



X REUNIÓN DE ADMINISTRADORES DE PROGRAMAS ANTÁRTICOS LATINOAMERICANOS

26 al 30 de julio de 1999

Brasília - Brasil

TITULO:

**EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMI-
SION PARA LA CONSERVACION DE
LOS RECURSOS VIVOS MARINOS
ANTARTICOS DE CARA AL CONJUNTO
DEL SISTEMA DEL TRATADO ANTAR-
TICO**

PAIS:

ARGENTINA

PUNTO AGENDA:

19

PRESENTADO POR:

JOSE LUIS AGRAZ

DOCUMENTO N°:

034

**X REUNION DE ADMINISTRADORES
DE PROGRAMAS ANTARTICOS
LATINOAMERICANOS
BRASILIA - BRASIL**

**X RAPAL N°.....
26/7 - 30/7 1999
ORIGINAL.....
REV NRO.....**

PUNTO DE AGENDA N° 19

**TITULO: “EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION PARA LA
CONSERVACION DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS
ANTARTICOS DE CARA AL CONJUNTO DEL SISTEMA
DEL TRATADO ANTARTICO”.**

PAIS: ARGENTINA

PRESENTADO POR:

EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION PARA LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTARTICOS DE CARA AL CONJUNTO DEL SISTEMA DEL TRATADO ANTARTICO.

El Sistema del Tratado Antártico (Tratado Antártico, Convención Sobre Focas, Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, Protocolos al Tratado, Convención de Minerales) mientras prohíbe expresamente ciertas actividades (ensayos y/o depósito de residuos nucleares, militarización) admite otras pero sujetas a regulaciones específicamente diseñadas para asegurar la conservación del ambiente antártico:

- 1.- Investigación Científica
- 2.- Turismo
- 3.- Restauración de sitios históricos
- 4.- Pesca

Este enfoque justifica la existencia del sistema y las limitaciones a la participación de países no miembros y de organismos internacionales (Naciones Unidas, por ejemplo) e implica la responsabilidad directa de los miembros en la protección del ambiente antártico frente al resto de la comunidad internacional.

Dentro de las actividades autorizadas por el sistema, la pesca se encuentra en una situación particular, regulada por una Convención especial, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), que es uno de los elementos del Sistema del Tratado Antártico cuyo ámbito geográfico se extiende más allá del área de aplicación de otros elementos del Sistema (el Protocolo de Madrid considera también los ecosistemas dependientes y asociados, con lo cual sus principios se extenderían más allá del paralelo de los 60° S).

El desarrollo de las actividades pesqueras en el marco de la CCRVMA se ha realizado a través de las normas fijadas por la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (Comisión) en sus reuniones anuales que son, finalmente, las normas de aplicación efectiva.

El texto de la CCRVMA es claramente el de una Convención para Conservación. No establece ninguno de los mecanismos habituales en los acuerdos pesqueros que tienden a lograr un reparto más o

menos equitativo entre las partes de los recursos disponibles. Por el contrario, la CCRVMA admite la explotación racional de los recursos en su artículo II, pero solamente como excepción y supeditado al objetivo de conservación. En términos pesqueros limitar la alteración del ecosistema provocada por la actividad a aquella que puede recuperarse en 20 o 30 años implica que la explotación debe realizarse en condiciones económicas subóptimas. En la adopción de la Convención pesaron significativamente las condiciones económicas y políticas y el conocimiento que se tenía sobre la estructura y funcionamiento del ecosistema antártico. En ese momento (1976 - 1980) se conocía el enorme potencial del krill (*Euphausia superba*) como una importante fuente de proteína y se tenía clara conciencia de los efectos que se estaban produciendo como consecuencia de la explotación no regulada de peces.¹

Desde el punto de vista político una de las motivaciones que tuvieron las Partes Consultivas para adoptar la CCRVMA ha sido la presión política internacional que se había iniciado sobre los recursos pesqueros del planeta y que tendía a una internacionalización de los mismos. Surgieron así una serie de instrumentos que se inician en la Conferencia sobre el Derecho del Mar. Es importante tener en cuenta que la CCRVMA veda, más o menos efectivamente, la explotación a los países no miembros e impone para lograr el acceso a las pesquerías antárticas la suscripción de un instrumento que puede no ser aceptable desde un punto de vista político (cláusula de soberanía, por ejemplo) o fáctico (imposibilidad material de participar en programas de investigación). La justificación de su existencia frente a la comunidad internacional proviene de su adhesión efectiva a principios de conservación y se hace insostenible como acuerdo pesquero; sobre todo si los más recientes instrumentos internacionales resultan ser más exigentes en materia de conservación que la propia CCRMVA.

¹ Las condiciones en que se desarrollan las pesquerías no reguladas de acceso abierto implican que los límites a la captura quedan determinados solamente por las condiciones económicas en que se desarrolla la explotación (valores del producto y de los insumos y costos de oportunidad)

El artículo II de la CCRVMA fija un objetivo de conservación muy estricto al mismo tiempo que admite la “explotación racional” como un acto lícito en el ambiente antártico. En los primeros años de funcionamiento de la Comisión se intentó dar una definición del concepto de “racional”, sin que se lograra consenso en torno a una definición operativa. Quedó claro sin embargo, que ese concepto no podía limitarse a consideraciones meramente económicas.

Inicialmente (hasta 1992 aproximadamente) los miembros más activos de la Comisión se alinearon en un grupo de países pesqueros opuesto al grupo de países no pesqueros (o conservacionistas) y que, a grandes rasgos, coincidían con los bloques políticos generales del momento. Los principales problemas en discusión fueron la conservación y recuperación de las poblaciones de peces (ya sobreexplotadas con anterioridad a la adopción de la CCRVMA) y el establecimiento de un programa de monitoreo a largo plazo del ecosistema.

La disolución de la Unión Soviética hizo desaparecer la fuerza de cohesión de los grupos externa al sistema que, juntamente con la aparición de intereses pesqueros concretos en algunos países del grupo conservacionista llevó a la disolución de este esquema.

El desarrollo de la pesquería de palangre sobre *Dissostichus eleginoides* (merluza negra, bacalao de profundidad, toothfish) y más recientemente también *D. mawsoni* ha puesto de manifiesto las contradicciones internas en varias delegaciones respecto de los objetivos de conservación de la CCRVMA y los intereses pesqueros concretos que, en varios casos, consiguen incluir sus representantes en las delegaciones e intervenir en las negociaciones, con derecho a veto (de acuerdo a la regla del consenso) en un pie de igualdad con las representaciones nacionales.

En estas condiciones la negociación es imposible ya que la Comisión se transforma en el ámbito donde una parte trata de lograr un negocio concreto en el corto plazo (que siempre es posible si no hay medida de conservación), y la otra establecer restricciones a la actividad pesquera.

Aplicando la regla del consenso,² los representantes de compañías pesqueras obtienen las medidas de conservación que permiten su actividad (aunque sea en perjuicio de elementales principios de conservación), mientras que los representantes políticos obtienen textos más o menos cosméticos que permiten resolver los “problemas de presentación” que dichas medidas conllevan.

En la actualidad, la administración de varias especies en distintas regiones del área de aplicación de la CCRVMA no resiste (desde el punto de vista de su conservación) el análisis de acuerdo a los principios de la Convención. A modo de ejemplo:

- Se abre a la pesca de *Champsocephalus gunnari* (pez de hielo) la subárea 48.3 a pesar de que no existen estimaciones recientes de su abundancia. Esto se realiza bajo el supuesto de que en el período transcurrido desde la última estimación el volumen del recurso debería haber aumentado.
- Se abren a la pesca de *D. mawsoni* varios sectores de la alta antártida suponiendo que la densidad de la población es similar a la de *D. eleginoides* en la subárea 48.3 y que lo mismo es válido para los parámetros fundamentales de su dinámica poblacional.
- La temporada de pesca con palangre se determina de acuerdo a las necesidades operativas de las flotas pesqueras en contra de expresas recomendaciones de los cuerpos científicos.

Además de los efectos directos que producen en los recursos bajo explotación, los buques pesqueros liberan contaminantes (cabe notar que gran parte de la flota planagrera está constituida por buques obsoletos), residuos plásticos, restos de equipos de pesca que constituyen, durante muchos años un riesgo para la fauna en el área de la Convención. Este conjunto de circunstancias permite afirmar que es la actividad humana que deben soportar los ecosistemas antárticos cuyos efectos son de mayor magnitud:

- Los residuos provenientes de los buques pesqueros predominan en las playas de las islas subantárticas. Se han extendido también a las Islas Shetland del Sur y Orcadas del Sur.
- La mortalidad incidental de aves provocada por la actividad de buques palangreros (aún en caso de que éstos respetaran estrictamente las medidas de mitigación de la

² El consenso se exige en el Sistema del Tratado Antártico como lógica consecuencia de la salvaguarda de soberanía. Resulta una herramienta demasiado poderosa cuando se lo aplica a fin de lograr una captura mínima o la fijación de fechas de apertura y cierre de temporadas de pesca, etc. ya que los representantes de intereses pesqueros no tienen ningún freno político o de imagen a sus pretensiones (finalmente, toda la Comisión resulta asociada con las medidas que se adoptan)

Comisión) es causa de preocupación, ya que se produce sobre especies que se encuentran amenazadas.

- La mayoría de los buques pesqueros que operan en la pesquería de palangre no están en condiciones de dar cumplimiento a los requisitos de retención de residuos a bordo, imprescindibles en zonas de hielo. Tampoco existen planes de contingencia frente a posibles accidentes materiales o personales. La tasa de mortalidad humana a fines de la década de los 90 en la pesquería de palangre es comparable a la sufrida en la industria ballenera hace más de cuarenta años.
- No existe control ni programa de monitoreo alguno sobre la contaminación que producen los motores de los buques que operan en esta pesquería. Claramente, la potencia instalada en la flota pesquera supera holgadamente la que se utiliza en la operación de las bases antárticas.

Esta situación contrasta fuertemente con el artículo 5° del Protocolo de Madrid que establece que las partes contratantes deben consultar y cooperar con las partes de otros elementos del Sistema del Tratado Antártico, a fin de asegurar la realización de los principios del Protocolo y evitar cualquier incoherencia en la aplicación de todos los elementos del Sistema del Tratado Antártico.

A partir de 1996 la Comisión ha autorizado la pesca exploratoria con palangres, no ya sobre especies situadas fuera del área geográfica de aplicación del Protocolo de Madrid sino también al sur de los 60°S. Estas circunstancias determinan la necesidad de coordinar estrechamente las Medidas de Conservación que adopta la Comisión con los principios del Protocolo de Madrid que son de estricta aplicación en las actividades de investigación que desarrollan los Programas Nacionales.

Existe una notable asimetría en la aplicación de los Principios Medioambientales del Protocolo de Madrid entre la pesca y el resto de las actividades que se llevan adelante en la Antártida, sobre la cual llamaremos la atención con algunos ejemplos concretos:

- Los programas antárticos deben retirar el total de los residuos sólidos que producen. Sin embargo no ocurre lo mismo con los pesqueros, donde no solo se producen frecuentes pérdidas accidentales de equipos sino también existe descarte intencional de anzuelos, pequeños trozos de red, boyas, plásticos, etc. Es así que la preocupación por procesar y administrar en forma responsable los residuos de las estaciones científicas no produce el efecto deseado ya que el volumen de residuos en la región va en aumento.
- Cualquier plan de investigación que prevea la toma de aves o mamíferos con fines de investigación debe someterse a una evaluación en la cual se sopesan los beneficios científicos a obtener frente al estado de las poblaciones de la especie en cuestión, la posibilidad de obtener los mismos resultados aplicando metodologías incruentas, utilizando otras especies, etc. Sin embargo, los mismos ejemplares que son objeto de

esta protección pueden ser capturados en forma accidental por las operaciones pesqueras autorizadas por la CCRVMA.

- El desarrollo de cualquier operación por parte de los Programas Nacionales requiere de quienes las planifican y ejecutan tener en cuenta la posibilidad de accidentes y el modo de controlarlos. Esta información es circulada a las partes quienes a través de sus comentarios pueden opinar sobre la viabilidad técnica de la operación y sugerir mejoras que redundan en una mayor seguridad personal y material y en un menor riesgo ambiental. En el caso de las actividades pesqueras autorizadas para la próxima temporada los riesgos son altos: operando en zonas subantárticas la flota palangrera ha sufrido varios accidentes graves, incluso con pérdida de vidas. Operando al sur del paralelo de los 60°S los riesgos son aún mayores: se trata de buques no preparados para operar en zona de hielo, sus tripulaciones carecen de experiencia en la zona y la época del año en que se realizarán las tareas dificulta el control de posibles accidentes.

Resulta económicamente más costoso llevar adelante actividades cuyos resultados se midan sobre la base de sus resultados científicos que desarrollar tareas de extracción de recursos para las cuales los requisitos de protección medioambiental son menos estrictos; con el agravante de que el previsible crecimiento de estas últimas invalidará los esfuerzos que se realizan desde los Programas Nacionales para dar acabado cumplimiento a las prescripciones del Protocolo de Madrid.

La realización de Evaluaciones de Impacto Ambiental, obligatoria para todas las actividades antárticas excepto la pesca, de aplicarse a la explotación de las especies de *Dissostichus* pondría de manifiesto las graves contradicciones entre esta pesquería, el resto de las actividades antárticas y el texto de la CCRVMA. En efecto:

- i) No existe, como en el caso del krill (que fuera la especie que inspiró la redacción del Art. II de la CCRVMA), un beneficio en términos humanitarios (obtención de proteína de bajo costo) sino que se trata de la explotación de una especie cuyo principal destino es el restaurant.
- ii) El volumen total obtenido es comparable al que podría obtenerse del ganado que se alimenta en un cuadrado de 30 km de lado (aproximadamente 30.000 toneladas anuales). A cambio de esta cantidad de alimento se explota una especie cuya biología no se conoce con el suficiente detalle, en la explotación se capturan accidentalmente especies en peligro de extinción (aves), y no existen métodos para verificar que los efectos de la pesca en la población se ajustan a los esperados al momento de autorizar los montos de captura.

Claramente no se trata de una explotación **racional** en la que los beneficios (humanitarios, científicos, ambientales, etc.) balanceen los cambios que se introducen en el ecosistema.