



LA LEY

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Buenos Aires, Viernes 12 de marzo de 2010

Año XVII N° 1

ISSN 0024-1636

En homenaje a nuestro fundador
Guillermo J. Cano



Pesca y derecho ambiental

POR JOSÉ ESAIN

Desde hace más de un año estoy realizando un trabajo que une pesca y derecho ambiental a pedido de la Fundación Vida Silvestre Argentina, para su Programa Marino. Ha sido Guillermo Cañete quien se ha interesado fuertemente en conocer desde un trabajo técnico jurídico la manera en que se entrecruzan las normas que regulan el régimen jurídico de la pesca y el derecho ambiental. Producto de ello estoy concluyendo la realización de un libro que en pocos meses verá la calle. El mismo se encuentra en etapa de revisión, pero en el presente acercamos la que es su introducción de donde se desprenden las diferentes alternativas que abarcará el mismo.

La pesca, como actividad industrial en la Argentina tuvo desarrollo reciente, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Desde 1940 se puede decir que la industria pesquera se ha organizado a gran escala, generando un enorme crecimiento de la actividad. Ello la muestra como trascendente protagonista en el desarrollo del país.

La Argentina tiene un litoral marítimo con grandes expectativas pesqueras que alcanza a 1.500.000 km². La biomasa pesquera, esto es, la cuantía de pescado estimado en esa área, se calcula del orden de los 8.000.000 de toneladas aproximadamente, lo que muestra un recurso natural de enorme valor económico respecto del cual no podemos olvidar que posee plena vinculación con un ecosistema variado, que incluye a las especies sujetas a la actividad, el que depende para su viabilidad de la subsistencia de ellas.

Por otra parte, también la pesca se puede describir como una actividad extractiva, que tiene fuerte incidencia sobre el ambiente, soporte topográfico que la incluye y le permite mantenerse en el tiempo. En los últimos 30 años hemos asistido a una dura evaluación respecto a los efectos que ella produce, primero sobre su sustentabilidad, y luego sobre la sostenibilidad del ambiente donde ella se desarrolla. Esto obliga a repensar muchos de los contenidos jurídicos que regulan la misma, con un fuerte cambio de concepción.

En 1994 el sistema jurídico argentino sufrió una importante modificación en sus estructuras más básicas con el desembarco de la noción de *desarrollo sostenible*, alojada en la que se halla llamada cláusula ambiental, es decir el artículo 41 de la Constitución Nacional. (1) Como una suerte de enrucijada de rutas, este nuevo y paradigmático concepto se distribuye en cada uno de los añejos integrantes de las estructuras de antaño, obligando a su refor-

mulación. 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 25.675 (LGA en adelante), que introduce instrumentos y principios obligatorios para todas las políticas sectoriales en materia ambiental. (2) 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. Además, en esa ley se dispone como principio madre en materia de ordenación de leyes, que las disposiciones de la ley general del ambiente "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 hasta aquí sancionadas, referidas a cuestiones ambientales, las que seguirán vigentes en la medida que se adapten a los nuevos contenidos de la LGA.

Como ya lo hemos dicho, para varios autores no habrá más minería, sino minería ambiental, (3) no habrá más agricultura sino agricultura ambiental, ni ganadería sino ganadería ambiental, (4) etc. Es que todas las actividades que se desarrollan con el ambiente como espacio físico, las que se valen de los recursos naturales e inciden sobre él necesariamente, deberán readaptar sus contenidos clásicos para pasar a considerar los instrumentos y principios de derecho ambiental.

Así llegamos al régimen federal de pesca, aprobado por ley 24.922, llamada ley federal de pesca (en adelante LFP), publicada el 12 de enero de 1998, norma anterior a la LGA. Ella, como toda otra ley ambiental sectorial anterior a la LGA, por imperio de los dos artículos mencionados, debe ser releída. Los contenidos

de la ley 24.922 se refieren a una actividad específica desarrollada sobre el ambiente y con incidencia sobre el mismo. Es por ello que todos estos insumos deberán ser interpretados *desde y hacia* la LGA. Esto cambia el enfoque, incidiendo gravemente en lo que resulta ser *derecho vigente* en materia pesquera.

El entrecruzamiento de ambas normas nos regala un panorama sugerente que además, no puede obviarse pues, sería una flagrante violación de nuestro derecho vigente. Así, serán obligatorios en el ámbito pesquero varios *contenidos* formados desde los principios de la sostenibilidad, los que harán rever las nociones clásicas del sector, provocando que cualquier decisión política en materia pesquera no pueda dejar de considerar esos principios claves de derecho ambiental como los de prevención, precaución, cooperación, responsabilidad, sustentabilidad, equidad intergeneracional, etc. Pero no sólo cambiarán los contenidos, sino también las formas. Los procedimientos de toma de decisión no serán los mismos si verificamos el entrecruzamiento de las normas indicadas. En ese sentido, el margen de discrecionalidad para adoptar las decisiones políticas fundamentales en la materia será más reducido, ganando el *consenso*, la *participación* (5) y el acceso a la *información pública* un lugar preponderante.

Esto ha llevado en numerosos casos a la adopción de una batería de instrumentos que ponen foco en limitar las conductas de la actividad pesquera que impliquen un excesivo esfuerzo para el recurso, con miras hacia la sostenibilidad del mismo. Un buen ejemplo de esto podemos encontrarlo en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO en adelante) el que ha sido analizado de manera minuciosa en un trabajo de excelencia por

(Continúa en pág. 2) ►

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

AÑO XVII - N° 1

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Consejo Asesor Académico

Sheila Abed
Néstor Cafferatta
Javier Corcuera
José Luis Inglese
Alejandro Iza
Aldo Rodríguez Salas
Daniel A. Sabsay

Equipo de Redacción

Directores

María Eugenia Di Paola
Andrés Nápoli
Carina Quispe Merovich

Secretario

Federico Sangalli

Miembros

Agnès Sibileau
Gabriela Vinocur
Jorge Ragaglia
Javier García Espil

Colaboran con esta edición

Dolores Duverges
Pablo Schatz
Luis Enrique Arellano González
Killian Doherty

Consejo de Administración

Daniel Sabsay
Albina Lara
Pedro Tarak
Juan M. Velasco
Silvia Ferrer

Consejo Consultivo

Guillermo Acuña
Beatriz Kohen
Victoria Matamoros Jorge Schiffrin
Correspondencia

Para el envío de artículos, correspondencia y notas en colaboración:

Sres. Directores
Suplemento de Derecho Ambiental
Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Tucumán 255, Piso 6 Oficina A - Ciudad de Buenos Aires - Argentina
Tel. 4312-0788, 4312-2422, 4312-2183, 4313-8631.
suplemento@farn.org.ar
www.farn.org.ar/docs/suplemento/

El contenido de los artículos de este suplemento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no es necesariamente compartido por los editores o por los integrantes del Equipo de Redacción. FARN acepta y fomenta la difusión de todos los puntos de vista sobre los temas tratados en este suplemento.

Notas

(1) Para una lectura profunda sobre este aspecto se puede consultar Daniel Alberto Sabsay, "Derechos colectivos e intereses difusos", en Derecho constitucional, Universidad, Buenos Aires, 2004, Eduardo Pablo Jiménez, Derechos de tercera generación: medio ambiente y consumidor, Ediar, 1995; Marcelo López Alfonsín, "Derecho ambiental constitucional", en Revista de Derecho Público, Derecho Ambiental-I 2009-1 Tomás Hutchinson y Horacio Rosatti (Directores), Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2009, p. 9/33.

(2) Para un análisis de este aspecto se puede consultar Gabriela García Minella, "Ley General del Ambiente, En busca de una interpretación de la nueva legislación ambiental", en Derecho ambiental, su actualidad de cara al tercer milenio, Eduardo Jiménez (coordinador), Ediar, Buenos Aires, 2004; Daniel Alberto Sabsay y María Eugenia Di Paola, "La participación pública y la nueva ley general del ambiente", publicado en "Antecedentes parlamentarios", mayo de 2003, n° 4, La Ley; Néstor Cafferatta, "Ley general del ambiente 25675, comentada y concordada" Publicado en "Antecedentes parlamentarios", mayo de 2003, n° 4, La Ley.

(3) Esto recientemente lo ha dicho la Corte Suprema en la causa "Villivar, Silvana N. c. Provincia del Chubut y otros" del 17 de abril de 2007. Se puede consultar nuestra opinión en José Alberto Esain, Competencias ambientales. Sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcances. Presupuestos mínimos de protección, Abeledo Perrot,

Buenos Aires, Argentina, 2008; o José Esain, "La Corte define el conflicto minero en Esquel: no todo lo que brilla es oro", publicado en Lexis Nexis, revista de Derecho Ambiental nro. 11, Néstor Cafferatta (Coordinador).

(4) Respecto a esta nueva visión en relación al entrecruzamiento del derecho agrario y el derecho ambiental se puede consultar la excelente obra de Leonardo F. Pastorino, Derecho Agrario Argentino, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009. Una obra clásica que adelantaba este criterio de enorme valía para verificar este nuevo criterio es Eduardo Pigretti, Política legal de los recursos naturales, Editorial Cooperadora de derecho y ciencias sociales, Buenos Aires, 1975.

(5) Andrés Nápoli, "El acceso a la información pública ambiental" en Presupuestos mínimos de protección ambiental II, recomendaciones para su implementación y reglamentación, María E. Di Paola (coordinadora), Editado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN en el marco de su Programa de Derecho Ambiental, con la colaboración del Comité de Estudios Ambientales, del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales Auspiciado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación; Santiago Martín, "El derecho de libre acceso a la información pública", en el texto "Derecho ambiental de cara al tercer milenio", Eduardo Pablo Jiménez (coordinador), Ediar, Buenos Aires, 2004.

Editorial

Para iniciar el año del Suplemento Ambiental, hemos escogido una temática de vital importancia para nuestro país y Latinoamérica, como así también para el planeta todo: el estado del Atlántico Sudoccidental y el desafío de su gobernabilidad. No reparamos a menudo en el mar, en nuestro mar, a pesar de su importancia intrínseca en el plano ambiental, económico y social. Esta circunstancia ha hecho, entre otros muchos factores, que podamos afirmar, de la mano de los destacados autores que realizan su contribución a este número, que enfrentamos una seria crisis.

Para este suplemento contamos con un valioso aporte multidisciplinario, que nos permitirá abordar información sustantiva sobre el estado de conservación del "Mar Patagónico", las causas del mismo y aproximaciones sobre su manejo actual y su futuro. Siempre es una meta para nuestro Consejo de Dirección contar con miradas diversas de una misma temática, y en este sentido, es vital convocar a los diversos sectores involucrados en la materia. De esta manera, es importante destacar el aporte del sector científico,

(Continúa en pág. 2) ►

(Viene de pág. 1) ►

Pablo Fernando Filippo. (6) Pero mucho debió pasar para que lleguemos a esta situación, y para que el derecho cambie la manera de mirar la pesca, como actividad, y su vinculación con el entorno en que ella se desarrolla.

Notas

(6) Pablo Filippo, La legislación argentina en materia de ordenamiento y operaciones pesqueras a la luz del código de conducta para la pesca responsable de la FAO, Editado por la Fundación Vida Silvestre, Buenos Aires, 2006.

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 algunas cuestiones importantes, que abarcará el libro:

* El régimen jurídico de los peces que pueblan el mar argentino y su evolución. Para ello se debe verificar también cuál es el régimen en otros sistemas jurídicos para así luego poder analizar el nuestro.

* El rol del Estado dentro de ese esquema jurídico.

* La pesca dentro del sistema ambiental.

* La ley 24.922 leída desde y hacia la ley 25.675.

Finalmente, la enorme importancia que tienen los contenidos que sin estar alojados en la LGA, surgen del sistema referido a la protección del ambiente pero que se desprenden de los convenios internacionales. Algunos—recordemos— poseen jerarquía constitucional; otros supralegal (arts. 75.22 primer párrafo e inciso 24 CN) y otros, que ni siquiera son obligatorios pero, que son pautas de interpretación que irradian obligaciones para el Estado, las que delinean normas e instituciones que constri-

ñen a reinterpretar las reglas específicas en materia pesquera.

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. A ello se referirá el libro *Pesca y derecho ambiental, la ley federal de pesca 24.922 desde y hacia la ley general del ambiente 25.675*; ni más ni menos que intentar abrir el debate sobre lo que es para el derecho argentino la regulación de la *pesca en el marco del desarrollo sostenible*. ♦

Editorial ...

(Viene de pág. 1) ►

que con base en investigación de excelencia, en un apasionante artículo nos ilustra sobre la degradación del mar y sus perspectivas. También la contribución del Consejo Federal Pesquero, que en una síntesis precisa da cuenta de la interacción que ha habido respecto de temas puntuales entre el conocimiento científico y las medidas adoptadas por el poder administrador, interacción que, como es evidente, debe ser una constante en la toma de decisiones, so pena de agravar la salud de nuestro mar.

Por último, a través de dos artículos que analizan con detalle el entramado legal e institucional relativo a la gobernabilidad del mar y la pesca, tendremos un cuadro amplio de los diversos conflictos, sus causas y posibles caminos a recorrer, ampliando los criterios que no deben soslayarse para un cabal abordaje de la problemática.

El suplemento se completa con un artículo de indudable interés acerca de la legislación sobre

parques nacionales y especialmente sobre la categoría “monumento natural”, que si bien no refiere específicamente al mar, analiza un tema de conservación cercano también a los ámbitos marinos.

En este contexto, es interés de FARN mencionar el esfuerzo realizado por una decena de organizaciones de la sociedad civil – de la cual la Fundación es parte-, a través del Foro del Mar Patagónico y Áreas de Influencia, en vínculo a la conservación y el uso sustentable de este ámbito tan particular, desde el cual provienen recursos y servicios ambientales que no han sido adecuadamente considerados –y menos aún valorados- por la sociedad en su conjunto. El Foro ha producido documentos y acciones concretas para la concientización y avanza decididamente en busca de soluciones equitativas que provengan de procesos transparentes, participativos, con sustento científico y normativo, reclamando en

distintos escenarios la gestión ecosistémica del mar. Debe destacarse también que este Foro congrega en su seno a organizaciones con asiento en países hermanos, precisamente porque una de las cuestiones clave en la gestión sustentable del mar radica en atender a la necesidad de considerar que la naturaleza obedece a reglas, fronteras y objetivos diferentes de los que fijamos las personas. Es clave entonces, producir una modificación profunda en las políticas, a fin de que el desarrollo sustentable pueda concretarse también en este ámbito.

En línea con lo anterior, es justo recordar que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, carta magna de mares y océanos, refiere a este enfoque, y que también la Ley General del Ambiente y otras normas, en el caso de la Argentina, señalan los criterios que deben imbuir a las políticas públicas referidas al manejo del mar. Así las cosas, y más allá de las normas específicas, que son perfectibles sin duda, pareciera que contamos con un arco normativo adecuado y protector, restando, en cambio, un largo camino por andar en el plano institucional, tanto en lo que refiere a la implementación, aplicación y

cumplimiento de las normas ambientales, como en lo relativo a la interacción debida entre el sector gubernamental, académico, privado y sociedad civil, en la construcción de políticas y la concreción de acciones que redunden en beneficio de todos.

En el sentido mencionado, es importante reconocer y tomar como antecedente que se han dado pasos significativos en otras latitudes frente a la crisis del mar, mediante la organización de los usos del mismo con participación efectiva de los diversos actores interesados. Argentina debe entonces emprender el camino del debate y la concertación, en un marco transparente e institucionalizado para la definición de las políticas públicas ambientales, considerando, de manera equilibrada, el enorme valor ecosistémico, económico y social del mar, y sin perder de vista las dificultades de diversa índole que estaremos obligados a afrontar respecto del cambio climático, en el cual los mares juegan un rol fundamental. Un enorme desafío, que ningún sector podrá encarar con éxito por sí sólo.

Los pingüinos -y otras especies- que no sabían de Derecho

POR PABLO FILIPPO

Año tras año, a lo largo de las estaciones, miles de pingüinos magallánicos, elefantes marinos, ballenas francas, lobos marinos, tortugas y diversas especies de aves y marinas pueden observarse en las extendidas costas del Cono Sur Americano. Al igual que diversas especies de peces, todos éstos transitan sin saberlo ni proponérselo por varias jurisdicciones provinciales, nacionales y el alta mar durante el año, desconociendo las fronteras políticas que los hombres delimitaron para sus países.

En función de la investigación científica y la tecnología actual, es posible asombrarse con los extendidos desplazamientos de los elefantes marinos, los petreles (www.modelo_mar.org) y las tortugas por Internet (<http://www.seaturtle.org>), como asimismo comprobar que el Cono Sur Americano recibe especies residentes desde lugares tan lejanos como Nueva Zelandia, las Islas Tristán da Cunha o África.

Conjuntamente con el carácter migratorio de muchas especies de animales y peces marinos, los efectos del cambio climático y de la pesca no deseados, la contaminación y la introducción de especies, vuelven a desafiar la efectividad de normas legales para la conservación de la biodiversidad en las jurisdicciones nacionales y en el alta mar.

Desafortunadamente, las normas legales establecidas por los países—a pesar de los mejores esfuerzos— suelen resultar incompletas para atender la complejidad de la naturaleza y mitigar el impacto del hombre sobre la misma. Los pingüinos, por ejemplo, jamás podrían

comprender que en su migración estacional al salir nadando de la República Argentina en su período migratorio hacia el Sur del Brasil, deben pasar por aguas sometidas a distintas organizaciones y jurisdicciones. Sólo para enunciar algunas áreas definidas políticamente, deben atravesar la jurisdicción provincial chubutense para la pesca, por aguas nacionales reguladas por el Consejo Federal Pesquero (Ley 24.922), por aguas federales bajo control de la Prefectura Naval Argentina en materia de seguridad de navegación, por aguas bajo jurisdicción binacional del Tratado del Río de la Plata, por aguas uruguayas, para recalar finalmente en el Brasil. Con distintos derroteros, los elefantes marinos y las ballenas francas australes también desconocen estas jurisdicciones. El calamar Illex hace incierta las estimaciones científicas cada año con sus pautas migratorias, poniendo inquieto al sector pesquero argentino por su indefinición de si se quedará mayormente en la Zona Económica Exclusiva o en el alta mar adyacente. No menor es el derrotero de algunas tortugas marinas que llegan desde el África en una milenaria ruta trazada por el instinto y la evolución.

Frente a ello, los seres humanos hemos organizado una serie de actividades sobre el mar (tráfico marítimo, pesca, explotación petrolera, turismo), que por los resultados en la actualidad, parecerían haber tenido poco en cuenta el uso que estas especies hacen de los océanos. Pareciera, en esta disposición humana, que los servicios ecológicos de estas especies en el sistema no hubieran sido cuantificados económicamente, a pesar de su enorme relevancia y beneficio para toda la población regional y global durante generaciones.

Muchas veces el desarrollo de ciertas actividades extractivas económicas en el mar son realizadas con escasa interrelación entre

los organismos gubernamentales, como si la actividad productiva en sí fuera excluyente de otras cuestiones fundamentales para el ambiente. Basta sólo observar la dinámica de importantes sectores económicos, como el petrolero, el turismo o el pesquero, para ver la lentitud en el progreso de incorporación de nuevos paradigmas como lo propone, entre otros, el enfoque ecosistémico. La primacía otorgada a las competencias administrativas y los celos entre los distintos organismos y países por la obtención de la mayor renta en el ámbito de sus jurisdicciones sobre el mar, hacen desatender el desafío de profundizar abordajes más sistémicos en las políticas públicas, mitigando así el impacto de las actividades antrópicas. Sumado a ello, las necesidades propias del desarrollo económico de los distintos niveles de gobierno de los países para mantener y generar empleo, hacen que puedan existir políticas muy disímiles y difíciles de integrar en los usos autorizados de los recursos disponibles en los océanos.

Trasladado a ejemplos más concretos, es reconocido que un desarrollo no responsable de una pesquería o de la explotación off-shore de petróleo, implicaría—si no se manejara un enfoque precautorio— un probable impacto en diversas poblaciones de aves, mamíferos marinos y otros componentes de la biodiversidad.

¿Cómo podría avanzarse en integrar la mayor información científica para decidir una actividad con probables impactos sobre los océanos y su biodiversidad, facilitando así una elección justa hacia el futuro y conciliando las necesidades presentes?

Por una fortuna no exenta de cuestionamientos sobre sus resultados e intenciones—particularmente para los funcionarios y

políticos de los diversos países que duermen con la escarapela prendida al pijamas o el discurso oficial del momento—, en los últimos años se han promovido un conjunto de estudios científicos a nivel gubernamental y de la sociedad civil que arrojan nueva luz sobre la biodiversidad marina y la importancia de la consideración de los ecosistemas más allá de los límites nacionales (entre otros, el Foro para la Conservación del Mar Patagónico y áreas de influencia—www.marpatagonico.org—, el Proyecto Marino Patagónico de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el Proyecto Consolidación e Implementación del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad de la Fundación Patagonia Natural y el Proyecto de Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo—Freplata—).

Con mayor o menor alcance, todas estas iniciativas han debido analizar los usos que las especies hacen de los espacios marinos a la luz de las jurisdicciones políticas existentes. Si bien los resultados de estos proyectos científicos mitigan ese algo universal del escenario de la incomprensión humana sobre la biodiversidad marina, al menos se ha avanzado de manera positiva en comparación con décadas anteriores. En particular, son estudios que habilitarían reducir la consabida brecha que tenemos los formados en el Derecho para traducir en normas los aportes de las llamadas Ciencias del Mar y la biología.

Así, las prácticas asociativas de integración del conocimiento científico sobre el mar han dado lugar a experiencias generadoras de insumos recíprocos entre las comunidades epistémicas de la sociedad civil y de los gobiernos, superando la reconocible mezquindad—y cortedad de horizontes— que el trabajo aislado conlleva.

(*) Abogado. Especialista en Derecho de los Recursos Naturales UBA.

Un caso paradigmático ha sido el ejercicio realizado por el Foro para la conservación del Mar Patagónico y áreas de influencia (integrado fundamentalmente por organizaciones de la sociedad civil), que escogiera una amplia área blanco de estudio de la biodiversidad marina del Cono Sur, al que le dieron el nombre de fantasía de “*Mar Patagónico*”. Luego de unos años en trabajo conjunto con científicos de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales de distintos países, dieron origen a la Síntesis del Estado de conservación del Mar Patagónico y áreas de influencia (www.marpatagonico.org), cuya versión extendida se lanzará en los próximos meses. En esa área de estudio encarada por este Foro de la sociedad civil, se han podido observar las complejidades para la regulación de políticas que impactan en la conservación de la biodiversidad, surgida de las múltiples jurisdicciones políticas, máxime cuando deben considerarse estrategias de especies que se desplazan indistintamente por aguas internacionales, aguas bajo jurisdicción nacional argentina, brasileña, chilena, uruguaya y aguas en disputa de soberanía.

En parte, lo anterior es atribuible a que el Derecho —en su formal versión de encadenar las muchas veces errante información científica disponible— ha venido intentando abordar la regulación de la biodiversidad, sobre la lógica y necesaria (aunque no siempre efectiva) base de las jurisdicciones políticas. Así, mediante diversos instrumentos legales resultantes en convenciones internacionales y normas de carácter nacional y de inferior jerarquía legal, se ha generado un marco normativo para que cada Estado ribereño ensaye una gestión sustentable de sus aguas marinas. Pensar en “ensayos” por oposición a “efectividad” denota en sí una tarea inconclusa, donde la distancia entre la ley escrita y su aplicación suele percibirse en su preocupante dimensión en varias prácticas gubernamentales de la región: cuando se contrasta cuánto ha sido aplicado de las convenciones internacionales ambientales y cómo se ha traducido lo mismo en las normas y en la gestión a nivel país, la brecha no se atempera.

A continuación, un repaso de los principales instrumentos legales asociados con la gestión y el manejo de la biodiversidad en diversas áreas marinas del Cono Sur de Sudamérica,

en áreas bajo el análisis del Foro Mar Patagónico, se detallan a continuación. Su rescate es importante al tiempo de entender cómo otras normas infra-legales de la región deberían considerarse su efectiva implementación. En el caso de la Argentina, estas obligaciones surgidas de tratados internacionales recaen tanto en el gobierno federal como en las provincias ribereñas del Océano Atlántico; en ambos ámbitos, por diversas razones de extensa enunciación abordadas en otros estudios (Fundación Vida Silvestre Argentina, “La legislación argentina en materia de ordenamiento y operaciones pesqueras a la luz del Código de conducta para la Pesca Responsable de la FAO”, 2006) se observan moras al tiempo de ser actualizadas y revisadas periódicamente.

Para dicho repaso, se identifica inicialmente a la norma jurídica inequívocamente reconocida como la “Constitución de los mares” para iniciar un análisis general de toda normativa vinculada con la conservación de la biodiversidad: se trata de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) que la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han ratificado por sus mecanismos constitucionales. Esta mega norma define —entre otros asuntos— los Mares Territoriales, las Zonas contiguas y las Zonas Económicas Exclusivas de los cuatro países, así como los derechos y obligaciones que competen a los Estados en dichos espacios y en el alta mar.

Los países ribereños del Cono Sur Americano asimismo han ratificado tratados internacionales relacionados con la protección de la biodiversidad y de especies individuales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), y la Convención Ballenera. Algunos de ellos han ratificado el Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles (ACAP), y en caso de Chile y Argentina se encuentran en etapa de aprobación por sus respectivos poderes legislativos la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas.

También existen organizaciones regionales de ordenamiento pesquero (OROPs) y tratados

internacionales orientados al manejo de pesquerías en el Atlántico Sur, incluidas las aguas antárticas: ICCAT (Convención Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico), CCSBT (Comisión para la Conservación del Atún Aleta Azul del Sur), SEAFO (Organización de la Pesca del Atlántico Suroriental) y CCAMLR-CCRVMA (Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos).

Estas convenciones internacionales no son instrumentos estáticos. Con una frecuencia periódica, realizan las llamadas conferencias de las Partes, donde surgen un conjunto de lineamientos que deberían, conforme al espíritu que tendió a su suscripción, ser trasladados a futuras regulaciones.

A título de ejemplo, entre los instrumentos de aplicación voluntaria tendientes a mitigar y resolver problemas de las pesquerías, con acciones encuadradas en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, se encuentran los planes internacionales de acción (IPOAs) que conllevan un compromiso por parte de los países para su progresiva consideración mediante planes de acción nacionales (PAN). La Argentina, por ejemplo, ya el año pasado ha dictado su respectivo Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (Resolución 1/08 del Consejo Federal Pesquero —CFP—; www.cfp.gov.ar), como asimismo medidas para reducir la captura incidental de aves marinas en la pesca con palangre (Resolución CFP 8/08).

Existen asimismo esfuerzos a nivel internacional para desarrollar compromisos legales más allá de las jurisdicciones nacionales. Respecto de las aguas internacionales, por ejemplo, se espera que los Estados ribereños acuerden medidas de conservación y utilización óptima de las diversas especies que allí se pescan —que incluyen a las migratorias— en alineación con su deber de preservación general. En esta compleja área también se está promoviendo —entre otros— un Acuerdo sobre Medidas de Estado Rector de Puerto Destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (Comité de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación —COFI/FAO—).

Conjuntamente con estas tendencias, es de esperar que se propaguen dentro de cada país soluciones legales para proteger la biodiversidad marina. Eso exigiría un mayor esfuerzo burocrático y creativo, para trasladar en normas locales los compromisos internacionales, debiendo atravesar desafíos de importante envergadura, como por ejemplo —de manera no excluyente—: (1) las dificultades asociadas con el acceso a la información, (2) la falta de evaluaciones científicas realizadas en forma regular, (3) la falta de claridad entre los objetivos de ordenamiento económico sobre las distintas actividades extractivas sobre el mar, (4) el espasmódico consenso en el manejo de los recursos compartidos entre distintas jurisdicciones nacionales y dentro de los mismos países y (5) el limitado análisis integral de los costos sociales, políticos y ambientales asociados con las decisiones de uso sobre los océanos.

Paralelamente, los usos de los recursos del mar enfrentan múltiples intereses que desafían el encuentro de espacios de concertación y coordinación. Se conspira así contra la resolución de problemas y la promoción de acuerdos sólidos que benefician la conservación de los océanos. Por ello surge con más fuerza la necesidad de fomentar procesos de diálogo intersectoriales e interjurisdiccionales, tanto a niveles nacionales como regionales y no sólo en los ámbitos políticos, sino también en los científicos.

Los pingüinos efectivamente no saben de Derecho y probablemente, inclusive a nosotros los generadores y recipientes últimos de los beneficios de las normas, nos cueste aún entender completamente sus alcances y salir de los encasillamientos tradicionales o unidireccionales. Un enfoque regulatorio que recepte principios ecosistémicos será esencial para que el Derecho facilite la conservación de la biodiversidad marina. En esa línea, con base en la investigación científica conducente y los acuerdos intersectoriales a niveles locales y regionales, podrán avizorarse nuevas alternativas integradoras para usufructuar nuestros mares, equilibrando las complejas fórmulas para compatibilizar el desarrollo sustentable con la equidad generacional. Los pingüinos, y otras especies, agradecidos. ♦

El mar patagónico: Los desafíos de un ecosistema complejo

POR SANTIAGO KRAPOVICKAS, CLAUDIO CAMPAGNA, FABIÁN RABUFFETTI Y GUILLERMO CAÑETE

I. ¿Puede agotarse el mar?

El dicho popular afirma que las riquezas del mar son inagotables. Parece razonable pensar así, ya que más del 70% de la superficie del planeta Tierra está cubierta por los océanos. La vida se originó en los mares, y bulle en ellos en millares de formas. Los hechos, y algunos científicos, parecen desafiar esta certeza del sentido común. El Doctor Daniel Pauly, respetado profesor de la Universidad de British Columbia (Canadá) sostiene desde hace años que la humanidad está pescando en exceso en muchos lugares, y que esto lleva al agotamiento de los mares. Nos muestra que hay sectores del océano sin peces, en donde puede haber extrañas proliferaciones de microorganismos o de medusas. Sostiene que el hombre tiende a extraer primero los grandes peces carnívoros, como merluzas y corvinas, para seguir luego con otras especies menores, y terminar pescando las formas de vida de posición más baja en la cadena alimentaria, como algunos moluscos,

SUMARIO: I. ¿Puede agotarse el mar?. II. Postales del Mar Patagónico. III. Un mar templado y productivo. IV. Huellas humanas en el mar. V. Los cambios locales y el cambio global. VI. Pronóstico reservado

crustáceos y anchoítas. Pauly encontró una relación clara: cuando ocurre este comportamiento en las pesquerías, la degradación del mar es severa, de difícil recuperación. Al ser sobre-explotadas, algunas poblaciones otrora abundantes pueden volverse tan escasas que ya no se recuperan. Esto lo ha comprobado el Hombre desde la prehistoria.

A partir de algunas señales alarmantes sobre la situación del ecosistema marino que rodea al Cono Sur de América, el Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia ha emprendido la tarea de tender puentes entre la sociedad civil y académicos de distintas disciplinas, con el objeto de integrar conocimientos que permitan una

diagnóstico holístico y una visión a futuro consensuada para esta parte del océano. Producto de este trabajo es el libro *Síntesis del Estado de Conservación del Mar Patagónico*, que puede obtenerse de la página del Foro (www.marpatagonico.org). Esta obra, producida por una decena de organizaciones no gubernamentales, está basada en artículos originales encargados a una extensa lista de expertos (véase <http://www.marpatagonico.org/libro/introduccion.html#autores>). Los párrafos que siguen ofrecen una recorrida sobre los contenidos de la *Síntesis*...

II. Postales del Mar Patagónico

Primavera en la costa patagónica. La embarcación se adentra en las aguas mansas de

un golfo, en busca de un grupo de machos de ballena franca austral, que parecen retozar mientras nadan lentamente en la superficie, acosando a una hembra. Decenas de turistas (parejas, niños, personas mayores) conversan en voz baja en varios idiomas, y algunos toman fotos. Un resoplido grave se siente muy cerca, e instantes después, se observa a corta distancia una mole oscura que se hunde en el agua verdosa, mientras saca su cola inmensa fuera del agua por unos instantes. En el bote sólo se escuchan los zumbidos de las cámaras fotográficas disparando una y otra vez.

Cientos de miles de personas de todo el mundo visitan cada año los espectáculos naturales de nuestro mar. Las ballenas son sólo una de las atracciones, entre las que se encuentran también los pingüinos de Magallanes, las orcas, los lobos y los elefantes marinos. El turismo de naturaleza genera ya unos 100 millones de dólares anuales en las provincias patagónicas, con un crecimiento sostenido durante las últimas décadas. La recreación y el turismo de “sol y playa” son actividades mucho más masivas en nuestras costas, aunque no muestran un crecimiento similar.

(*) Santiago Krapovickas es biólogo, especialista en gestión de organizaciones sin fines de lucro y consultor del Proyecto Modelo del Mar (Wildlife Conservation Society - CONICET). Correo electrónico: sfkrpovickas@gmail.com.

Claudio Campagna es doctor en biología, investigador del CONICET, Director del Proyecto Modelo del Mar (WCS - CONICET) y actual Presidente del Grupo Directivo del Foro para la Conservación del Mar Patagónico.

Fabián Rabuffetti es biólogo, Coordinador del Programa de Aves Marinas de Aves Argentinas e integrante de proyectos de trabajo afines de BirdLife International y del Foro para la Conservación del Mar Patagónico.

(Viene de pág. 3) ►

Las especies que ofrecen “espectáculos de la naturaleza” necesitan del vasto ecosistema marino para seguir existiendo. Todas se alimentan en el mar durante gran parte del año, y a veces comen las mismas especies de peces y mariscos que son objeto de la pesca artesanal e industrial. Varias de ellas realizan grandes desplazamientos cuando no están reproduciéndose en tierra, como los pingüinos, que nadan hacia aguas templadas más al norte, o los elefantes marinos, que han sido registrados en alta mar, a grandes distancias de sus apostaderos. Por el momento, la Argentina ha concentrado sus esfuerzos de conservación de estas especies en la costa, dejándolas libradas a su suerte cuando se alejan de ella para cumplir con el resto de su ciclo de vida.

III. Un mar templado y productivo

Como en el resto de nuestro planeta, la vida en el mar se sostiene a partir de la energía del sol. Las algas microscópicas del fitoplancton fijan una parte de dicha energía en sustancias orgánicas aprovechables por el resto de los seres vivos, y por ello son llamadas “productores”. Las cadenas alimentarias, entrelazadas entre sí en intrincadas redes, comprenden bacterias, cientos de especies de animales microscópicos que flotan (zooplancton) y decenas de especies de animales mayores que se alimentan de otros animales. En el Mar Patagónico, la producción del fitoplancton está concentrada en sectores donde distintas masas de agua se mezclan por obra de las corrientes y las mareas, y que se conocen como frentes oceanográficos. La amplia plataforma continental argentina y sus alrededores constituyen uno de los sectores del mar más productivos del Hemisferio Sur. Se entiende así la profusión de vida en sus costas, y la existencia de algunas pesquerías importantes.

Por el efecto combinado de la actividad biológica y fenómenos físico-químicos, el mar sobre la plataforma continental argentina absorbe grandes cantidades de dióxido de carbono de la atmósfera, y contribuye así a mitigar las consecuencias sobre el clima producidas por el aumento global de la concentración de este gas de efecto invernadero. A este efecto de regulación del clima se suman otros servicios ecosistémicos provistos por el mar, como son el reciclaje de nutrientes, la disposición y tratamiento de contaminantes, el transporte marítimo y el repoblamiento de las pesquerías.

A diferencia de los mares tropicales, en donde hay una altísima cantidad de especies distintas, cada una de ellas con pequeñas poblaciones, en el caso del Mar Patagónico hay menor cantidad de especies, pero algunas tienen poblaciones muy abundantes (alta biomasa). La merluza común, la merluza de cola, la anchoíta, los pingüinos y los lobos marinos tienen poblaciones grandes y ejemplifican esta ley de “pocas especies abundantes”. Se han registrado unas 700 especies de animales vertebrados, de las cuales 400 son peces

y el resto se reparte entre tortugas marinas, aves y mamíferos. Los moluscos (caracoles, bivalvos y calamares, entre otros) suman unas 900 especies.

El pingüino de Magallanes, es el ave marina más abundante, con más de un millón de parejas reproductivas. Hay otras especies menos famosas que viven mar adentro, como el elegante albatros ceja negra, del que se piensa que existen 600.000 parejas en este mar, y que crían principalmente en las Islas Malvinas.

El borde de la plataforma continental representa un ambiente con grandes agregaciones de especies marinas en el fondo, la columna de agua y la superficie. El ecosistema tiene importancia global como fuente de alimentación para especies migratorias de aves, peces, tortugas y mamíferos marinos que crían en la región o provienen de áreas distantes.

IV. Huellas humanas en el mar

Si se hiciera una encuesta nacional, las ballenas, los lobos marinos y los pingüinos (estos últimos, sin connotaciones políticas) obtendrían una “imagen positiva” mucho mayor que muchas personas públicas. No obstante, esta simpatía por algunas especies marinas es cosa bastante reciente. En un pasado no tan remoto (siglos XVII y XVIII) se cazaron unas 100.000 ballenas francas australes, las mismas que hoy embelesan a los turistas. Unos 250.000 lobos marinos de un pelo fueron ultimados en la Península Valdés (hoy reserva natural) durante la primera mitad del siglo XX. Esta cacería de escala industrial tuvo sus consecuencias para las especies: las poblaciones que hoy vemos son sólo una fracción de lo que una vez existió. Los cambios culturales, tecnológicos y económicos permiten que hoy estos animales se encuentren incuestionablemente protegidos por las leyes, al menos cuando se reproducen en la costa.

A diferencia de lo ocurrido con aves y mamíferos marinos, en que la explotación fue abandonada, la pesca industrial se ha incrementado fuertemente en el mismo período. El destino de la mayor parte de la captura (por ejemplo, merluza común, calamar, langostino, entre otras especies) es la exportación. En años recientes, el ingreso de divisas por exportación de alimentos de origen marino ha superado la cifra correspondiente a las exportaciones de carne vacuna. El crecimiento de la actividad pesquera se logró con un sustancial aumento de la capacidad instalada (barcos y plantas en tierra) en el cual fue determinante el acuerdo con la Unión Europea en los años 90. Tanto ha crecido la capacidad de pescar que, cuando los precios internacionales del pescado son favorables, se captura más de lo debido, y las poblaciones se acercan al colapso. Esto trae consecuencias biológicas, económicas y sociales desfavorables, como las que se vivieron a fines de los 90 y que en estos días parecen repetirse.

La sobrepesca, estudiada y documentada en muchos lugares del mundo, no es el único efecto indeseado de esta industria extractiva. Miles de toneladas de pescados y mariscos

capturados son devueltos al mar muertos o dañados, por su escaso valor de mercado, lo que provoca, entre otras cosas, un exceso de alimento para las especies carroñeras (como la gaviota cocinera) que luego se vuelven un problema para el hombre. Llamada “captura incidental” incluye también especies que no son objeto de la pesca, como ciertos tiburones, tortugas marinas, albatros y petreles. Frecuentemente, estos animales mueren ahogados en redes y palangres, lo que está provocando una disminución marcada de algunas especies en todo el planeta. Tiburones, rayas, tortugas y albatros se encuentran entre los grupos más amenazados, según la Unión Mundial por la Naturaleza (UICN).

Al caminar por cualquier playa solitaria, como hay muchas desde Buenos Aires hasta Tierra del Fuego, es posible abstraerse, como si estuviéramos en un mundo sin seres civilizados. De todos modos, es casi seguro que encontraremos algún resto que nos recuerde a nuestros congéneres. Trozos o bolsas de plástico, residuos urbanos, envoltorios industriales o restos de artes de pesca dan testimonio del volumen inmenso de la basura depositada en el mar, proveniente de ciudades y barcos. Prestando atención, podemos hallar también restos de algún ave marina con petróleo o combustible entre sus plumas. Hay cosas que no podemos ver, aunque también pueden estar allí: productos químicos tóxicos y micro-organismos patógenos, productos de la contaminación química y biológica de origen urbano o industrial, disueltos en el agua o en los sedimentos.

Muchas ciudades y fábricas costeras vuelcan sus efluentes al mar, sometidos a procesos de depuración deficientes (cuando no, inexistentes). Los puertos son sitios en donde se genera una alta concentración de sustancias contaminantes, ya sea por las operaciones diarias o en accidentes ocasionales. Fuera de algún barco siniestrado, en la actualidad no son frecuentes los grandes derrames de petróleo que assolaban a la costa y sus aves marinas décadas atrás. De todos modos, la contaminación crónica con hidrocarburos persiste, indicando que hay muchos episodios cotidianos de malas prácticas en la navegación, como pequeños derrames o lavado de sentinas.

Desde septiembre de 2008 se ha reiniciado la exploración petrolera off - shore en el Golfo San Jorge y en la cuenca austral en Tierra del Fuego. Aunque aún no se han implementado proyectos concretos e inversiones de exploración en los yacimientos más productivos del talud continental, la demanda energética de nuestro país augura un gran desafío para la conservación de los ecosistemas marinos. Reconciliar la exploración, explotación y, fundamentalmente el incremento de transporte marítimo, con el desarrollo sustentable requerirá políticas de estado y un marco legal apropiado que regule las necesarias buenas prácticas a implementar.

V. Los cambios locales y el cambio global

Las modificaciones que impone el hombre con sus actividades extractivas en el mar están

dándole nuevas características al ecosistema, que pueden hacerlo impredecible, hostil o menos provechoso para nuestra especie. A esta fuerza de cambio que opera directamente sobre el ambiente en nuestra región, se suma otra fuerza de escala planetaria, que es el calentamiento del clima global por obra del aumento de los gases de efecto invernadero. Si este cambio climático se verifica en realidad (y los expertos así lo vaticinan), las especies vivas marinas y el hombre tendrán que adaptarse a las nuevas condiciones. Se esperan cambios en la línea de costa, las corrientes marinas y la productividad, lo que acarrea modificaciones en la distribución geográfica de las especies, su abundancia y su diversidad. Las actividades humanas ligadas al mar también se modificarán forzosamente. Unas cuantas formas de vida pueden extinguirse para siempre en pocas décadas. La integridad del ecosistema y la salud de la mayor parte de sus poblaciones biológicas son la única póliza de seguros que podemos contratar para que nuestro mar se adapte a estos cambios de la mejor manera posible, a las especies que existen hoy las que, relacionándose de nuevas formas, darán lugar a los ecosistemas del futuro.

VI. Pronóstico reservado

A la luz de los actuales conocimientos sobre el ecosistema del Mar Patagónico, observamos que su estado es preocupante sin llegar a ser terminal. Se deteriora lentamente. Si somos concientes de aquello de la “equidad intergeneracional”, estamos obligados a tomar cartas en el asunto, so pena de que nuestros nietos no conozcan el mar que nosotros tenemos, ni disfruten de beneficios parecidos a los que recibimos de él.

Antes de hacer una reflexión derrotista, recordemos que —en ocasiones— la humanidad sí ha podido frenar lo que parecía una destrucción irreversible de la naturaleza. Es el caso de las ballenas francas y los lobos marinos, que en nuestras aguas se recuperan lentamente gracias a que están protegidos por leyes nacionales y acuerdos internacionales. Más recientemente, fuimos capaces de modificar las rutas de los buques de transporte de petróleo (Ordenanza Marítima No. 11/97), logrando un descenso marcado en la cantidad de aves marinas contaminadas con hidrocarburos.

Es cierto que hoy el desafío es mayor: no basta con analizar cada especie (merluza, pingüino, ballena) y cada actividad sectorial por separado. El Mar Patagónico es un ecosistema, en donde los factores vivos y no-vivos interactúan y se modifican entre sí. El hombre es parte de este sistema: a veces es el mayor predador, otras veces es el transformador de las condiciones locales, y también puede ser un factor que regula, protege y restaura.

Un ecosistema como éste es tan complejo que no podemos esperar un conocimiento cabal para tomar decisiones sobre cómo usarlo. Tendremos que aceptar la abrumadora complejidad del mar para actuar guiados por principios renovados, el de precaución entre ellos. ♦

Las acciones comprometidas con la conservación de la diversidad biológica en la pesca argentina

POR EL CONSEJO FEDERAL PESQUERO (*)

I. Introducción

La plataforma continental argentina posee una elevada productividad costero-marina,

Notas

(*) Sobre la base de un trabajo preliminar elaborado por Héctor Marcelo Santos, Karina Solá Torino y Alejo Toranzo.

(1) Suscripto durante la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro entre el 3 y el 14 de junio de 1992.

SUMARIO:I. Introducción. II. Prohibición de pesca en el Banco Burdwood. III. Política de investigación pesquera. IV. Mitigación de captura incidental de aves. V. Cartilla de identificación de aves. VI. Plan de Acción Nacional para la conservación y el manejo de condrictios. VII. Cartilla de identificación de rayas. VIII. Variado costero. IX. Plan de Acción Nacional contra la Pesca Ilegal. X. Permisos de pesca de gran altura.

por ende, la actividad que el hombre desarrolla en este espacio tiene un fuerte impacto ambiental sobre los ecosistemas que la habitan. Esta condición demanda una especial atención en la conservación de su biodiversidad para

asegurar la evolución y el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (1) observa que una exigencia fundamental

es la conservación *in situ* de los ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales.

El convenio citado define la diversidad biológica como “*la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte*”, y por ecosistema entiende “*un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su*

medio no viviente que interactúan como una unidad funcional."

El ecosistema marino bonaerense-patagónico ha recibido los efectos de un crecimiento demográfico e industrial que obligó a considerar seriamente la necesidad de preservar su estructura y función, promoviendo el uso sostenible de sus recursos naturales renovables, mediante la conservación de las biomásas y áreas de distribución de las diferentes especies.

En este marco, el Consejo Federal Pesquero (CFP), responsable de formular la política pesquera nacional, ha desarrollado varias líneas de acción que incluyen el análisis de aspectos ambientales, con el fin de encuadrar la actividad de pesca en un equilibrio de la relación conservación-explotación, en consonancia con el uso responsable del mar recomendado por el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Pesca y la Alimentación (FAO), promotor de un enfoque precautorio en el manejo de las pesquerías.

La pesca en todos los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina, estará sujeta a las restricciones que establezca el CFP con fundamento en la conservación de los recursos, con el objeto de evitar excesos de explotación y prevenir efectos dañosos sobre el entorno y la unidad del sistema ecológico. (2)

II. Prohibición de pesca en el Banco Burdwood

El CFP prohibió en forma total y permanente la actividad pesquera en la zona del *Banco Burdwood*, (3) una meseta submarina ubicada al sur del Mar Patagónico, a 150 kilómetros al este de la Isla de los Estados.

El CFP estableció esta veda guiado por un enfoque precautorio.

El *Banco Burdwood* posee particulares características geomorfológicas y biológicas que lo hacen merecedor de una protección especial. Contiene una alta concentración de nutrientes y una alta productividad. Las aguas profundas que rodean esta meseta le confieren un relativo aislamiento que sugiere una importancia particular en cuanto a la posibilidad de detectar endemismos de especies bentónicas. Numerosas especies de peces, aves, mamíferos e invertebrados incluyen esta área como zona de distribución.

Además, se destaca la localización de corales de agua fría.

La pesca en esta zona podría provocar perturbaciones en el hábitat poniendo en riesgo las especies endémicas, vulnerables y de lenta recuperación.

La medida del CFP fue tomada en expresa concordancia con el Convenio de Diversidad Biológica, y recoge las sugerencias del Informe Técnico de un especialista elaborado a solicitud de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental. (4)

III. Política de investigación pesquera

En el año 2006 se establecieron lineamientos de la política de investigación pesquera. (5)

El CFP ha entendido que a partir de la identificación, establecimiento y desarrollo de programas de investigación integrada se podrán alcanzar los objetivos institucionales, entendiéndolos como tales al conjunto articulado de una o más líneas de investigación cuyo fin es producir conocimiento científico-técnico de los recursos pesqueros y las pesquerías.

Ha señalado que un programa de investigación integrada debe abordar de forma multidisciplinaria y complementaria el problema de las pesquerías.

Por ese motivo se instruyó al Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) para que la identificación y puesta en funcionamiento de programas de investigación a desarrollar por parte del Instituto sean estructurados bajo un enfoque ecosistémico, siguiendo los siguientes criterios: (6)

* Relevancia del tema para la administración pesquera y los actores del sector pesquero.

* Relevancia política, social y económica del tema.

* Disponibilidad de masa crítica de investigadores y/o posibilidades de alianzas estratégicas con otros organismos o instituciones de investigación (nacionales o extranjeros).

* Análisis estratégico de la situación interna del INIDEP.

IV. Mitigación de captura incidental de aves

El CFP adoptó una serie de medidas concretas de mitigación de la captura incidental de aves marinas, dirigida a la flota palangrera. (7)

Esta decisión se encuentra en línea con el Plan de Acción Internacional para Reducir las Capturas Incidentales de Aves Marinas en las Pesquerías con Palangres de la FAO y con el Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles. (8)

El CFP ha tenido en cuenta la vasta experiencia y resultados alcanzados por la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), recogidos en varias resoluciones referidas a autorizaciones de pesca para buques de bandera argentina en el área de dicha Convención.

Las principales medidas de mitigación adoptadas se refieren al hundimiento de las líneas de pesca (palangres) y el uso de otros dispositivos para evitar que las aves queden atrapadas.

Recientemente se decidió autorizar la incorporación de un observador científico de aves al grupo de observadores que habitualmente embarcan en los buques arrastreros en el marco del Acuerdo para la Conservación de Albatros y Petreles (ACAP). (9)

El objetivo de la medida es explorar la captura incidental de aves marinas y la efectividad de las medidas de mitigación en la flota pesquera de arrastre de altura identificada como estrato fresquero, dado que la mortalidad incidental en la pesca de arrastre podría presentar un problema de similares magnitudes a las de la pesquería de palangre, modalidad que ha concentrado los esfuerzos de las exploraciones hasta este momento.

V. Cartilla de identificación de aves

En 2008 se aprobó la cartilla de identificación de aves marinas elaborada por organizaciones de la sociedad civil (Aves Argentinas y Fundación Patagonia Natural) para su utilización en el marco de los planes de acción nacionales para mitigación de la captura de aves marinas y la capacitación de inspectores y observadores a bordo de buques pesqueros. (10)

Este valioso instrumento se destaca por la calidad de las ilustraciones, el rigor científico y los detalles morfológicos que facilitan la identificación de las especies al observador científico.

A este fin se dispuso su distribución entre las provincias con litoral marítimo, el INIDEP, la Autoridad de Aplicación de la Ley 24.922, y otras organizaciones vinculadas al sector pesquero. (11)

VI. Plan de Acción Nacional para la conservación y el manejo de condriictios

Ante la creciente preocupación por el incremento de las capturas y el comercio internacional de tiburones el Consejo Federal Pesquero aprobó el Plan de Acción Nacional para la Conservación y el Manejo de Condriictios (tiburones, rayas y quimeras) en la República Argentina—PAN Tiburones—, (12) en el marco del Plan de Acción Internacional para la Conservación y Ordenación de Tiburones -PAI-Tiburones-, que alienta a todos los Estados a su aplicación y establece los principios, el marco jurídico, los objetivos y los procedimientos de aplicación para mejorar la conservación y el manejo de los tiburones. (13)

Para los fines de este Plan de Acción Internacional, se designa bajo el nombre genérico "tiburón" a todas las especies de tiburones, rayas y quimeras (*Clase Chondrichthyes*), y por "pesca del tiburón" se entiende su captura directa, incidental, comercial recreativa y de otros tipos.

En los espacios marítimos argentinos se distribuyen más de cien especies de peces cartilaginosos que son capturadas tanto por pesca dirigida como de manera incidental por las flotas industrial y artesanal, y también por la actividad turística y recreativa. Por las características de su ciclo vital los condriictios responden rápidamente a efectos ambientales y antropogénicos adversos.

La preocupación creciente por el estado de algunas especies de tiburones y rayas llevó a la inclusión de especies en los apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (14) y la Convención de Especies Migratorias, (15) basada en informes producidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

El objetivo general del Plan, elaborado con la participación de especialistas de distintos estamentos, es garantizar, en el marco de los acuerdos internacionales vigentes, el Régimen Federal de Pesca (16) y la Ley General del Ambiente, (17) la conservación y el manejo sustentable de los condriictios en los ámbitos bajo jurisdicción de la República Argentina, siguiendo los lineamientos del Código de Conducta para la Pesca Responsable de FAO y el enfoque ecosistémico para el manejo de pesquerías.

Los objetivos específicos incluyen: la asignación de carácter prioritario a estos recursos en los planes de investigación científica; profundizar el conocimiento de las pesquerías de condriictios y otras que afecten a estas especies; contribuir a la protección y conservación de la diversidad biológica y la estructura y función del ecosistema; promover la implementación de medidas de manejo adecuadas para asegurar la conservación, recuperación y/o uso sustentable de estos recursos; y concientizar a la comunidad acerca de la importancia de los condriictios en el ecosistema y su vulnerabilidad frente a la explotación y a los cambios ambientales.

VII. Cartilla de identificación de rayas

El Consejo aprobó el modelo de "Cartilla para el reconocimiento de las rayas de interés comercial de la plataforma continental argentina", remitida por el INIDEP, como así también la propuesta de capacitación para su utilización en distintos puntos de embarque de observadores del litoral atlántico. (18) Esta última incluía el dictado de cursos para pescadores y observadores en las ciudades de Puerto Madryn y Mar del Plata.

Tal decisión fue adoptada en el marco del tratamiento de líneas de acción para el manejo de condriictios y, a tal fin, se convocó a los distintos grupos de investigación para establecer las pautas que deberían contener las guías de identificación.

La cartilla contiene las especies de rayas y tiburones más frecuentes en las capturas, para ser utilizada por parte de los observadores a bordo, pescadores, inspectores y capacitadores; incluye los nombres habitualmente usados por los pescadores del mar argentino.

Se trata de una herramienta para mejorar la calidad de la información sobre la interacción de la pesquería con estas especies.

El trabajo coordinado por la Autoridad de Aplicación de la Ley 24.922 posibilitó la apertura de la estadística oficial discriminando entre distintas especies de rayas y tiburones.

VIII. Variado costero

Es una pesquería caracterizada por la persistencia en el tiempo y en un área de la composición específica del conjunto de peces demersales costeros desembarcados por cuatro tipos de flota: artesanal, rada ría, costera y de altura. Desde el punto de vista ecológico, se puede considerar que se trata de una asociación íctica demersal costera bonaerense y, desde el punto de vista comercial, se conoce como "variado costero".

Los permisos históricamente otorgados en el marco de la Resolución SAGyP 245/91, en su mayoría, establecieron cantidades fijas de un número limitado de especies, integrantes en su gran mayoría del conjunto variado costero.

Tales especies suelen tener el mismo hábitat y ser pescadas en un mismo lance. No existe una relación visible entre la composición de las biomásas estimadas y la de los cupos asignados en los referidos permisos.

La experiencia en la operatividad de estos permisos de pesca demostró una falta de

(Continúa en pág. 6) ►

Notas

(2) Según el artículo 17 de la Ley 24.922.

(3) Acta 18/08. La Disposición 250/08 de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de la Nación, fechada el 26/09/08, implementó esa decisión del Consejo Federal Pesquero. Las Actas del CFP pueden consultarse en su página web: www.cfp.gov.ar.

(4) Se trata del trabajo titulado "Informe Banco Burdwood, CNIDARIA", del Dr. Mauricio O. Zamponi, Investigador del CONICET en el Dpto. de Ciencias Marinas de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

(5) Acta CFP 26/06.

(6) Los lineamientos de la política fijada por el CFP fueron implementados en las Resoluciones INIDEP 8/07 y 9/07.

(7) Resolución CFP 8/08.

(8) El Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles fue aprobado por Ley 26.107.

(9) Acta CFP 38/09.

(10) Acta CFP 33/08.

(11) Acta CFP 4/09.

(12) Resolución CFP 6/2009.

(13) El PAI-Tiburones, elaborado en 1998 por un grupo de expertos en el marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO- (Artículo 2d y Artículo 3).

(14) Novena Conferencia de las Partes de la CITES, 1994.

(15) CMS por sus siglas en inglés, aprobada por Ley 23.918.

(16) Ley 24.922.

(17) Ley 25.675.

(18) Acta CFP 53/04.

(Viene de pág. 5) ►

adecuación de los mismos a la biodiversidad real y a las variabilidades ambientales y biológicas presentes, así como a las características multipropósito de la flota involucrada.

Esta situación generó un problema práctico ya que todos los buques que contaban con estos permisos no podían evitar capturar algunas otras especies asociadas.

El CFP decidió solicitar a la Autoridad de Aplicación de la Ley 24.922 que, en forma precautoria, no se aumentara el nivel de esfuerzo de pesca (número y tipo de unidades de pesca) en aguas de jurisdicción nacional, respecto del año 2003, e invitar a la Provincia de Buenos Aires a que adopte la misma medida en aguas de su jurisdicción.

A partir de las recomendaciones del INIDEP, y considerando que el área comúnmente denominada “El Rincón” presenta concentraciones

reproductivas importantes de las principales especies demersales costeras (primavera-verano), que las capturas y el número de barcos dirigido a esas especies habían aumentado en los últimos años, y que las principales especies capturadas presentaban signos de excesiva explotación, se decidió establecer un área de veda en la jurisdicción nacional de la zona de “El Rincón”. (19)

Las Provincias de Buenos Aires y Río Negro adoptaron una decisión similar en el ámbito de sus jurisdicciones.

En el año 2006 se establecieron las siguientes medidas de manejo y administración del conjunto variado costero”: (20)

* definición del “variado costero” como pesquería demersal multiespecífica, integrada por las especies enumeradas taxativamente,

* continuidad del área de veda para la protección de concentraciones reproductivas de

especies demersales costeras en la jurisdicción nacional de la zona comúnmente denominada “El Rincón”,

* obligatoriedad de los buques de contar con el Sistema de Monitoreo Satelital y llevar a bordo observadores científicos del INIDEP cuando tengan como captura objetivo el “variado costero”.

IX. Plan de Acción Nacional contra la Pesca Ilegal

En 2008 el CFP aprobó el Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAN-INDNR), con el propósito concreto de contribuir a la instrumentación en la Argentina de las medidas acordadas en el ámbito internacional para combatir esas prácticas. (21)

Esta decisión fue implementada en el marco del Plan de Acción Internacional adoptado por el Comité de Pesca de la FAO, en el que

se solicitó a todos los países que elaboraran planes de acción nacionales en sus respectivas jurisdicciones, con el fin de integrar en sus programas locales la disposiciones establecidas por aquél.

X. Permisos de pesca de gran altura

En el marco del Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, (22) el Código de Conducta de la FAO y el PAN-INDNR, se aprobó el Reglamento de Permisos de Pesca de Gran Altura. (23) Estos permisos habilitan a buques de pabellón nacional para el ejercicio de la pesca comercial en alta mar o con licencia en aguas de terceros países. (24)

Mediante este instrumento la República Argentina controla la actividad pesquera de los buques de su bandera fuera de la ZEE y de los espacios marítimos en los que ejerce su soberanía. ◆

Notas

(19) Acta CFP 53/04. La zona denominada “El Rincón” se encuentra frente a las costas del Sur de la Provincia de Buenos Aires y del norte de la Provincia de Río Negro. El área de veda está delimitada por la línea de jurisdicción provincial y los siguientes puntos geográficos:

1) Desde la línea de jurisdicción provincial por el meridiano 60°00´W hasta el paralelo 39°15´ S;

2) Por el paralelo 39°15´S hasta el meridiano 61°00´W.

3) Por el meridiano 61°00´W hasta el paralelo 39°45´ S.

4) Por el paralelo 39°45´ S hasta el meridiano 61°30´W.

5) Por el meridiano 61°30´W hasta el paralelo 41°15´ S.

6) Por el paralelo 41°15´S hasta el meridiano 63°00´W.

7) Por el meridiano 63°00´W hacia el norte hasta la línea de jurisdicción provincial.

(20) Resolución CFP 15/06.

(21) Resolución 1/08.

(22) El Acuerdo fue aprobado por la Ley 24.608, y ratificado por la República Argentina el 24 de junio de 1996, entró en vigor el 24 de abril de 2003.

(23) Resolución CFP 8/04, modificada por Resolución CFP 11/04.

(24) Art. 23 de la Ley 24.922, inc. b).

Aplicación de la categoría “Monumento Natural”, prevista en el art. 8° de la ley N° 22.351 (1), a especies de fauna nativa amenazadas

POR SIMÓN I. CUMINETTI

I. Introducción

Mediante las leyes 23.094, (2) 24.702 (3) y 25.463, (4) fueron declarados monumentos naturales, la ballena franca austral (*Eubalaena australis*), el huemul (*Hippocamelus bisulcus*) y la taruca (*Hippocamelus antisensis*) y el yaguarreté (*Panthera onca*), respectivamente.

Desde el 01-03-2008 hasta el 08-12-2009, fueron presentados en la H. Cámara de Diputados de la Nación, (5) proyectos de ley dirigidos a declarar bajo la misma categoría ambiental, a las siguientes especies de fauna nativa: cardenal amarillo (*Gubernatrix cristata*) (6), cauquén de cabeza colorada (*Chloephaga rubidiceps*) (7), águila coronada (*Harpyhaliaetus coronatus*) (8), tordo amarillo (*Xanthopsar flavus*) (9), cauquén de cabeza colorada (*Chloephaga Rubidiceps*) (10), cauquén común (*Chloephaga picta*) (11) y cauquén de cabeza gris (*Chloephaga Poliocephala*) (12), águila coronada (*Harpyhaliaetus coronatus*) (13), puma (*Puma concolor*) (14), oso hormiguero (*Myrmecophaga tridáctila*) (15), aguará guazú (*Chrysocyon brachyurus*) (16), tatú carreta (*Priodontes maximus kerr*) (17) y mara (*Dolichotis patagonum*) (18). Durante ese período

SUMARIO: I. Introducción. II. El estado de conservación de la especie, como aspecto relevante para promover su declaración como Monumento Natural. III. Aspectos previstos en la Ley N° 22.351, que justifican la declaración de una especie animal como Monumento Natural. IV. La definición de “Monumento Natural” según la UICN. V. Aplicación de la Ley N° 22.351 fuera del ámbito de las Areas Protegidas Federales. VI. Conclusiones.

también fue presentado en la H. Cámara de Senadores de la Nación, un proyecto dirigido a declarar como Monumento Natural al venado de las pampas (*Ozotoceros bezoarticus*) (19)

Si bien resulta alentadora la mayor preocupación por la preservación de la fauna nativa, que se evidencia con el gradual aumento de proyectos legislativos referidos a esta materia específica, sería conveniente evaluar, sila categoría de manejo ambiental elegida, es adecuada para alcanzar los objetivos propuestos.

II. El estado de conservación de la especie, como aspecto relevante para promover su declaración como Monumento Natural

En materia de conservación de fauna silvestre nativa, mediante la Resolución de la

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable N° 1030/2004, (20) se reglamentaron los nuevos índices de calificación de las especies de Anfibios, Reptiles y Mamíferos autóctonos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4° del Decreto N° 666/97, (21) reglamentario de la Ley N° 22.421, (22) sobre Protección y Conservación de la Fauna Silvestre.

Los índices de calificación que prevé esta norma son: “*especies en peligro de extinción*”, “*especies amenazadas*”, “*especies vulnerables*”, “*especies no amenazadas*” y “*especies insuficientemente conocidas*”.

Con relación a las especies ya declaradas monumento natural, los índices establecidos en la Resolución antes mencionada, califican al huemul (*Hippocamelus bisulcus*)

(23) a la taruca (*Hippocamelus antisensis*) (24) y al yaguareté (*Panthera onca*) (25), como “especies en peligro de extinción”, mientras que la ballena franca austral (*Eubalaena Australis*) (26), se halla calificada como “especie amenazada”.

Con respecto a las especies susceptibles de ser declaradas monumento natural en breve plazo, el puma (*Puma concolor*) (27), se halla calificado como “especie no amenazada”, el oso hormiguero (*Myrmecophaga tridactyla*) (28), como “especie en peligro de extinción”, el aguará guazú (*Chrysocyon brachyurus*) (29), como “especie amenazada”, el tatú carreta (*Priodontes maximus kerr*) (30), como “especie en “peligro de extinción”, la mara (*Dolichotis patagonum*) (31), como “especie insuficientemente conocida”, y el venado de las pampas (*Ozotoceros bezoarticus*) (32), como “especie en peligro de extinción”.

Con respecto a las aves, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, aún no ha publicado oficialmente los nuevos índices de calificación. No obstante ello, la obra titulada “Categorización de las aves de la Argentina, según su

Notas

(1) B.O. 12.12.1980.

(2) B.O. 02.11.1984.

(3) B.O. 22.10.1996.

(4) B.O. 13.09.2001.

(5) www.hcdn.gov.ar/proyectos.

(6) Expediente 5306-D-2009.

(7) Expediente 5305-D-2009.

(8) Expediente 5304-D-2009.

(9) Expediente 5303-D-2009.

(10) Expediente 2350-D-2009.

(11) Expediente 2350-D-2009.

(12) Expediente 2350-D-2009.

(13) Expediente 1274-D-2009.

(14) Expediente 0500-D-2009.

(15) Expediente 5997-D-2008.

(16) Expediente 0775-D-2008.

(17) Expediente 0774-D-2008.

(18) Expediente 3280-D-2008.

(19) Expediente 92-S-2008.

(20) B.O. 11.01.2005.

(21) B.O. 25.07.1997.

(22) B.O. 12.03.1981.

(23) Anexo X, Resolución SAyDS N° 1030/2004.

(24) Anexo X, Resolución SAyDS N° 1030/2004.

(25) Anexo XII, Resolución SAyDS N° 1030/2004.

(26) Anexo XIII, Resolución SAyDS N° 1030/2004.

(27) Anexo XII, Resolución SAyDS N° 1030/2004.

(28) Anexo VII, Resolución SAyDS N° 1030/2004.

(29) Anexo XII, Resolución SAyDS N° 1030/2004.

(30) Anexo VII, Resolución SAyDS N° 1030/2004.

(31) Anexo XI, Resolución SAyDS N° 1030/2004.

(32) Anexo X, Resolución SAyDS N° 1030/2004.

estado de conservación” (informe elaborado en 2008, conjuntamente por la mencionada Secretaría y Aves Argentinas/AOP), prevé con respecto al estado de conservación de las aves las siguientes categorías: “en peligro crítico” (EC), “en peligro” (EN), “amenazada” (AM), “vulnerables” (VU), “no amenazada” (NA) e “insuficientemente conocida” (IC).

En este Informe se califica al águila coronada (*Harpyhaliaetus coronatus*) (33), como “especie en peligro”, al cauquén de cabeza colorada (*Chloephaga rubidiceps*) (34), como “especie en peligro crítico”, al cauquén común (*Chloephaga picta*) (35), como “especie vulnerable”, al cauquén de cabeza gris (*Chloephaga poliocephala*) (36), como “especie amenazada”, al cardenal amarillo (*Gubernatrix cristata*) (37), como “especie en peligro” y al tordo amarillo (*Xanthopsar flavus*) (38), como “especie en peligro”.

Vemos así que el 80% de las especies de mamíferos ya declaradas, o en proceso de ser declaradas monumento natural, se hallan categorizadas como “especie en peligro de extinción” o “especie amenazada”.

Con relación al puma (*Puma concolor*), categorizado como “especie no amenazada es oportuno transcribir lo señalado sobre ésta por Canevari, M. y Vaccaro, Olga (2007) (39): “Situación poblacional: aunque se trata de una especie resistente a la presión humana y a las modificaciones del ambiente, en los últimos cien años ha ido desapareciendo de extensas áreas de la Argentina y en casi todo el Uruguay debido al avance de las actividades agro-industriales. En muchas zonas rurales es muy perseguido por ser considerado perjudicial o “plaga” para el ganado y también es cazado como “trofeo deportivo”.

Por su parte Chebez, J.C. (1994), (40) señala para esta especie: “Así su extinción ya se ha operado en Entre Ríos y Corrientes (aunque podrían subsistir ejemplares aislados, de acuerdo a versiones no confirmadas)... También ha desaparecido de la zona norte y central de Buenos Aires, el sudeste de Córdoba y el sur de Santa Fe coincidiendo con la zona agro-industrial más importante del país”.

Asimismo, con respecto a las especies de aves en proceso de ser declaradas monumento natural, el 66,6% de éstas se halla categorizada como “especie en peligro crítico” o “especie en peligro”, mientras que las dos especies no incluidas en estas categorías, son consideradas “especie amenazada” o “especie vulnerable”.

En síntesis, los porcentajes mencionados nos permiten inferir que la delicada situación de conservación de una especie, sería un rasgo de alta incidencia en la decisión del actual legislador, para promover su declaración como Monumento Natural.

III. Aspectos previstos en la Ley N° 22.351, que justifican la declaración de una especie animal como Monumento Natural

La categoría ambiental “Monumento Natural”, fue incorporada a la legislación ambiental

federal argentina, a partir de la sanción de la Ley 18.594 (41) —Ley de Parques Na-

cionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales—, derogada por el artículo 35 de la Ley 22.351. El artículo 7° de la Ley citada en primer término, establecía con respecto a esta categoría ambiental: “Serán Monumentos Naturales las regiones, objetos, especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico a los cuales se le acuerda protección absoluta. (...)”.

Actualmente en el ámbito de la legislación ambiental federal, la categoría “Monumento Natural”, se halla expresa y exclusivamente prevista, tipificada y regulada, por el artículo 8° de la Ley 22.351 —Régimen legal de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales—.

Establece este artículo que: “Serán Monumentos Naturales las áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas de interés estético, valor histórico o científico, a los cuales se les acuerda protección absoluta. Serán inviolables, no pudiendo realizarse en ellos o respecto a ellos actividad alguna, con excepción de las inspecciones oficiales permitidas por la autoridad de aplicación y la necesaria para su cuidado y atención de los visitantes”.

Del texto de los artículos transcriptos, se desprende que el “estado de conservación” de una especie, no fue contemplado por los autores de las Leyes precitadas, como un rasgo distintivo específico a ser considerado, para declarar a una especie animal “Monumento Natural”.

La no inclusión del “estado de conservación” en el art. 7° de la Ley N° 18.594 y en el art. 8° de la Ley N° 22.351, respondería a que esta categoría legal de manejo ambiental no fue concebida, como un instrumento de política ambiental dirigido a revertir las circunstancias fácticas que llevan a una especie animal, a una situación de conservación crítica.

IV. La definición de “Monumento Natural” según la UICN

La UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), fundada en 1948, agrupa a Estados soberanos, a agencias gubernamentales y a una diversa gama de organizaciones no gubernamentales. Actualmente la integran más de 1000 miembros, diseminados en cerca de 160 países.

Además de organismos no gubernamentales locales (ONGs), el Comité Argentino de la UICN, se halla integrado por la Administración de Parques Nacionales (APN)—entidad autárquica federal—, y por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Con el objeto de promover los sistemas de áreas protegidas, de reducir la confusión respecto a la forma de designar un área protegida de acuerdo a sus rasgos distintivos y formas de gestión y de crear bases de datos comparables a nivel internacional —entre ellas la Base de Datos de Áreas Protegidas de Naciones Unidas (WPDA, World Database on Protected Areas)—, en 1978 la UICN lanzó el “Sistema de Categorías de Manejo de Áreas Protegidas de la UICN”.

En 1994 la Asamblea General de la UICN resolvió redefinir su sistema de categorías y las diez categorías originales se resumieron en seis categorías.

La categoría III de la UICN se denomina “Monumento Natural” y se define como: “Área que contiene una o más cualidades específicas naturales o naturales/culturales, la cual es de excelente valor representativo y único, por su rareza inherente, o cualidades estéticas, o significado cultural” (42)

De acuerdo a las Directrices para la Aplicación de las Categorías de Manejo, “las áreas protegidas de categoría III se establecen para proteger un monumento natural concreto, que puede ser una formación terrestre, una montaña submarina, una caverna submarina, un rasgo geológico como una cueva o incluso un elemento vivo como una arboleda antigua. Normalmente son áreas protegidas bastante pequeñas y a menudo tienen un gran valor para los visitantes”.

En síntesis, la categoría III de la UICN —Monumento Natural—, se refiere exclusivamente a “áreas”, por lo que su utilización para designar a una especie sería actualmente inadecuada.

Acerca de la importancia de la elección de las categorías ambientales, en función de las directrices emanadas de la UICN, es conveniente transcribir la decisión adoptada al respecto por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en su VII reunión (Kuala Lumpur, febrero 9-20 y 27 de 2004) (43)

“Reconoce el valor de un sistema único de clasificación internacional para las áreas protegidas y el beneficio de suministrar información que sea comparable entre diferentes países y regiones y, por lo tanto, acoge con beneplácito los constantes esfuerzos de la Comisión mundial sobre áreas protegidas de la UICN por afianzar el sistema de categorías de la UICN y alienta a las Partes, a otros gobiernos y las organizaciones pertinentes a asignar categorías de gestión de áreas protegidas a sus áreas protegidas, en consonancia con las categorías afinadas de la UICN para fines de notificación” (VII/28. Áreas protegidas (Artículos 8 (a) a (e)).

V. Aplicación de la Ley 22.351 fuera del ámbito de las Áreas Protegidas Federales

Además de no tratarse el “Monumento Natural”, de una categoría ambiental prevista para revertir las situaciones de hecho que llevan a una especie animal a un estado de conservación crítico, la aplicación concreta de esta figura, presentaría un obstáculo legal, de compleja reversión, por cuanto su autoridad de aplicación —la Administración de Parques Nacionales—, responsable de garantizar la protección absoluta de las especies así declaradas, solo puede ejercer los actos propios de su competencia legal —entre ellas la de policía administrativa federal—, dentro del ámbito de las Áreas Protegidas Federales.

En virtud de ello, esta categoría ambiental solo resultaría operativa cuando los ejemplares de las especies así declaradas, se hallan en el ámbito de un área protegida federal administrada por la Administración de Parques Nacionales (donde todas las especies de fauna silvestre, revistan o no la categoría de monumento natural, se hallan adecuadamente protegidas bajo el amparo legal de la Ley N° 22.351 y del Reglamento para la Protección y Manejo de la Fauna Silvestre en jurisdicción

de la Administración de Parques Nacionales, y bajo las tareas de control y vigilancia que competen al Cuerpo de Guardaparques Nacionales y a las Fuerzas de Seguridad Federales (Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria), que complementan la actuación de aquél.

Fuera de la jurisdicción del Sistema de Áreas Protegidas Federales, la categoría “Monumento Natural” prevista en la Ley 22.351, deja de ser operativa y la implementación y ejecución de regímenes legales de protección efectiva de esas especies y de sus hábitats, quedará a criterio de las autoridades provinciales y/o municipales, con competencia en el lugar donde aquéllas se hallen, en forma permanente o circunstancial.

VI. Conclusiones

No existiría impedimento legal alguno, para que los proyectos de ley en trámite, culminen con la creación de diez nuevos monumentos naturales.

No obstante ello parecería oportuno advertir que:

1. El “estado de conservación” de una especie, no fue contemplado por los autores de las Leyes N° 18.594 y N° 22.351, como un aspecto específico a ser considerado, para declarar a una especie animal “Monumento Natural”.

2. La categoría III de la UICN —Monumento Natural—, se refiere exclusivamente a “áreas”, por lo que su utilización para designar a una especie sería inadecuada y se apartaría del sistema único de clasificación internacional para las áreas protegidas, promovido por la entidad internacional precitada, cuyo Comité Argentino, se halla integrado por la Administración de Parques Nacionales y por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

3. La categoría de Monumento Natural, prevista en la Ley N° 22.351, solo resultaría operativa cuando los ejemplares de las especies así declaradas, se hallan en el ámbito de un área protegida federal, administrada por la Administración de Parques Nacionales.

4. La declaración de una especie como Monumento Natural, no sería un medio idóneo para revertir el estado de conservación crítico de la especie.

5. No sería incompatible la subsistencia de la categoría de Monumento Natural, prevista en la Ley N° 22.351, con una nueva categoría, netamente operativa, que active de forma automática e inmediata, la intervención de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, para revertir conjuntamente y en forma acordada, con la o las jurisdicciones locales involucradas, las circunstancias que han llevado a una especie, a un estado de conservación crítico (creación de nuevas áreas protegidas, creación de corredores biológicos, restauración de cuencas, zonificación, compra de tierras a particulares, obtención de financiamiento, etc.).

6. El incremento del número de especies de fauna nativa, calificadas por la autoridad ambiental federal, como especies en peligro de extinción, amenazadas o vulnerables, es una situación ambiental muy grave, indicadora de una situación más grave aún: la pérdida y fragmentación de sus hábitats. La situación crítica en Argentina, de especies como *Ozotoceros bezoarticus* (venado de las pampas), de *Blastocerus dichotomus* (ciervo de los pantanos) o de *Panthera onca* (yaguararé), son indicadores precisos de la degradación y del compromiso, de los complejos ecosistemas de los que forman parte esencial estas especies y de sus respectivos ambientes (pastizales, esteros y pajonales de inundación y selva subtropical, respectivamente). ♦

Notas

(33) Página 21 del Informe.

(34) Página 20 del Informe.

(35) Página 28 del Informe.

(36) Página 23 del Informe.

(37) Página 20 del Informe.

(38) Página 20 del Informe.

(39) Canevari, M., Vaccaro, O., Guía de Mamíferos del Sur de América del Sur, L.O.L.A., 2007, p. 99.

(40) Chebez, J.C., Los que se van, Albatros (1994), p. 471.

(41) B.O. 23/02/1970.

(42) La Categoría IV de la UICN en América Latina: Área Protegida para el Manejo de Recursos. Programa FAO/OAPN. FAO, 2008.

(43) Conferencia de las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Informe de la Séptima Reunión de la Conferencia De Las Partes En El Convenio sobre la Diversidad Biológica, UNEP/CBD/COP/7/21-13 de abril de 2004.

NACION

➤ *Resolución N° 553/2009 del Ministerio de Salud*

Fecha de publicación: 2 de noviembre de 2009

Fecha de sanción: 26 de octubre de 2009

Resumen: Se aprueba la participación del Ministerio de Salud en el proyecto Demostración y Promoción de las Mejores Técnicas y Prácticas para la Reducción de Desechos Generados por la Atención de la Salud a fin de prevenir Emisiones de Dioxinas y Mercurio al Medioambiente, propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

➤ *Resolución N° 19/2009 del Consejo Federal Pesquero*

Fecha de publicación: 3 de noviembre de 2009

Fecha de sanción: 29 de octubre de 2009

Resumen: Se establecen medidas de manejo y administración para ser aplicadas al conjunto denominado “variado costero”. Se derogan las Resoluciones Nros. 15/06, 4/09, 8/09 y 12/09.

➤ *Ley N° 26..524*

Fecha de publicación: 5 de noviembre de 2009

Fecha de: 4 noviembre de 2009 (promulgación)

Resumen:Modificación del Código Penal de la Nación, artículos 200 a 204 quáter, relativos a “delitos ambientales”.

Novedades Legislativas

➤ *Resolución N° 7/2009 de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo*

Fecha de publicación: 26 de noviembre de 2009

Fecha de sanción: 20 de noviembre de 2009

Resumen:Se establece un área de prohibición de pesca de arrastre de fondo en la Zona Común de Pesca.

CIUDAD DE BUENOS AIRES

➤ *Resolución 1857 del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad (MAYEPGC)*

Fecha de publicación: 29 de Diciembre de 2009.

Fecha de sanción: 02 de Noviembre de 2009

Resumen: Se aprueba el Proyecto Reciclando Buenos Aires – Zona Microcentro

➤ *Resolución 1879 del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad (MAYEPGC)*

Fecha de publicación: 29 de Diciembre de 2009.

Fecha de sanción: 5 de Noviembre de 2009

Resumen: Se aprueba el Proyecto Integral de Recolección Diferenciada

➤ *Resolución 2012 del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad (MAYEPGC)*

Fecha de publicación: 29 de Diciembre de 2009.

Fecha de sanción: 10 de Diciembre de 2009

Resumen: Se aprueba el Acta Acuerdo suscripta con la empresa acreedora Ecología Urbana SRL

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

➤ *Resolución N°847/09 de la Autoridad del Agua*

Fecha de publicación: 12 de noviembre de 2009

Fecha de sanción: 20 de octubre de 2009

Resumen: Establece que no se permitirá, por el término de 180 días corridos, toda captación del recurso hídrico superficial que, por sus características, provoque la disminución del

módulo del río Sauce Grande y sus tributarios, en el tramo comprendido entre sus nacientes y el punto de descarga en el embalse del Dique Paso de Las Piedras.

➤ *Resolución N°846/09 de la Autoridad del Agua*

Fecha de publicación: 12 de noviembre de 2009

Fecha de sanción: 20 de octubre de 2009

Resumen: Establece que no se permitirá, por el término de 180 días corridos, toda captación del recurso hídrico superficial que, por sus características, provoque la disminución del módulo del arroyo Napostá Grande y sus tributarios, en el tramo comprendido entre sus nacientes y la desembocadura en la ría de Bahía Blanca.

➤ *Ley 14.046*

Fecha de publicación: 23 de noviembre de 2009

Fecha de decreto: 04 de noviembre de 2009

Resumen: Autoriza al Poder Ejecutivo a modificar el listado de obras a que se refiere el Anexo II de la Ley N° 12.372 y modificatorias, a fin de incorporar los siguientes proyectos: Construcción y puesta en funcionamiento de las estaciones de bombeo del ARROYO DEL REY y ARROYO UNAMUNO, en Lomas de Zamora, y el saneamiento hidráulico de la cuenca del ARROYO FINOCHIETTO, en La Matanza.

Novedades en jurisprudencia ambiental

“Mendoza, provincia de c/ Estado Nacional s/acción de inconstitucionalidad” CSJN (26/03/09).

La provincia de Mendoza y el Departamento General de Irrigación, ente autárquico local, promueven demanda contra el Estado Nacional, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley 25.688 sobre Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Señalan que la ley 25.688 afecta ilegítimamente la aplicación de las normas provinciales vigentes en materia hídrica y produce una situación de incertidumbre sobre la legislación aplicable. Exponen que de las constancias del expediente n° 217.806 acompañado como prueba, surge que el Departamento General de Irrigación de la provincia impuso, sobre la base de las normas locales, una multa a Y.P.F. S.A. y que dicha decisión fue apelada por esta última con fundamento en que la ley 25.688 dejaba sin efecto la aplicación de las normas del derecho público provincial que rigen el caso, argumentando la exigencia legal de que el organismo interjurisdiccional creado por dicha normativa emita un dictamen vinculante, en forma previa a resolverse la causa.

Por su parte, el Estado Nacional contesta la demanda y solicita su rechazo, alegando que la norma cuestionada nunca pudo impedir que la provincia actuara, por cuanto sus disposiciones no resultaban aplicables a la supuesta infracción que cometió Y.P.F. S.A. –anterior a la sanción de la ley- y que motivó la imposición de una multa en sede administrativa provincial.

La Corte rechaza la demanda promovida.

En sus fundamentos, analiza la defensa del Estado Nacional referida a la inexistencia de “caso” o “causa”, señalando, que la acción declarativa de certeza debe responder a un “caso”, ya que dicho procedimiento no tiene carácter simplemente consultivo. Es así que entiende que, en atención a los términos en que ha sido entablada la demanda, no existe un “caso” o “causa” que autorice la intervención jurisdiccional, ya que la actora no acreditó un interés jurídico inmediato o directo que permita tener por configurado dicho recaudo, en los términos del artículo 21 de la ley 27 que expresa que la justicia nacional “nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte”.

“Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A.” CSJN (28/07/09).

La Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, al revocar la decisión del juez de primera instancia, hace lugar a la medida cautelar solicitada por la Municipalidad de Berazategui y ordena a Aguas Argentinas S.A., que adopte las medidas pertinentes para que, en el transcurso de los dieciocho meses siguientes al dictado de la sentencia, realice

las obras necesarias para la construcción y puesta en marcha de una planta depuradora de líquidos cloacales y para la prolongación del emisario cloacal existente en dicha localidad. Es así que sostiene, que el diferimiento de tales obras, fundamentales para la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente, debe considerarse como un acto ilícito, por lo que resulta plenamente justificado el otorgamiento de la medida cautelar requerida por el municipio afectado, al encontrarse reunidos los requisitos exigidos por el artículo 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Contra esta decisión Aguas Argentinas S.A. interpone recurso extraordinario federal, cuya denegación da lugar al recurso de hecho, expresando que la sentencia es arbitraria por tener un objeto jurídica y materialmente imposible, y porque no se encuentran cumplidos los requisitos legales que habilitan la medida cautelar dispuesta. En este sentido, considera que el fallo no cuenta con los fundamentos técnicos necesarios como para decidir una cuestión tan compleja, que se omite considerar la existencia de otras descargas contaminantes que se realizan en el río, y que los valores de vuelco realizados por la empresa cumplen con los parámetros exigidos por el marco regulatorio para la descarga de efluentes cloacales.

A su vez, el Estado Nacional impugna la sentencia mediante la interposición de un recurso extraordinario que, al ser denegado, motiva la presentación del recurso de hecho.

En su fallo, la Corte deja sin efecto la sentencia y sustituye la medida cautelar dictada, ordenando al Estado Nacional la culminación de las obras previstas en el convenio suscripto el 22 de septiembre de 2004, entre el Municipio, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y la empresa Aguas Argentinas S.A., por el que se convino la realización de una planta a construirse por etapas, mediante módulos vinculados a cada una de las tres cloacas máximas que llegan al predio previsto para aquélla.

En sus fundamentos entiende, que a diferencia de lo dicho por la Cámara respecto de la ineptitud de las obras previstas en el convenio que decidió no homologar, el proyecto que actualmente se encuentra en ejecución forma parte de un plan mediante el cual se pretende dar una solución integral al problema de la contaminación existente en las aguas del Río de la Plata. Por tal razón, y ante la necesidad de que efectivamente se concreten las obras necesarias para el tratamiento de los líquidos cloacales vertidos en la zona costera de Berazategui, que fueran largamente postergadas, considera, se hace indispensable que el Tribunal adopte medidas eficaces para atender al problema descripto. Finalmente dispone, que en atención a la vinculación de las obras a las que se refiere el pleito con las contempladas en el proyecto de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo examinadas en la causa “Mendoza”, corresponde la acumulación del caso en cuestión a aquélla.