los obliga a interactuar, como en la NAFO.

Desde luego, ningún acuerdo puede evitar totalmente el estallido de crisis y aún momentos de tensión como ocurrió entre Canadá y España, pero las posibilidades se reducen y, si llegara a producirse una situación de enfrentamiento, siempre será mejor hacerlo dentro de un sistema de normas y un ámbito de diálogo preexistentes, que fuera de él.

Es cierto, sin embargo, que muchas medidas que los Estados adoptaron unilateralmente en el pasado terminaron asimiladas por el sistema institucional global (como la jurisdicción de las 200 millas). Para cuando no queda otro recurso y ante situaciones apremiantes, el Estado debe conservar la voluntad y la capacidad de decisión para adoptar medidas unilaterales de emergencia para prevenir males mayores -pero siempre reconociendo la necesidad de alcanzar soluciones multilaterales, como hiciera Canadá en la crisis de 1995.

Lo antedicho se encuentra en la órbita de la diplomacia. No debe perderse de vista que esta debe estar coherentemente respaldada por una capacidad técnica del Estado en la medida necesaria para poder imponer el cumplimiento de lo negociado, lo que implica desarrollar en paralelo la estructura científica (imprescindible para la toma de decisiones en la administración de caladeros), el poder naval y de vigilancia (para mantener un control efectivo permanente y aún en situaciones conflictivas), y desde el sector privado una industria nacional en condiciones de participar dignamente de la explotación de los recursos.

Por otro lado, queremos destacar la importancia de difundir estas problemáticas en la opinión pública ya que “triunfar” o “fracasar” en este terreno muchas veces es determinante del resultado final de los litigios; ha podido verse la importancia dada a

las iniciativas de difusión y relaciones públicas en la “Guerra del Fletán” así como el rol que jugó la sociedad civil en las disputas vinculadas con atunes, delfines, tortugas y camarones. En esta línea, una iniciativa como la organización en Argentina en 2004 del Curso de Intereses Marítimos por parte del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, hoy continuado por el Ministerio de Defensa (por medio del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano”), son pasos significativos en esa dirección.

## **Bibliografía**

Agüero, Max. “Implementation of the Provisions of the UN Fishing Stocks Agreement: Conditions for Success - The Case of the Latin America (The Galapagos Agreement)”. En *“Policy research: options for strengthening national, sub-regional and regional institutions and policies to better address developing countries’ needs”*, IDDRA Ltd., enero de 2005 (consultado en [www.onefish.org](http://www.onefish.org)).

Andrade, Roberto de. “Litigios pesqueros en América Latina”, Santiago de Chile, CEPAL, Febrero de 1998 (disponible en [documents.un.org](http://documents.un.org)).

Artigas, Carmen y Escobar, Jairo. “El acuerdo de Naciones Unidas sobre Pesca en Alta Mar: Una perspectiva regional a dos años de su firma”, Santiago de Chile, CEPAL, 1997 (disponible en [documents.un.org](http://documents.un.org)).

Balech, Enrique. “Porvenir de las pesquerías argentinas visto a través de experiencias mundiales”. En *Boletín del Centro Naval*, N° 783, Vol. 114 (julio-septiembre), Buenos Aires, 1996.

Bekker, Peter H.F. “International Court of Justice Rejects Jurisdiction in Fisheries Jurisdiction Case brought by Spain against Canada”. En *ASIL Insights*, diciembre de 1998.

Centro Naval (Comité de Recursos Pesqueros en Aguas de Interés Nacional). “Conservación de los recursos pesqueros en el área adyacente a la Zona Económica Exclusiva” (Informe), Buenos Aires, Agosto de 1995.

*La Voz de Galicia*. “Canadá diseñó una guerra contra España durante la crisis del fletán”, Vigo, 29 de Junio de 2005 ([www.lavozdeg Galicia.es](http://www.lavozdeg Galicia.es)).

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Dirección de Recursos Pesqueros, <http://www.fao.org/>

*Revista Defensa*. “La Armada Española en la Guerra del Fletán”, Año XVIII, N° 211, Barcelona, Editorial Edefa, noviembre de 1995.

Salz, Ronald. “Sea Turtle Mortality, Shrimp Fisheries, and International Trade: A

Case Study of a Global Natural Resource Conflict”, University of Massachusetts, Noviembre, 1998 (disponible en [www.umass.edu/hd/Projects/turtle.PDF](http://www.umass.edu/hd/Projects/turtle.PDF)).

van Liemt, Gijsbert. “Some Social and Welfare Aspects of International Trade”. En *EU-LDC Network (background paper)*, 2001 (disponible en [www.eu-ldc.org](http://www.eu-ldc.org)).

*Noticias publicadas en Internet*

“Acuerdo pesquero detona nuevo conflicto diplomático con Perú”, noticia publicada el 19/04/2005 en [www.acqua.cl](http://www.acqua.cl).

“Expertos debatieron sobre el Acuerdo de Galápagos”, noticia publicada el 01/07/2005 en [www.acqua.cl](http://www.acqua.cl).

*Artículo recibido: 13/04/2010*

*Aceptado para su publicación: 16/06/2010*