



La explotación de la merluza común o argentina (*Merluccius hubbsi*) al Sur de los 41° Sur del Mar Argentino [en el Golfo San Jorge y aguas adyacentes] y su relación con la gestión pública del recurso (1990-2010)

Autor:

Villa, Paula

Tutor:

González, Silvia G.

2017

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura de Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Geografía.

Grado



“La explotación de la merluza común o argentina (*Merluccius hubbsi*) al Sur de los 41° Sur del Mar Argentino [en el Golfo San Jorge y aguas adyacentes] y su relación con la gestión pública del recurso (1990-2010)”.

1. Introducción

La merluza es, probablemente, el pescado más común en las pescaderías argentinas y desde los años setenta es la más pescada por empresas pesqueras nacionales. Constituye así, la base de la industria pesquera argentina y genera aproximadamente un 60 % de las fuentes de empleo en el sector pesquero, tanto a bordo como en tierra. La pesca de merluza común representa el 50 % de los desembarques totales y el 40 % del valor total de las exportaciones pesquera “desplazando a la carne vacuna y representando más del 5 % de las exportaciones totales del país”(Defensor del Pueblo de la Nación, 2011:28).

La cantidad límite de toneladas de pesca permitida nunca se había superado, hasta la década del noventa. A partir de este momento y hasta la actualidad, la cantidad de merluza extraída del mar ha aumentado considerablemente.

Esta especie se encuentra en toda la plataforma continental adyacente al territorio argentino, hasta el sur de Brasil. Los barcos implicados en su pesca son de todo tipo y tamaño: los costeros (van y vuelven a puerto en el día), los fresqueros (enfrian el pescado con hielo y regresan al puerto en una semana, aproximadamente) y los congeladores (auténticas fábricas flotantes que procesan y congelan el pescado a bordo). Todos estos son arrastreros, es decir, que utilizan para la captura de la merluza, una red – los barcos de mayor porte pueden lanzar una red de gran extensión (que puede alcanzar los 60 metros de altura y 200 metros de largo) - que se va “arrastrando” por el fondo marino.

La problemática central de este trabajo se ubica hacia las últimas décadas, principalmente desde la década de 1990. Es a partir de esta década que se observan fuertes evidencias de que en Argentina se ha estado llevando a cabo una explotación de los **recursos** pesqueros sin tener en cuenta los aspectos ambientales y sociales que dicha explotación trae aparejada. Esto, como se mencionó más arriba, ha significado en la práctica una marcada disminución de las existencias de algunas de las principales especies comerciales, como la merluza, entre otras, poniendo en riesgo la estabilidad del ecosistema y del sector económico pesquero; y generando una importante disminución en la biodiversidad local. Entre las principales amenazas que enfrenta al patrimonio marino argentino se encuentran: la sobrepesca, la captura de juveniles y la captura incidental de especies no deseadas.

En el caso particular de la merluza argentina o común (*Merluccius hubbsi*), los informes técnicos del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) de fines de la década de 1990, -dependiente del hoy Ministerio de Agroindustria de la Nación-, constatan que se encuentra en **proceso de colapso biológico** como consecuencia de una intensa actividad de pesca [la sobrepesca] que supera los límites máximos de captura autorizada para cada temporada. A eso hay que sumarle la pesca ilegal y las toneladas de merluzas muertas que se devuelven al mar (descarte), por no alcanzar la talla requerida –la denominada “comercial” o la “permitida”- (de 35 cm como mínimo) o porque aparece en las redes cuando se pescan otras especies (captura incidental o *by-catch*). Asimismo, la escasez de ejemplares de merluza está asociada con los cambios tecnológicos de la década de los noventa, ya que desde esa época, el sector pesquero argentino viene aumentando su flota, agregando buques congeladores y buques factorías (procesadores). Estos cambios han provocado un fuerte incremento en la presión sobre el recurso pesquero (Castro Cangahuala, 1999).

Desde el INIDEP, se han realizado y se siguen realizando numerosos estudios e investigaciones científicas, desde un punto de vista técnico-biológico. Estos estudios constituyen los fundamentos científicos que las autoridades de aplicación toman en consideración para la elaboración de políticas de gestión y administración de los recursos pesqueros en Argentina. Vale aclarar que el INIDEP es un organismo consultivo y de asesoramiento y en este sentido, no hace más que sugerir y recomendar a las autoridades de administración, gestión y control respecto de qué acciones efectuar frente a determinados diagnósticos y evaluaciones generadas. Sus funciones principales son formular, ejecutar y controlar los proyectos de investigación en prospección, evaluación y desarrollo de pesquerías, de tecnologías de acuicultura, de artes de pesca, de procesos tecnológicos y en economía pesquera, conforme a las pautas y prioridades que en tal sentido establezca la autoridad de aplicación. De esta manera, son asesorados permanentemente por el INIDEP:

- El Ministerio de Agroindustria de la Nación (ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación).
- El Consejo Federal Pesquero,
- La Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura (Hoy la Dirección de Acuicultura y la de Pesca Marítima, son dos direcciones distintas, dependientes del Ministerio de Agroindustria de la Nación),
- Las Comisiones Técnica Mixta del Frente Marítimo, asesoras del Río del Plata y del Río Uruguay y otras comisiones regionales e internacionales,

- La Subsecretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación,
- El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria,
- Prefectura Naval Argentina,
- Cámaras empresarias y empresas del sector.

Las mencionadas problemáticas persisten y se mantienen en la actualidad por varias cuestiones, entre las que se destacan, entre otras, la falta de aplicación de políticas pesqueras que establezcan reglas claras para todos los actores y las irregularidades en los sistemas de administración, control y fiscalización en el sector pesquero. En el marco de este contexto, en 1998 el Gobierno Nacional promulga la *Ley Federal de Pesca Nº 24.922*, que establece un sistema de administración por cuotas individuales de captura, principalmente para los buques congeladores, y los insta a operar lejos de las principales concentraciones de merluza. Se constituye a partir de esta ley, un **Régimen Federal Pesquero**.

A pesar de esto, para el periodo aquí analizado, se siguen evidenciando altos niveles de capturas ejecutadas que superan los límites fijados de las Capturas Máximas Permisibles, establecidos por el Ministerio de Agroindustria de la Nación.

Se puede afirmar, verificando diversas fuentes, que la explotación del recurso pesquero, al menos la relacionada con la pesca industrial en Argentina, responde a una lógica de uso *extractivista* o *minera* que ha llevado a su progresiva **degradación**. Desde este enfoque, los recursos renovables son considerados ilimitados, inagotables y de manera utilitaria, lo cual pone en riesgo su posibilidad de regeneración (o recuperación). Dicha concepción que subyace en la **explotación** del recurso pesquero en general, y en el caso de la merluza, en particular, va acompañada de una determinada visión acerca del espacio marítimo, que lo considera como un reservorio y sumidero, sin tener en cuenta que se trata de un espacio geográfico socialmente construido.

El espacio geográfico que se va a estudiar en este trabajo de investigación será la denominada **Unidad Sur** de manejo (efectivo patagónico, ubicado entre los 41º S hasta los 54º S), por referirse a una zona con altos niveles de **sobreexplotación** (Louge *et al*, 2011), entre otros factores que serán analizados en el apartado metodológico.

1.1. Planteo de los objetivos

Las preguntas específicas que dan pie a esta investigación son las siguientes: si desde los años 90 ha habido cambios en las políticas pesqueras en materia de legislación para controlar y administrar las capturas de la merluza argentina, ¿por qué continúa habiendo niveles altos de sobreexplotación? Y en definitiva: ¿Cuál es la relación entre las políticas públicas de gestión del recurso pesquero y la explotación del mismo a lo largo del período considerado?

A partir de estas preguntas, surge el siguiente objetivo general: Analizar de qué manera se relaciona la sobreexplotación de la merluza común con las políticas públicas de gestión y administración del recurso, en el período de 1990 a 2010.

Y luego, relacionado con el anterior, los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar la actividad pesquera de la merluza común en el sector meridional del Mar Argentino, al sur del paralelo 41º S, con especial énfasis en el Golfo San Jorge y aguas adyacentes (entre las provincias de Chubut y Santa Cruz).
2. Analizar las formas de gestión pública del recurso merluza común en Argentina.
3. Observar las relaciones entre la gestión pública y la explotación del recurso pesquero merluza común durante el período de estudio.

2. Marco conceptual

El tema que aborda este trabajo es el de la sobreexplotación de un recurso pesquero, la merluza argentina o común (*Merluccius hubbsi*), en una porción del Mar Argentino. Se trata de una temática que, a diferencia de otras problemáticas ambientales, posee la particularidad de desenvolverse en un espacio geográfico que se mueve permanentemente (Suárez de Vivero *et. al.*, 2008:4).

Para poder comprender la situación de la actividad pesquera en Argentina y los recursos pesqueros de los cuales depende, articulada asimismo con las políticas públicas nacionales e internacionales, se analizará, mediante este trabajo, el caso concreto de la pesca de la merluza

argentina en el espacio marítimo al sur de los 41º de latitud sur, más específicamente cercano al área del Golfo San Jorge y sus aguas adyacentes, es decir hasta los 50º de latitud sur, aproximadamente.

Asimismo, con esta investigación se pretende realizar un aporte en torno a visibilizar la pertinencia del espacio marítimo y oceánico dentro de la ciencia geográfica. Para ello, se toman las ideas de Juan Luis Suárez de Vivero que, en su texto “El espacio marítimo en la geografía humana” (1979), pone en discusión a dicho espacio en el contexto de la ciencia geográfica, afirmando que: “(...) *La presencia de la geografía dentro del espectro científico relacionado con el mar es extremadamente débil* (...)”. En este sentido, este autor dice que, de las disciplinas que tienen algún estudio científico relacionado con el mar, la Geografía es la que menos participación tiene y alega, igualmente, que el espacio marítimo ha sido escasamente trabajado en la investigación geográfica; poniendo en cuestionamiento, de alguna manera, la pertenencia del océano al espacio objeto de la Geografía.

En efecto, en el caso particular de Argentina y a pesar de la enorme extensión de la costa marítima, como así también de la plataforma continental adyacente a ésta, la actividad pesquera ha tenido muy escaso desarrollo -en comparación con otras actividades económicas que han adquirido un lugar tradicional en la Economía nacional- pero que ha irrumpido en la escena productiva en las últimas dos décadas. No obstante lo cual y a pesar de ese escaso tiempo, los recursos pesqueros se han explotado sobremanera, dejando a varias especies en situación crítica. Este escenario viene a afirmar un poco la idea que existe acerca de la Argentina como un país que se ha ido desarrollando política, económica, social y culturalmente “de espaldas al mar”.

El marco teórico de esta investigación se organiza en torno a dos grandes ejes que son centrales en la problemática formulada en este trabajo: por un lado, los **recursos naturales** y la **valorización** que las sociedades hacen de los mismos; y, por otro, las **políticas públicas** de gestión aplicadas en la actividad pesquera. En este sentido, comprender la concepción que existe acerca de los recursos y de cómo estos son valorados por la sociedad que los utiliza, es primordial para analizar la racionalidad que está por detrás de la explotación de los recursos pesqueros en general y de la merluza común en particular para el caso concreto del Mar Argentino; explotación que se halla regulada en un marco jurídico específico y sustentada por una práctica de gestión pública.

2.1. Recursos naturales y valorización social de los recursos

En este trabajo se pretende discutir la noción de recurso natural que en general subyace en la gestión pública, dado que considero que en esa concepción se encuentra la causa de fondo que explicaría la sobreexplotación de la merluza argentina. Tal concepción parte de entender a los recursos como una utilidad (en términos economicistas) y, de esta manera, como mera materia prima.

Considerado desde el enfoque propuesto por los autores Natenzon, Tsakumagkos y Escolar (1988), se puede definir a los recursos como *potencialidades* (provenientes de la naturaleza) que poseen la posibilidad absoluta, como adecuación a usos, y relativa, como adecuación a usos histórico-sociales concretos. Se trata de elementos que se encuentran disponibles y sobre los cuales existe una acción social de recurrir. Por tanto, el recurso se define desde el sujeto que recurre guiado por un sistema de necesidades socialmente mediado y definido de acuerdo a un sistema o modelo de desarrollo.

En este sentido y siguiendo a Gallopín (1981:8), se puede afirmar que los modelos de desarrollo que implementan las sociedades están

(...) generalmente dirigidos a incrementar la cantidad y variedad de bienes y servicios disponibles y por lo tanto, al menos en teoría, a mejorar la calidad de vida de los miembros de la sociedad. Los diferentes modelos de desarrollo pueden tener consecuencias ambientales importantes, además de las consecuencias sociales directas.

Este autor remarca el papel determinante que tienen los modelos de desarrollo, en sus múltiples variantes, respecto de la planificación ambiental (este tema será explicado más adelante). Para Gallopín (1981:9), existe una serie de elementos característicos que se enmarcan en un cierto modelo de desarrollo que resultan críticos en términos de las consecuencias ambientales, algunos de los cuales son:

- **La racionalidad económica fundamental del modelo.** Justamente, según sea la lógica económico-política que exista en un momento histórico concreto, se va a llevar a cabo una determinada explotación de los recursos, repercutiendo de manera diferenciada en los diversos ambientes. Por ejemplo, hacia fines del siglo XIX, en Argentina se implementó un modelo basado en la producción de materias primas, fundamentalmente para exportar al mercado europeo. ¿Qué fue en ese momento lo que primó? O mejor

dicho ¿qué sectores fueron los privilegiados, ya sea porque las inversiones de capitales y la mayor parte de la red de transporte y comunicaciones, entre otros, se concentraban allí? Podemos afirmar fehacientemente, que la llamada Región Pampeana, es decir, la región que incluye a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y parte de La Pampa, fue la gran ganadora en dicho modelo, en donde todos los factores y condiciones prestaban servicio a ese territorio, para sacarle el mejor provecho posible. Tal es así, que en el transcurso del modelo agroexportador (1880-1930), el sector pampeano resultó un área sumamente dinámica y “productiva” a los efectos del modelo que, en ese entonces, se estaba desarrollando en Argentina. En otras palabras, la racionalidad económica que guiaba el modelo agroexportador fue la causa que produjo dicha dinamización del área, generando grandes beneficios económicos, principalmente a los grandes terratenientes y productores agropecuarios pampeanos, pero también, a las grandes compañías inversoras y manufactureras europeas. En términos productivos, este modelo se basó esencialmente en la producción de granos, cereales (obtenidos principalmente de trigo y maíz. La soja vendría más tarde) y carnes (siendo la ganadería vacuna el tipo de ganadería que más se producía).

La contracara de esta dinamización fue un progresivo y paulatino deterioro de las llamadas *economías regionales*. Es interesante notar cómo muchos autores se refrieren a éstas bajo la denominación de “Sector extra-pampeano”. Interesante, porque esta denominación invisibiliza la importancia e implicancia que estas economías han tenido tradicionalmente en el territorio argentino, desde antes de la consolidación del Estado Nacional. A raíz del modelo agroexportador, dichas economías fueron perdiendo su lugar tradicional, no sólo en la economía local y regional, sino también en la cultura y en la base alimenticia de los pueblos locales.

De cualquier manera, ni siquiera como economía *extra-pampeana* o *pampeana* se le ha dado importancia al mar como fuente de proteínas destinada a la base alimenticia de la población nacional. Cultural y económicamente ha habido un ideario acerca de pensar a la carne roja, proveniente de la vaca, como la base de proteínas por excelencia de la población. La Argentina posee, como se mencionó anteriormente, una vasta extensión de plataforma adyacente al territorio continental nacional (una extensión de poco más de un millón de km²). Entonces, históricamente, el mar fue de alguna forma “negado”, es decir, no se lo veía como fuente de recursos pesqueros destinados a la base alimenticia de la sociedad. En este sentido y según Ruy de Villalobos (2002):

La explotación pesquera hasta inicios de los '90 constituyó siempre una actividad marginal de la economía nacional. La pesca comercial se concentró en el puerto de Mar del Plata con una flota semiartesanal que abastecía las **escasas necesidades del mercado doméstico** dado que las exportaciones eran absolutamente marginales y frecuentemente nulas. (...) el consumo de pescado por habitante en la Argentina se mantuvo entre los más bajos del continente (...) (la negrita es mía).

Pero además -y acá la contradicción o paradoja-, el mar es ese lugar que provee una “riqueza infinita e ilimitada”. Entonces, por un lado es negado o poco valorado, pero por otro, es “sobredimensionado” en su capacidad de generar recursos de manera ilimitada. Por tanto, en esta contradicción reside la complejidad de la problemática. Complejidad que fue y ha sido perpetuada desde los diferentes gobiernos a través de las políticas económicas implementadas a lo largo de la historia de la Argentina, desde que ésta se constituye como Estado Nacional.

- ***Tendencias hacia la concentración del poder, de los recursos económicos y de la población.*** En sintonía con lo anteriormente explicado, el desarrollo del modelo agroexportador en Argentina se tradujo en una acumulación del poder, riquezas e inversiones en el sector pampeano, generando, asimismo, una concentración de la población en dicho sector.
- ***La relación entre la estructura de consumo y la estructura de producción.*** En efecto, los patrones de consumo se van modificando a través del tiempo en una sociedad, generando así repercusiones en la estructura de producción y viceversa.
- ***Los flujos netos de desechos en el ambiente físico¹ asociados a las estructuras productivas y tecnológicas.*** Los ritmos vertiginosos de producción que caracterizan las últimas décadas del sistema económico mundial, asociados a las diversas tecnologías de producción, suponen una gran cantidad de desechos y residuos que van “a parar” al ambiente, degradándolo y deteriorándolo (ambiente como sumidero).

¹ El ambiente físico según Gallopín (1981:2) incluye diversos componentes: el aire, el agua, el clima, la ciudad, el campo, el ambiente de trabajo, las condiciones de higiene, las condiciones físicas de vida, plantas y animales, etc.

- **La estructura tecnológica.** La estructura tecnológica ha ido cambiando a lo largo de la historia, propiciando distintas formas de producción, como es el caso del sistema de producción flexible, que es posible gracias a las nuevas tecnologías de información y de comunicación, que de alguna forma, reestructuran los patrones productivos. Se genera así, una reorganización del espacio geográfico diferente a la de décadas pasadas.
- **La relación entre la estructura de producción y la dotación nacional de recursos naturales.** En este aspecto, esta relación se hace evidente en el caso de la (sobre) pesca de merluza común. Es decir, como puede observarse en los gráficos de desembarques que se muestran más adelante en este trabajo de investigación, puede prestarse atención a que hacia fines de la década de 1990 se presenta una disminución en los desembarques que - lejos de deberse a una limitación en las capturas- se debe a una disminución en las existencias de individuos de la población de merluza común al sur de los 41º de latitud sur.
- **La relación entre la intensidad de utilización de los recursos naturales renovables y su productividad ecológica.** Dependiendo de cómo sea la intensidad de explotación de un recurso, éste se volverá más o menos agotable. En el caso de la merluza común, su explotación se realiza a un ritmo tan elevado, que no le da tiempo al recurso a renovarse y a perdurar en el tiempo. En este sentido, el elevado ritmo de explotación atenta contra la productividad ecológica.

En resumidas cuentas, según qué características tenga el modelo de desarrollo, por ejemplo, si el objetivo principal es maximizar los beneficios a corto plazo, esto se hará en detrimento de la capacidad de renovación y recuperación ecológica de los ambientes (y por lo tanto, de los recursos), ya que los tiempos económicos (consumo – producción – acumulación) son más rápidos que los tiempos ecológicos. Es por esto que es poco probable que, aún cuando se hagan mejoras en términos ambientales, éstas se logren aplicar de forma completa y eficaz.

De esta manera, en Argentina, y en función del modelo de desarrollo imperante, se busca la máxima ganancia en el corto plazo, generando esto un enorme costo ambiental, como se explicó más arriba. En general, el costo ambiental que se genera, es una **sobreexplotación** de los recursos, esto es, una explotación cuyo ritmo de extracción supera a los ritmos ecológicos de renovación y recuperación. En este sentido, los recursos *renovables* son vistos como *ilimitados o permanentes*,

puesto que se los explota con la idea de que nunca se van a acabar. En tanto y en cuanto el modelo de desarrollo o, mejor dicho, la racionalidad económica que está por detrás de cada modelo de desarrollo, sea la de buscar la maximización de las ganancias en el corto plazo, es que se va a generar una sobre-explotación de los recursos, ya que estos son considerados en forma aislada, como si se encontraran definidos y delimitados “por defecto”. En otras palabras, como si los recursos preexistieran a las dinámicas y actividades sociales. Es por esto que, uno de los contextos teóricos de referencia que servirá de fundamento para este trabajo, será el planteado por la corriente de pensamiento denominada **Ecología Política**. Retomando la concepción de recurso planteada más arriba en este trabajo (Natenzon y otros, *op. cit*), dicha corriente parte de observar a los recursos desde los sujetos sociales que recurren a ellos en un momento histórico y ubicación geográfica determinada; entonces, la agotabilidad o no de los mismos dependerá de la necesidad que haya o no de recurrir a ellos y no desde los elementos naturales tomados aisladamente y de forma independiente de los sujetos que a ellos recurren. Mientras exista una necesidad concreta de recurrir a ciertos recursos, es que podría generarse una sobre-utilización de estos, en lugar de dirigir los esfuerzos de presión hacia otros elementos que bien podrían convertirse en recursos, según la tecnología que haya disponible en un momento determinado para su obtención. Entonces, es el sistema de necesidades sociales, guiado por una racionalidad económica concreta, el que establece qué elementos y funciones del ambiente serán considerados **recursos** y cuáles no. Esto provoca por un lado, una sobre-utilización de algunos elementos naturales, llevando a estos a una **sobreexplotación** y, por el otro, una sub-utilización de otros elementos naturales.

Además de la Ecología Política, hay otra perspectiva que también va a contribuir al marco teórico de este trabajo de investigación, ésta es la **Economía Ecológica**. Esta perspectiva parte de considerar a la naturaleza como una dimensión que forma parte de los procesos productivos y de la organización social y económica.

Desde la perspectiva de la Ecología Política, la naturaleza deviene en una construcción social que “es producto del valor que la sociedad, o ciertos sectores o grupos de ella, le asigna a los elementos y procesos naturales” (Gurevich, 2011:191). Tal conceptualización, el de asignar un determinado valor a ciertos elementos y procesos naturales, forma parte de lo que varios autores denominan al proceso de **valorización social de la naturaleza**. Éste constituye el otro eje conceptual en torno del cual gira el marco teórico de este trabajo de investigación. Este concepto es pertinente dado que, al igual que la conceptualización de recursos dada anteriormente, la valorización social de la naturaleza, o más precisamente, la valorización que diferentes sectores sociales hacen de determinados elementos naturales implica, justamente, que dichos elementos o procesos naturales

no poseen un valor intrínseco y aislado, sino que son las necesidades, intencionalidades, intereses - mediados por un sistema o modelo económico-político, en un contexto geográfico e histórico determinado-, las que dotarán a la naturaleza (o mejor dicho, sus elementos y procesos) de ciertos valores en función de usos, destinos, funciones, finalidades y/o posibilidades específicas.

En este sentido, según qué conceptualización se halle detrás de una determinada valorización social de los elementos y procesos naturales -podemos denominar a estos, recursos -, es que se van llevar a cabos distintos usos o formas de explotación.

Lía Bachmann en su artículo “Recursos naturales y servicios ambientales. Reflexiones sobre tipos de manejo” (2011) hace un análisis de los distintos manejos de los recursos. A los fines de este trabajo, se hará referencia a las distintas formas de explotación de los recursos para dar cuenta de los diferentes tipos de manejos. Según Bachmann (2011:82), se puede definir al **manejo de recursos** naturales como el “conjunto de decisiones sociales conscientes destinadas a la organización de diversas formas y ritmos de aprovechamiento del ambiente, y que tienen continuidad en el tiempo”.

De esta manera, una forma de explotación que parte de considerar al ambiente como un reservorio, es decir, un stock ilimitado (no renovable) de recursos y disponible para satisfacer las necesidades siempre que sea necesario, es una explotación de tipo **extractivista o minera**. Este tipo implica

(...) elevados ritmos e intensidades de explotación que superan los de renovación de los recursos, ignorando el funcionamiento de los sistemas naturales. En consecuencia, el ambiente se deteriora y pierde su capacidad de sostener y regenerar los recursos, que tienden a disminuir y, en casos extremos, a desaparecer” (Ibíd., 2011:86). Desde esta concepción, “los recursos naturales son vistos como materias primas y son valorados básicamente por las posibilidades de apropiación y su valor de cambio en el mercado.

Maristella Svampa se va a referir a este tipo de manejo como un estilo de desarrollo neoextractivista definido como “aquel patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales, en gran parte no renovables...” (2013). Algunas de las características fundamentales de este proceso que se destacan son la gran escala de los emprendimientos, la tendencia a la monoproducción o la escasa diversificación económica y una lógica de ocupación de los territorios claramente destructiva.

Siguiendo nuevamente a Bachmann, existe otra forma de explotación de los recursos naturales, que se antepone específicamente al extractivismo planteado anteriormente, y se asocia con el **conservacionismo**. Esta perspectiva surge de cuestionar el supuesto de considerar a los ecosistemas como fuentes inagotables y por tanto ilimitadas de recursos naturales, y pone el foco en la escasez de los mismos. Así, se pone de manifiesto conservar para asegurar la productividad de los

ambientes. Y para esto, resulta de vital importancia conocer en profundidad el “funcionamiento de los ecosistemas, de modo tal de poder comprender y predecir los efectos que las diversas actividades humanas pueden generar en los sistemas naturales que sostienen la existencia material de los recursos” (Ibídem, p. 90). Entonces, asegurar la conservación y la productividad implica determinadas líneas de acción que, según Bachmann, se hallan asociadas a la aplicación de soluciones basadas en la tecnología y de medidas de restricción en el uso de los recursos para posibilitar su utilización en el futuro (ibídem, p.91).

Finalmente, la autora menciona otra perspectiva en cuanto a la explotación de los recursos que se asocia al concepto de **sostenibilidad**, específicamente al manejo sostenible. Esta corriente apunta al “aprovechamiento de los recursos naturales mediante decisiones que permiten su conservación, de modo tal de poder seguir siendo utilizados en el futuro” (ibídem, p. 95). Desde este punto de vista se hace foco en la dimensión ecológica que implica el término de sostenibilidad. Es decir, ajustar de alguna manera los ritmos de renovación de los recursos naturales, por un lado, y los tiempos productivos enmarcados en un cierto contexto social y económico, por el otro.

Este enfoque aporta una mirada integral, acerca de los recursos, ya que se pasa de concebirlos como meros elementos y componentes aislados, a ser considerados dentro de un determinado contexto y sistema natural en donde aquéllos son generados.

Habiendo descrito las diferentes formas de explotación de los recursos, resulta pertinente aclarar ahora de qué hablamos cuando hablamos de **sobreexplotación**. Si la explotación de un elemento o proceso natural –recurso– consiste en un determinado ritmo o frecuencia de aprovechamiento y/o de utilización (parafraseando a Bachmann), entonces, ocurre sobreexplotación cuando el ritmo, frecuencia o intensidad en el aprovechamiento del ambiente supera la capacidad natural de recuperación y de recambio biológico. Más precisamente, desde la Ecología, pero considerándola además como rama perteneciente a la ciencia biológica, se habla de ecosistema, considerado éste como un sistema ecológico en donde sus partes o elementos que lo integran (ya sean bióticos o abióticos) se hallan interrelacionados a través de flujos de energía y materia. Para comprender el concepto de sobreexplotación, es necesario comprender las dinámicas de los ecosistemas y, para tal fin, es menester conocer cuáles son las funciones básicas que definen su dinámica. Estas son: resistencia, resiliencia y elasticidad,

definidas respectivamente como: la capacidad para resistir fluctuaciones o explotación sin que haya cambios en su estructura y su funcionamiento, la capacidad de recuperar el estado estacionario inicial después de una explotación o perturbación; y velocidad con la que se recupera el sistema después de un cambio (...) (Malacalza, 249:2013).

Por tanto, si se llega al punto de sobreexplotar un ecosistema, es porque alguna o algunas de las funciones mencionadas han sido deterioradas o perturbadas, repercutiendo en la dinámica y en la estructura propia del ecosistema. En función de esto, y para el caso particular de la merluza común, se puede afirmar que se halla sobreexplotada justamente porque hay evidencias de que ciertas funciones en las dinámicas poblacionales han sido alteradas. En otras palabras:

[...] un efectivo pesquero se halla en **proceso de colapso biológico** si éste se halla bajo sobrepesca [sobreexplotación] de reclutamiento, esto es, si la biomasa² reproductiva no alcanza a mantener el reclutamiento y se observa en varios periodos reproductivos seguidos un descenso brusco del número de ejemplares que ingresa al efectivo y disminución de la biomasa reproductiva. Ésta y su composición por edades, es considerada el indicador más directo del estado del efectivo pesquero y su estado determina en gran parte el éxito reproductivo (Aubone, 2000:3).

Teniendo en cuenta a la sobreexplotación de la merluza común como un problema ambiental, es menester prestar atención entonces a la forma de explotación de los recursos que se lleva a cabo en la actividad pesquera en Argentina. Antes de continuar con el análisis, resulta necesario precisar el concepto de *problema ambiental* al cual se está apelando a los efectos de este trabajo de investigación. Como premisa se puede afirmar que los problemas ambientales son, ante todo, problemas sociales. En otras palabras, poseen, en su origen, causas antrópicas. Desde este trabajo de tesis, se pone el foco en la particularidad que caracteriza a las problemáticas ambientales, esto es: se trata básicamente de una enmarañada red de factores diversos: económicos, sociales, políticos, tecnológicos y, por supuesto, naturales. Sin duda, el concepto de problemática ambiental parte de la conceptualización de *ambiente*, considerado como un *espacio geográfico* (es, desde el enfoque que aquí se trabaja, un espacio socialmente construido), resultado de la modificación de las bases naturales, llevada a cabo por las diferentes organizaciones sociales a lo largo de la historia y según los contextos geográficos; y según la tecnología disponible que, junto con el trabajo, media entre la componente natural y la social. Vale aclarar que, el *ambiente* se compone de diversos elementos: sociales, políticos, económicos, topográficos, climáticos, atmosféricos, biológicos, químicos; etc. En esta conceptualización de ambiente, se disponen dialécticamente: por un lado, la componente antrópica, llevando a cabo una acción de apropiación y aprovechamiento y, por el otro, la componente físico-natural, siendo modificada/alterada/deteriorada, pero, asimismo, modificando y condicionando a los grupos sociales, dado que la base natural sobre la cual se asientan y de la cual se aprovechan (de manera diferencial los distintos actores sociales), se halla transformada,

² Biomasa: peso total vivo que habitualmente se expresa como peso seco. En general se presenta como peso por unidad de área o volumen.

repercutiendo así sobre las actividades humanas y generando consecuencias en la esfera de lo económico, social y la salud, entre otros.

Esta forma de concebir al ambiente, en donde sus elementos (natural, por un lado y socio-cultural, por el otro) se oponen dialécticamente, es propia asimismo, de la corriente de pensamiento mencionada anteriormente, la **Ecología Política**, la cual se constituye en un campo teórico-práctico cuyos objetivos principales son analizar los “procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza” (Leff, 19:2003). Desde esta perspectiva, se brega por lo que los referentes de esta corriente llaman la “desnaturalización de la naturaleza”, poniendo el foco en el matiz político de la naturaleza, en el sentido de considerar a las relaciones entre los seres humanos y las relaciones entre ellos y la naturaleza como relaciones de poder (tanto en la producción como en la apropiación de los elementos y procesos naturales). Se observa claramente el sesgo marxista que esta corriente teórica adquiere en sus fundamentos:

Marx y Engels, y una cantidad de teóricos marxistas, vieron (y ven hoy) dialécticamente interconectadas la historia humana y la historia natural; entendieron (y entienden) la naturaleza antiecológica del capitalismo (...) tuvieron (y tienen) una visión ecológica socialista, aunque sea latente (O’ Connor, 18:2001).

Siguiendo en esta línea, se puede decir que los problemas ambientales constituyen potenciales conflictos sociales. Es decir, en virtud de la apropiación, que es diferencial según los distintos grupos sociales que tienen acceso a los recursos³ es que surgen los conflictos. Estos se generan por la diversidad de intereses, racionalidades, necesidades que guían a los diferentes sectores de la sociedad. Según cuál o cuáles sean las ideas o escala de valores que guíen a los distintos grupos, el aprovechamiento y, en definitiva, la valorización de los elementos y procesos naturales, será diferente para cada caso. Esta diversidad de cosmovisiones que guía la apropiación de los distintos elementos naturales, genera como consecuencia, conflictos entre los distintos actores sociales. Tales conflictos se conforman como conflictos de intereses político-ideológicos. O’ Connor (2001:169) se va a referir a ellos como “crisis ecológicas”, en tanto se constituyen como una categoría política, ideológica y cultural, puesto que detrás de estas crisis hay “intereses materiales específicos” que se hallan en tensión, más allá de las cuestiones propiamente *ecológico-naturales*. Por lo tanto, si contemplamos a la sobreexplotación de la merluza común en términos de “crisis ecológica”, estamos, a su vez, contemplando a dicha sobreexplotación como una problemática socio-

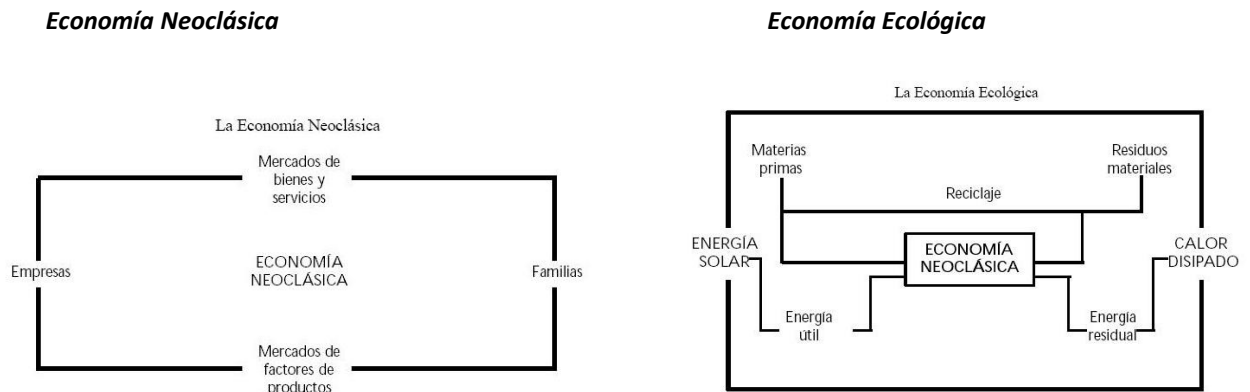
³ Podemos hablar en este caso de “distribución ecológica”, término utilizado desde la Economía Ecológica y también desde la Ecología política, para designar a las desigualdades y asimetrías socio-espaciales en cuanto a la utilización que hacen los humanos de los recursos y de las responsabilidades frente al daño ambiental.

ambiental (o directamente ambiental ya que lo ambiental incluye a lo social desde el enfoque planteado en este trabajo) en donde coexisten determinados intereses materiales en pugna. Además, teniendo en cuenta que, siguiendo a O'Connor, toda crisis ecológica conlleva una crisis política y económica, la tensión de intereses, para este caso en particular, se da entre diversos actores implicados de forma directa: la industria pesquera, el Estado nacional y las poblaciones locales que tienen en la actividad pesquera su fuente y medio de vida principal, además de los llamados "ambientalistas" que tienen en el cuidado del ambiente, su principal finalidad, entre otros. Todo ello tiene repercusiones en materia económica, política, social y *natural*; en otras palabras, repercusiones ambientales.

En resumidas cuentas, a los fines analíticos, prácticos y teóricos, para el caso particular de la sobreexplotación de la merluza común, en este trabajo se la va a considerar como una problemática ambiental -definida en los términos expuestos más arriba-, pero sabiendo también que otros autores se van a referir con otros términos, tales como el de "crisis ecológica" planteada, en términos de conflicto de intereses, por el anteriormente mencionado James O' Connor.

En contraposición a la perspectiva recientemente desarrollada, existe otra que se opone diametralmente y es la que concibe a los recursos de forma aislada e independiente como si existieran "por defecto" y no como ese elemento al cual las sociedades recurren. Dicha concepción es propia de la **Economía neoclásica**. En efecto, existe una crítica hacia los economistas neoclásicos, desde la Economía Ecológica, que radica en que aquéllos no han tenido en cuenta el "marco biofísico en el que necesariamente se inscribe la economía" (Martínez Alier, 1995:33). En este sentido, el aporte desde la Economía Ecológica está en el hecho de considerar a la economía no como un mero intercambio simétrico entre productores y consumidores, sino como un flujo entrópico de energía y de materiales que se contextúa en un sistema más amplio (Ver figura 1). En otras palabras, va a considerar a la Economía como un subsistema de otro más amplio que lo incluye, es decir, el ecosistema; en él hay un aporte externo de energía solar que fluye y que a su vez, es disipado en forma de calor. Es por esto que, desde la Economía Ecológica, se considera a la Economía como un sistema abierto y no cerrado, como se lo considera desde la Economía Neoclásica. Si la Economía es un sistema cerrado, tanto los recursos como los servicios ambientales son considerados de forma aislada, sin tener en cuenta el contexto ambiental y ecosistémico en el fueron y son creados.

FIGURA 1. DOS VISIONES DE LA ECONOMÍA



Fuente: Martínez Alier, 1995:34.

Según el primer esquema, el proceso económico es visto como un sistema cerrado en donde las empresas (productoras) brindan bienes y servicios a las familias (consumidoras) y de esta forma, remuneran a los factores de producción (tierra, trabajo y capital). Entonces, los servicios y recursos ambientales (considerados aquí desde el factor “tierra”), son valuados en forma crematística⁴ a través de un precio susceptible de ser intercambiado en el mercado. La Economía Ecológica va a plantear que los servicios y recursos ambientales que la naturaleza “presta” al proceso económico no están bien valorados en el sistema de contabilidad crematística propio de la Economía Neoclásica. En este sentido, desde la Economía Ecológica se va a hablar acerca de la tesis de la inconmensurabilidad de ciertos elementos de la economía, argumentando en contra de la “posibilidad de la internalización de las externalidades” (Martínez Alier, 1995:46). Esto quiere decir que existen casos de problemáticas ambientales que no son plausibles de ser medidos en forma contable -como los economistas neoclásicos sugieren, por ejemplo, con el método de “derechos de propiedad” sobre recursos y servicios ambientales, intercambiados a precios idóneos y el método de valor monetariamente las “externalidades” para, de esta manera, internalizar los costos externos en el proceso mismo de la producción- ya que hay una cierta incapacidad del mercado para evaluar daños ecológicos, porque sencillamente el mercado no puede valorar daños a futuro, puesto que existe un cierto nivel de incertidumbre en cuanto a situaciones que aún no sucedieron, naturalmente y en palabras de Martínez Alier: “Pensamos que, en el mejor de los casos, los agentes económicos

⁴ Es decir, valuados para ser intercambiados comercialmente y con el objetivo de ganar y acumular dinero.

actuales valoran de manera arbitraria los efectos irreversibles e inciertos de nuestras acciones de hoy sobre las generaciones futuras” (p.46).

El segundo esquema, por el contrario, rescata la idea de contemplar los procesos económicos como subsistemas que forman parte de un sistema más amplio, es decir, los ecosistemas o sistemas ecológicos. En estos términos, los procesos económicos dependen de un sistema mayor que los condiciona ya que les “provee” de la energía y los materiales que utilizan y utilizarán en el proceso productivo. Aquí la Economía Ecológica va a hablar de flujos de energía y materia: por un lado, suministro de energía solar y entrada de materiales (recursos y servicios ambientales) y, por el otro, residuos materiales y calor disipado. Esto es a lo que se refieren los exponentes de esta corriente al expresar: “situar la economía dentro de la ecología”.

Siguiendo con los contrapuntos entre ambos esquemas, justamente, el considerar al proceso productivo como un sistema abierto, dependiente del sistema más amplio que lo incluye, implica asimismo, suponer el “carácter no renovable de varios recursos naturales y funciones ecosistémicas (...). Esto significa que la economía no puede crecer ilimitadamente, como la **economía neoclásica-keynesiana** propone. El crecimiento estará, tarde o temprano, frenado por razones físicas, antes que económicas” (Foladori, 2005:193). Exactamente, no puede pensarse el crecimiento económico en términos exponenciales y de forma perpetua, ya que los recursos que sostienen dicho crecimiento no son infinitos. Tanto desde la **Economía Ecológica**, como desde la **Ecología Política**, se sostiene la imposibilidad de dicho crecimiento exponencial debido a que las condiciones de reproducción y acumulación de capital están limitadas físicamente, a través del agotamiento (irreversible) de determinados recursos ambientales ⁵.

Por tanto, si bien el recurso en este trabajo analizado (merluza común) responde a la clasificación de renovable, lo que se intenta observar e indagar con esta investigación es que, desde la gestión pública, se aplica un manejo de los recursos pesqueros que responde a una concepción que los supone ilimitados, y por tanto, infinitos o perpetuos. En efecto, la crisis socio-ambiental que está atravesando la actividad pesquera en Argentina desde los años 90 es consecuencia de ese tipo de manejo. Desde los últimos años, ha habido una merma notable en las existencias de merluza común en el Mar Argentino, evidenciando justamente, la no perpetuidad del recurso pesquero, en general, y de la merluza común (*Merluccius hubbsi*) en particular.

⁵ Es lo que James O’ Connor ha llamado la “segunda contradicción del capital” (Martínez Alier, 1995:56).

2.2. Política Ambiental: Gestión y Planificación Ambiental.

En principio, cabe aclarar que en el conjunto de actividades implicado en una política ambiental pública, participan y se vinculan múltiples actores sociales. Uno de ellos es el Estado. A los fines de esta investigación, se lo tomó como eje del análisis dado que a través de sus variados organismos es quien dicta los instrumentos legales y normativas que, en última instancia, ordenan, organizan y estructuran las actividades económicas en general y la actividad pesquera, en particular. Considerando al Estado como otro actor social más dentro del abanico de actores sociales, su accionar se halla regido por sus propios intereses, condicionando así el desarrollo de las actividades económicas y la explotación de los recursos sobre los cuales dichas actividades reposan.

Como se mencionó anteriormente, el trabajo de esta investigación consiste en analizar la articulación entre la explotación del recurso pesquero, en este caso la merluza común, con las políticas públicas aplicadas durante el período en estudio. Para tal caso, se tomará el término **Política Ambiental** utilizado por Mateo Rodríguez (2002) para referirse a una “política pública de carácter transversal, pues atraviesa a todas las políticas públicas y las unifica y articula de acuerdo a lo ambiental como hilo conductor” (Ibídem: 4). De este modo, abarca todas las esferas y sectores de la actividad socioeconómica, condicionada a su vez por un modelo de desarrollo implementado por un país o región determinada. Dado el carácter ambiental de la problemática que con esta tesis se pretende investigar, resulta significativo el papel de la Política Ambiental definida como:

[...] el instrumento legal e institucional, consistente en un conjunto de principios doctrinarios que conforman las aspiraciones sociales y/o gubernamentales, en lo que se refiere a la reglamentación del uso, control, protección y conservación de los sistemas ambientales (Mateo Rodríguez, 2002:4).

En este sentido y así como los problemas ambientales tienen un carácter multisectorial y multidimensional -dado que atraviesan múltiples facetas y factores que se desarrollan en el seno de las sociedades-, la política ambiental contempla necesariamente un carácter multisectorial y multidimensional. Pero, además, los problemas ambientales poseen un carácter global, dado que se hallan enmarcados en determinados contextos políticos y económicos que “operan” por fuera de las sociedades en donde los problemas ambientales ocurren expresamente.

Definida de esa manera, la Política Ambiental busca o tiene como objetivo resolver los conflictos ambientales, entendidos estos como aquellos resultados que surgen de utilizar de forma diferenciada los espacios, recursos y servicios ambientales entre los distintos actores sociales. Por

tanto, las instrumentaciones legales en materia ambiental están dirigidas a cumplir el mencionado objetivo a través de generar mecanismos y estrategias que permitan hacer un uso de los recursos, espacios y servicios ambientales de forma de garantizar la sustentabilidad de todos los sistemas ambientales y la sustentabilidad social y económica (Mateo Rodríguez, 2002: 5).

Como la explotación de los recursos en una determinada sociedad responde a decisiones políticas, entre otras cosas, otro concepto que vale la pena definir es el de **Gestión ambiental pública**. Siguiendo la línea teórica de este apartado, es decir, la propuesta por José Mateo Rodríguez, se va a entender a la Gestión ambiental como:

[...] la conducción, dirección, control y administración del uso de los sistemas ambientales, a través de determinados instrumentos, reglamentos, normas, financiamiento y disposiciones institucionales y jurídicas (Ibídem: 6).

La Gestión Ambiental se halla encuadrada por la Política Ambiental, que establece los lineamientos generales que orientan o tratan de orientar los planes de acción de Gestión Ambiental. En este sentido, también se caracteriza por la transversalidad, pero además debería lograr ser: (ibídem: 7):

- Democrática y participativa: ejercida por todos.
- Sistémica: debe integrar todas las acciones, es decir, se debe ejercer la gestión de totalidades; definir unidades sistémicas; articular manejos y gerencias.
- Sostenible: en este sentido, Gallopín (2006: 9) se refiere al concepto de *sostenibilidad* desde el punto de vista del **sistema socio-ecológico total** como la única opción a largo plazo debido a que considerar el sistema como un todo implica vincular las dinámicas entre la sociedad (y sus diversos agentes) y la *naturaleza* (componente ecológico o biofísico). Siguiendo esta línea, dicho autor propone alejarse de dos posiciones diametralmente opuestas: por un lado la **antropocéntrica extrema** que considera la sostenibilidad del sistema humano exclusivamente en donde la naturaleza queda relegada a la función de proveedora de recursos y servicios ambientales y a sumidero de los desechos producidos por las actividades humanas; y, por el otro, la posición “**verde a ultranza**” que implica subordinarse al funcionamiento de los sistemas ecológicos, desplazando el componente social.
- Dirigible: el Estado debe desempeñar un papel de mediador, regulador y controlador.

En el último ítem, se hace la aclaración de que el Estado, en tanto actor social, opera en función de sus propios intereses, con lo cual, no hay que perder de vista su carácter no neutro y no pasivo a la hora de la toma de decisiones.

La Gestión Ambiental tiene por objetivo garantizar, sobre la base de los principios y directrices acordados previamente en el proceso de planificación, la adecuación de los medios de explotación de los recursos *naturales*, económicos y socio-culturales a las propiedades de los sistemas ambientales. Constituye, por tanto, una herramienta política que, a los efectos de cumplir los objetivos, se la concibe como un “proceso intelectualmente pensado a través de la Planificación Ambiental (...), en la que el uso del territorio se piensa o se programa, de acuerdo a las características del medio ambiente, o sea, bajo los designios de una ‘racionalidad ambiental’”⁶ (Mateo Rodríguez, 2002:8).

En suma, y siguiendo a este autor, la Planificación Ambiental es el instrumento a través del cual se diseña la forma en que se “usarán, transformarán y modificarán los sistemas ambientales, como base para la toma de decisiones, las cuales deben llevarse a cabo en el contexto de la Política ambiental” (Ibídem: 11). Se relaciona intrínsecamente con la Gestión Ambiental dado que ésta, a través de sus acciones y estrategias, permite concretar los planes.

3. Aspectos metodológicos

Este capítulo presenta los aspectos metodológicos que se utilizaron para abordar y alcanzar los objetivos planteados en este trabajo de investigación, en concordancia con el marco teórico. En este sentido, se aplicó una metodología propia de las Ciencias Sociales, en donde se utilizaron técnicas de de carácter cualitativo, tales como:

- ✓ Inspección, sistematización y análisis de información secundaria: bibliografía teórica, informes técnicos del INIDEP, registros pesqueros de puertos, registros oficiales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (hoy Ministerio de Agroindustria), Legislación en materia pesquera (Internacional, nacional y provincial):

⁶ Respecto a esto el autor afirma que en la práctica la Gestión Ambiental es resultado de la cotidianeidad de las actividades humanas, aplicándose de forma espontánea y llevándose a cabo “teniendo en cuenta el sentido común, y cuando más una cierta racionalidad predominantemente utilitaria y económica acerca de cómo hacer las cosas” (Mateo Rodríguez, 2002:8).

1. Código de Conducta para la Pesca Responsable (documento de la FAO)
 2. Leyes nacionales (Ej.: Ley Nacional de Pesca)
 3. Normas provinciales y municipales de los gobiernos de las provincias de Chubut y Santa Cruz.
-
- ✓ Relevamiento de información primaria (particularmente la realización de entrevistas a informantes clave),
 - ✓ Sistematización y análisis de los datos recabados de forma primaria.

Este conjunto de técnicas fue utilizado para analizar, por un lado, el recurso implicado en este trabajo de investigación, las formas de explotación esgrimidas para su obtención (artes de pesca, flota pesquera), el hábitat de desarrollo de la merluza común y, por el otro lado, la gestión pública de dicho recurso. En este sentido, el foco está puesto en el análisis de la racionalidad que guía dicha explotación y en comprender las causas profundas que subyacen en el ámbito de la gestión pública, entendiendo estas causas como los factores que explicarían la forma de explotación de la merluza en las últimas décadas (desde 1990 a la década del 2000, por lo menos). Específicamente, se procedió a la exploración y estudio de bibliografía teórica proveniente de la Ecología Política y la Economía Ecológica con el fin de poner en discusión el concepto de recurso que se estaría empleando desde la Gestión pública, ya que se considera que la causa profunda de la sobre-explotación radicaría en la concepción que se tiene desde la Gestión pública acerca del concepto de recurso.

A continuación se procederá a justificar el recorte espacial y temporal.

3.1. Recorte espacial y temporal

3.1.1 El espacio de estudio

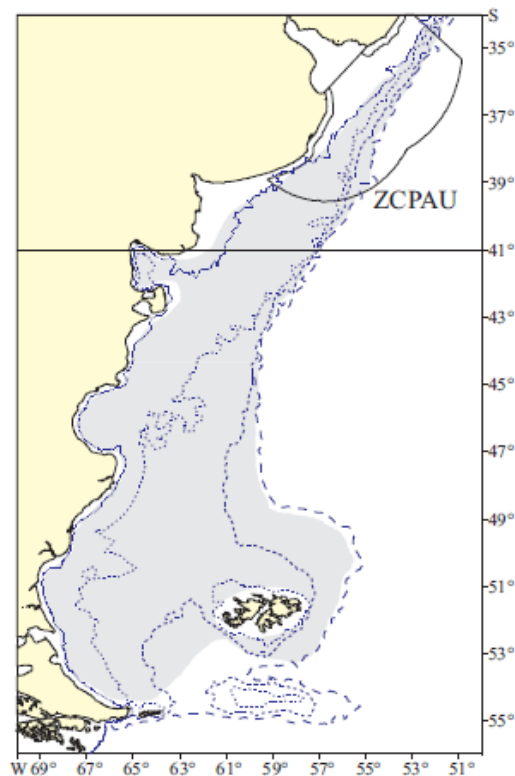
Como se planteó en la introducción, el área de estudio de esta investigación será la denominada **Unidad Sur** de manejo (o Efectivo Patagónico, ubicado entre los 41º S hasta los 54º S). Se utiliza la misma denominación que establece el INIDEP para el estudio de la especie *Merluccius hubbsi* en la Costa Atlántica. Dicha unidad (La Unidad Sur) es la zona que comprende al espacio marítimo integrado por las costas patagónicas, el Golfo San Jorge y aguas adyacentes –con excepción

del Golfo San Matías-, hasta una distancia en el sentido de las longitudes de 350 millas marinas⁷. Es decir, el INIDEP define una división geográfica de las **unidades de manejo** del recurso merluza con el fin de administrar eficazmente el recurso, desde el punto de vista pesquero.

Dichas unidades de manejo de Merluza común en el Océano Atlántico Sur se disponen de la siguiente manera: dos de jurisdicción nacional, una al norte de los 41° de latitud Sur y la otra al sur de ese mismo paralelo; y una tercera, de jurisdicción provincial, ubicada en las aguas del Golfo San Matías. Las investigaciones realizadas por el INIDEP excluyen a este último grupo poblacional por tratarse de ámbito de estudio correspondiente al Instituto de Biología Marina y Pesquera “Almirante Storni” de la provincia de Río Negro (Bezzi & Tringali, 2000:2).

La ubicada al norte de los 41° S es compartida por Argentina y Uruguay (Zona Común de Pesca Argentino-Uruguay –ZCPAU-). De acuerdo con el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, ambos países comparten, dentro de la Zona Común de Pesca, la explotación del recurso. En cambio, la unidad al sur de los 41° S es explotada exclusivamente por Argentina (Ver Figura 2).

FIGURA 2. Distribución de la merluza en el Mar Argentino y en la Zona Común de Pesca Argentino-Uruguay (ZCPAU). La línea sobre el paralelo 41° S determina las unidades de manejo el norte y al sur del mismo.



Fuente: Tringali (2012), modificado de Sánchez y Bezzi (2004)

⁷ La extensión de esta zona ha sido modificada a partir de la última normativa del espacio marítimo argentino en Abril de 2016, extendiéndose desde las 200 millas marinas a las 350 millas marinas.

Como se mencionó anteriormente, el presente trabajo de investigación toma como área de estudio a la **Unidad Sur de manejo** para analizar los niveles de sobreexplotación evidenciados en las últimas décadas. Se toma esta área de estudio por varias razones: primero, porque es de uso exclusivo de Argentina y, por tanto, resulta más sencillo, en términos operativos, observar la actividad pesquera en el Mar Argentino de este recurso. Segundo, porque se trata de una zona de elevada concentración de juveniles y es por esto, un área de crianza. Según Tringali y desde el INIDEP (2012: 13), se afirma que en

la unidad de manejo al sur de los 41° S, los ejemplares juveniles y los de edad 2 se sitúan principalmente en el Golfo San Jorge y hasta los 100 m de profundidad. Los de edad 3 en adelante presentan una dispersión más amplia y siempre con el patrón de que a mayor profundidad corresponde mayor edad (...).

Esta área representa una zona de elevada densidad de ejemplares de uno, dos y tres años en todas las estaciones, coincidiendo asimismo, las principales concentraciones de juveniles con las áreas de desove (Bezzi & Tringali, 2000: 4), en síntesis:

El conocimiento de las áreas de cría se intensificó a partir de Cotrina (1981) quien describió la localización y desplazamiento de las áreas de concentración de juveniles. Afirmó que 'se evidencia la presencia de juveniles en el sur, en todas las profundidades pero con más notoriedad en la región del Golfo San Jorge'. Y más adelante dice: 'El cotejo regional de los estadios de madurez sexual puso de manifiesto un área principal de puesta en las aguas costeras con centro alrededor de la Isla Escondida (43°30'S y 65°30'O) y un área de dominancia de estadios de inmadurez en el Golfo San Jorge, que puede ser considerada como un área de crianza' (ibídem, p. 3).

En otras palabras, el recorte espacial se sitúa al sur del paralelo 41° S hasta los 54° S, aproximadamente, y dentro de este espacio marítimo, el trabajo se va a enfocar en el Golfo San Jorge ubicando sus costas entre las provincias de Chubut y Santa Cruz. El valor ambiental del sector norte de este golfo generó la creación de un área protegida de 750 km², que se extiende desde la línea de marea alta hasta una milla náutica mar adentro. Este Parque Marino (ver Figura 3) está bajo la administración conjunta de la Administración de Parques Nacionales y el Gobierno de la Provincia del Chubut (Ley Nacional 26446/2008) (Yorio, 2009)⁸

⁸ Góngora, María E. et. al (2012). "Caracterización de las principales pesquerías del golfo San Jorge Patagonia, Argentina", en *Latinamerican Journal of Aquatic Research*, vol. 40, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, p.1 – 11.

FIGURA 3. Parque marino al norte del Golfo san Jorge. Se indican las jurisdicciones involucradas: Chubut y Santa Cruz al norte y al sur del paralelo 46, respectivamente. Fuente: Góngora, María E. *et. al.*, 2012.



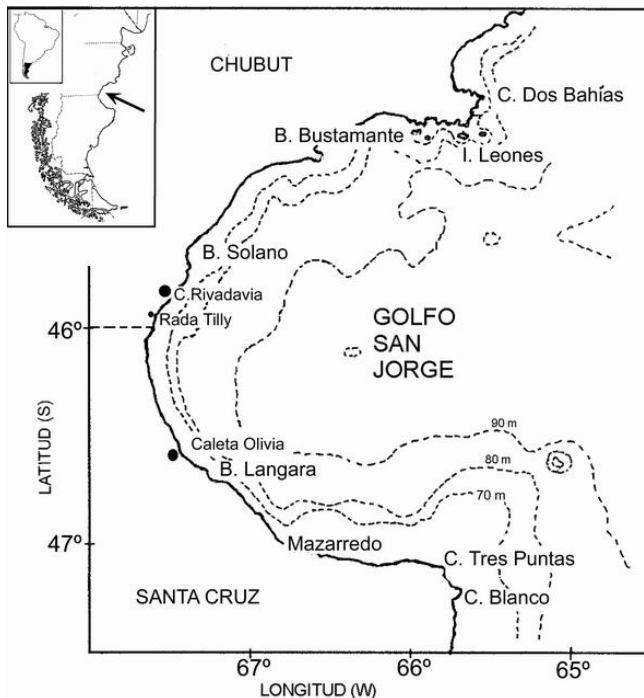
El golfo San Jorge se encuentra administrado por las provincias de Chubut y Santa Cruz, donde funcionan tres puertos: Caleta Córdoba y Comodoro Rivadavia (Chubut) y Caleta Paula (Santa Cruz).

En este golfo se desarrollan dos pesquerías que se hallan solapadas espacialmente: la de merluza común y la de langostinos. En ambas, se descarta merluza, principalmente porque la talla de los individuos de merluza común que se corresponden con los juveniles es la misma que la de los individuos adultos (o aptos para el comercio) de langostinos.

El Golfo San Jorge “se constituye como una importante área de cría durante todo el año, alcanzando los juveniles el 70% de su biomasa total” (Bezzi & Dato, 1995; Bezzi et al., 2004).

Desde el plano geomorfológico, el mencionado golfo consiste en un amplio accidente costero semicircular localizado en la costa atlántica de Argentina, en la zona Patagónica argentina, como se puede observar en el siguiente mapa (ver Figura 4):

FIGURA 4. Golfo San Jorge



Posición absoluta del Golfo: Se encuentra delimitado al norte por el cabo Dos Bahías ($44^{\circ}55'S$ $65^{\circ}31'O$) y al sur por el cabo Tres Puntas ($47^{\circ}06'S$ $65^{\circ}51'O$).

Tiene unas 80 millas náuticas (lo equivalente a 148 km) de bahía y 132 millas náuticas (que equivale a 244 km) de ancho en su boca y con profundidad promedio que oscila entre los 73 y 101 metros.

La costa norte es más acantilada que la del sur y posee varias caletas (Leones, San Roque, Horno, Inglesa, Córdova, Malaspina, Visser, Olivares, Olivia); algunas bahías, como Bustamante y Solano; y ensenadas protegidas.

El Golfo San Jorge y la región de la plataforma adyacente están cubiertos por aguas templado-frías resultantes del proceso de mezcla entre las aguas subantárticas puras y aguas costeras de origen continental.

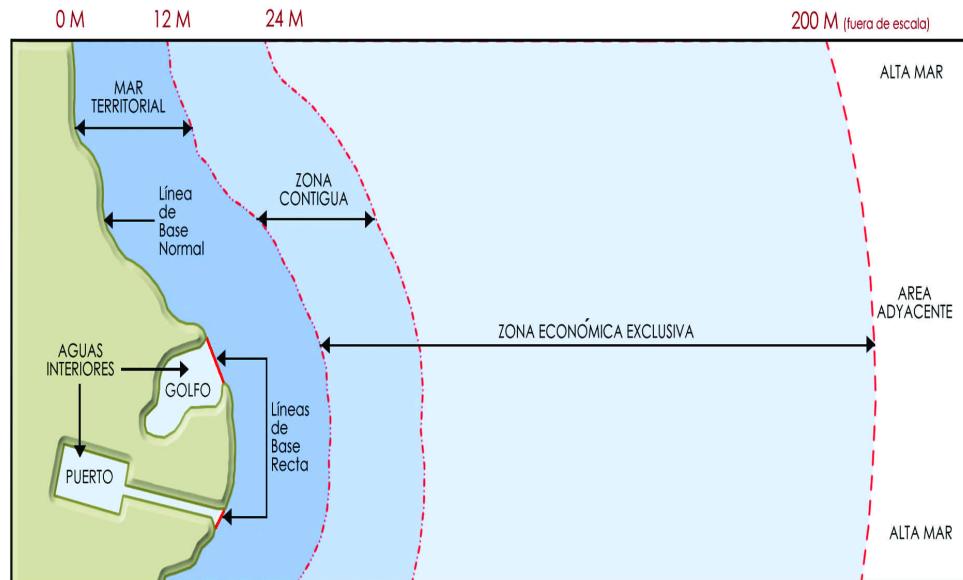
Fuente: Vinuesa, 2005

Para comprender la situación geográfica del mencionado recorte espacial, resulta esencial entenderlo como parte integrante de un área mayor que lo incluye, que es el **Espacio Marítimo Argentino**. En este sentido, es necesario atender cuáles son las partes que lo componen (ver Figura 5):

*La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar (CONVEMAR, 1982), define en la Parte V, artículo 55, a la **Zona Económica Exclusiva** como "...un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido en esta Parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención" (1982:51). Según el artículo 57, la anchura de la Zona Económica Exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial" (Ibidem:52). En este mismo documento, se define al **Mar Territorial** (Parte II, sección 1, Artículo 2) como la franja de mar adyacente al Estado ribereño y sobre la cual se extiende la soberanía de dicho Estado. En cuanto a la extensión de este Mar, la CONVEMAR establece que: "Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención" (Ibidem:31).*

FIGURA 5. Delimitación de los espacios marítimos.

La línea roja consolidada corresponde a la línea de base según lo establece la Ley 23.968 de Espacios Marítimos para el caso de Golfos. Fuente: Armada Argentina, 2005.



Como se observa en la Figura 5, el espacio marítimo argentino está conformado entonces, por dos grandes partes: por un lado, el Mar territorial, que se extiende hasta las 12 millas marinas, contadas desde la línea de costa. A este respecto, la ley 23. 968⁹ de espacios marítimos, en su Artículo Primero, establece como línea de base [para el caso de los golfos y por tanto, aplica para el Golfo San Jorge] la línea que une los cabos que forman su boca. En este sentido, se toma como línea de base, a la recta formada por los puntos extremos (Cabo Dos Bahías y el Cabo Tres Puntas). A partir de esta línea, entonces, se cuenta la extensión del Mar Territorial y desde dicha línea de base -formada por la recta- hacia el continente, las aguas que allí queden dentro, serán consideradas aguas interiores, (según lo dispone el Artículo Nº 2 de la mencionada ley) y por lo tanto, son de jurisdicción provincial.

Por el otro lado, recordar que en base a la última normativa de límites marítimos (Abril de 2016), la ZEEA (zona Económica Exclusiva Argentina), adyacente al Mar territorial, se extiende hasta las 350 millas marinas¹⁰. Esta zona conforma el área donde se desarrolla la pesca en Argentina y, en definitiva, la zona de exploración y explotación, pero también conservación y ordenación de los recursos vivos y no vivos del mar, del lecho y del subsuelo, y también respecto a otras actividades relacionadas con la exploración y explotación económica, tales como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos (Artículo Nº 5). Asimismo, este mismo artículo de

⁹ La Ley fija las líneas de base de la República Argentina. Sancionada el 14 de agosto de 1991 y promulgada el 5 de diciembre de 1991.

¹⁰ Para el recorte temporal que se corresponde con este trabajo, la ZEEA se extendía hasta las 200 millas marinas.

la Ley 23.968, dispone que “las normas nacionales sobre conservación de los recursos se aplicarán más allá de las DOSCIENTAS (200) [350] millas marinas, sobre las especies de carácter migratorio o sobre aquellas que intervienen en la cadena trófica de las especies de la zona económica exclusiva argentina”. Esto se aplica a la especie *Merluccius hubbsi* por tratarse de una especie con capacidades migratorias. Para estos casos, los Estados ribereños extienden sus facultades de conservación y ordenación pesquera, haciendo cumplir el deber, mediante la aplicación de sanciones en caso de que se haya cometido infracciones por sobrepesca, incluso si dicha infracción haya sido realizada en Alta Mar, más allá de la Zona Económica Exclusiva Argentina.

En lo que respecta al tema de la jurisdicción, si bien el decreto nº 18.502, publicado en el año 1970, establece para las provincias una jurisdicción de hasta 3 millas marinas, esta distancia se extiende a las 12 millas marinas en dos excepciones: para el caso de la propiedad de yacimientos de hidrocarburos (según lo establece el Régimen de Federalización de Hidrocarburos -Ley Nº 24.145-) y para la propiedad de recursos vivos del mar (según lo establece la Ley Nº 24.922 - Régimen Federal de Pesca-). Más allá de las 12 millas marinas, es el Estado Nacional el que posee la jurisdicción sobre el espacio marítimo.

A colación de esto, resulta interesante analizar brevemente algunas implicancias que se derivan de la Ley Nro. 23.968 –Ley sobre Espacios marítimos- citada anteriormente. En este sentido y a los fines de este trabajo, se trata de una ley que establece en sus artículos la organización del espacio marítimo en Argentina. Ahora bien, cabe preguntarnos, entre otras cuestiones, cómo se interpreta la soberanía estatal sobre dicho espacio. Desde el plano político, toda soberanía se ejerce sobre un territorio concreto y claramente definido en sus límites. Si bien el espacio marítimo argentino, a través de la ley 23.968 se halla delimitado claramente, desde el punto de vista de la soberanía estatal, lo marítimo no es considerado como un territorio. Entonces en este punto, es donde se halla una contradicción, ya que, por un lado, al espacio marítimo se lo entiende como un territorio, plausible de ser delimitado para luego ser apropiado y de esta forma, explotado; pero, por el otro, el espacio marítimo no se encuentra formalmente declarado como territorio a partir del cual ejercer una soberanía plena. Tal es así que la porción relativa al mar sobre la cual si se ejerce soberanía, es la plataforma continental. Entonces, aquí es el carácter geológico del suelo lo que le otorga la condición que permite hablar de soberanía. El mar como territorio no es admitido, hasta cierto punto. Si contamos la línea de base hasta las 12 millas marinas, como se halla establecida en la ley mencionada, nos encontramos con la parte del mar que fuera denominada como *Mar Territorial*. Esto hace suponer que, en esta sección, al mar se lo piensa y concibe como si fuera territorio, o sea, suelo pasible de encontrarse bajo la soberanía estatal. En este lugar, el Estado ejerce, en teoría, pleno ejercicio de sus

funciones. A partir de que nos vamos alejando del Mar territorial y nos “sumergimos” en la Zona Contigua (desde las 12 millas marinas a las 24 millas marinas), el Estado va perdiendo soberanía. Se habla entonces de una soberanía limitada. Y en la Zona Económica Exclusiva ya no se habla de soberanía, sino de exclusividad de explotación económica y, por tanto, hay libertad de navegación de buques de bandera extranjera, pero no disponen de libertad, en términos legales, de ejercer explotación económica ni de realizar actividades extractivas de ningún tipo. La soberanía estatal entonces, desde las 24 millas marinas hasta las 350 millas marinas, es ejercida solamente sobre el subsuelo marino (plataforma continental) y no sobre el *espacio de agua* propiamente dicho y por lo tanto, en función de la interpretación derivada de la Ley sobre Espacios Marítimos, los recursos vivos que por allí se desplacen no se hallan bajo la soberanía nacional argentina. [Extraído de la entrevista realizada al Licenciado Sergio Kaplan¹¹].

Desde este trabajo de investigación vamos a partir de considerar al espacio marítimo como un ámbito geográfico compuesto tanto por el subsuelo o lecho como por el agua que circula sobre ese subsuelo. Tal es así que, como puede observarse en el párrafo anterior, existe un punto de fricción entre lo que desde la ciencia geográfica y el plano político se concibe como territorio. Y de esta investigación se pretende visibilizar dicha fricción para poder comprender, en parte, lo complejo de la problemática aquí abordada.

Retomando los motivos que explicarían porqué se seleccionó este espacio –el Golfo San Jorge y las aguas adyacentes- como recorte territorial del presente trabajo de investigación, cabe mencionar que, siendo un área de crianza y de una elevada concentración de juveniles, presenta altos niveles de **sobreexplotación** (Louge *et al*, 2011). El peligro que esta sobreexplotación encierra es que los individuos juveniles, que por definición se encuentran en la última etapa de desarrollo antes de ser adultos, son, por lo tanto, mayormente inmaduros en términos reproductivos. Es decir, no son capaces de dejar descendencia (es lo que se denomina “sobreexplotación de reclutamiento”. Este tema será desarrollado más adelante). Tal es así que, dentro de los estándares de sostenibilidad pesquera que promueve el INIDEP, los juveniles no son considerados aptos para el intercambio comercial¹². Sin embargo, la práctica muestra que, a pesar de estas consideraciones, no sólo se los está pescando, sino que se los pesca en demasía.

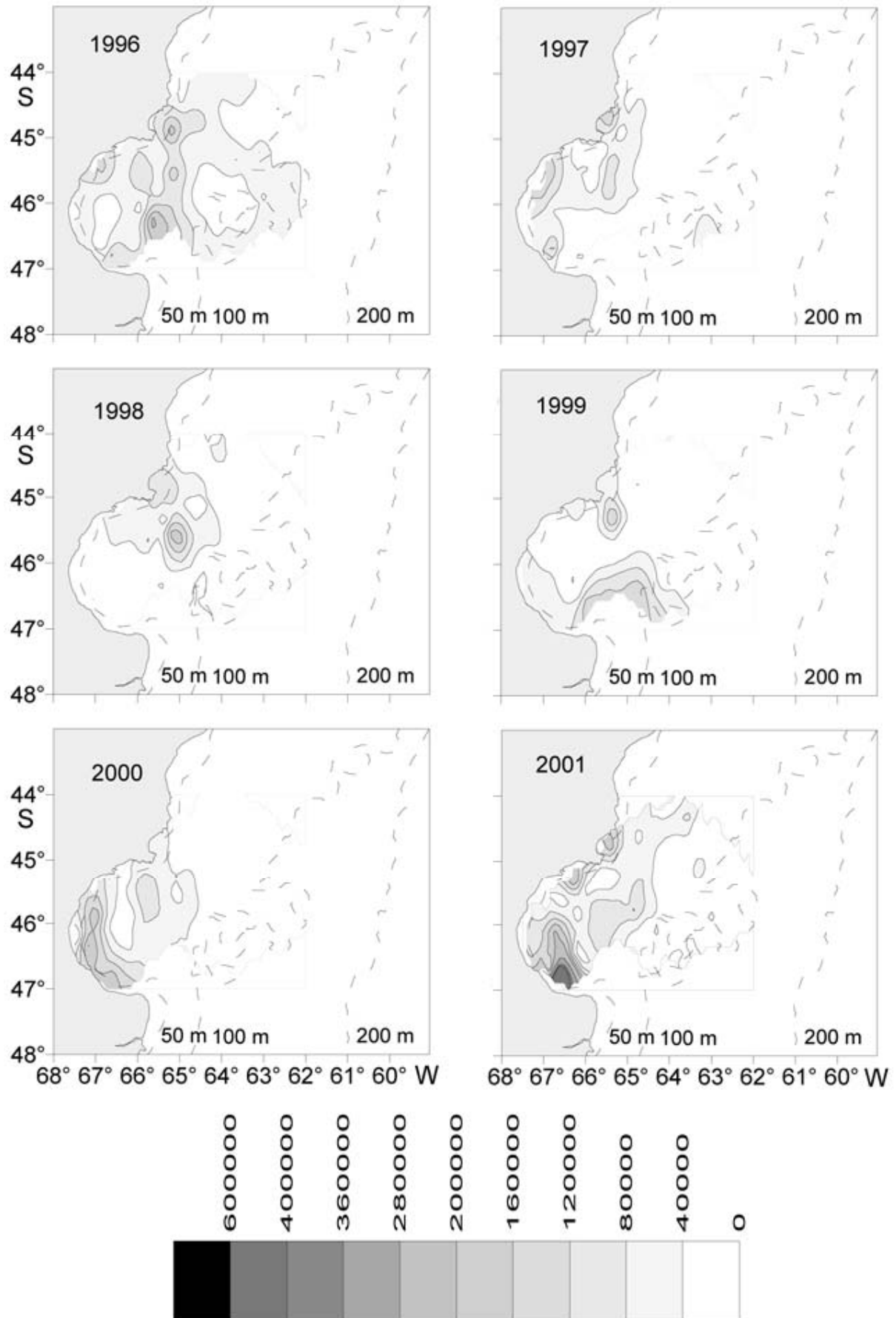
¹¹ Licenciado en Relaciones Internacionales. Se especializó en el tema de la Soberanía nacional, con énfasis en el tema de las Islas del Atlántico Sur y el Sector de la Antártida que reclama el Gobierno Nacional Argentino. Fue entrevistado para este trabajo, con el fin de poder aportar al tema de cómo se interpreta a la *Soberanía argentina* en relación al espacio marítimo en la legislación nacional.

¹² En la pesquería de merluza, por convención, los juveniles son los individuos menores de 35 cm de longitud, cuya edad es menor o igual a los 2,6 años aproximadamente.

Siguiendo en la línea de la justificación del recorte espacial, a continuación se muestra una serie de gráficos de **distribución de la densidad de juveniles de *Merluccius hubbsi*** para los años 1996 a 2001 (Figura 6), en el Golfo San Jorge. Para el cálculo de las densidades, se consideró a individuos juveniles (cuyas longitudes no superan los 35 cm) por cada área de barrida en cada lance de pesca (en mn^2)¹³.

¹³ Representa una unidad de superficie: Miriámetro. 1 Mn^2 equivale a 100 millones de m^2

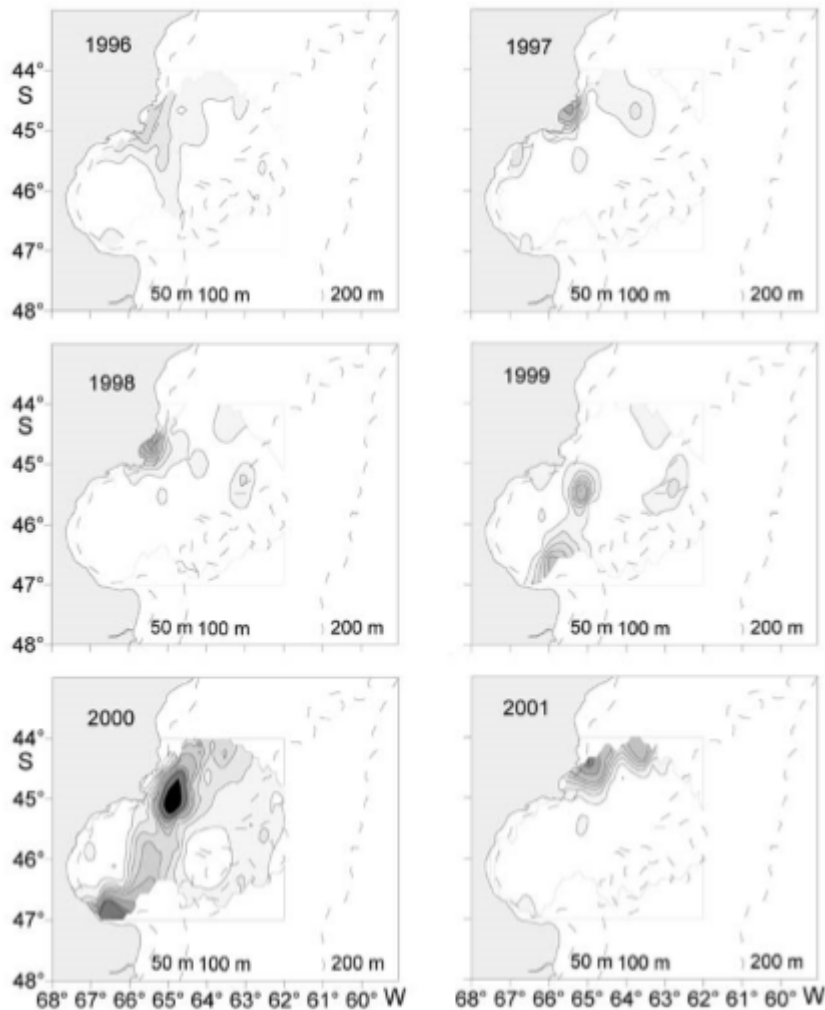
FIGURA 6. Densidad de juveniles de merluza argentina (*Merluccius hubbsi*) en los años 1996-2001 en el Golfo San Jorge y la plataforma adyacente (44°-47°S). Fuente: Louge *et al*, 2011.



La concentración de juveniles fue variando de un año al otro, pero siempre muestra que los mayores valores de densidad se ubican en el Golfo. Nótese para el año 2001, la mayor concentración se ubica en los 47°S.

Si bien en el golfo se concentran los juveniles, los adultos de merluza común se distribuyen en su mayor parte por fuera de dicho Golfo, pero también suelen encontrarse una gran proporción de ejemplares adultos (individuos que superan la talla de los 35 cm y se corresponden con edades mayores a los 2,6 años) en el sector norte del Golfo y sobre la plataforma (Figura 7).

Figura 7. Densidad de adultos de merluza argentina (*Merluccius hubbsi*), en los años 1996-2001 en el Golfo San Jorge y la plataforma adyacente (44° – 47° Sur). Fuente: Louge *et al*, 2011.



Por tanto, según se puede apreciar de ambos gráficos, las mayores densidades de juveniles, por un lado, se localizan en áreas de baja profundidad, como son las zonas costeras y hacia el centro y el sur del Golfo. Por el otro lado, para el caso de los adultos, su distribución no difiere enormemente a la de los juveniles en cuanto a la profundidad de las aguas, empero, sí se nota una diferencia en cuanto a la temperatura. Ya que la concentración de adultos es mayor cuando las temperaturas aumentan, como se observa en la figura 7, donde hay un núcleo de concentración en el área costera norte, entre los 44° y los 45° sur.

Por el contrario, los juveniles suelen concentrarse en zonas de menor temperatura. En este sentido, los estudios demuestran que la profundidad, la diferencia térmica entre la superficie y el fondo, fueron las variables que más han influido en la distribución de juveniles y adultos (Louge *et. al.*, 2011).

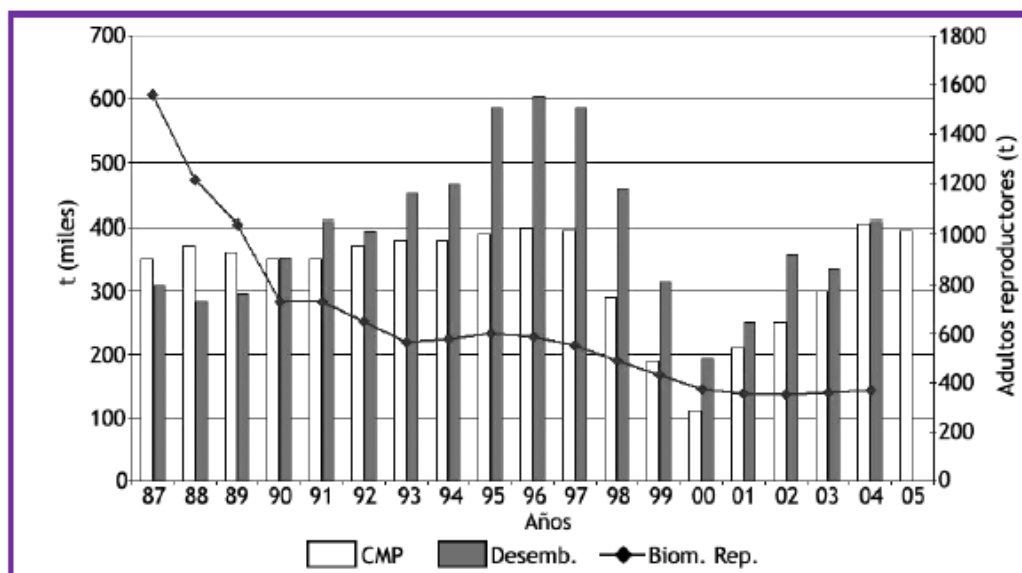
3.1.2. El período de estudio: 1990 – 2010

El recorte temporal de este trabajo se realizó teniendo en cuenta los dos grandes ejes de investigación que lo guían: la sobreexplotación de la *Merluccius hubbsi*, por un lado, y por el otro, la gestión pública del recurso pesquero en Argentina.

Entonces, teniendo en cuenta el primer aspecto, la sobreexplotación de la merluza común se hizo evidente a partir de la década de 1990 debido, en gran parte, al aumento de los esfuerzos pesqueros por la introducción, para ese entonces, de buques con gran capacidad de bodega. En efecto, en 1994, Argentina firma un acuerdo de pesca marítima con la Unión Europea (Castro Cangahuala, 1999), a través del cual compra alrededor de 70 barcos de gran capacidad de bodega, aumentando considerablemente los esfuerzos y la presión sobre los recursos pesqueros en general, y sobre la merluza común en particular (Se analizará en más detalle este tratado en el capítulo 5).

De todos modos, la biomasa¹⁴ de merluza común viene disminuyendo desde varias décadas antes de 1990, por ejemplo, ya en 1980 se observaba una declinación. A pesar de esto, es a partir de 1990 que se empieza a hablar de sobreexplotación ya que es a partir de esa década que los desembarques superan el número de Capturas Máximas Permisibles (CMP) establecido para cada año (ver Gráfico Nº 1).

¹⁴ “Peso total vivo que habitualmente se expresa como peso seco. En general se presenta como peso por unidad de área o volumen”(Malacalza, 2013:432).

GRAFICO 1. Capturas Máximas Permisibles (C.M.P.) y Desembarques de Merluza hubbsi, período 1987 – 2005.

Fuente: Cañete (2005) en Mazzini (2012).

Se puede apreciar cómo aumentan considerablemente los desembarques respecto de las CMP pautadas para cada año, comenzando a incrementarse a partir del año 1990, siendo 1995, 1996 y 1997 los años que evidencian las mayores diferencias llegando casi a las 600000 toneladas desembarcadas de merluza común.

La sobreexplotación de la merluza no puede explicarse si no se tiene en cuenta el contexto histórico y político de la Argentina para esos años. Tal es así que para la década de 1990 se cristaliza en el país el modelo neoliberal (iniciado hacia fines de la década de 1970), que servirá de marco en el cual la actividad pesquera disminuye su participación en el mercado interno, para pasar a aumentar su participación en el mercado internacional.

Un dato que surge de la investigación, específicamente de una entrevista realizada a un ex funcionario de la Subsecretaría de Pesca de la Nación [entrevista realizada al Ing. Gerardo Nieto¹⁵], es el de pensar que la actividad pesquera adquiere gran importancia luego del conflicto por Malvinas (1982), como una forma de expresar una suerte de soberanía marítima, a través de la efectiva ocupación del territorio por la pesca.

En dicho contexto político, que se gesta desde 1970 hacia mediados de 1980, se genera un proceso jurídico-administrativo cuyo objetivo consistió en promocionar la actividad pesquera. Tal es así que en 1983 se promulga la Ley Nacional de Reembolsos a las Exportaciones (Ley nº 23.108) que

¹⁵ Fue Subsecretario de Pesca de la Nación por cinco (5) años, desde el 2003 al 2008.

será beneficiosa para la costa atlántica, en general, pero más específicamente, para la costa patagónica. Es por este motivo, que el año 1990 va a constituirse en el punto de partida de este trabajo de investigación, ya que para este entonces, se había allanado el terreno para hacer de la actividad pesquera en Argentina una actividad económica cuyo principal destino de consumo era el mercado externo, principalmente el europeo.

Como resultado, empiezan a aumentar las exigencias sobre esta especie (aumenta el esfuerzo pesquero debido al incremento en la cantidad de buques de gran porte que operan en el caladero¹⁶, aumenta la demanda, entre otras), provocando un aumento considerable de las capturas de la merluza, disminuyendo progresivamente la biomasa de dicha especie.

Con la sobreexplotación cada vez más evidente y a las claras, se ordena en un mismo cuerpo legal y jurídico todo lo concerniente a la actividad pesquera. En este sentido, para la década de 1990, la actividad se venía sosteniendo a través de “decretos nacionales y permisos concedidos por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA), y sus resoluciones reglamentarias para el otorgamiento de los mismos” (Cepparo *et al*, 2007: 42). Aunque algunos autores se refieran a la existencia de un vacío legal en relación a la actividad pesquera, lo cierto es que de alguna forma esta era “reglamentada”. Por tanto, afirmar que había un “vacío legal” sería poco acertado. En palabras de Cepparo op. cit: “Con respecto al tema pesquero, existía un vacío legal [en Argentina]. Todavía no se había promulgado la Ley Federal de Pesca” (p. 40). Esta ley (Ley Nº 24.922) se sanciona en 1997, entrando en vigencia en el año 1998. Antes de este año, no existía en el país un cuerpo integral de normativa pesquera. Esta ley, se convierte, entonces, en el principio ordenador de todo lo relativo en materia pesquera.

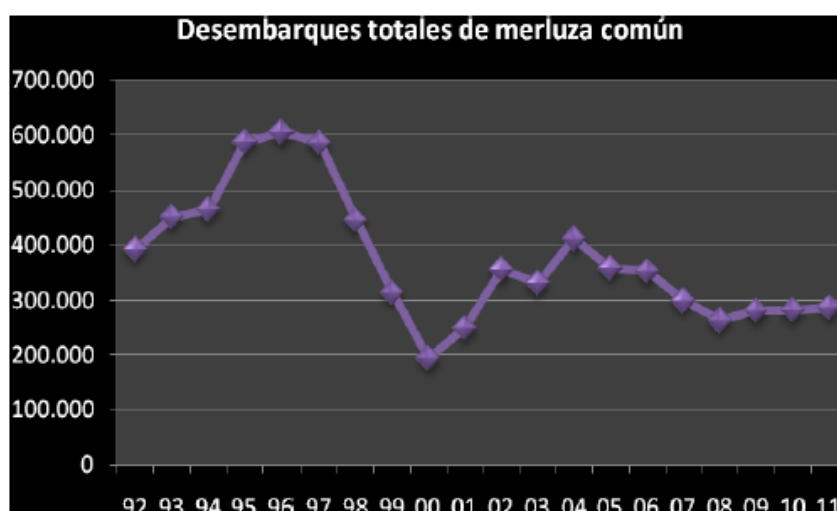
De todos modos, cabe hacer una aclaración: antes de las décadas 1980 y 1990, la actividad pesquera no era considerada una actividad central dentro de la economía nacional y por tanto, la explotación de la merluza común que se llevaba a cabo no era considerable. Lo que se quiere decir es que, la mayor explotación y degradación del recurso merluza común ha sido posterior a la existencia de la normativa y legislación en materia pesquera (Ruy de Villalobos, 2002). Este tema será tratado en mayor detalle en los capítulos siguientes, cuando se analice la gestión pública aplicada al manejo de la merluza común.

Un año después, en diciembre 1999, se declara la emergencia pesquera de la Merluza Común (Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 189), según la cual se establece que los buques congeladores operen al sur de los 48º de Latitud Sur. En otras palabras, la pesca al norte de los 48º S estaba

¹⁶ **Caladero:** Lugar donde se desarrolla la explotación de una pesquería. Se llama pesquería a toda actividad y elemento que conforma la explotación de un recurso pesquero (Tringali, 2012:26).

prohibida para los buques arrastreros-congeladores y factorías. Aunque esta prohibición significó en la práctica una mejoría, ya que esta medida permitió una ligera y pronta recuperación del recurso, sólo se mantuvo hasta el año 2000. A partir de este año, la pesca al norte de los 48° S volvía a estar permitida. Esto trajo como consecuencia que la especie *Merluccius hubbsi* declinara nuevamente en los años subsiguientes (Ver Gráfico N° 2).

GRAFICO 2. Desembarques Totales (en toneladas) de merluza común; período: 1992 – 2011¹⁷.



Fuente: Mazzini, 2012.

Como se puede observar en el gráfico, la curva de los desembarques totales va dibujando valles y crestas que indican, respectivamente, una baja y un aumento en la cantidad de existencias del recurso en estudio. Para los últimos años (2007, 2008, 2009, 2010, 2011), parecería que hay una constante en la biomasa desembarcada, que se halla por debajo de las 300.000 t; en el año 1999 los desembarques fueron los mínimos de todo el período considerado. A partir de este año se aprecia un aumento de los desembarques, ya para el año 2000, lo que podría explicarse por el Decreto de Necesidad y Urgencia, firmado en la presidencia de De La Rúa, que declaraba la emergencia pesquera y prohibía la pesca de la especie *Merluccius hubbsi*. Dicha emergencia rigió aproximadamente un año (como se podrá ver más adelante en este trabajo en mayor detalle). Por lo pronto, podemos afirmar que la tendencia de peligro de colapso biológico, lejos de haberse retraído, se mantiene.

¹⁷ Desembarques totales (en todos los puertos de Argentina, sin discriminar adultos de juveniles).

El punto de llegada de este trabajo no está clausurado. Esto es porque con esta investigación se pretende seguir avanzando y que sea, asimismo, el punto de inicio para tantas otras que contribuyan a la comprensión de la problemática de la sobreexplotación de los recursos pesqueros en Argentina en relación con la gestión pública del recurso pesquero y, más profundamente, con la concepción que subyace en la misma acerca de los recursos y del espacio marítimo. Y porque la sobreexplotación de la merluza común en la Unidad Sur de Manejo persiste al momento de la escritura de este trabajo de tesis.

Sin embargo, se establece el corte en el año 2010, como un momento-tope en el cual marcar la vigencia de la problemática aquí analizada y el momento que se corresponde con la primera década del año 2000, en la cual se aprecia un cambio de paradigma político a nivel general, respecto de la década 1990 – 1999.

4. Descripción del recurso y el espacio marítimo en estudio

El trabajo de esta investigación se basa en el recurso pesquero merluza argentina o merluza común, denominada científicamente *Merluccius hubbsi*. El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo pesquero (INIDEP) ha estudiado este recurso por más de 30 años. Un referente de este instituto es Leonardo Tringali, biólogo marino, quien se ha especializado en el tema de la merluza, trabajando en el “Programa Merluza”, en donde se analiza y se estudia la composición de la flota que pesca merluza y su fauna acompañante en el Mar Argentino.

En la publicación *Biología y pesca de la merluza del Mar Argentino*, Tringali (2012:9) afirma que la merluza común se ha constituido en el recurso pesquero más importante del país,

siendo la principal especie consumida en fresco y la materia prima fundamental para la elaboración de otros productos del mar. Su explotación a su vez, sentó las bases para el aprovechamiento de otros recursos ícticos, fomentando el desarrollo de la industria pesquera nacional.

4.1. Características biológicas de la especie *Merluccius hubbsi*

Siguiendo al mismo autor, podemos establecer la ubicación de la especie *Merluccius hubbsi* en el reino animal de la siguiente manera:

Tipo: cordados
Subtipo: vertebrados
Clase: Gnatosnomados
Subclase: Actinopterigios
Division: teleósteos
Orden: gadiformes
Familia: Merlucciidae
Género: *Merluccius*
Especie: *Merluccius Hubbsi*
Nombre común en inglés: *Argentinian Hake*



El género *Merluccius* se localiza en el Océano Pacífico y en el Atlántico, pero a la especie *Merluccius Hubbsi*, se la encuentra sólo en el Océano Atlántico, en su parte meridional, más específicamente desde los 23° S (Cabo Frio, Brasil) hasta los 54° S.

Se trata de una especie

demersal pelágica¹⁸ característica de aguas templado-frías, relacionadas con aguas subantárticas. Su tolerancia térmica está entre los 3° y 15°C, pero los individuos al moverse verticalmente pueden encontrar temperaturas de 16° C a 18° C (...) Los ejemplares adultos realizan migraciones tróficas y reproductivas, entre la costa y el talud continental. Sin embargo, desde el punto de vista pesquero, las mayores concentraciones se encuentran a una profundidad que oscila entre los 80 m y los 400 m (Tringali, 2012:9).

En cuanto al tamaño y longevidad de los individuos, hay diferencias según el sexo: las hembras alcanzan una talla máxima de 92 cm a los 18 años y los machos, 64 cm a los 13 años. Para los fines biológico-pesqueros, y para conocer el estado en que se encuentra una población de seres vivos determinada, resulta esencial conocer, por un lado, la **abundancia** en términos de número de individuos presentes que permiten informar acerca del tamaño poblacional en un momento dado y, por el otro, la **estructura de edades** de la población, ya que cuando hay una intensa explotación, la misma se verá afectada (Tringali, 2012:12). Los datos de los desembarcos de las últimas décadas, muestran una gran cantidad de individuos en edad juvenil, siendo la mayoría en los desembarques, y mostrando cada vez menos individuos en edad adulta.

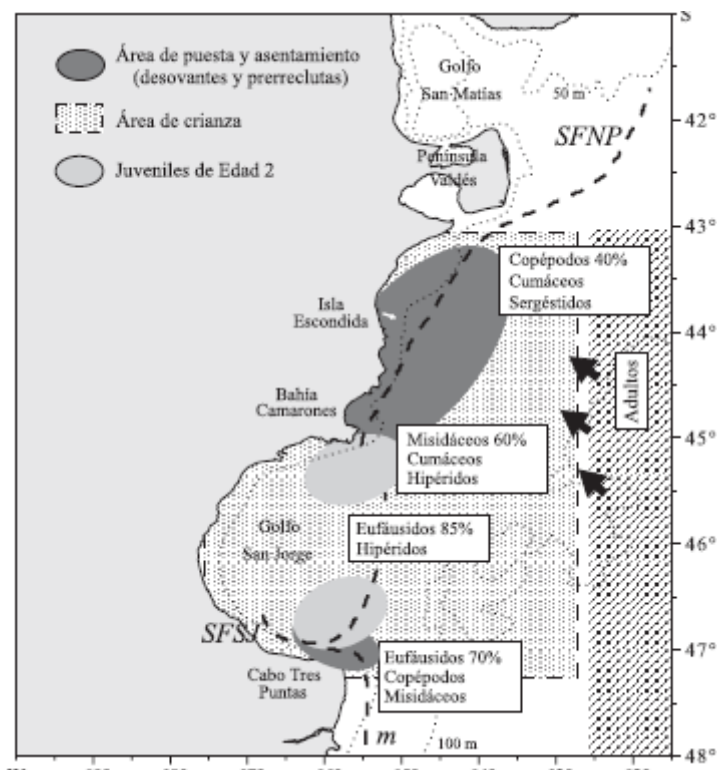
Respecto de los patrones reproductivos, esta especie realiza varios desoves durante la temporada reproductiva, concentrándose principalmente en el otoño-invierno (mayo –julio) en la zona norte, es decir, al norte de los 41° S y la otra puesta la realiza en la época estival (octubre – marzo) en

¹⁸ Organismos **demersales** son aquellos que viven en la porción de agua cercana al fondo, pero no íntimamente relacionado con él. Los **pelágicos** son aquellos que viven en la columna de agua sin relación con el fondo marino (Tringali, 2012:28).

la zona costera norpatagónica (al sur del paralelo 41° S). En la zona norte de desove, hay un área de cría que se ubica entre los 34° S y los 37° 30' S y los 50 m y 150 m de profundidad. Por el contrario, en la zona sur y gracias a una deriva de aguas cálidas, las larvas provenientes de la zona de Isla Escondida se distribuyen más hacia el sur (43°S). El sur del Golfo San Jorge también es una zona de cría, tal como se observa en la siguiente figura:

FIGURA 8. Área de desove y cría del efectivo patagónico de *Merluccius hubbsi*.

Fuente: Sabatini, Marina E. 2004.



El grupo Prerreclutas incluye larvas avanzadas y juveniles de hasta 120 mm. El área de asentamiento, indicada por la presencia de larvas avanzadas coincide con el área de puesta, mientras que los juveniles de edad 1 y 2 se desplazarían hacia el sur. Las flechas indican migraciones reproductivas de adultos en dirección a Isla Escondida.

Las siglas SFNP y SFSJ significan Sistema Frontal Nordpatagónico y Sistema Frontal del Golfo San Jorge, respectivamente.

Se trata de una especie que posee una muy elevada fecundidad, a diferencia de otras especies de merluza. La fecundidad de la merluza hubbsi oscila entre los 267.000 y 432.000 óvulos por puesta – para el caso de las hembras del efectivo sur con tallas de 38 cm a 58 cm -, las cuales se realizan cada 22 días. Por tanto, esta especie efectúa alrededor de 14 puestas por año, entre diciembre y marzo (Tringali, 2012:14).

Una vez finalizada la etapa de cría, los *juveniles* (última etapa en el desarrollo del individuo antes de ser adulto -que en la pesquería de merluza, por convención, abarca a individuos menores de 35 cm y 2,6 años aproximadamente) se van desplazando en forma progresiva hacia aguas más profundas, integrándose a los grupos de edades adultas. Los denominados *juveniles* tienen un aspecto que se asemeja mucho al de los individuos adultos, pero sólo un porcentaje de estos (alrededor de un 7,4 % de los individuos) alcanzan la talla de la primera maduración sexual y en el caso de los individuos de edad 3, el porcentaje que llega a la madurez sexual es del 84 %. A partir de la edad 4, todos (100%) los individuos se hallan maduros para la reproducción.

En este sentido, también resulta útil conocer la estrategia reproductiva de esta especie, ya que cualquier modificación en la misma, dará indicio de que está siendo sobreexplotada o que hay algún exceso en su explotación. Por lo tanto, conocer el **largo** y la **edad de la primera madurez** resulta en un dato útil a los efectos biológico-pesqueros. El tamaño de la merluza que coincide con la edad de la primera madurez (2,6 años) es, para los machos, de 33,8 cm y de 35,4 cm, para las hembras.

Teniendo en cuenta el régimen de alimentación, la merluza común es una especie carnívora, cuya dieta principal se basa en otras especies que, al igual que ella, constituyen importantes pesquerías, tales como la anchoíta, el calamar y el calamarete.

La merluza común es además, un predador por excelencia, ya que para conseguir su alimento cuenta con adaptaciones altamente especializadas y de gran versatilidad funcional que le permiten cazar desde presas pequeñas hasta las de gran tamaño. En los meses muy fríos, en los cuales escasean las especies que le sirven de alimento, se produce canibalismo, dirigido a las tallas más pequeñas (merluzas menores a 20 cm) (Tringali, 2012:16).

Asimismo, la alimentación varía según la latitud: en el norte, la merluza se alimenta de la anchoíta, mientras que en el sur consume calamares, nototénias y crustáceos pelágicos. Al ser una especie demersal pelágica, sus hábitos alimenticios se efectúan a lo largo de toda la columna de agua,

(...) realizando ascensos y descensos a lo largo del día, basados en los movimientos que realizan sus propias presas y por efectos de la alternancia entre luz y oscuridad. Estos movimientos verticales diarios le dan una ventaja adicional, ya que le permiten a la merluza evadir predadores que no tienen desplazamiento en toda la columna de agua. El mayor consumo de la merluza ocurre durante la noche, cuando sus presas (que también se están alimentando) permanecen en las capas superiores del mar (Ibíd., 16).

Siguiendo a Tringali (2012) La especie merluza común o *Merluccius hubbsi* presenta tres poblaciones diferentes que se hallan distribuidas en la Zona Económica Exclusiva de Argentina. Dichas

poblaciones se diferencian, por un lado, por una serie de criterios biológico-morfológicos, propios de la especie, tales como: los caracteres merísticos y morfométricos¹⁹, el parasitismo (los parásitos están asociados a un tipo determinado de población) y las épocas de desove. Por otro lado, hay toda una serie de atributos externos a la especie, pero que la condicionan, tales como: características oceanográficas, área de distribución; todo lo cual confluye en la existencia de distintas poblaciones de *Merluccius hubbsi*. Como resultado de esto, se obtuvieron tres poblaciones: dos de jurisdicción nacional, una al norte de los 41º de latitud Sur y la otra al sur de ese mismo paralelo; y una tercera, de jurisdicción provincial, ubicada en las aguas del Golfo San Matías. Las investigaciones realizadas por el INIDEP excluyen a este último grupo poblacional por tratarse de ámbito de estudio correspondiente al Instituto de Biología Marina y Pesquera “Almirante Storni” de la provincia de Río Negro (Bezzi & Tringali, 2000:2).

La ubicada al norte de los 41º S es compartida por Argentina y Uruguay. De acuerdo con el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, ambos países comparten, dentro de la Zona Común de Pesca (ZCP), la explotación del recurso. En cambio, la unidad al sur de los 41º S es explotada exclusivamente por Argentina.

4.2. Características ambientales del hábitat de la especie *Merluccius hubbsi*.

Como se mencionó anteriormente, existen tres poblaciones diferentes de merluza común en el Océano Atlántico Sur. El INIDEP define, entonces, una división geográfica de las **unidades de manejo** del recurso merluza, que se corresponden con cada una de las poblaciones previamente mencionadas, con el fin de administrar eficazmente el recurso, desde el punto de vista pesquero.

El presente trabajo de investigación toma como área de estudio a la **Unidad Sur de manejo**, es decir, a la población ubicada al sur de los 41º S, para analizar los niveles de sobreexplotación evidenciados en las últimas décadas.

En cuanto a las características ambientales del espacio marítimo, resulta menester, primero, destacar al *Mar territorial* y a la ZEEA (explicados en el apartado metodológico de este trabajo), que es donde se desarrolla la pesca en Argentina y constituye, en definitiva, la zona de explotación de recursos pesqueros del país.

¹⁹ **Caracteres merísticos:** son aquellos que se pueden contar, independientemente de la talla y edad del individuo. Por ejemplo el número de vértebras, radios de las aletas, etc. Los **caracteres morfométricos** son aquellos a los que es posible efectuarles estudios anatómicos comparados de distintas partes del cuerpo, como el diámetro del ojo, la longitud de la cabeza, etc. (Tringali, 2012:26).

Dicha zona de explotación se caracteriza, entre otras cosas, por la presencia de dos corrientes marinas, una cálida proveniente de Brasil y otra fría, proveniente de Malvinas. Ésta se compone de aguas ricas en nutrientes y fluye hacia el norte, elevando la productividad biológica (Mazzini, 2012). El área de estudio que se toma para este trabajo posee la presencia de la corrientes de Malvinas, generando una disminución de la temperatura del agua, pero también aportando a la zona niveles de salinidad bajos y, como se mencionó, importante cantidad de nutrientes.

Otra característica del área de explotación de la merluza común, es que la flota pesquera que tiene como objetivo a esta especie, captura otras especies que son su **fauna acompañante**. Y, justamente, como estas especies no constituyen la especie buscada o de interés de dicha flota, termina siendo descartada y devuelta al mar, con la consecuente muerte del pez. Hay muchas especies que se ubican dentro de la fauna acompañante de la merluza común, pero algunas de las más importantes son el calamar, el mero, diversas especies de raya, el savorín, la merluza de cola, la nototenia y el abadejo. Esta captura incidental, entendida como la captura de otras especies que no son la especie objetivo, se produce porque el arte de pesca utilizado no es **selectivo** o posee una selectividad parcial (ver más adelante en el **capítulo 5** en el apartado sobre “Artes de pesca”). De esta manera, es posible asumir que así como existe una marcada sobreexplotación de la merluza común, su fauna acompañante también puede estar siendo sobreexplotada.

De igual manera, la merluza común también conforma una especie que se incluye en la lista de la fauna acompañante de otras especies que son de interés de otras pesquerías. La merluza común es fauna acompañante del langostino, por tanto, es descartada y devuelta al mar (en la mayoría de los casos, muerta), parcial o totalmente cuando es encontrada en las redes de los buques que pescan langostinos (Ibídem). Esta causa de muerte por descarte o captura incidental, es lo que se denomina también como *by-catch*.

La captura incidental, entre otras cuestiones, da cuenta entonces de las relaciones ecológicas que existen en los ambientes marinos y de la complejidad que estos encierran para su estudio y conocimiento y sobre todo para elaborar planes de gestión que sean integrales y logren captar, en su mayor medida, la naturaleza intrínseca de este tipo de ambientes.

5. Formas de explotación y estado de situación del recurso

5.1. Introducción a algunos términos y conceptos en materia pesquera

Antes de adentrarnos en el estado en que se encuentra propiamente el recurso que aquí se está estudiando, es importante aclarar una serie de conceptos básicos que se hallan vinculados a la actividad pesquera y a los efectos que esta actividad genera sobre las pesquerías. En este sentido, se va a tomar el vocabulario específico que propone la FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) en su documento *Introducción a la dinámica de poblaciones de peces* (1993).

Básicamente, la pesca se trata de una actividad que se compone de tres aspectos fundamentales:

1. la muerte que produce en una parte de la población, identificada como **mortalidad por pesca (F)**,
2. el beneficio que produce al permitir reservar una parte de la población, beneficio que se traduce en la obtención de cierto **monto de captura (C)**; y
3. el gasto de tiempo, de medios y de energía que implica aplicar cierta mortalidad por pesca a la población y poder así obtener cierta cantidad de captura. A esto se le va a llamar **esfuerzo de pesca (f)**. El esfuerzo de pesca suele ser identificado con el empleo de cierto tipo y cierta cantidad de medios (redes, barcos, cordeles, anzuelos, trampas, etc.) aplicados en cierto espacio o lugar, con cierta intensidad y durante un período de tiempo determinado.

El esfuerzo de pesca puede expresarse de diferentes maneras, tales como: cantidad de días de operación de un barco pesquero de ciertas características, o del número de tiradas del anzuelo de un pescador, o del número de arrastres de una hora de duración realizados con una red que filtra 8000 m³ de agua por minuto, entre otras. Estos temas serán tratados en mayor detalle más adelante en este mismo capítulo.

De esta explicación se deduce que las **Capturas** o el **monto de captura (C)** se traducen en ingresos de la actividad pesquera y el **esfuerzo de pesca (f)**, en los costos.

Asimismo, cada unidad de esfuerzo pesquero realiza una captura de población de peces (recurso pesquero) por unidad de tiempo. A esto se lo va a llamar **coeficiente de capturabilidad (q)**. En este sentido, puede suceder que se obtenga un volumen elevado de capturas, pero obtenido a un elevado costo (esfuerzo de pesca) ya que se emplea demasiado tiempo y un gran gasto de energía,

dando una pista de que la pesquería en cuestión está atravesando una crisis en su dinámica poblacional:

(...) en la mayoría de las pesquerías se ha podido apreciar que el esfuerzo de pesca (f) tiende a seguir aumentando hasta llegar a niveles de sobreexplotación de la población. Al principio todo aumento del esfuerzo de pesca va seguido de un aumento de los montos totales de captura. Pero al acercarse a los niveles de sobreexplotación ya las capturas no aumentan, y más bien, para mantener los mismos montos totales de captura, se tiende a seguir aumentando el esfuerzo de pesca hasta que la población disminuye tanto que la captura total también comienza a disminuir (a pesar de los posibles incrementos en el esfuerzo de pesca). En este caso es imposible que la población y los montos de captura se vuelvan a estabilizar a menos que previamente se produzca una drástica disminución del esfuerzo de pesca que brinde a la población la oportunidad de recuperarse (FAO, 1993).

A partir de la bibliografía revisada, se pudo advertir que la mayor producción de trabajos sobre este recurso se ha desarrollado en las últimas tres décadas, particularmente desde los años ochenta, que es cuando se empieza a evidenciar un cierto deterioro del recurso pesquero merluza común en cuanto a que se detecta una disminución en su cantidad total, principalmente -pero, además, hay una disminución de los individuos aptos para su explotación y comercialización-, respecto a décadas anteriores. A continuación se expondrá acerca de las **formas de explotación** que se utilizan para capturar al recurso en estudio, esto es: la flota pesquera específica que participa en dichas capturas y el arte de pesca utilizado.

5.2. Formas de explotación

5.2.1 Flota pesquera

Partiendo de las diferentes perspectivas acerca de la explotación de los recursos, consideradas en el marco conceptual de este trabajo, llegamos a este punto en donde se describe de qué manera se lleva a cabo la pesca de merluza común en Argentina. Para esto, es menester mencionar cuál o cuáles son las embarcaciones implicadas en la pesca de la especie, teniendo en cuenta: tamaño, capacidad de almacenamiento o de bodega, tecnologías a bordo (si poseen o no procesadoras, cámaras frigoríficas, etc.), artes de pesca; entre otros. Esto permitirá dar cuenta de los ritmos de aprovechamiento de los recursos, esto es, con qué intensidad, frecuencia y velocidad se realiza la extracción de la merluza común.

Existen tres tipos de flotas que, en mayor o en menor medida, se hallan implicadas en la captura de merluza común. Empezando por las que menor participación tienen, se encuentra la **flota de media altura**, que consiste en un tipo de flota costera, compuesta por embarcaciones construidas ya sea en madera o en acero, con una eslora que va de los *14 a 26 metros* y con una capacidad de

bodega de 35 m³, lo cual equivale a 800 a 1200 cajones, donde pueden conservar el recurso en hielo ya que se trata de cubiertas cerradas. El arte de pesca con que cuentan para pescar es la **red de arrastre de fondo** que, justamente, les permite capturar merluza común. El tiempo que este tipo de embarcaciones permanece alejado del puerto-base es de aproximadamente 4 días (es lo que se llama *autonomía* del buque). Por tanto, al tener una baja autonomía y una pequeña capacidad de almacenamiento, no logra obtener enormes cantidades de merluza común. Es por esto que su participación en la captura de esta especie es muy baja para el periodo de estudio. Este tipo de flotas tuvo la hegemonía de la pesca nacional a comienzos del siglo XX hasta la década de 1960, concentrándose en el puerto de Mar del Plata. La flota costera en ese momento abastecía al mercado de productos pesqueros frescos a Buenos Aires, a las primeras plantas conserveras y a los saladeros. Con el tiempo, este tipo de embarcaciones disminuye su participación relativa en la pesquería argentina debido a que algunas embarcaciones de altura realizaban también pesca costera (Bertolotti, 2001:13).

Por el contrario, en las últimas décadas, la que mayor participación tiene en la captura de merluza común es la denominada **flota de altura**, que opera en áreas alejadas de la costa, hasta el límite externo de la ZEEA. Este tipo de flota es considerada por Bertolotti (2001:11) como **flota pesquera industrial**. Se trata de embarcaciones que

(...) explotan poca diversidad de especies o realizan pesca selectiva, operan con sistemas mecánicos de maniobra y de infraestructura para la conservación y el procesamiento del pescado a bordo. Las capturas tienen un destino industrial, ya sea que se procesen a bordo o en tierra (...).

Asimismo dentro de las embarcaciones de altura, se **encuentran**:

- ✧ **Buques Fresqueros**
- ✧ **Buques procesadores - congeladores o factorías**

Los buques fresqueros fueron las primeras embarcaciones de altura que explotaron el recurso, operando desde Mar del Plata (Ibídem). Los buques congeladores o factorías fueron incorporados más tarde, en el año 1976. En este año ingresan al caladero, pero por normativa pesquera "...se encuentra obligada a operar al sur de los 41º sur" (Mazzini, 2012:18). Este tipo de flota opera en mayor medida en los puertos patagónicos, donde también estas embarcaciones se hallan radicadas. Esto es así ya que el caladero de merluza en la zona bonaerense se encuentra agotado.

Las embarcaciones de altura utilizan el mismo arte de pesca que las embarcaciones de media altura, es decir, la red de arrastre de fondo.

Las diferencias entre los buques fresqueros y los congeladores, se basan en cuestiones técnicas, tales como: el tonelaje, la eslora y el acondicionamiento de la captura, capacidad de bodega, autonomía (Tabla N° 1).

TABLA N° 1. Comparación entre busques de altura: Congeladores y fresqueros.

	Potencia del motor	Eslora	Almacenamiento o capacidad de bodega	Autonomía
CONGELADORES	4400 HP	60 - 120 m	1414 m ³	Más de 20 días
FRESQUEROS	1800 HP	40 – 50 m	140 m ³	Hasta 14 días

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados en Tringali (2012).

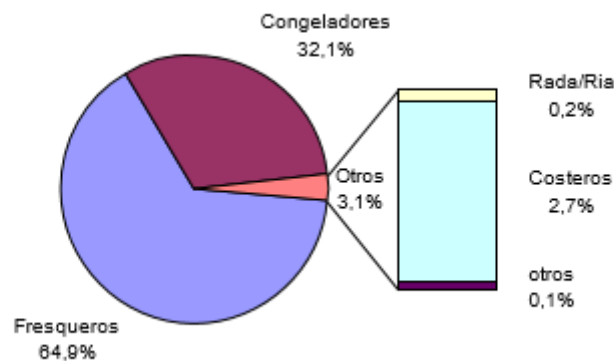
A todos estos elementos técnicos que tienen que ver con su construcción y que por tanto, les da más capacidad de extraer recursos pesqueros por más tiempo y con mayor espacio de bodega -lo que les permite pescar mayor cantidad de existencias pesqueras-, se agrega que los buques congeladores o factorías se caracterizan, y por eso el nombre “factoría”, de procesar la captura a bordo. En cambio, los buques fresqueros conservan entera la captura, manteniéndola en cajones con hielo y almacenada en bodegas, a su vez, refrigeradas, para ser procesadas en tierra.

Cada buque congelador, entonces, constituye una fábrica en sí misma: se procesa a bordo la totalidad de la captura. Esto es clave al momento de la descarga en puerto porque se desembarca un producto terminado, listo para consumo intermedio o final. Y no sólo es clave porque este tipo de embarcaciones genera un producto de mayor valor agregado que el resto de las embarcaciones, sino que eso justamente dificulta, por un lado, poder determinar la cantidad real (en unidades) de merluza común capturada y, finalmente, desembarcada y, por el otro, el tamaño de los individuos pescados.

Existe otro tipo de flota costera, la **flota de rada o ría (que opera en el área costera)** que, por su construcción (en madera y diseñadas sin cubierta cerrada, con 72 HP), tamaño (entre 8 y 15 metros de eslora), arte de pesca utilizado, autonomía (1 día), capacidad de bodega (15 m³, lo que equivale de 120 a 300 cajones de pescado fresco), no pueden pescar merluza, ya que como se mencionó previamente, las mayores concentraciones de merluza se encuentra superando los 80 metros de profundidad, aproximadamente; y al no contar con red de arrastre específicamente diseñada para capturar merluza (hubbsi) en el fondo marino, hace que esta especie sea inaccesible para este tipo de

embarcaciones. Sólo consiguen capturar especies pelágicas, como la anchoíta y la caballa (Tringali, 2012:20). Es por esto que se dice que realizan un tipo de pesca semi-artesanal. Los estudios demuestran que la pesca artesanal y semi-artesanal no afecta en el caso particular de la pesca y sobrepesca de la merluza hubbsi, tal como se observa en el siguiente gráfico 3:

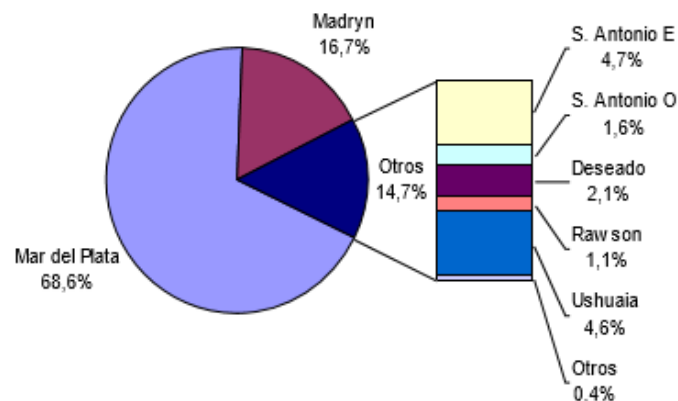
GRAFICO 3. Capturas declaradas de merluza por tipo de flota en 2010 en el Mar Argentino.



Fuente: Defensor del Pueblo de la Nación (2011) en base a datos de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

Para el caso particular de la zona en estudio del presente trabajo de investigación (que se extiende al sur del paralelo de los 41 de latitud sur) la pesca se la realiza todo el año, operando tanto buques fresqueros como congeladores, cuya base portuaria la constituye la costa patagónica. Esto se puede observar gráficamente en el siguiente gráfico:

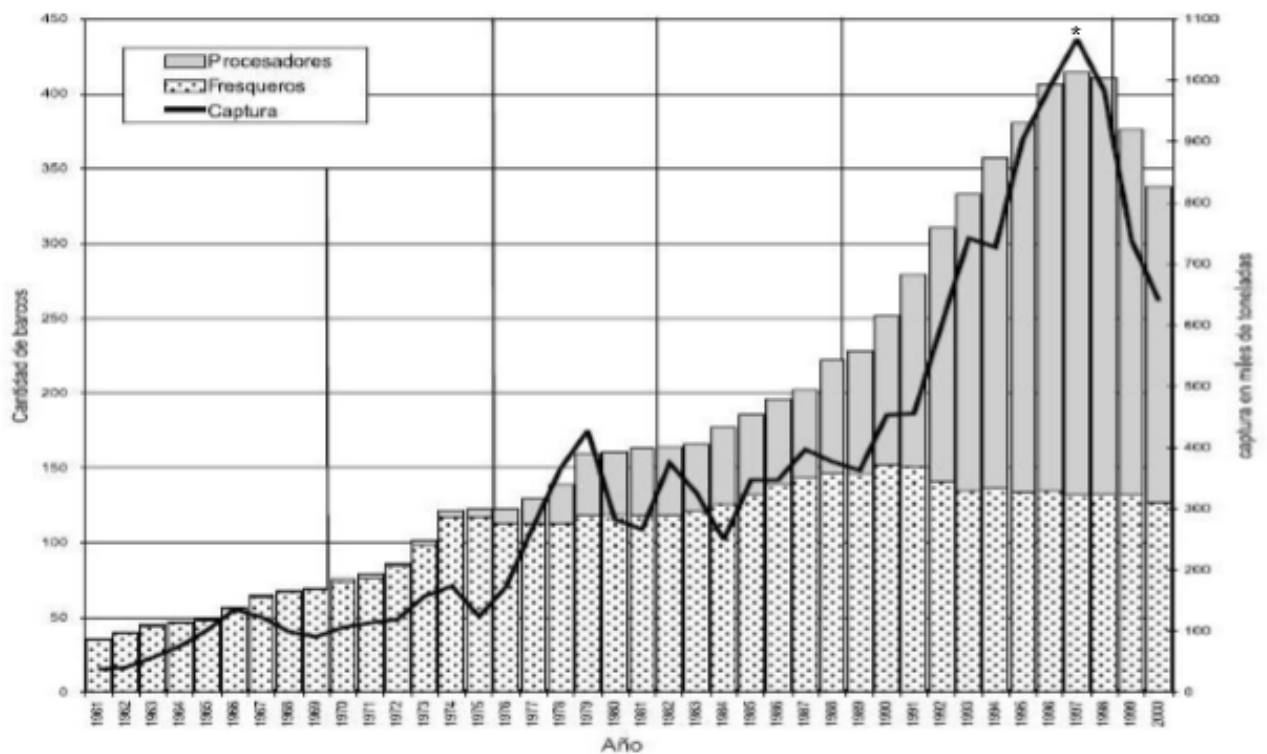
GRAFICO 4. Capturas declaradas de merluza por puerto en 2010 en el Mar Argentino.



Fuente: Defensor del Pueblo de la Nación (2011) en base a datos de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

Como se desprende del gráfico, Mar del Plata (Efectivo Norte) es el puerto que más concentra las capturas de merluza común, con el casi 69 % de las capturas realizadas sobre las capturas totales por puerto. Recién con el casi 17 % le sigue Puerto Madryn en segundo lugar.

GRAFICO 5 Evolución de la flota de buques fresqueros y congeladores indicando los desembarques marítimos totales (1961 – 2000) en el Mar Argentino. Fuente: Defensor del Pueblo de la Nación (2011), en base a Bertolotti.



* El máximo de captura del año 1997 se corresponde con la crisis por sobrepesca de la merluza común.

Sobre el eje horizontal (Y), se establecen los años que van desde 1961 a 2000, en donde cada barra representa la participación relativa de cada tipo de flota (dada en porcentaje y discriminada por buques fresqueros y congeladores, según la trama correspondiente para cada uno) en el esfuerzo pesquero total, realizada año a año.

En este caso particular de la flota pesquera, esta deviene en un factor que contribuye en la sobrepesca de merluza común ya que implica un aumento del esfuerzo sobre el recurso pesquero. Puede interpretarse del gráfico 5 cómo, a partir de los primeros años de la década de 1990, la participación relativa de los buques congeladores aumenta en el esfuerzo pesquero respecto de la participación de los fresqueros, pasando a predominar hacia fines de los años noventa.

En este sentido, se convierte en un elemento de presión sobre el efectivo de la población de *merluccius hubbsi*. En efecto, en 1994 Argentina firma un acuerdo de pesca marítima con la Unión Europea (Castro Cangahuala, 1999:126), a través del cual compra alrededor de 70 barcos de gran capacidad de bodega, aumentando considerablemente los esfuerzos y la presión sobre los recursos pesqueros en general, y sobre la merluza común en particular. Los buques que se incorporan al caladero nacional argentino a partir de este acuerdo son los congeladores, que son los que mayor capacidad de bodega poseen y, por tanto, los que mayores presiones ejercen sobre los ambientes marinos de pesca.

Asimismo, resulta importante considerar a la pesca ilegal o furtiva -la que se realiza en el límite de la Zona Económica Exclusiva de la Argentina (ZEEA)-, como otro factor que contribuye en la sobrepesca. En este sentido, los grandes buques pesqueros que practican la pesca furtiva se mueven en el límite de la ZEEA, entre las 199 y las 201 millas marinas (Cepparo *et al.*, 2007:45).

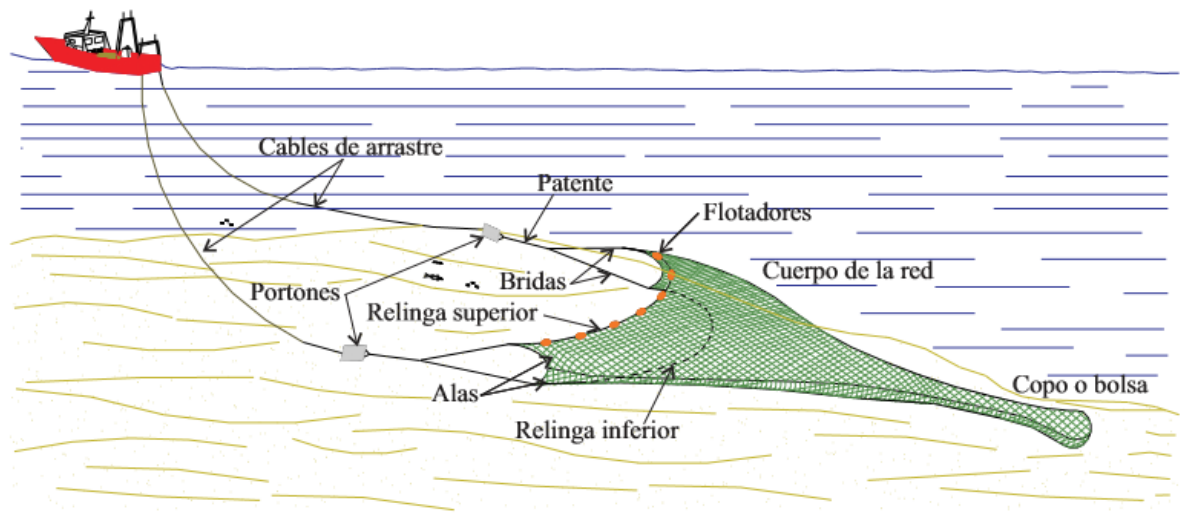
Recapitulando, cómo se explota un recurso, en este caso, un recurso pesquero como es la merluza común, resulta vital al momento de analizar los ritmos de extracción del mismo. Ritmos (en cuanto a la velocidad, intensidad, frecuencia) que tienen que ver con la tecnología aplicada y el objetivo de explotación a cumplir. Se describió la flota implicada en la pesca de dicha especie. Analicemos ahora el **arte de pesca** que se utiliza para su extracción y captura.

5.2.2. Artes de pesca

El arte de pesca que se utiliza en las embarcaciones que capturan merluza, es la denominada red de arrastre de fondo (Tringali, 2012:22) (ver Figura 9), que consiste en una

bolsa cónica y construida por paños, los que a su vez están conformados por un trenzado romboidal llamado malla. Para la pesca de merluza se adoptó un tamaño de malla de no menos de 120 mm, medidos entre las diagonales mayores a nudo estirado con una tensión de 4 kg (...).

FIGURA 9. Red de arrastre de fondo.



Fuente: Tringali, 2012.

Este mecanismo cuenta con una serie de rodamientos o rodillos de goma que se encuentran en la relinga inferior, que hace que la red se deslice con facilidad por el fondo marino, esto es, evita que se enganche con los obstáculos que pueda encontrar a su paso. Contiene, asimismo, en la relinga superior, unos flotadores o boyas para darle la mayor apertura posible en el sentido vertical. Las embarcaciones industriales (de altura) arrastran durante dos o más horas esta red una vez que se halla eficazmente ubicada en el fondo. De todos modos, todos esos rodamientos y cadenas que se colocan en la relinga inferior de la red, al engancharse en el lecho marino e ir rodando, van alterando y destruyendo el suelo cada vez que se arrastra.

Analizar el arte de pesca es importante ya que la red de arrastre de fondo que utilizan las embarcaciones que pescan merluza común constituye un dispositivo que en la práctica no resulta selectivo. La destrucción que provoca arrastrar esta red en los fondos sumado al hecho de que este arte de pesca es uno de los dispositivos menos selectivos que existen, constituyen los motivos principales por los cuales se han diseñado especialmente dispositivos de pesca de mayor selectividad y menos perjudiciales para el ambiente marino. Más adelante se tratará el tema de los artes de pesca selectivos especialmente diseñados para la captura de merluza común.

En otras palabras, la sobrepesca no se explica solamente por la superación de los límites máximos de captura autorizados para cada temporada, sino que, resulta necesario observar la sobrepesca a la luz de lo que se denomina **captura incidental** o *by-catch*, esto es, toneladas de merluzas muertas que se devuelven al mar (por no alcanzar la talla requerida de 35 cm como mínimo o porque aparece en las redes cuando se pescan otras especies). En este punto, es necesario considerar

otras especies comerciales con igual o mayor valor que la merluza. Es el caso del langostino, que es el objetivo de pesca de los buques tangoneros²⁰. El langostino y la merluza comparten el mismo hábitat acuático, con lo cual, cuando estos buques “barren” los fondos marinos en busca del langostino (hay que considerar que ésta es una especie que se encuentra en contacto con el fondo), pescan a su vez, merluza que luego es descartada.

5.3. Estado del recurso

5.3.1. Periodo 1990 - 1999

Conforme a varios informes técnicos elaborados en base a evaluaciones y a diagnósticos acerca del estado poblacional y de situación del recurso *Merluccius hubbsi*, se establece que dicho recurso se encuentra en estado de pre-colapso biológico al día de hoy, es decir, se halla en peligro de colapsar y por tanto, aún no está declarada en colapso.

(...) un efectivo pesquero se halla en **proceso de colapso biológico** si éste se halla bajo sobrepesca de reclutamiento, esto es, si la biomasa reproductiva no alcanza a mantener el reclutamiento y se observa en varios periodos reproductivos seguidos un descenso brusco del número de ejemplares que ingresa al efectivo y disminución de la biomasa reproductiva. **Ésta y su composición por edades, es considerada el indicador más directo del estado del efectivo pesquero y su estado determina en gran parte el éxito reproductivo** (...). (Aubone, 2000:3, la negrita es mía).

En otras palabras: “Cuando el efectivo ha colapsado biológicamente es cuando, aún cerrando la pesquería, sea grande la probabilidad de que la biomasa reproductiva al año siguiente sea menor a la de comienzos de año”. Entonces, en este caso “no habrá medidas de manejo posibles que aseguren una recuperación en el nivel de la biomasa reproductiva” (ibídem).

Para una pesquería, los individuos más importantes son los de mayor tamaño, en definitiva, los adultos, ya que son estos los que se hallan en condiciones biológicas de reproducirse -estos son los que componen la Biomasa Reproductiva de una población- y de esta forma, compensar las pérdidas de individuos ocasionadas por la pesca. Es por esto que la Biomasa Reproductiva (BR) –estimada en peso vivo de los animales en el agua- resulta esencial para saber en qué situación se encuentra el recurso ya

²⁰ **Buque tangonero:** buque de altura cuya pesca principal en Argentina es el langostino. Estos buques operan en aguas del Golfo San Jorge. Debido a su coexistencia con la merluza, el barrido del fondo marino llevado a cabo por las redes de estos barcos hace que capturen ambas especies, siendo la merluza la especie que descartan (Tringali, 2012:26).

que informa acerca de la cantidad de individuos que han alcanzado la edad adulta y se encuentran en condiciones de reproducirse.

Se hace una distinción, asimismo, de distintos tipos de sobrepesca que pueden llegar a existir: de crecimiento, de reclutamiento, genética, entre otros. La de reclutamiento es la más grave, dado que implica una “reducción enérgica de la proporción de los reproductores, de tal modo que los pocos que quedan son incapaces de producir suficientes huevos para reconstruir la población. Los efectos son tan drásticos que a menudo preanuncian el colapso de la pesquería” (Bezzi & Tringali, 2000: 2).

Es a partir del año 1996 que se evidencia que este recurso pesquero se halla en una situación crítica, considerando los indicadores biológicos del estado poblacional de la merluza común o argentina. Dichos indicadores son (Pérez, M. 2000):

- **Biomasa total** con una tendencia decreciente en el tiempo;
- **Biomasa reproductiva** que se halla con valores por debajo de lo biológicamente aceptable y también con tendencia decreciente;
- La **captura** es **sostenida por pocas clases de edad** y
- Tendencia a la **desaparición de las clases de edad más grandes**

Son varios los informes técnicos que sostienen que la pesquería de merluza presenta, en ambas unidades de manejo [al norte y al sur de los 41° S], los indicadores de sobreexplotación mencionados, es decir: biomasa total decreciente con el tiempo, biomasa reproductiva con valores inferiores a los biológicamente aceptables y también con tendencia decreciente, captura sostenida por pocas clases de edad y tendencia a la desaparición de las clases de edad mayores.

Todas estas indicaciones muestran una disminución en el nivel de reclutamiento que se debe a la disminución de la biomasa reproductiva por efecto de la sobrepesca.

La tabla 2 siguiente muestra los valores correspondientes a la Biomasa para la edad 2 (considerados juveniles), la Biomasa total y la Biomasa reproductiva (BR) -medidas en toneladas-, para los años 1993 a 2000, al sur de los 41° S.

TABLA N° 2. Biomasa para la edad 2 y biomasa totales en toneladas al comienzo de cada año, a partir de los pesos medios de campaña. Merluza hubbsi al sur de los 41° S. Fuente: Pérez, M., 2000.

Biom\Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Proy. 2000
Edad 2	150.378	181.546	214.503	194.047	185.892	148.724	171.219	95.340
B. total	615.300	649.357	668.942	659.858	636.336	525.848	479.944	406.041

Se puede apreciar que la Biomasa total entra en disminución a partir del año 1995, alcanzando un valor de aproximadamente de 406.000 toneladas para el año 2000. La biomasa de la edad 2 muestra la misma tendencia, alcanzando en el año 2000, un valor estimado en poco más de 95.000 toneladas.

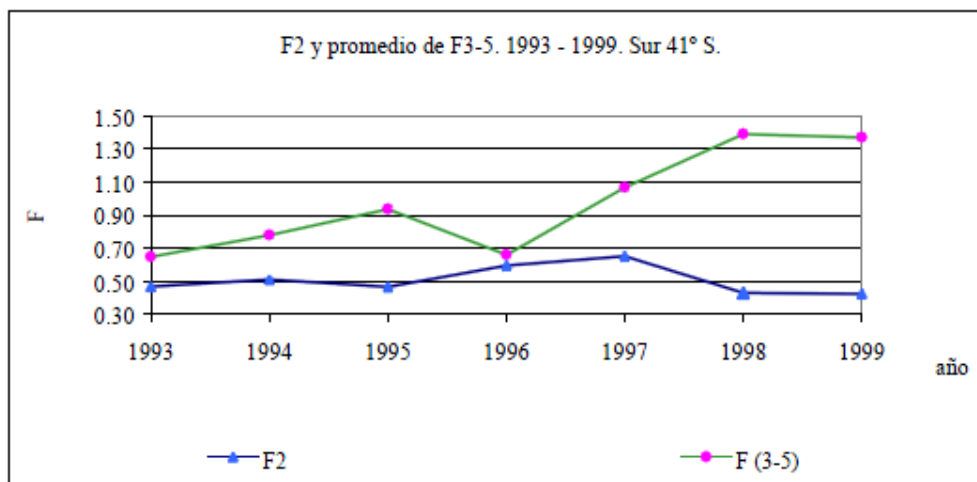
En cuanto a la biomasa reproductiva (BR), se observa una tendencia similar al mostrar una declinación marcada a partir de 1998 y una estimada al año 2000 en 262.512 toneladas, tal como se observa en la tabla 3:

TABLA N° 3. Biomasa Reproductiva (BR) en toneladas, estimadas a partir de los pesos medios de la campaña. *Merluza hubbsi* al sur de los 41°S. Fuente: Pérez, M., 2000.

Biomasa\Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BR	386.154	379.617	369.153	370.185	378.841	299.287	257.964	262.512

El siguiente gráfico 6, por otra parte, muestra la mortalidad por pesca para ejemplares en edad 2, por un lado, y la mortalidad por pesca para los ejemplares entre las edades 3-5 (adultos en edad reproductiva).

GRAFICO 6. Mortalidad por pesca (F) para la edad 2 y para el promedio de las edades 3-5. Período 1993 – 1999. *Merluza hubbsi* al sur de los 41° S. Fuente: Pérez, M., 2000.



La mortalidad por pesca de individuos en edad 2 (F2) muestra un pico de aumento en el año 1997 y a partir de 1998 comienza a declinar. Esto se explica, en parte, por la instalación de un área de veda patagónica, justamente en un sector de concentración de individuos en edad juvenil, en ese año -

esto se explicara más adelante- pero que, a su vez, trajo como contrapartida un aumento de la mortalidad por pesca de los individuos de edad 3-5 (F 3-5).

Por otro lado, a continuación, se muestran las tablas 4 y 5 con información acerca de datos de desembarques (tener en cuenta que los desembarques son las capturas que llegan a puerto y no incluyen los descartes en alta mar) de merluza *hubbsi* al sur de los 41° S, para el período 1991 – 1998. Cabe mencionar que para la obtención de la información que en estas tablas se brinda, se utilizó la proveniente de muestras del “desembarque argentino y correspondientes a los buques fresqueros, y se asumieron representativos de toda la flota y todos los países” ([Renzi, 1999] en Pérez, M., 2000:2). Sin embargo, para el año 1997, la estructura de edades fue estimada a partir de las capturas realizadas por los buques congeladores, posterior a la instalación de la veda en la zona patagónica (Julio de 1997), utilizando la información provista por los observadores a bordo en estos buques. Para el año 1998, se utilizó también la información brindada por observadores a bordo de buques fresqueros y congeladores, ya que para ese entonces, el programa de observadores a bordo se encontraba funcionando en ambos tipos de flotas (se explicara con mayor grado de detalle este tema en capítulos subsiguientes).

TABLA N° 4. Matriz del desembarque en número de ejemplares por edad. Merluza *hubbsi* al sur de los 41° S. Fuente: Pérez, M., 2000.

Edad\Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	24.684.033	11.748.678	16.324.061	22.477.861	56.408.904	137.916.703	43.674.280	41.584.884
2	250.876.864	206.288.792	339.381.574	438.197.487	481.724.300	527.304.206	538.757.850	313.064.894
3	188.419.583	156.880.152	185.772.542	209.172.508	286.544.576	344.483.486	313.939.778	262.858.769
4	73.969.383	78.357.641	93.370.737	99.113.757	93.210.249	61.435.329	129.475.691	98.130.699
5	27.528.927	27.256.242	28.931.767	31.468.826	32.969.423	22.120.473	43.604.487	40.883.332
6	11.033.196	11.078.044	10.137.928	12.186.052	10.834.274	5.590.753	10.276.971	10.466.993
7+	8.361.824	8.823.892	8.966.041	12.257.196	12.381.656	6.691.875	6.457.573	6.740.789

TABLA N° 5. Desembarques totales en toneladas por año. Merluza *hubbsi* al sur de los 41° S. Fuente: Pérez, M., 2000.

Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Desembarques	297.079,4	255.368,5	364.927,9	365.694,9	457.306,3	487.355,6	480.452,1	392.463	365.000

La tabla 6 muestra el número total de ejemplares ($\times 10^3$) de Merluza *hubbsi* por edad en la población al inicio de cada año.

TABLA N° 6 Número de ejemplares por edad en la población ($\times 10^3$), al inicio de cada año. Merluza hubbsi al sur de los 41° S. Fuente: Pérez, M., 2000.

Edad\Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Proy. 2000
1	1.708.733	2.022.624	1.871.444	1.889.588	1.434.844	1.641.816	913.841	537.050
2	1.036.948	1.251.866	1.479.129	1.338.073	1.281.839	1.025.542	1.180.655	657.423
3	467.679	480.538	556.380	687.439	545.730	494.996	494.140	572.219
4	197.162	189.523	179.627	171.682	219.898	141.860	146.312	147.897
5	76.210	67.502	57.259	54.859	75.186	54.781	23.869	25.119
6	34.669	31.995	23.518	14.860	21.959	19.262	6.948	3.101
7+	30.662	32.182	26.877	17.786	13.798	12.405	9.043	4.626
Total =>	3.552.063	4.076.230	4.194.234	4.174.287	3.593.254	3.390.662	2.774.808	1.947.435

La tendencia a la declinación se mantiene en todos los años de la década 1990 - 1999, hasta que, en el año 2000 se dictan, desde el mencionado INIDEP, una serie de sugerencias de manejo del recurso para recuperar biológicamente el estado poblacional de la merluza común. De hecho, en el Informe Técnico Interno n° 21/2000 se establece un plan de recuperación biológica:

(...) Se ha desarrollado un plan de recuperación que tiene como objetivo combinado recuperar el nivel de la Biomasa Reproductiva (BR) y una estructura del efectivo similar a aquella que ha producido un buen reclutamiento, es decir, la situación de la fracción reproductiva de 1993 (...). (Pérez, M. 2000:2).

Más adelante en ese informe, se plantean distintos escenarios posibles, respecto de cómo va evolucionando la biomasa total, la biomasa reproductiva y las capturas, considerando distintas estrategias de pesca a realizar en el año 2000. Luego de determinar dichos escenarios, entre otras cosas, se concluyó que:

No existe una captura al año 2000 sin evidenciar riesgo biológico considerable. El análisis de riesgo muestra que aún con bajas capturas durante el 2000, el riesgo es alto de no poder recuperar a mediano plazo la estructura estable de edades correspondiente a 1993, que ha producido un buen reclutamiento (...)

Y además, también se hace mención a que “Aún cerrando la pesquería, existe una probabilidad de un 21% de mantenerse por debajo de la biomasa reproductiva límite en los dos años siguientes” (Ibídem, 2000:9).

Sin embargo, las evaluaciones y diagnósticos plasmados en el mencionado Informe N° 21/2000, indican que cambia el patrón de distribución espacial de la concentración reproductiva:

En el año 1998 se ha detectado un cambio apreciable en la distribución tradicional de los reproductores en la principal zona de puesta del efectivo (...). A partir de 1997, pero mucho más evidente a partir de 1998, los reproductores fueron detectados en una zona mucho más extensa con una mayor distribución espacial aunque en bajas concentraciones relativas. La observación de este fenómeno hace suponer una baja probabilidad de fecundación y/o supervivencia del producto de los desoves efectuados fuera del área tradicional de reproducción (Pérez, 2000:6).

Es decir, desaparece la estructura espacial tradicional, caracterizada por una única concentración con muy altos valores de densidad de biomasa y aparecen varias concentraciones reproductivas dispersas en el área, pero alejadas de la costa en comparación con lo conocido históricamente. De acuerdo a las campañas realizadas en 1999 y 2000, este comportamiento se mantenía.

Se puede afirmar, entonces, que un cambio evidenciado en el patrón de reproducción indica, asimismo, que el recurso se halla sobreexplotado, dado que ese comportamiento se da en respuesta frente a una situación de stress.

Recapitulando, tal como se mencionó y describió en los párrafos previos, desde la década de 1990 a 2000, se observa una tendencia general de disminución y declinación de las existencias de merluza común al sur de los 41 S, cuya principal causa de mortalidad se encuentra en la mortalidad por pesca, deviniendo en una sobrepesca.

Como se mencionó en apartados anteriores y a modo de resumen resulta necesario observar la sobrepesca a la luz de las siguientes cuestiones:

- Captura incidental o *By-catch*,
- Aumento del esfuerzo pesquero,
- Pesca ilegal o furtiva: que se realiza en el límite de la Zona Económica Exclusiva de la Argentina (ZEEA).

En resumidas cuentas, el INIDEP viene sosteniendo hace varias décadas, particularmente desde la década de 1980, el deterioro en que se encuentran ambas unidades de manejo. El Licenciado

Héctor Otero así lo describió en su trabajo *Merluza. Una especie en declinación* (Bezzi & Tringali, 2000).

Esta publicación marca, de alguna manera, el punto de inflexión en donde se hace evidente la tendencia declinante en la cantidad del recurso merluza *hubbsi* en Argentina.

5.3.2. Periodo 2000-2010

Hacia finales de este periodo, específicamente en el año 2008, el panorama no es muy alentador:

(...) la Biomasa Reproductiva del efectivo sur fue de poco más de 200.000 toneladas (...) y alcanzo uno de los valores más bajos de la historia [en 2008] (...). Este valor se encuentra un tercio debajo del límite fijado por el INIDEP para garantizar la sostenibilidad del recurso (BR límite²¹ = 300.000 toneladas), una tendencia que se manifiesta, con algunos altibajos, desde el año 2000. (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011:122).

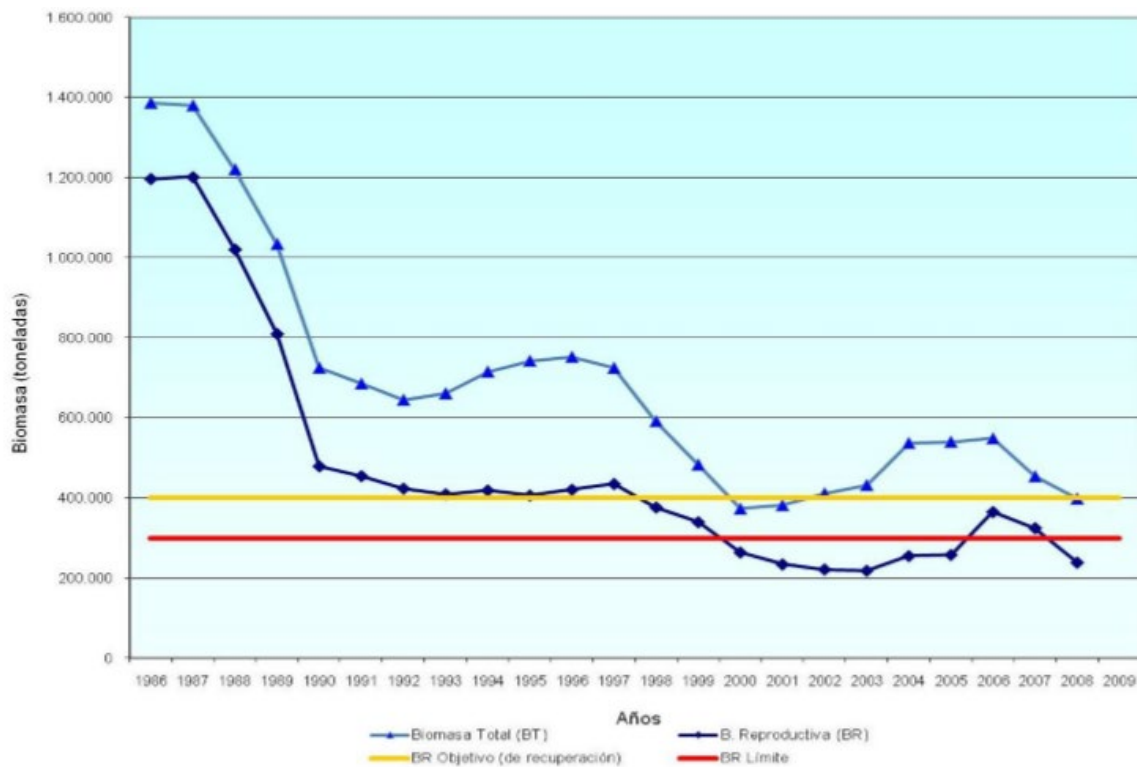
Los estudios e informes de investigación del INIDEP para el periodo de aquí analizado, son concluyentes en cuanto a que en un lapso de 20 años, aproximadamente, se perdió entre el 50 y 70 % del total del recurso de la especie *Merluccius hubbsi*, y un 70 u 80 % de los adultos que tienen la capacidad de reproducirse para regenerar la población (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011:121). Para ilustrar esta situación, se presentan dos gráficos (7 y 8) que muestran las evoluciones de la Biomasa Total y la Biomasa Reproductiva en relación a los valores de seguridad fijados por el INIDEP para garantizar la conservación del recurso, mediante dos metodologías para calcular la Captura Biológicamente Aceptable (CBA): la tradicional y la nueva. La diferencia entre ambas radica en que la nueva considera las estimaciones de descarte y la subdeclaración que muchas empresas pesqueras hacen.

Asimismo, es importante mencionar que la estimación de la biomasa de la población de merluza *hubbsi*, se hace a partir del entrecruzamiento de una serie de datos, entre los que se incluyen: las capturas declaradas en puerto, los muestreos biológicos de los observadores a bordo, los datos de las campañas de investigación (biológicos) e información de estudios científicos (biología reproductiva, reclutamiento, crecimiento, edad, etc.). Posteriormente, con toda esta información, se

²¹ La BR límite es la mínima cantidad de reproductores que, históricamente, ha generado incorporaciones aceptables de juveniles a la pesquería (reclutamientos). Por debajo de ese límite, no hay información en la pesquería y se abre un escenario de altísima incertidumbre sobre los futuros reclutamientos, con una alta sensibilidad a las fluctuaciones ambientales.

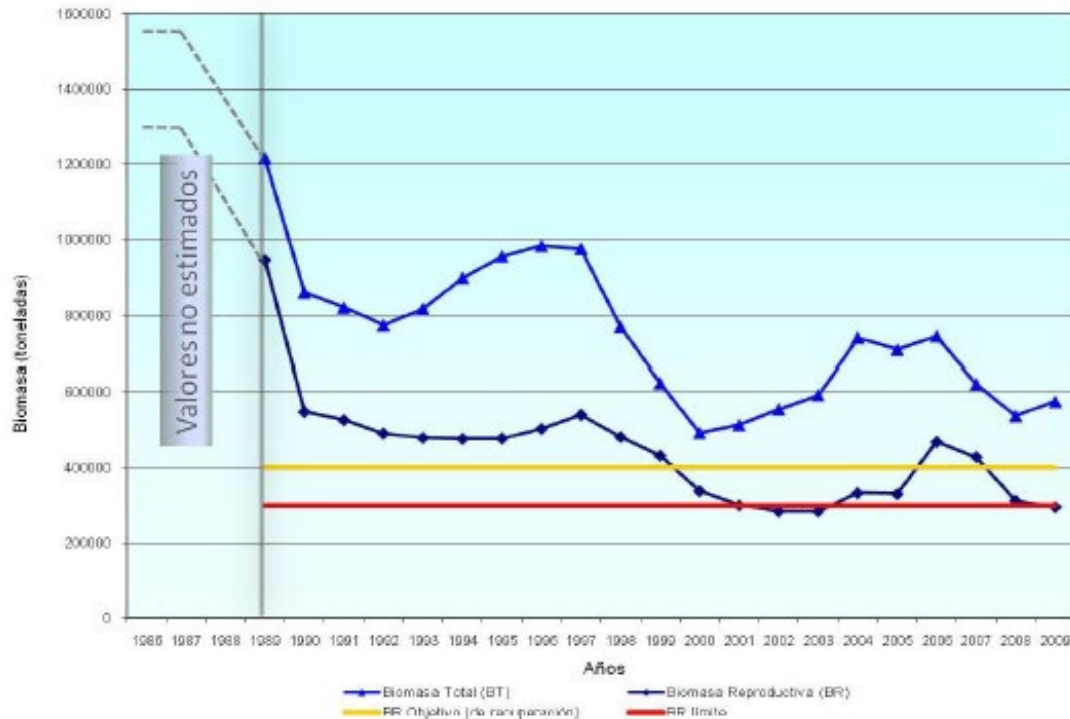
desarrolla un modelo de dinámica poblacional que integre todos estos datos e información y obtener así una estimación de biomasa de la merluza [extraído de entrevista realizada a Aníbal Aubone]²²

GRAFICO 7. Evolución del efectivo sur de merluza común entre 1986 y 2008, según el análisis tradicional del INIDEP. Fuente: Defensor del Pueblo de la Nación, 2011



²² La entrevista fue realizada en Marzo de 2017. Aníbal Aubone es Licenciado en Ciencias Matemáticas y se especializa en Ecología de las Poblaciones para el estudio de estabilidad de poblaciones biológicas explotadas. Aubone trabajó en el Programa Merluza del INIDEP durante los años 1997 a 2000.

GRAFICO 8. Evolución del efectivo sur de merluza común entre 1989 y 2009, según la nueva metodología. Fuente: Defensor del Pueblo de la Nación, 2011.



Tanto en uno como en otro gráfico, se puede apreciar que la Biomasa Reproductiva (BR) – representada por la línea azul oscuro con cuadrados- se halla por debajo del valor de la BR límite – línea entera roja-, para los años 2000 a 2005 según el análisis tradicional y para los años 2000 a 2003, según el análisis de la nueva metodología.

Considerando que el gráfico 8 tiene en cuenta las subdeclaraciones que efectúan las empresas pesqueras, llama la atención que aun ocultando los valores reales, la Biomasa Reproductiva- recordemos que este es un indicador de los individuos adultos reproductores- se halla por debajo del valor de la biomasa reproductiva límite (BR límite) para los años 2002 y 2003, y por debajo del valor de la biomasa reproductiva objetivo de recuperación (BR objetivo), para los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

De esta forma, es posible ver la relación que existe entre la explotación de la merluza común y la disminución de las existencias de la misma. Es decir, cómo es explotado el recurso, a través de las flotas que intervienen y los artes de pesca utilizados que inciden sobremanera en los valores de captura que se obtienen y en la estructura por edades de la población de merluza *hubbsi*. Evidentemente, los individuos adultos (aptos para el comercio) son los más afectados ya que son los que escasean en la pesquería –esto se puede apreciar en los valores de la Biomasa Reproductiva-. Por

lo tanto, si esta tendencia continua, las capturas estarán representadas por los individuos más jóvenes cuya pesca no está permitida.

En definitiva, estos dos gráficos permiten observar que la biomasa reproductiva se halla con valores inferiores al de la biomasa reproductiva límite, por un lado, y el de la biomasa reproductiva objetivo (se trata de un valor que determinaría la recuperación del recurso) para los primeros años de la década de 2000, por el otro.

Conocer la situación en la que se encuentra la pesquería es importante en más de un aspecto. Es decir, se trata de una situación que abarca múltiples dimensiones, tal es así que la problemática de la sobreexplotación de la merluza común conforma una problemática ambiental -que es a su vez, social- en los términos expuestos en el marco conceptual de este trabajo. Y en esta misma línea y a modo de introducir el capítulo que sigue, resulta de interés destacar los actores sociales directamente implicados en la actividad pesquera en general y los que resultan, asimismo, afectados con los cambios producidos en los últimos años en la pesquería de merluza *hubbsi*.

6. Políticas públicas en relación a la actividad pesquera en Argentina

6.1. Quién es quién en materia pesquera

En lo referente a la actividad pesquera en general y a la pesquería de merluza común en particular, existen, en principio, **cuatro grandes actores sociales** –algunos ya mencionados previamente- de nivel nacional, directamente involucrados y que se encuentran entrelazados: **1) el ya citado INIDEP**, que como usina científico-técnica, genera una información acerca del estado en que se encuentran los recursos vivos del mar, que es la más confiable y fidedigna disponible; **2) el Consejo Federal Pesquero (CFP)** creado a partir del Régimen Federal de Pesca, establecido a través de la Ley Nro 24.922, en donde quedan establecidas algunas de sus principales funciones, entre las que se destacan: establecer la política pesquera nacional, planificar su desarrollo y promover la investigación; establecer la captura máxima permisible (CMP) por especie; aprobar los permisos de pesca; fijar los derechos de extracción y los cánones para el ejercicio de la pesca; **3) la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura**²³, es la autoridad de aplicación de la Ley Federal de Pesca y quien lleva adelante los controles de la normativa y quien, en última instancia, hace cumplir la reglamentación vigente y **4) la**

²³ Este organismo mantiene la denominación respecto de la gestión de gobierno anterior, pero a partir del año 2016 depende del Ministerio de Agroindustria de la Nación (antes Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación –SAGPyA-).

industria privada, quien captura a la merluza, la comercializa en el mercado y percibe los beneficios económicos derivados.

En virtud de la obtención de los beneficios económicos que resultan de la pesca y exportación de la merluza común, cabe suponer, en función de la racionalidad y lógica que guía dicha actividad productiva, por un lado, que el cuarto actor social mencionado sea el principal interesado en evitar el colapso de la especie para así continuar y mantener su actividad económica a largo plazo, si es que no quiere declararse en quiebra ; y, por el otro, que el Estado (a través de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura) sea el actor capaz de garantizar la preservación del recurso pesquero del cual la actividad pesquera depende, actividad que se traduce no solo en beneficios económicos para las empresas pesqueras que explotan el recurso, sino además, en los puestos de trabajo que representa.

En lo que respecta al Consejo Federal Pesquero (CFP), y como se detallará más adelante al momento de describir la Ley Federal de Pesca (LFP), esta ley establece cómo está integrado dicho Consejo: a) un representante por cada una de las provincias con litoral marítimo; b) el Subsecretario de Pesca (quien además, ejerce la presidencia del Consejo); c) un representante por la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación); d) un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; y e) dos representantes designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Es decir, un total de diez miembros, los cuales tienen un solo voto y las resoluciones se adoptan por mayoría calificada. Se constituye así en un órgano interjurisdiccional, de carácter federal, ya que se trata de la gestión de un recurso del que las provincias son dueñas parciales (en el caso de las aguas adyacentes a la costa). Asimismo, cuenta con un Consejo Asesor Honorario integrado por las distintas cámaras empresarias y gremios ligados a la actividad pesquera, lo cual no se trata de un detalle menor siendo que tiene participación en el asesoramiento para la toma de decisiones.

Dentro de las funciones del CFP, se encuentran:

- establecer la política pesquera nacional, planificar su desarrollo y promover la investigación;
- establecer la captura máxima permisible por especie;
- aprobar los permisos de pesca;
- fijar los derechos de extracción y los cánones para el ejercicio de la pesca que aseguren la conservación de los recursos.

En suma, las funciones relevantes que diferencian al CFP de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de la Nación, es que el primero se caracteriza por las funciones de conservación,

protección y administración de los recursos pesqueros a través de determinadas restricciones que establece el mismo Consejo en el marco de una política pesquera establecida. En cambio, la Subsecretaria lleva adelante las funciones de vigilancia y control de las operaciones pesqueras y de la explotación de los recursos pesqueros en el espacio marítimo bajo jurisdicción nacional.

Un dato relevante a considerar respecto del INIDEP, es que, según lo que surge de la investigación, en el mes de septiembre del año de 2009 “se encuentra sin Director (...), habiéndose encomendado esa función al Subsecretario de Pesca cuando debería garantizarse un perfil propio en la conducción de este organismo....” (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011: 101). Esta situación ya fue resuelta, siendo el director actual el Dr. Otto Wöhler.

Vale aclarar que el INIDEP ha recomendado históricamente las Capturas Máximas por especie, aun antes de la sanción de la LFP, pero no existía formalmente un organismo capaz de administrar los recursos pesqueros. En ese caso, la entonces SAGPyA era, como es hoy, la encargada de controlar y de hacer cumplir la ley y, por tanto, la actividad pesquera se realizaba de forma desordenada, sin una conducción o planificación previa o una política a mediano y largo plazo.

Asimismo, existen otros organismos públicos que se encuentran involucrados en materia pesquera, tal es el caso de la entonces **Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación** (SAyDS, hoy sobrevenido en Ministerio), conformada por, entre otras, la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad que, para el año 2010, poseía una Dirección de Pesca²⁴. En este sentido, y tal como se explicará más adelante cuando se analice el tema de la legislación, tanto en materia pesquera como ambiental, la participación de la SAyDS es pertinente ya que, por las funciones otorgadas, lleva acciones y tareas tendientes a la preservación, protección, defensa y mejoramiento del ambiente, en la implementación del desarrollo sustentable, en la utilización racional y conservación de los recursos naturales, renovables y no renovables; la preservación ambiental del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica tendientes a “alcanzar un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”, en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional (como se verá más adelante).

La SAyDS se constituye como la máxima autoridad ambiental del país y, por tanto, debe actuar en férrea defensa de principios ambientales por excelencia como son el *precautorio* y

²⁴ Al momento de elaboración de este trabajo de investigación, la Secretaria mencionada devino en Ministerio y la dependencia que trata la temática pesquera es la Dirección de Gestión Ambiental de Recursos Hídricos y Acuáticos, dependiente de la Dirección Nacional de Biodiversidad y Recursos Hídricos de la Subsecretaria de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio de la Secretaria de Política Ambiental, Cambio climático y Desarrollo Sustentable según organigrama visitado en Agosto de 2017, disponible en: <http://ambiente.gob.ar/organigrama/>

*preventivo*²⁵ (aplicados a la situación actual de la pesca). Todas sus funciones son comprehensivas y están íntimamente relacionadas con los recursos vivos del mar, su conservación, preservación, promoción de uso racional y defensa. En este punto es necesario hacer una aclaración: no es lo mismo hablar de recursos vivos del mar (que entraña una concepción ecosistémica) que de recursos pesqueros, que incluye sólo las especies dotadas de valor comercial. En efecto, es justamente este perfil el que la diferencia de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura –dependiente de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación- donde el foco institucional y político está puesto en la producción y la explotación en el marco de una visión economicista clásica, anterior al modelo de la sostenibilidad, que, al menos en teoría, se halla establecido de forma explícita en los principios de la SAYDS. Tal es así que forma parte del CFP, ya que es evidente que debe integrar la visión ambiental a la gestión pesquera. En este sentido es que la Ley 24.922 le da participación en el CFP, a efectos de que aporte dicha visión. De todas formas, en 1998, el enfoque ecosistémico mencionado es visibilizado a partir de la sanción de la Ley General del Ambiente –LGA, Nro. 25.675-, en 2002 (este tema será tratado más adelante en mayor profundidad).

Dicha Secretaría [la SAYDS], como autoridad de aplicación de la LGA-, tiene el deber de elaborar un informe anual (obligación que le marca la LGA) sobre la situación ambiental del país para ser presentado ante el Congreso de la Nación. Este informe debe contener un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico y social de todo el territorio nacional. En este sentido, es que dicho informe se presenta como un importante instrumento capaz de resaltar la crisis que atraviesa la merluza común y los mecanismos que se pueden elaborar para superarla. "Sin embargo, cabe destacar que el informe impuesto por el art. 18 de la LGA nunca ha sido elaborado hasta el momento (...) tras casi diez años de vigencia de la Ley nº 25.675" (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011:106)²⁶.

Otro organismo con injerencia en la temática pesquera es la **Prefectura Naval Argentina (PNA)**, que se constituye como la institución policial y de vigilancia del espacio marítimo, cuyo campo de acción -bastante amplio, vale aclarar- incluye no solo los mares, sino también los ríos, lagos, canales y demás aguas navegables destinadas al tránsito y comercio interjurisdiccional y los puertos que se hallan bajo jurisdicción nacional; además de la Antártida Argentina, las islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sur, en las costas y playas marítimas y fluviales; en las Zonas de Seguridad de Frontera

²⁵ Estos son algunos de los principios de la política ambiental que se hallan establecidos en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente (25.675). El de prevención establece que "las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir". El precautorio establece que "cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente".

²⁶ Respecto a este informe, se pudo constatar la existencia de un informe ambiental elaborado en el año 2016, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Marítima y en las márgenes de los ríos navegables. A su vez, la Ley Federal de Pesca, le asigna a la PNA las siguientes competencias:

- llevar un registro para los contratos que celebren empresas nacionales con buques de bandera extranjera para la captura de excedentes de especies inexploradas o sub-explotadas;
- llevar adelante la instrucción de sumarios fin de determinar la configuración de posibles infracciones en relación a los buques extranjeros y posteriormente, elevar las actuaciones a la Autoridad de Aplicación pesquera a fin de determinar las sanciones correspondientes;
- instruir sumarios por infracciones descriptas en la LFP cometidas por buques de pabellón nacional en aguas bajo jurisdicción nacional;
- labrar los sumarios por la responsabilidad del capitán o patrón cuando el buque infractor sea de bandera nacional, el que según la gravedad de la infracción cometida será pasible de alguna o algunas de las siguientes sanciones: a) apercibimiento, b) multa, c) suspensión de la habilitación para navegar, d) cancelación de la habilitación para navegar.

También se podría agregar al Instituto Nacional de Estadística y Censos (**INDEC**) como organismo público nacional con injerencia en materia pesquera, ya que produce información estadística que permite la confección de indicadores en relación a diferentes áreas temáticas. Entre estas áreas se encuentra la pesca en el marco del sector agropecuario. Así, en 1998 –cuando se dictó la ley vigente,

había 27.967 empleos registrados y en el 2015 se registraron solo 13.687 trabajadores. Un verdadero contrasentido, que en 1998 se diera trabajo a casi el doble de operarios que en el 2015, ya que en aquel año se exportaban productos por unos U\$S 922.350, mientras que en este último año se exportó por U\$S 1.465.935.000; es decir que el sector trabajador ha tenido una importante disminución en la participación de la renta pesquera, mientras que la de los empresarios crecía (Lerena, 2016:4).

En función del recorte espacial establecido en este trabajo de investigación –Efectivo sur Patagónico que se halla al sur de los 41º de latitud sur en el Mar Argentino, con particular énfasis en el Golfo San Jorge y aguas adyacentes- resulta imperioso considerar a los organismos de aquellas provincias que se hallan incluidas en dicho recorte. Tal es así que se va a hacer referencia a los casos particulares de las provincias de Chubut y Santa Cruz. Por un lado, dentro de la organización del Poder Ejecutivo de **Chubut** existía, al menos hasta el año 2010, una Secretaría de Pesca compuesta por una **Dirección General de Pesca** de la cual dependen otras siete Direcciones (una de ellas es la **Dirección de**

Intereses Marítimos y Pesca industrial). Conforme lo reglado por el art. 2 de la Ley nº 5.639 de Pesca de Chubut:

Los recursos vivos marinos existentes en las aguas bajo jurisdicción provincial son propiedad de la Provincia de Chubut, quien podrá determinar su exploración, explotación, conservación y administración conforme a esta ley, el Régimen Federal de Pesca establecido en la LFP nº 24.922 y a las normas complementarias que se dicten (...).

Por otro lado, en el Marco del **Ministerio de Producción santacruceño** funciona un **Área Técnica de Pesca**. La autoridad de aplicación en Santa Cruz en materia pesquera es la **Subsecretaría de Pesca y Asuntos Portuarios**. Esta provincia cuenta con un cuerpo de Guardapescas permanentes que tienen como misión básica la custodia del recurso y la asistencia a los pescadores deportivos.

6.2. Cuando las cosas de nadie son cosas de todos

Resulta interesante destacar que, a lo largo de la historia, al menos de la historia nacional argentina, los recursos vivos del mar y también de los ríos, particularmente los peces, fueron vistos como “cosas de nadie” o “res nullius” -en su expresión en latín-, desde el Código Civil de la Nación (vigente desde el año 1871) y por tanto, susceptibles de apropiación privada. Tal es así, que uno de los artículos que sostiene dicha apropiación por parte de manos privadas, es el artículo 2.523 que establece: “son susceptibles de apropiación privada: 1. Los peces de los mares interiores, mares territoriales, ríos y lagos navegables, guardándose los reglamentos sobre la pesca marítima o fluvial”. Luego, el artículo 2.524: “(...). El dominio se adquiere por apropiación...”. El artículo 2.525 va a afirmar que “La aprehensión de las cosas muebles sin dueño, o abandonadas por el dueño, hecha por persona capaz de adquirir con el ánimo de apropiárselas, es un título para adquirir el dominio de ellas...”. El artículo 2.527, por su parte va a establecer que

(...) son susceptibles de apropiación por la ocupación, los animales de caza, los peces de los mares y ríos y de los lagos navegables; las cosas que se hallen en el fondo de los mares o ríos, como las conchas, corales, etc., y otras sustancias que el mar o los ríos arrojan, siempre que no presenten señales de un dominio anterior (...).

En efecto, considerados de esa manera, a los peces se los tenía como cosas plausibles de ser apropiadas sin regir ningún criterio, sólo aquél que determinaba que quien los encuentre y a su vez,

ningún dueño reclamara su propiedad, se convertía en su propietario inmediato. En este sentido, el mar es visto como un espacio colectivo, en donde cada individuo racional – esto es, que responde a una lógica racional concreta - persigue sus óptimos intereses al elevar al máximo su utilidad y, de esta forma, precipitarse a la “ruina” del ambiente (Hardin, G. 1994). Desde esta perspectiva, las consignas “la libertad de los mares” y “los recursos inextinguibles de los océanos” han regido histórica y tradicionalmente la dinámica de los espacios marítimos y las actividades económico-productivas que allí se realicen.

Con el tiempo, los peces dejan de ser vistos como *res nullius* para pasar al dominio público. En este sentido, el Estado, a través del Decreto *de facto* del Ejecutivo Nacional -Ley Nº 17.500 (del 25 de octubre de 1967)²⁷, en su artículo primero afirma que “Los recursos vivos existentes en las zonas marítimas bajo soberanía argentina, son propiedad del Estado Nacional, el que podrá conceder su explotación conforme a la presente ley y su reglamentación”. Su artículo segundo agrega que “Los recursos a que se refiere el artículo anterior sólo podrán ser explotados por embarcaciones con pabellón argentino y con previo permiso otorgado por la autoridad competente”.

En materia jurídica, la Argentina carecía de una ley nacional de pesca capaz de constituir en un sólo cuerpo legal las normativas e instrumentos de regulación y control de la actividad pesquera, y las herramientas de administración, conservación y gestión de los recursos pesqueros de los cuales dicha actividad depende. En este sentido, la actividad se venía sosteniendo a través de “decretos nacionales y permisos concedidos por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), y sus resoluciones reglamentarias para el otorgamiento de los mismos” (Cepparo *et al*, 2007:42). Entonces, a partir de la promulgación de esta Ley Federal de Pesca, se establece un sistema de distribución coordinada de espacios de dominio provincial y nacional, pero de jurisdicción concertada:

(...) son del dominio de las provincias con litoral marítimo y ejercerán esta jurisdicción para los fines de su exploración, explotación, conservación y administración, a través del marco federal que se establece en la presente ley, los recursos vivos que poblaren las aguas interiores y el mar territorial argentino adyacente a sus costas, hasta las doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base que sean reconocidas por la legislación nacional pertinente (...) sobre este ámbito territorial las provincias detentan el dominio de modo exclusivo aunque la forma de gestionar esos lugares deberá ceñirse a la estructura global pesquera instaurada por la LFP y las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental (...)

²⁷ Derogándose por la Ley 19.000 el 20 de Abril de 1971, los artículos 3°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 13 y 14. Finalmente, la Ley 17.500 es derogada de forma completa y reemplazada por la Ley 24.922 (Ley Federal de Pesca).

En otras palabras, el dominio de los recursos vivos del mar (hasta las 12 millas marinas) es exclusivo de las provincias ribereñas, pero, la jurisdicción para su regulación, manejo y/o gestión es concertada entre Nación y la provincia correspondiente.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley Federal de Pesca (LFP) dispone el dominio y la jurisdicción exclusivos de la Nación sobre los recursos más allá de las 12 millas marinas de dominio provincial hasta las 200 millas marinas (350 millas marinas a partir de la nueva normativa).

A partir del Régimen Federal Pesquero que queda establecido por la LFP, quedan dispuestos dos ámbitos de gestión de los recursos pesqueros en un ambiente, por naturaleza, complejo. En este sentido vale preguntarnos ¿cómo administrar algo que por lo general no se ve y se mueve en un medio que, a su vez, también se mueve? Antes de adentrarnos a responder estos interrogantes, analicemos un poco aquellas políticas que permitieron, de alguna manera, promocionar y reactivar la actividad pesquera en Argentina, considerada durante mucho tiempo y hasta la década de 1980, una actividad marginal del sector económico nacional e internacional.

6.3. Políticas públicas de promoción, regulación y administración de la actividad pesquera en Argentina antes de la Ley Federal de Pesca (Nro. 24.922).

6.3.1. Legislación de promoción de la actividad pesquera en Argentina. Antecedentes.

Es importante destacar el contexto histórico a partir del cual la actividad pesquera en Argentina comienza a experimentar cambios estructurales relevantes para analizar y comprender el momento en que se desarrolla el marco jurídico de la actividad.

En primer lugar, es necesario considerar el papel fundamental de las políticas neoliberales aplicadas y fomentadas en Argentina entre fines de la década de 1970 hasta bien entrada la década de 1990. En este sentido, y debido a una serie de leyes de promoción²⁸, la actividad pesquera en Argentina disminuye su participación en el mercado interno para pasar a destinar la mayor parte de su producción hacia el mercado internacional.

Para el caso particular de la Patagonia, en el año 1983 se promulga una Ley Nacional de Reembolsos a las Exportaciones (Ley Nº 23.018), que en su artículo 1º expresa:

²⁸ "Durante la década de 1970, la Ley de Promoción Industrial (Ley Nº 21608/1977), fomentó el incremento de las inversiones extranjeras y la formación de sociedades mixtas o asociaciones temporales que contaron con los créditos y avales del Banco Nacional de Desarrollo para el fortalecimiento de la actividad" (Cepparo *et al*, 2007:41).

La exportación de mercaderías cuyo embarque y respectivo cumplimiento de la declaración aduanera de exportación para consumo, se realice por los puertos y aduanas ubicadas al sur del río Colorado, gozará de un reembolso adicional a la exportación, siempre que se carguen a buque mercante con destino al exterior o a buque mercante de cabotaje para trasbordar a cualquier otro puerto nacional con destino al exterior.

Esta ley además establece que “el porcentaje de los reembolsos aumentará de norte a sur, según la localización del puerto de embarque. Santa Cruz fue una de las provincias que más se benefició con esta ley por su ubicación geográfica” (Cepparo *et al.* 2007: 42).

En resumidas cuentas, en los años más arriba expuestos, se han dictado y promulgado una serie de leyes cuyos objetivos consistían en promocionar la actividad pesquera en Argentina en general y en la Patagonia en particular, orientada al mercado externo. Fue así como durante esa época muchas empresas extranjeras se radicaron en el país y formaron asociaciones mixtas con empresas nacionales. Siguiendo a Cepparo *et al* (op. cit., 42):

(...) el territorio meridional argentino se convirtió en un área propicia para la realización de inversiones e instalación de empresas cuya mercadería estuviera destinada al mercado externo. La actividad pesquera fue una de las más favorecidas, atrayendo tanto a grandes buques pesqueros como industrias procesadoras con plantas en la costa (...)

Todo esto trajo como consecuencia una reactivación del sector patagónico en materia pesquera, que se tradujo en un importante aumento de las exportaciones a mercados internacionales, como el europeo. Dicha revalorización no tendría sentido si no se tiene en cuenta que también durante los años considerados, el país se encontraba atravesando una crisis económica debido a las políticas de ajuste y de apertura de algunas actividades clave, que caracterizaron a la década de los 90. Mientras otros sectores se vieron fuertemente perjudicados, como el caso de ciertas economías regionales destinadas al consumo interno, la pesca se vio favorecida por estar fuertemente ligada a la exportación. Es en este sentido que la región patagónica y sobre todo, la región costera, se revaloriza de manera relativa frente a otras áreas.

En este contexto, la República Argentina y la Unión Europea (antes llamada Comunidad Económica Europea) firman el Acuerdo sobre las Relaciones en Materia de Pesca Marítima (Ley Nº 24.315/1994). Este acuerdo tenía como uno de sus objetivos la renovación de la flota argentina y promover a largo plazo la “explotación racional de los recursos”. En su Artículo 1º detalla los principios, normas y modalidades de conservación, explotación y transformación de los recursos pesqueros. No obstante esto y según Cepparo *et al* (op. cit.), estos enunciados se hallaban lejos de su

aplicación concreta ya que “representaron grandilocuentes expresiones de objetivos ideales” (Ibídem: 44). Este convenio -que vencía en 1998 y se decide no renovar-, promovía la asociación temporal de empresas entre la Argentina y la Unión Europea, en donde la finalidad era el abastecimiento prioritario del mercado de la Comunidad Europea. El mercado europeo de la pesca, particularmente en España, se hallaba atravesando una crisis debido a que estaba sobreexplotado el recurso. De esta manera, la Argentina recibió a cambio una cierta cantidad de buques congeladores que en España se hallaban en estado ocioso. Esta renovación en la flota significó, en principio, para Argentina, un aporte en materia de tecnología en lo referente a modalidades de pesca sin el cual no hubiera podido competir en el mercado mundial.

6.3.2. ¿Cómo era administrado el caladero argentino?

Antes de la promulgación de la ya mencionada Ley Federal de Pesca, regía un sistema basado en el *acceso olímpico* al recurso pesquero en el caladero argentino. ¿Qué significa esto? Significa que cualquier buque que contara meramente con un permiso de pesca estaba habilitado para ejercer la pesca comercial en el espacio marítimo argentino. Además, por ese entonces, las habilitaciones para ingresar al caladero se concedían sin “autorización de ningún tipo” (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011:70). Cuando se crea el Consejo Federal Pesquero, se hace una revisión de los permisos otorgados con anterioridad, estudio que realizó la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires “donde se analizó uno por uno el estado de situación administrativa y legal de más de 600 buques” (ibídem).

En palabras del Defensor del Pueblo de la Nación (2011: 69):

(...) hasta la sanción de la Ley Federal de Pesca Nº 24.922 el caladero argentino fue administrado por lo que se conoce como “sistema olímpico”, es decir que todos los buques con permiso de pesca, mayoritariamente irrestrictos, competían por un recurso único. Este sistema (...) no era ni malo ni bueno, sino que era el que imperaba en todo el mundo, derivado del concepto equivocado que se tenía sobre el recurso. Cabe resaltar que por esos días se pensaba en relación a los recursos ictícolas como elementos renovables y de alcance infinito, que jamás se agotarían, como ha sucedido con casi todos los recursos naturales en las últimas décadas del siglo pasado.

El sistema olímpico acrecentó notablemente los niveles de captura, poniendo en serio riesgo de desaparición a varias especies. La primera gran crisis pesquera de la Argentina fue derivada, entre otros factores por: el aumento del esfuerzo pesquero a raíz del ingreso de buques de gran porte a través del acuerdo entre Argentina y la Unión Europea -mencionado en el apartado anterior-; y el

sistema olímpico de capturas. De igual modo, este sistema de administración olímpico, también se vio afectado. Es decir, no había manera de que este sistema, por sus propias características, lograra mantenerse en el tiempo.

Luego de numerosas idas y vueltas y de gran cantidad de proyectos legislativos que fueron analizados durante varios años en el Congreso de la Nación, en noviembre de 1997 la Ley nº 24.922 es sancionada, promulgada en enero de 1998 y reglamentada por Decreto Nº 748/99²⁹. Esta Ley establece un Régimen Federal Pesquero basado fundamentalmente en el **desarrollo sustentable** de la actividad pesquera, promoviendo la conservación, investigación y administración de los recursos pesqueros. Dicho Régimen, además, establece un sistema de ***Cuotificación Individual Transferible de Capturas*** (CITC) -este tema será analizado en mayor detalle en el apartado que sigue sobre “**Políticas de gestión pesquera**”-, que viene a reemplazar el sistema basado en el acceso irrestricto al caladero argentino, es decir, el Sistema Olímpico de Capturas.

6.4. Políticas de gestión pesquera: Medidas e instrumentos de regulación de la pesquería de *Merluccius hubbsi* enmarcados en la Ley Federal de Pesca

Los informes técnicos del INIDEP constatan un deterioro en el estado del recurso merluza común como consecuencia de la sobrepesca. Es por esto que se elaboraron una serie de medidas para proteger y realizar una utilización óptima del recurso, que se encuadran dentro de una gestión pesquera sustentable. Retomando los conceptos planteados en el marco conceptual, relacionados con el concepto de *Política ambiental*, la gestión pesquera consiste en un conjunto de instrumentos tendientes a la administración de los recursos pesqueros para, de esta manera, llevar adelante una utilización de los mismos que no comprometa su perdurabilidad. En este sentido, la gestión pesquera se conforma como uno de los tantos compartimientos que integran una Gestión Ambiental, enmarcada a su vez, dentro de una Planificación ambiental que se halla contextualizada en una determinada Política Ambiental pública.

El objetivo de una gestión pesquera “consiste en gestionar la pesquería de forma tal de que se optimicen las capturas y los beneficios económicos, sin alterar la permanencia de la especie en el área

²⁹ Regláméntese la Ley Nº 24.922. Ámbito de Aplicación. Consejo Federal Pesquero. Conservación y Administración de los Recursos Vivos Marinos. Régimen de Pesca. Tripulaciones. Fondo Nacional Pesquero. Infracciones y Sanciones. Garantías. Disposiciones Complementarias y Transitorias. Bs. As., 14/7/99.

de pesca” (Bezzi & Tringali, 2000:1). En este sentido, se pretende evitar la sobrepesca y controlar la pesca para no generar un descenso brusco de la captura ya que derivaría en un colapso del recurso.

Más allá de las buenas intenciones y de las motivaciones que lleven a recuperar la población de una determinada especie, la experiencia en gestión ambiental en Argentina indica que se *sobreexplota y luego se gestiona*, haciendo alusión al letargo legal que introdujo la autoridad de aplicación, al disponer de la información y evidencia científica -desde fines de los 60 a principios de los 70 con los primeros aportes obtenidos por las campañas de investigación y exploración- pertinente para limitar la creciente explotación del recurso y controlar la pesquería, y no usufructuarla para tales fines. Es decir, la información estaba hace tiempo, pero no se la usó en su momento a los efectos de administración y control de la pesca.

Por tanto, es a partir de 1990 el momento en el cual se instala la problemática en la agenda pública, o al menos, es la década en la que las autoridades de aplicación han establecido distintas normativas y resoluciones legales tendientes a proteger el recurso aquí analizado en vistas del avanzado estado de deterioro en que se encuentra, según el INIDEP:

La primera normativa que se encuentra en el país referida al manejo de la merluza es en el año 1994. Antes de ese año no hay evidencia de gestión sobre los stocks de merluza de la ZEEA [Zona Económica Exclusiva Argentina] (Mazzini, 2012:32).

Entonces, antes de 1994 no había en Argentina ninguna normativa referida a la gestión de la merluza o a los recursos pesqueros en general. Posteriormente, y debido a las fuertes disminuciones evidenciadas en la población de merluza común, se crea el Régimen Federal de Pesca a través de la Ley nº 24.922, sancionado en diciembre de 1997 y publicada en el Boletín Oficial en enero de 1998. Esta ley se conforma como un instrumento de gestión del recurso pesquero en general, no solamente de la merluza *hubbsi*.

Dentro de los temas que abarca este régimen, se encuentran:

- Dominio y jurisdicción (artículos 3º y 4º)
- Ámbito y autoridad de aplicación (artículos 5º, 6º y 7º)
- Creación y definición de funciones del Consejo Federal Pesquero (artículos 8º al 10º)
- Investigación (artículos 11º al 16º)
- Conservación, protección y administración de los recursos vivos marinos (artículos 17º al 22º)
- Régimen de pesca (artículos 23º al 34º), incluido el **Régimen de Administración por Cuotas Transferibles de Captura** que se halla expresado en el artículo nº 27 de la Ley.
- Excepciones a la reserva de pabellón nacional (artículos 35º y 36º)

- Tratados internacionales de pesca (artículos 37º y 38º)
- Tripulaciones (artículos 39º y 40º)
- Registro de la pesca (artículos 41º y 42º)
- Fondo nacional pesquero (artículos 43º al 45º)
- Régimen de infracciones y sanciones (artículos 46º al 65º)
- Disposiciones complementarias y transitorias (artículos 66º al 75º)

En cuanto al dominio y la jurisdicción, la Ley Federal de Pesca es clara ya que establece en su artículo Nro. 3:

Son del dominio de las provincias con litoral marítimo y ejercerán esta jurisdicción para los fines de su exploración, explotación, conservación y administración, a través del marco federal que se establece en la presente ley, los recursos vivos que poblaren las aguas interiores y mar territorial argentino adyacente a sus costas, hasta las doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base que sean reconocidas por la legislación nacional pertinente.

Y en su artículo Nro. 4, establece que la Nación tiene el dominio y jurisdicción exclusivo, más allá de las 12 millas marinas, hasta el límite exterior de la ZEEA, pudiendo adoptar medidas de conservación para aquellas poblaciones de carácter migratorio y transzonales en el área adyacente a la ZEEA.

Sin embargo, la ley de pesca no reconoce a las provincias un poder absoluto sobre los recursos pesqueros existentes en su territorio sino que teniendo en cuenta la naturaleza de estos recursos que incluyen especies transzonales o migratorias dispuso que ejercerán su poder jurisdiccional a los fines de su exploración, conservación y administración “dentro del marco federal” que crea la ley. Este marco federal creado por la ley de pesca es el mencionado Consejo Federal Pesquero (organismo interjurisdiccional) de amplias facultades y donde las 5 provincias con litoral marítimo y la Nación resuelven la política pesquera nacional, la política de investigación pesquera, la Captura Máxima Permissible, además de establecer las cuotas de captura anual por buque, por especie, por zona de pesca y por tipo de flota, entre otras cuestiones.

Se constituye de esta forma y así queda referido en el Régimen Federal de Pesca, una especie de coordinación entre las provincias ribereñas y Nación en cuanto a la ordenación pesquera a los efectos de *garantizar una actividad pesquera que sea compatible con un aprovechamiento racional de los recursos marinos* (entre otros objetivos enunciados en el artículo Nro. 1 de la Ley 24.922).

De esta forma, a partir del Régimen Federal Pesquero quedan establecidos los siguientes elementos que resultan esenciales para un ordenamiento pesquero:

- ✓ Los peces son parte del patrimonio del Estado (bienes de dominio público) y su explotación por parte de particulares queda prohibida.
- ✓ Los peces solo pueden ser tomados mediante permiso de pesca que resulta, por un lado, una decisión administrativa y, por el otro, se halla complementado por la cuota individual transferible de captura (la mencionada CITC) que impone el límite que cada buque tiene en cuanto a la toma de recurso por un periodo determinado.
- ✓ Existe una política nacional pesquera concertada en un órgano interjurisdiccional con integración de la Nación y las provincias con litoral marino: el Consejo Federal Pesquero.
- ✓ Cuenta con un sistema de información científica (INIDEP).
- ✓ Los recursos pesqueros que se hallen en la ZEEA solo pueden ser explotados por personas físicas con domicilio en el país, o jurídicas de derecho privado que estén constituidas y funcionen de acuerdo a las leyes nacionales y por embarcaciones de pabellón nacional que cuenten con el permiso de pesca necesario.
- ✓ Los buques empleados en la actividad pesquera deberán estar inscriptos en la matrícula nacional y aquellos que deseen desarrollar la pesca comercial deberán contar con una cuota de captura asignada (depende de la especie, no todas las especies están cuotificadas), la cual implicará un límite cuantitativo a la cantidad de recurso pesquero que cada embarcación podrá extraer.

A continuación se procederá a explicar los principales instrumentos y medidas de gestión pesquera para administrar y controlar la pesca de la merluza común, de acuerdo a nuestros objetivos.

▪ **Respecto de la limitación directa del esfuerzo pesquero: Régimen de capturas**

Con el objetivo de obtener la mayor cantidad de ejemplares y mantener la explotación del recurso sin agotarlo, en Argentina se utiliza un criterio de gestión pesquera denominado **Captura Máxima Permisible**³⁰ (CMP) (Bezzi & Tringali, 2001: 1). La **CMP** se define como “la máxima captura

³⁰ El concepto de Captura Máxima Permisible (C.M.P.) está expresado en el artículo 9º del Decreto 748/1999, conforme sigue: “Se entenderá por Captura Máxima Permisible de una especie al tonelaje máximo que puede ser capturado anualmente, fijado por el Consejo Federal Pesquero, en función del Rendimiento Máximo Sostenible (R.M.S.) y consideraciones de índole económica y social del sector pesquero. La C.M.P. podrá ser revisada con fundamento en la conservación del recurso”. Por su parte, el concepto de “Rendimiento Máximo Sostenible”

anual por especie autorizada por el Consejo Federal Pesquero en concordancia con el objetivo de alcanzar el máximo rendimiento sustentable de los recursos pesqueros y optimizar los beneficios sociales y económicos inherentes a la actividad pesquera” (Resol. CFP Nº 02/01).

Es importante aclarar que los valores correspondientes a las CMP para cada año y por especie, se determinan a partir del valor de las **Capturas Biológicamente Aceptables (CBA)**, recomendadas, cada año y por especie, por el INIDEP. Las capturas biológicamente aceptables consisten en un volumen de captura

determinado en base a la variación de la abundancia pasada y presente del reclutamiento, de los factores ambientales y del estado de explotación del recurso y **que corresponde al objetivo de la administración pesquera bajo un esquema de mortalidad de pesca constante definida específicamente para cada pesquería** (Mazzini, 2012:34, la negrita es mía).

Es importante destacar que la CBA es una predicción, no una certeza. La idea que subyace es la de recomendar a las autoridades de aplicación un nivel de captura que permita alcanzar los objetivos de manejo (o de recuperación en el caso de los efectivos de merluza). Esto tiene implícito un grado de incertidumbre y riesgo.

Para poder detectar si la pesquería se halla sobreexplotada, se relaciona la cantidad de ejemplares desembarcados, en este caso, de la merluza *hubbsi*, respecto de la CMP. Si los desembarques efectuados superan la CMP, entonces se dice que el recurso está sobreexplotado.

Siguiendo con el análisis de las medidas de gestión pesquera tendientes a limitar las capturas de individuos de merluza común, el artículo nº 27 de la Ley Federal de Pesca, expresa el **Régimen de Administración por Cuotas Individuales Transferibles de Captura (CITC) según la especie** (no todas se hallan cuotificadas), **zona de pesca y por tipo de flota**. Se trata de un sistema de administración de las capturas que consiste, básicamente, en una concesión del Estado a un titular de un permiso de pesca. Dicha concesión habilita a la empresa pesquera de pabellón nacional a capturar un porcentaje determinado de una especie en particular, cuya magnitud –expresada en toneladas- variará cada año, en función del valor de las CMP fijadas por el Consejo Federal Pesquero. En esencia, el régimen basado en las CITC consiste en una **medida de control directo** sobre el stock futuro de merluza común. A partir de la implementación de esta medida, los permisos de pesca pasan a ser solamente la habilitación para ingresar al caladero, y no permite de ninguna manera, según lo que establece la Ley nº24.922, la habilitación a la pesca comercial. Para esto, entonces, se torna menester contar con la cuota correspondiente de capturas. Esto es así para el caso de las especies que se hallen cuotificadas a partir

surge del artículo 8º del mismo Decreto, que expresa: “Se entenderá por Rendimiento Máximo Sostenible de una especie, el tonelaje máximo que puede ser capturado anualmente sin afectar su conservación” (Filippo, 2006:46).

de este régimen, como el caso de *Merluccius hubbsi*. En este aspecto, el artículo nº 27 de la Ley Federal de Pesca, establece qué funciones va a tener el Consejo Federal Pesquero (CFP) en lo concerniente al régimen basado en las CITC. De este modo, se va a convertir en el órgano ejecutor, que reglamenta y dicta la normativa pertinente al susodicho régimen, mediante el otorgamiento de las cuotas de captura, por especies, por buque, zonas de pesca y tipo de flota (Observatorio de Políticas Públicas, 2011). Algunos de los objetivos principales que se busca con la implementación de las CITC son:

- ✓ Evitar concentraciones monopólicas, ya que las CITC consisten en concesiones temporales que no podrán superar por empresa o grupo empresario aquél porcentaje fijado por el CFP sobre la Captura Máxima Permisible por especie.
- ✓ Evitar la transferencia de CITC de buques pesqueros fresqueros a factorías. Las CITC son total o parcialmente transferibles según el caso. Cuando la transferencia esté efectivamente permitida, solo podrá hacerse entre embarcaciones del mismo tamaño y dimensión, para no incrementar el esfuerzo pesquero sobre el caladero o pesquería.

Si bien este sistema de cuotificación individual transferible de capturas fue reglamentado en el año 1999, mediante el decreto 748/99 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional que reglamentó la Ley Federal de Pesca, recién su puesta en marcha se produce en el año 2009, mediante la Resolución 23/2009 del Consejo Federal Pesquero. A través de dicha resolución se fijan los porcentajes definidos por la Captura Máxima Permisible (CMP) para ser asignado a determinados buques “estableciendo el correlato previsto en la norma legal entre sus permisos de pesca y una cuota de captura de la especie” (Resolución nº 23/2009 del Consejo Federal Pesquero)-. Es decir, desde el año en que el artículo nº 27 del Régimen Federal Pesquero se reglamenta, en el año 1999, hasta que el Consejo Federal Pesquero finalmente determina los porcentajes individuales de las capturas de la especie de *Merluccius hubbsi* que cada buque pesquero puede capturar³¹, en el año 2009, pasaron diez años. Desde el Informe del Defensor del Pueblo de la Nación se explica que el motivo por el cual se dejaron pasar diez años antes de llevar adelante la aplicación del mencionado artículo 27 es el **Decreto de Emergencia Pesquera** (189/99)³² y la **Ley de Emergencia Pesquera** (Ley nro. 25.109). Estas normas establecen la condición de

³¹ Establecidos en el Anexo de la mencionada resolución.

³² Decreto 189/1999 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.), publicado en enero de 2000, se describe la emergencia pesquera de la merluza común. Este decreto declara la Emergencia Pesquera para la especie merluza común por tiempo indeterminado, mientras persistan las causas que la originaron.

emergencia del recurso y por tanto, se suspendió, en ese momento, la aplicación del artículo 27. La Ley de Emergencia Pesquera tuvo vigencia un año y el decreto mantuvo la situación de emergencia hasta **diciembre de 2009**, momento en que se sanciona el régimen de cuotas individuales transferibles de captura (CITC). En esos años, el Consejo Federal Pesquero, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación y la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, establecieron medidas parciales y transitorias hasta establecer finalmente el Régimen General de Cuotificación Individual Transferible de Capturas, concretado en la Resolución nº 10/2009³³ (CFP). Las mencionadas medidas transitorias van desde la Resolución 4/1998 del CFP –que establece el estado de emergencia del recurso *Merluccius hubbsi*- reconocida posteriormente por el Congreso Nacional el 24 de junio de 1999, a través de la Ley nº 25.109 hasta el Decreto presidencial que dicta la emergencia pesquera sobre el recurso merluza común (Decreto nº 189/99 que deroga al decreto nº 591/99³⁴, dictado un año antes). De cualquier manera, es recién en el año 2004, a través de la **Resolución nº 484/2004** de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA), que se establece qué buques podrán efectuar operaciones de pesca de la especie merluza común al Norte y al Sur del Paralelo 41° Sur, hasta el límite de la captura asignada en cada caso, y hasta la definitiva instrumentación del **Régimen de Cuotas Individuales Transferibles de Captura establecido en el Artículo 27 de la Ley Nº 24.922**.

Asimismo, la Resolución nº 10/2009 del CFP es clara en cuanto a las condiciones, reglas y requisitos a cumplir, una vez determinados las Cuotas Individuales Transferibles de Captura:

- ✓ El CONSEJO FEDERAL PESQUERO determinará las especies cuyo aprovechamiento quedará sometido al Régimen de Administración por CITC y dictará las normas aplicables en función de las características de cada una de aquéllas y de los factores socioeconómicos de las pesquerías de que se trate.
- ✓ Sólo podrán ser titulares de una CITC los titulares de permisos de pesca debidamente inscriptos en el Registro de la Pesca.
- ✓ La concesión de una CITC habilita a su titular para capturar un porcentaje determinado de la CMP según lo establecido en este régimen general y en el régimen de cada especie. Además, deberán contar con la habilitación de la jurisdicción que corresponda y cumplir con las normas de carácter general que se establezcan.

³³ Resolución nº 10/2009 (CFP), Bs. As., 27/5/2009. **Apruébase el Régimen General de Cuotas Individuales Transferibles de Captura de Merluza.**

³⁴ Decreto 591/1999 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.), publicado en junio de 1999, en donde se describe la emergencia pesquera respecto de la merluza común.

- ✓ El plazo de vigencia de la concesión de la CITC, será de QUINCE (15) años a partir de la puesta en vigencia de cada régimen específico.
- ✓ Las CITC se inscribirán en el Registro de la Pesca una vez concedidas por el CONSEJO FEDERAL PESQUERO. La Autoridad de Aplicación dictará las normas necesarias a los fines de su registro y control.
- ✓ El ejercicio de los derechos de captura que confiere la CITC estará sujeto al pago del Derecho Único de Extracción.
- ✓ La CITC se extingue para su titular por:
 - vencimiento del plazo por el cual fue otorgada,
 - renuncia,
 - abandono del buque del caladero sin la autorización correspondiente,
 - no utilización de la misma en las proporciones que se establezcan en los regímenes específicos,
 - extinción del permiso de pesca del buque,
 - revocación, y
 - demás condiciones previstas en la normativa vigente.
- ✓ La extinción de la CITC determina su ingreso al FRC (Fondo de Reasignación de Cuotas).
- ✓ Ninguna persona física o jurídica o grupo empresario podrá acumular CITC por encima del porcentaje máximo que a tal efecto establezcan los Regímenes Específicos de CITC. Cuando esta situación se verifique luego de su asignación inicial, la Autoridad de Aplicación procederá a reajustar la alícuota porcentual de la persona o grupo y el excedente pasará a integrar el Fondo de Reasignación de Cuotas (FRC).³⁵
- ✓ Las CITC serán divisibles y **transferibles** total o parcialmente, en forma definitiva o transitoria, en las condiciones generales que establezca el CONSEJO FEDERAL PESQUERO y las condiciones que reglamente la Autoridad de Aplicación de acuerdo al régimen de cada especie.
- ✓ Por la transferencia total o parcial, transitoria o definitiva, deberá abonarse en forma previa a la inscripción en el Registro de la Pesca, un Derecho de Transferencia que será establecido por el CONSEJO FEDERAL PESQUERO, y que será ingresado al FONDO NACIONAL PESQUERO.
- ✓ La asignación inicial de las CITC será a favor de personas físicas o jurídicas titulares de uno o más permisos de pesca, inscriptos en el Registro de la Pesca, de acuerdo con el

³⁵ Estará integrado por la porción de la CMP que no haya sido inicialmente asignada o reservada y las CITC que por cualquier causa sean recuperadas total o parcialmente por la Administración, las que serán anotadas en el Registro de la Pesca y podrán ser asignadas por el CONSEJO FEDERAL PESQUERO.

procedimiento que fije el CONSEJO FEDERAL PESQUERO en el régimen de cada especie.

- ✓ La Autoridad de Aplicación emitirá los certificados de la titularidad de las CITC.
- ✓ Los certificados, sus modificaciones y transferencias serán inscriptos en el Registro de la Pesca.
- ✓ La Autoridad de Aplicación publicará en el Registro de Pesca anualmente la titularidad de las CITC.
- ✓ Toda limitación que pese sobre las CITC deberá ser puesta en conocimiento de la Autoridad de Aplicación y tendrá efecto a partir de su inscripción en el Registro de la Pesca.

Las CITC, de este modo, se constituyen como un sistema de administración de capturas de la merluza *hubbsi*, que al ser porcentajes asignados por tipo de flota, permite, al menos en la teoría, generar condiciones de igualdad entre las embarcaciones, en función de sus condiciones de almacenamiento, autonomía, entre otros. Evitar, entonces, la concentración monopólica de aquellos buques que cuentan con mayor capacidad de bodega sobre el recurso pesquero, es esencial para generar una *situación de pesca más justa* ya que al establecer un límite máximo de captura, implicaría disminuir la carrera de extracción que prevalece sobre los recursos pesqueros en el ambiente marítimo argentino. Sin embargo, que sean transferibles implica que pueden tener un valor comercial en el mercado. Tal es así que, en la práctica, suceden ciertas irregularidades que atentan sobre esta *pesca justa*, que tiene que ver con la venta de las cuotas asignadas que ciertos buques realizan a otros. En general esto ocurre de los buques de menor tamaño a los congeladores o factorías. Esta venta o transferencia realizada fuera de los términos que establece la Ley Federal de Pesca ocurre, por varios motivos. El más habitual, es el caso que ocurre con embarcaciones que no deberían estar pescando, es decir, embarcaciones que se encuentren en el caladero -pues cuentan con su permiso de pesca-, pero son infractoras o se hallen sancionadas. Como en la práctica sucede que los tiempos burocráticos son muy largos (por las razones que sean: desidia, corrupción, falta de voluntad, desconocimiento, etc.) hasta que se hace efectiva una multa o la prohibición de pescar, puede pasar mucho tiempo. Por lo tanto, estas embarcaciones terminan ingresando igual al caladero y esto hace que la CMP sea divisible entre una mayor cantidad de buques, haciendo que los porcentajes asignados para cada buque (las mencionadas CITC), sean más pequeños. Lo que deviene en una cuota contraproducente para las embarcaciones de menor tamaño y de menor participación en el volumen de captura que puede extraer según la CITC que le fuera asignada. Esta situación fuerza de alguna manera a este tipo de

embarcaciones a transferir (vender) su Cuota asignada a otras embarcaciones con mayor capacidad y mayor participación en la actividad pesquera y por, tanto, con mayor poder económico que le permite realizar la compra de las Cuotas pertenecientes a otras embarcaciones³⁶. Todo esto, trayendo como consecuencia el monopolio que la CITC tenía por objetivo evitar, generando un círculo vicioso.

Aquí cabe preguntarnos: para el caso de las embarcaciones y grupos empresarios pesqueros de menor tamaño ¿las ganancias o beneficios que surgen de esta transacción económica son mayores a las ganancias obtenidas por efectivamente pescar? La realidad pareciera indicar que sí, porque si no, estas irregularidades no ocurrirían. Esto viene a demostrar, una vez más, la crisis en la que se encuentra el recurso pesquero merluza común y cómo atenta contra el sector económico pesquero, afectando especialmente a los pequeños empresarios pesqueros y con ellos, a los trabajadores.

De cualquier forma, no hay que olvidar que el sistema por CITC recién se puso en marcha en el año 2009, y el límite temporal de este trabajo llega al 2010. Analizar que sucedió posteriormente resulta importante para saber cómo siguió avanzando este sistema de cuotificación de capturas.

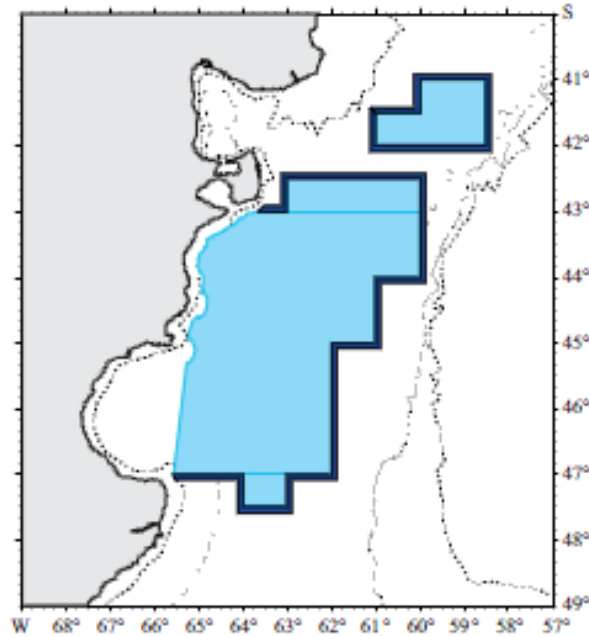
▪ **Respecto de la limitación geográfico-temporal de la actividad pesquera: zonas de veda y paradas biológicas**

Otra de las medidas de gestión pesquera es la instauración de **zonas de veda**³⁷. Consiste en la determinación de áreas en donde se halla prohibida la captura o extracción de un recurso pesquero para todo tipo de buque. Se establecen con el fin de proteger los procesos de reproducción y crianza de una especie. Las zonas de veda pueden ser temporales o permanentes. En el primer caso, la veda es vigente en una época en particular y en el segundo caso, la veda rige todo el año, como en el caso de una porción de la unidad de manejo al sur de los 41° S (ver Figura 10).

³⁶ El artículo 30 de la LFP permite las transferencias de Cuotas de una embarcación a otra del mismo tamaño y dimensión para no generar un incremento del esfuerzo pesquero: "El permiso de pesca solo podrá ser transferido a otra unidad o unidades de capacidad equivalente, que no impliquen un incremento del esfuerzo pesquero, cuando esta o estas, reemplacen a la primera por siniestro, razones de fuerza mayor o cuando hubiera llegado al límite de su vida útil, previa autorización de la Autoridad de Aplicación".

³⁷ La Resol. SAGPyA Nº 96/98 del 14 de octubre ratificó la prohibición de pesca en el área comprendida entre los 44° y 47° S y 62° a 65° O, en forma permanente. Una nueva ampliación hacia el sur (hasta 48°S) fue resuelta acorde a los nuevos aportes hechos sobre el estado de explotación por el INIDEP en conjunción con la información actualizada proveniente del sistema de Monitoreo de flota Pesquera por Satélite (MONPESAT). Además se contó con datos de captura y muestreos de desembarque poniendo de manifiesto la existencia de una gran población de juveniles (Resol. SAGPyA Nº 376/98). No obstante, con la Resol. SAGPyA Nº 2/99 del 11 de enero, se ratifica el área de veda establecida por la Resol. SAGPyA Nº 96/98 (Bezzi & Tringali, 2000:6).

FIGURA 10. Área de veda permanente vigente al año 2010, al sur de los 41° S. El Golfo San Jorge queda fuera de la zona de veda³⁸.



Fuente: INIDEP, 2012.

La zona de veda abarca una superficie aproximada de 192.000 km², constituye alrededor del 30 % del espacio de la ZEEA al sur del paralelo 41° S y se halla prohibido el uso de artes de pesca por arrastre de fondo. Con los años, la Zona de Veda Permanente (ZVP) fue variando en tamaño y extensión hasta llegar a la superficie que se muestra en la figura anterior. Esto responde a una serie de variaciones detectadas por el INIDEP respecto a cambios en las derivas larvarias y a modificaciones en los patrones de reproducción de la especie de estudio.

Según Mazzini (2012), a través de esta herramienta de gestión se obtuvo una serie de mejoras en cuanto al esfuerzo pesquero sobre la población de merluza común, ya que se logró aumentar la proporción de la biomasa y recuperar la estructura demográfica, como así también, un aumento del potencial reproductivo.

Para llevar adelante una herramienta de gestión como la de las Zonas de veda, es necesario contar con un sistema de monitoreo. En este caso, existe un sistema de posicionamiento de flota

³⁸ Notar que el Golfo San Jorge no forma parte de la zona de veda. Al momento de constatar esto, no se pudo acceder a una información que verificara esta observación. Por lo cual, se infieren varios motivos por los cuales dicho Golfo queda excluido de la zona de veda: por un lado, el Golfo queda fuera de la zona de pesca, ya que la pesca de merluza se realiza por la denominada "flota de altura", en aguas de mayor profundidad, dado que es aquí donde se localiza la mayor concentración de adultos de la especie considerada. Otra razón, tiene que ver con el hecho de que este Golfo es de por sí un área de cría y, por ley, no se permite la pesca comercial de individuos jóvenes, quedando el Golfo fuera, por defecto, de la zona de veda. Se solapan los dos factores ya que no son excluyentes, sino complementarios: profundidad de las aguas y estructura de edad de la población.

pesquera o monitoreo satelital, establecido a través de la Disposición SAGPyA n° 2/2003, en la que se implementa el sistema de Vigilancia por Monitoreo Satelital (VMS) (ibídem). Dicha disposición entonces, reglamenta el uso de un sistema de posicionamiento de buques pesqueros. A través de estos sistemas, se lleva a cabo el seguimiento de los buques pesqueros y mediante un análisis espacial se puede saber la ubicación de la flota en el mar – ya que cada buque debe llevar instalado un GPS, según dicta la disposición antes mencionada-. Entonces, se puede obtener distinto tipo de información, tal como: salidas y llegadas a los puertos, ingresos a zonas de veda, áreas de pesca, entre otros. La infracción a la restricción de la pesca en zona de veda es considerada una falta grave que se halla sujeta a la normativa establecida en la Ley n° 24.922, sus modificatorias y complementarias.

Las *paradas biológicas*, en cambio, consisten en una restricción temporal a través de la cual se prohíbe la actividad pesquera a los buques durante un período determinado. Según lo establece la Res. CFP n° 23/2009, los buques fresqueros que se hallan habilitados para la pesca de merluza común deberán cumplir una parada efectiva en puerto durante 50 días -entre el 1º de enero y el 24 de diciembre de cada año-. Dicha parada, además, podrá realizarse en etapas, subdividiendo los 50 días de parada, en 5 períodos de 10 días cada uno.

Los buques congeladores deberán realizar una parada efectiva en puerto, por un período de 75 días –entre el 1º de enero y el 24 de diciembre de cada año-, la que podrá subdividirse en 5 períodos de 15 días cada uno. Las fechas de paradas biológicas deben informarse a la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera (Subsecretaría de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agroindustria) y su incumplimiento es considerado una falta grave. Las sanciones están sujetas a las mismas que rigen para la pesca en zonas de veda.

De todos modos, si bien las sanciones a las transgresiones a estas restricciones se hallan establecidas en la Ley Federal de Pesca, un dato que surge de la investigación, es el obstáculo que existe para hacer efectivas las infracciones, ya que los caminos judiciales que se requieren para lograr la efectividad de una parada obligatoria o el cobro de una multa son demasiado extensos, como ya ha sido mencionado previamente.

▪ **Respecto de la utilización de métodos *selectivos* de pesca y *observadores a bordo*:**

Existen en la actualidad dos dispositivos, de uso obligatorio y reglamentario³⁹, de selección para la pesca por red de arrastre de fondo. Uno es el DEJUPA⁴⁰ (Dispositivo para el Escape de Juveniles de Peces en las redes de Arrastre) que se utiliza para separar individuos de una misma especie con tallas comerciales (edad adulta), de aquellos en edad juvenil (talla no comercial).

Para el caso particular del Golfo San Jorge, al ser una zona donde coexisten los juveniles de merluza junto con el langostino, se utiliza el sistema DISELA II⁴¹ (Dispositivo de Selección de Langostinos). Este sistema es utilizado por las embarcaciones cuya especie objetivo es el langostino, pero, como los individuos juveniles de merluza tienen un tamaño similar al del langostino, muchas veces aquéllos quedan capturados en la red. Lamentablemente, el DISELA II no cumple la función para la que fue diseñado ya que sólo consigue seleccionar de manera parcial, puesto que logra separar eficazmente la merluza adulta del langostino pero no a los juveniles (Tringali, 2012).

Al respecto de esto, Mazzini (2012), realiza una descripción de la secuencia normativa que reglamenta la utilización e implementación de ambos dispositivos, con especial mención al dispositivo DEJUPA.

En primer lugar, la Resolución Nº 514/2000, dictada por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, en su **artículo 2º**, establece que a partir del 1º de enero el uso de los dispositivos selectivos de pesca (DEJUPA), se hace obligatorio.

En segundo lugar, la Resolución SAGPyA Nº 971/2000, establece en su **artículo 1º** cómo proceder si existiesen problemas técnicos que imposibiliten el uso de los mencionados dispositivos a bordo:

En caso de que en un buque surgiera alguna dificultad técnica para cumplimentar lo dispuesto por el art. 2 de la Res. Nº 514 de fecha 1º de septiembre de 2000 del registro de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, el armador de dicho buque deberá requerir por nota, presentada ante la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura, una inspección técnica del buque en operaciones a fin de verificar la posible existencia de dificultades técnicas. Dicho requerimiento no exime al armador del cumplimiento de las obligaciones dispuestas por el art. 2 Res 514 de fecha 1º de septiembre de 2000.

³⁹ Resolución 514/2000 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, en: <http://www.infoleg.gov.ar>

⁴⁰ Consta de un único cuadro enrejado y su objetivo es separar peces que poseen talla comercial de los que no la tienen. El escape de los peces no deseados se efectúa por medio de los laterales del bastidor enrejado. Fue diseñado por el Proyecto Artes de Pesca del INIDEP (Tringali, 2012:27).

⁴¹ Es un sistema de selección que consta de dos marcos metálicos los cuales tienen un enrejado que tamiza a todos los peces entrantes, separándolos de los langostinos. Los peces (no deseados como captura) nadan activamente y se escurren por aberturas de escape ubicadas en la parte superior de las grillas. En cambio, los langostinos (que caminan por fondo o nadan cerca de él), atraviesan el enrejado y se dirigen al fondo de la red. El Proyecto Artes de Pesca del INIDEP desarrolló este dispositivo, primero como DISELA I. Más tarde, fue perfeccionado con un diseño mucho más eficiente: el DISELA II (Ibídem).

Tercero, para el año 2001, la SAGPyA dicta la Resolución N° 88 en donde establece una prórroga en cuanto a la implementación a bordo de los dispositivos selectivos de pesca, indicando, en su **artículo 1º**, que el uso obligatorio de los mismos será a partir del 1º de julio de 2001:

Prorrógase el plazo establecido para el uso del dispositivo para el escape de juveniles de peces en las redes de arrastre denominado DEJUPA (...) quedando establecido que el mencionado dispositivo será obligatorio a partir del día 1º de julio de 2001 (...).

Por último, en la Res. SAGPyA 78/2009:

Artículo 1º: Dispénsese del deber de utilizar el dispositivo para el escape de juveniles de peces en las redes de arrastre denominado "Dejupa", a todos los que se encuentren obligados a emplearlo para capturar merluza común. La dispensa se prolongará por ciento ochenta días corridos, contados a partir de la fecha de publicación de la presente medida y no releva a los armadores de cumplir con el resto de las obligaciones que deben respetar para capturar merluza común.

Y el **artículo 2º** de dicha resolución establece que:

(...) por el término de treinta días corridos, contados a partir de la fecha de publicación de la presente medida, los armadores pesqueros y las Cámaras Empresariales del sector podrán presentar proyectos que contemplen la utilización de un dispositivo alternativo que permita el escape de juveniles de merluza común (...)

Estas resoluciones, y especialmente la última que se describe, dan cuenta de la existencia de problemáticas de índole técnica, al momento de implementar a bordo los dispositivos selectivos de pesca, particularmente el DEJUPA -siendo éste un mecanismo de extracción y captura pensado y diseñado, no sólo para maximizar los lances, sino también, para asegurar el escape de los juveniles (Mazzini, 2012:14)-.

En efecto, de una investigación que surge de la Auditoria General de la Nación (AGN, 2008)⁴², se concluye que tanto el DISELA II (diseñado para la flota langostinera), como el DEJUPA (para la flota merlucera), no fueron y no han sido utilizados como métodos selectivos para la protección de juveniles, bajo los motivos de que generan problemas de seguridad y maniobrabilidad de los buques y que no cumplen con los objetivos para los cuales han sido diseñados. A pesar de las reglamentaciones

⁴² Informe publicado en la página de la Fundación Nuestro Mar, disponible en:
http://www.nuestromar.org/noticias/politica_y_economia_04_2008_critico_informe_de_la_agn_sobre_la_subsecretaria_de_p

que existen que instan a su implementación obligatoria, estos artes no fueron utilizados de forma mayoritaria – y en el caso que si lo hicieron, fueron contadas excepciones- entre los años analizados (al menos entre 2001 al 2010 no fueron implementados). No obstante esto, y frente a las respuestas dadas por la autoridad de aplicación –como se puede observar en los párrafos anteriores –, como por ejemplo, la de suspender por una cierta cantidad de días los usos de los métodos selectivos para darle tiempo a las industrias y empresas pesqueras para que presenten sus propios proyectos de métodos de pesca selectivos, las industrias siguieron pescando de forma indiscriminada, no habiendo presentando ningún proyecto que busque la protección de los juveniles.

Las recomendaciones del INIDEP a este respecto eran claras: se tornaba obligatorio el uso de métodos selectivos de pesca para evitar la captura y descarte de los juveniles. Y dichos métodos selectivos han sido especialmente diseñados para los objetivos descritos y su efectividad ha sido demostrada ante el Consejo Federal Pesquero y la Subsecretaria de Pesca y Acuicultura. Por su parte, Prefectura no había indicado, hasta ese momento, denuncias de siniestro o accidentes vinculados al uso de los métodos selectivos mencionados (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011). Al margen del no cumplimiento de estas recomendaciones por parte de las empresas pesqueras, en mayo de 2010 se establece nuevamente la obligatoriedad de uso de los dispositivos de selectividad, incorporando otros modelos - además de los ya mencionados DISELA II y el DEJUPA-, tales como el HARGRIL (para la flota tangonera, Res. CFP Nro. 7/2010) y el FLEXIGRID (para la flota merlucera, Res. Nro 8/2010).

Nuevamente, se constata en ese mismo año, que ningún dispositivo de selectividad ha sido utilizado por parte de las empresas pesqueras y, por la tanto, las capturas y descarte de juveniles continuarían siendo considerables (Defensor del Pueblo de la Nación, *Op. Cit.*).

Además de métodos selectivos de artes de pesca, y como instrumento de gestión, los buques habilitados para la actividad pesquera de merluza común, deberán contar con la presencia de observadores u inspectores a bordo, salvo expresa autorización de la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera. Esta medida de control se halla regulada por la Disposición SSP nº 424/2004 y establece un programa de agentes del Ministerio y del INIDEP como observadores a bordo de los buques pesqueros para garantizar que se cumpla la normativa. Para poder ser inspector a bordo, el Ministerio brinda un curso a sus agentes. Sin embargo, dichos cursos se hallan suspendidos desde el año 2000 (Mazzini, 2012). Otro dato interesante que surge de la investigación es que “sólo el 5% de la flota de arrastre de fondo lleva a bordo un observador”. Por este tema se realizaron denuncias y además por la falta de transparencia en los controles llevados a cabo por los inspectores a bordo. Pero ninguna de estas denuncias “pudieron probarse hasta el momento” (ibídem, p. 41).

Pero una vez más, y como uno de los resultados del mencionado informe de la Auditoría General de la Nación se constata que la cantidad de inspectores y observadores, tanto a bordo como en puerto, es insuficiente a los fines de lograr un control y seguimiento para evitar las subdeclaraciones en los desembarques, entre otras cuestiones. Y además, no solo los inspectores son insuficientes, sino que las sanciones y multas a las infracciones e irregularidades no son aplicadas en tiempo y forma, según lo establece el Régimen Federal Pesquero.

Entonces, de alguna manera, se torna necesario poder controlar las capturas y los desembarques, ya que, como me menciono más arriba, la no utilización de los métodos selectivos de pesca que permiten el escape de los individuos en edad juvenil, sumado a que los controles y seguimientos son ineficientes -tanto por el sistema de observadores en puerto y a bordo, como por el sistema de posicionamiento de flota pesquera-, no solo genera una superación de las capturas efectivas sobre las recomendadas, sino que, además, la actividad pesquera estaría siendo sostenida por los individuos más jóvenes de *Merluccius hubbsi*. Es decir, en el caso de aquellos juveniles de mayor tamaño, no son descartados al mar, sino capturados y retenidos en bodega, desembarcados y luego procesados (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011).

Esto es un problema para la pesquería, porque como se dijo anteriormente en este trabajo, la enorme mortalidad de los juveniles por pesca, aun cuando estos no fueran descartados, sino solo comercializados, implica una sobrepesca de reclutamiento ya que disminuye la Biomasa Reproductiva (BR) y de esta forma, altera sustancialmente a la estructura de la población de merluza común, impidiendo la renovación e incorporación de individuos a la pesquería cuando los adultos escasean. Y esto es lo que ocurre en el caso de la pesquería de merluza común al sur de los 41 Sur.

Mazzini (2012), a su vez, describe otras medidas de control que complementan con el programa de observadores a bordo, tan criticado e insuficiente. Esas medidas son:

- **Abordajes sorpresivos.** Abordajes llevados a cabo por agentes del Ministerio y de Prefectura Naval Argentina que se realizan sin previo aviso y eligiendo de forma aleatoria al buque a abordar.
- **Controles en puerto** sobre la descarga. Esta medida se halla reglamentada a través de la Res. SAGPyA nº 408/2003. En este punto se hace referencia a que las capturas deben ser desembarcadas en forma clasificada y, en el caso de los productos congelados, las cajas deberán estar rotuladas con el nombre de la especie. Para el sistema de CITC, estos controles resultan esenciales ya que no contar con el número preciso de especies y cantidad desembarcada dificulta el cumplimiento de las Capturas Máximas Permisibles.

- **Sistema de Posicionamiento de la flota pesquera.** Como ya fue mencionado, consiste en un monitoreo satelital a través del cual se vigila a la flota pesquera dada su ubicación en el mar. Los principales controles que se realizan son de entrada y salida a los puertos, ingresos a zonas de veda, áreas de pesca y control de especie-objetivo, entre otros. Este tipo de control requiere de la instalación de GPS en los barcos pesqueros.
- **Cámaras a bordo.** Este sistema aún no está reglamentado y tampoco implementado, pero su objetivo será el de supervisar y controlar las actividades que se realicen en la cubierta de los buques, las redes utilizadas y los descartes que pudieran producirse.

Hasta aquí, las medidas de gestión que establece la Ley Federal de Pesca (24.922) para garantizar la sustentabilidad del recurso merluza *hubbsi*, pero, en vistas de que este recurso se halla sobreexplotado, es primordial alcanzar su recuperación y luego sostener su perdurabilidad en el tiempo. Garantizar esto implica, a su vez, tener en cuenta el resto de los aspectos ambientales, no solo a la población merluza *hubbsi*. Porque como hemos visto, esta especie se halla ligada a otras especies (como es el caso puntual de la fauna acompañante), pero además, se halla inmersa en un contexto ambiental donde existen múltiples conexiones que es preciso atender para que, efectivamente, la población de merluza común se recupere y de esta forma, se mantenga a lo largo del tiempo. Es por esto que, en el siguiente capítulo se hará referencia a la legislación marco que puede servir de contexto ambiental para poder articular de forma más acertada a la Ley Federal de Pesca.

6.5. Acerca del marco jurídico-administrativo en materia de legislación ambiental argentina y cómo se entrelaza con la Ley Federal de Pesca

6.5.1. Enfoque holístico vs enfoque sectorial: ¿legislaciones nacionales contrapuestas?

Luego de haber realizado el análisis de la Ley Federal de Pesca N° 24.922, es importante, asimismo, revisar los cambios más significativos que tuvieron lugar en la legislación nacional en materia ambiental, previa y posteriormente a la sanción de la mencionada ley pesquera.

En los últimos años que abarca el periodo de estudio de este trabajo de investigación, se han producido modificaciones substanciales en lo concerniente al régimen jurídico, tanto en materia pesquera, como en materia ambiental. En primer lugar, el primer gran cambio, es el de la reforma de la Constitución Nacional de 1994:

(...) que incorpora nociones fundamentales en materia ambiental como el *desarrollo sustentable*, el *daño ambiental*, el *deber de funcionarios y público en general de preservar el ambiente* y la *obligación de las autoridades de proveer a la utilización racional de los Recursos Naturales*. Asimismo, introduce el concepto de **normas de presupuestos mínimos de protección** a partir de lo cual numerosas leyes de tal clase fueron a posteriori sancionadas. Entre ellas, se destaca la norma madre en materia ambiental de nuestro país, la Ley General del Ambiente Nº 25.675, que introduce instrumentos y principios obligatorios para todas las políticas sectoriales en materia ambiental (...). (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011:53) (La negrita es mía).

La Ley General del Ambiente (LGA, Nº25.675), sancionada en el año 2002, es considerada la norma madre en materia ambiental en Argentina. En otras palabras, esta ley proporciona el marco jurídico a partir del cual el resto de las leyes sectoriales debe encuadrarse. Se estructura, por tanto, como una ley general ya que “incluye en un solo cuerpo legislativo todos los componentes esenciales que integran el bien jurídico protegido por la Constitución Nacional en su artículo 41⁴³” (Ibídem: 90). Y porque, además, viene a ordenar leyes pasadas -renovando su interpretación- las cuales sólo seguirán vigentes en tanto no contradigan a la LGA.

Es importante destacar el año en que dicha ley ha sido sancionada, puesto que la Ley Federal de Pesca (LFP, Nº 24.922) fue sancionada antes, en el año 1997 y promulgada en 1998. La LFP es considerada una ley sectorial, es decir una ley específica, que regla en materia de utilización racional y de protección de los recursos vivos marinos -con especial foco en los recursos considerados comerciales desde la actividad pesquera-, siendo estos [los recursos marinos] una parte integrante del ambiente. Esta ley instituyó el régimen federal de pesca:

(...) para el fomento del ejercicio de la pesca marítima de un modo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos vivos del mar, la promoción de la protección efectiva de los intereses nacionales relacionados con la pesca y la promoción de la sustentabilidad de la actividad pesquera. (...) En su artículo tercero determina el **dominio** y la **jurisdicción** sobre los recursos vivos del mar: a) **hasta doce millas marinas: a las provincias con litoral marítimo**; b) **más allá de las doce millas marinas, y hasta el límite exterior de la plataforma continental y de la zona económica exclusiva: a la Nación**. (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011:58), (la negrita es mía).

⁴³ Cláusula ambiental de la Constitución Nacional (Artículo 41), establece que: *Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Uno de los elementos a destacar es que, ante una eventual emergencia pesquera, la LFP no tiene en cuenta un *enfoque ecosistémico* para la conservación de una especie, es decir, no contempla una mirada integral y holística de la problemática. Según Defeo (2015:17), dicho enfoque:

Incluye el análisis de todos los procesos, funciones e interacciones entre los componentes y recursos (vivos y no vivos) del ecosistema, e implica el manejo de las especies y de otros servicios y bienes ecosistémicos.

Por el contrario, la Ley General del Ambiente viene a aportar una mirada más integral, ya que sí contempla la visión ecosistémica, en donde establece que el Estado “debe intervenir sobre las causas y no [solamente] sobre los efectos. Se debe entonces pensar en emergencia no sólo cuando afecte recursos comercialmente valiosos, sino también cuando se produzcan efectos sobre el ecosistema todo” (Ibídem: 67).

En este sentido, resulta pertinente seguir analizando los distintos roles de los organismos públicos que se hallan implicados en la problemática de la sobreexplotación de la merluza común al sur de los 41º S. Si la entonces Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación se conforma como la autoridad encargada de realizar una gestión sustentable del ambiente –visto como una totalidad y no de forma compartimentada- y de cumplir con los objetivos de la política pública nacional, es menester en este punto indagar, a su vez y a su tiempo, acerca del peso relativo de los diferentes participantes del Consejo Federal Pesquero. Observar de qué forma se resuelve la disparidad existente, cuando la Secretaria de Ambiente posee solo un voto, considerando que, en teoría, viene a aportar la mirada ambiental/holística/integral. En otras palabras, vendría a aportar el mencionado enfoque ecosistémico, tan necesario para abordar problemáticas [socio] ambientales.

Asimismo, resulta oportuno analizar el rol del INIDEP en la problemática analizada en este trabajo ya que si se conforma como la usina de información científica y tecnológica a partir de la cual basar las decisiones de manejo y políticas pesqueras –recordemos que se trata de un organismo consultivo y de asesoramiento para los ejecutivos -, dicho perfil encuentra un cierto grado de fricción con el organismo del cual depende, es decir, el actual Ministerio de Agroindustria (o la entonces Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación –SAGPyA). Lo que se intenta decir es que, como se mencionó anteriormente, para poder abordar la problemática de la sobreexplotación de la merluza común, es necesario hacerlo desde un enfoque estrictamente ambiental e integral y, por tanto, interdisciplinario –ecosistémico- y no, meramente sectorial –específico-. Desde este punto de vista, es entendible que haya tensiones entre el INIDEP, -cuyo trabajo

de investigación será más acertado si lo hace desde un enfoque interdisciplinario-, y el mencionado Ministerio de Agroindustria del cual depende, cuyo perfil tiende a priorizar la productividad pesquera por sobre el ambiente. Es por esto que surge de la investigación, los obstáculos y dificultades que el INIDEP enfrenta al momento de desarrollar su trabajo científico que choca esencialmente con los objetivos generales de la entonces SAGPyA.

Siguiendo a Filippo (2006), se establece que la Ley Federal de Pesca contempla una serie de artículos que se encuentran asociados a determinadas prescripciones del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). En líneas generales, dicho código indica que el objetivo primordial de la conservación y gestión es el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros. Para ello, se fomenta que los Estados adopten medidas apropiadas que sean adoptadas de conformidad con determinadas características. Dicho Código consiste en un instrumento legal de amplio consenso internacional adoptado por los Estados miembro de la FAO, luego de numerosas sesiones en el año 1995. Las recomendaciones que este Código incluye, acerca de prácticas de pesca y de enfoque precautorio, son de carácter voluntario.

En este sentido, desde la FAO, se establece que:

Las medidas apropiadas deben basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles: para el establecimiento de la Captura Máxima Permisible por especie en la República Argentina, la Ley Nº 24.922 exige que se realice de conformidad con los datos científicos proporcionados por el Instituto de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP). Estos datos deben determinar el rendimiento máximo sostenible de las especies. Particularmente en este aspecto, la Ley General Ambiental establece el **Principio Precautorio** ya que, según el ya mencionado informe del Defensor del Pueblo de la Nación y en palabras de la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, implica que 'cuando haya amenazas de daños serios o irreversibles, la falta de plena certeza científica no debe usarse como razón para posponer medidas efectivas en costos que eviten la degradación ambiental'. (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2011:81).

La Argentina, en este sentido, suscribe de forma parcial al Código de Conducta para la pesca responsable que establece la FAO, en particular, a las medidas que tienen que ver con la prevención y/o eliminación del exceso de capacidad de pesca que contempla dicho Código en el artículo 7.1.8: "Tales medidas deberían velar porque los niveles del esfuerzo de pesca sean compatibles con el uso sostenible de los recursos pesqueros, garantizando así la eficacia de las medidas de conservación y gestión". Según Filippo (*Op. Cit*) en la LFP, los siguientes artículos están asociados con tales prescripciones del Código:

- El **artículo 1**, al establecer la “promoción de la sustentabilidad de la actividad pesquera y el desarrollo de procesos industriales ambientalmente apropiados”.
- El **artículo 17**, al prescribir que la pesca en todos los espacios marítimos argentinos estará sujeta a las restricciones con el objeto de evitar excesos de explotación.
- El **artículo 21**, al prohibir todo método, técnica, equipo y arte de pesca que cause estragos, sobrepesca o depredación de los recursos vivos del medio acuático.
- El **artículo 22**, al referirse a la organización y mantenimiento de una regulación de la pesca en la ZEE, estableciendo medidas de organización y conservación destinadas a la racionalización de la explotación y el aseguramiento de la conservación de los recursos.
- El **artículo 37**, vinculado con el acceso a la pesca en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina a buques de bandera extranjera. Este artículo señala que la determinación de la capacidad de captura de la flota argentina a efectos del cálculo de los excedentes disponibles para la flota extranjera, solo podrá hacerse atendiendo a razones estructurales biológicas y no a mermas cíclicas propias de la actividad ni a hechos extraordinarios de alcance general que hayan afectado su operatividad.

No obstante esto, y siguiendo al mismo autor, hay otras cuestiones relativas a la ordenación pesquera a las cuales la legislación nacional en materia pesquera no suscribe al Código mencionado. Algunas de estas cuestiones son:

- Las medidas apropiadas deben ser formuladas a los efectos de mantener o restablecer las poblaciones a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible.
- Las medidas apropiadas deben ser establecidas con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes
- El Código promueve asegurar la transparencia en los mecanismos de ordenación pesquera y en el proceso de adopción de decisiones en esta materia.

En relación a este último ítem, no se han identificado lineamientos específicos sobre tales asuntos en la legislación federal analizada, aunque se considera que tales cuestiones en la práctica dependen del grado de voluntad política de cada organismo con competencia pesquera y de la aplicación de otras normas federales que inciden sobre la pesca marítima.

6.5.2. ¿Cómo juega la legislación provincial?

Para el caso de la provincia de Santa Cruz, existe la **Ley de Pesca en aguas de Dominio Público provinciales**, publicada en el boletín oficial en el año 1982, -coincide con el año en que se marcan los límites del espacio marítimo, llevado a cabo por la CONVEMAR, para el caso de los Estados ribereños- Se trata de la **Ley Nro. 1464** que, al día de la fecha se encuentra vigente, con modificaciones aplicadas a la norma. Con tales modificaciones, esta ley se halla en concordancia, en teoría, con el Régimen Federal de Pesca establecido en la ley nro. 24.922, ya que establece en su artículo 1ro., entre otras cosas: "...la protección de las diversas especies animales y vegetales considerando que ellas y las aguas del dominio público provincial donde viven, constituyen una *unidad indivisible*..." y en su artículo 14 hace referencia a una "...explotación racional de nuestras riquezas acuáticas, su conservación y aprovechamiento...", en donde se indica, asimismo, los procedimientos y artes de captura permitidos y prohibidos, épocas de pesca permitidas y vedadas; ya sea temporal o permanentemente. Es decir, se hace una mención a un tipo de ordenamiento pesquero acorde al espíritu y esencia del Régimen Federal Pesquero, siendo la autoridad de aplicación de la Ley Nro. 1464, el Ministerio de Producción, a través de la Subsecretaría de Pesca y Actividades Portuarias de la Provincia de Santa Cruz. A su vez, a través de esta ley, se crea el Consejo Provincial Pesquero que, junto con la Autoridad de Aplicación, establecen la política pesquera y de investigación científica en materia pesquera, a nivel provincial. En este sentido, el mencionado Consejo se constituye como un órgano de consulta y de decisión de la política pesquera de Santa Cruz.

En el caso de la provincia de Chubut, existen las siguientes leyes que versan sobre la temática pesquera:

1. **Ley XVII – Nro. 59** (sancionada y promulgada en el año 1999), se trata de la ex Ley Nro. 4530, que versa sobre los Recursos Naturales, que en su artículo nro. 1 establece la adhesión de la provincia de Chubut al Régimen Federal de Pesca, aprobado por la Ley Nacional 24.922.
2. **Ley IX – Nro. 75** (sancionada y promulgada en 2007), se trata de la ex Ley Nro. 5639 de Pesca Marítima. Básicamente establece en su artículo Nro. 1 que Chubut "fomentará una política de desarrollo pesquero social y ecológicamente sustentable, tendiente a la obtención de la máxima renta social derivada del aprovechamiento integral de los recursos vivos del mar... ". Esta ley también establece una serie de disposiciones acerca de la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos marinos que hallen en las aguas bajo jurisdicción provincial de Chubut, conforme a lo dispuesto en el Régimen Federal de Pesca.

Existe, a su vez, el Convenio interprovincial del Golfo San Jorge (Ley IX – Nro. 67, ex Ley Nro. 5469), firmado por las provincias Santa Cruz y Chubut que son las que comparten la jurisdicción del mencionado golfo. Este convenio fue acordado por ambas partes en el año 2006 y establece un manejo conjunto de la pesca entre ambos gobiernos provinciales, siendo sus objetivos principales:

- a) regular y ordenar las pesquerías con artes de arrastre en el Golfo San Jorge, con el propósito de lograr la explotación ecológicamente sustentable de los recursos vivos.
- b) a partir del principio de equilibrio económico, los permisos que se otorguen en reciprocidad sean proporcionales a las características de las pesquerías existentes en cada jurisdicción.

La jurisdicción y dominio en el cual se aplica este Convenio, está indicado en la segunda de sus cláusulas:

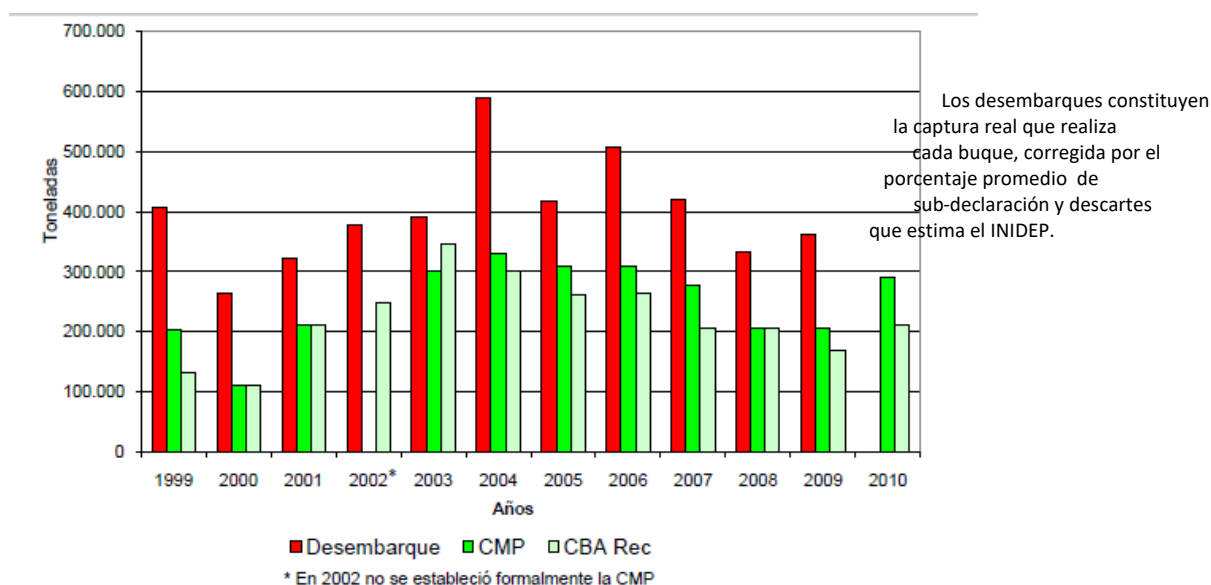
El ámbito territorial de este Convenio comprende las aguas de su jurisdicción que cada una de las Provincias firmantes tiene dentro del Golfo San Jorge y las doce millas adyacentes, medido desde la línea de base que establece la legislación nacional entre Cabo Dos Bahías (44° 55.8'S 65° 31.3'O) y Cabo Tres Puntas (47°05.8'S 65°52.0'O).

Una propuesta del bloque de diputados, hacia el año 2011, sobre derogar este convenio, evidencia que en la práctica no ha alcanzado los objetivos para los cuales ha sido creado. Siendo una de las partes involucradas, la provincia de Chubut, la principal afectada por la crisis en el sector pesquero. En este sentido, el mencionado Convenio dispone en el artículo nro. 13 los mecanismos correspondientes en alusión a “la denuncia unilateral del mismo cuando una de las partes no se siente contenida en conveniencia para su sector”. En Chubut, la situación del sector pesquero para los años posteriores a la firma del Convenio, ha sido crítica: pérdida de puestos de trabajo, muy pocos buques fresqueros en actividad y la mayoría de las plantas procesadoras en tierra, cerradas.

7. Cómo se relacionan las políticas públicas de gestión pesquera y el estado de situación del recurso

Acorde a lo que se viene enunciando y mostrando, que la pesquería de merluza común se halle sobreexplotada, implica dos situaciones, no necesariamente excluyentes: por un lado, que los valores de CMP (fijados por el CFP) estén por encima de los niveles recomendados, es decir, que superen las CBA determinadas por el INIDEP y, por el otro, que la captura efectiva (manifestada a través de los desembarques en puerto) exceda a la CMP. Tal como se muestra a continuación:

GRAFICO 9. Comparación entre los Desembarques, Captura Máxima Permissible (CMP) y las Capturas Biológicamente Aceptables (CBA) para el efectivo sur de Merluza común. Fuente: Defensor del Pueblo de la Nación, en base a datos del INIDEP (2011).



Si bien al momento de elaboración de este gráfico, aún no había registros de los datos de desembarque para el 2010, de la investigación surge que para este año, los desembarques superaron las 243.000 tn de merluza común. Nótese que ese año, las CMP son de 290.000. Esto quiere decir que, si bien se pescó legalmente ya que la cantidad desembarcada no supera la cantidad máxima permitida por la autoridad de aplicación, dichos desembarques efectivamente superaron la cantidad máxima recomendada (210.000 tn) por la autoridad en materia científica y de investigación (el INIDEP), excediendo la capacidad biológica de recuperación del recurso en cuestión.

Cabe entonces preguntarse, en principio, dos interrogantes que se derivan de las preguntas preliminares que han dado pie a este trabajo de investigación:

¿Por qué las capturas reales (constatadas en puerto a través de los llamados desembarques) superan los valores máximos permitidos por ley, es decir las CMP -dictadas por la Autoridad de Política Pesquera, o sea, el ya mencionado CFP?

Y además, ¿por qué dichas CMP superan a las CBA, recomendadas por la autoridad en materia científica y de investigación en la temática pesquera en Argentina?

En este sentido y siguiendo la luz de estos hechos, se puede decir que no solamente existen falencias en el sistema de control de la actividad por parte de las autoridades y los organismos nacionales y provinciales, sino que además, las industrias pesqueras también atentan contra la sustentabilidad del recurso, poniendo en riesgo la estabilidad de su propia actividad.

Para esto, controlar que las medidas de gestión se lleven a cabo, es una tarea esencial a los efectos de cumplir los objetivos planteados en el artículo número 1 de la LFP. Esta situación de falta de control está expuesta en el anteriormente mencionado informe de la AGN.

De esta auditoría realizada a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de la Nación (el período auditado se circunscribe entre el año 2002 y el primer semestre de 2006), se concluyen varias cuestiones, a saber:

- aún no se ha alcanzado o logrado el control necesario a los fines de evitar los excesos en la explotación de los recursos pesqueros para asegurar su sustentabilidad;
- la lentitud de los procedimientos realizados por el Área Sumarios. “Se comprobó que algunos expedientes fueron abiertos después de 3 años de haberse cometido la infracción y expedientes que tardaron 8 años en resolverse”;
- del análisis cuantitativo de las multas impuestas y cobradas por infracciones, se descubrió que “casi la totalidad de las sanciones fueron establecidas en forma de sanción pecuniaria”. De un total de más de 110 millones de pesos determinados y notificados, sólo fueron impuestos por resolución o disposición poco más de 29 millones de pesos y peor aún, sólo se cobraron efectivamente algo más de 6 millones de pesos. Por lo tanto del total de las infracciones determinadas, se impuso el 26,8% y se cobró el 5%. “estas cifras son elocuentes respecto a la falta de efectividad de la aplicación de las sanciones para las empresas armadoras”. Los auditores advierten sobre la “peligrosa circunstancia de que el armador simplemente asimile la sanción como un costo más de la actividad, manteniendo inalteradas sus conductas ilegales”.

- en cuanto al control de las descargas, los formularios que utilizan los inspectores para labrar los partes de pesca siguen sin ser continuos prenumerados ni membretados, “por lo que se podría adulterar con facilidad la información”;
- la falta de creación del Registro de Reincidentes y de Antecedentes de infractores tal como estipula el inciso h) del artículo 7º de la Ley Federal de Pesca. En virtud de que no existe un registro de antecedentes de infractores a las disposiciones de la Ley 24.922, la Auditoría exhortó su implementación “a fin de aplicar el régimen sancionatorio correspondiente y evitar otorgar permisos de pesca a embarcaciones con historial en pesca ilegal, no declarada o no reglamentada”.

A partir de 1970 hasta el 2000, los investigadores del mencionado Instituto analizaron los desembarques y los compararon con las CMP, dando como resultado que entre los años 1990 y el 2000, fueron los “años de mayor descarga promedio de la Argentina (...). Salvo las CMP de 1990 y de 1992, todas las demás han sido superadas por los desembarques...” (Bezzi & Tringali, 2001: 8).

Ya para el año 2000, se registró un descenso en los valores de los desembarques debido al “agotamiento del recurso en el área total de distribución y con un esfuerzo pesquero desarrollado en exceso” (Íbidem).

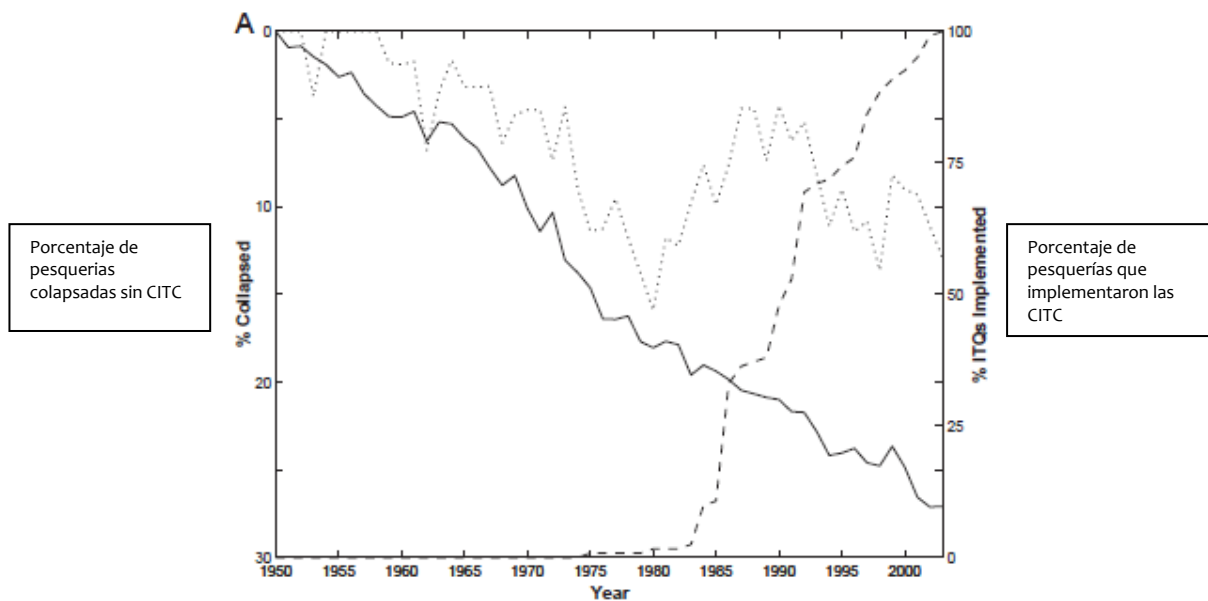
El sistema de Cuotas Individuales Transferibles de Captura (medida de control que limita las capturas, como se mencionó en capítulos anteriores) fue basado en la experiencia de otros países que lo implementaron, donde la idea o la esencia de esta implementación radica en el hecho de que otorgar un “tipo de derecho de propiedad sobre el stock futuro, brinda un incentivo a las conductas conservacionistas que permite la reconciliación del interés individual con el estatal” (Observatorio de Políticas Públicas, 2011: 18). Entonces, además de proporcionar una forma de control, administración y regulación del recurso, con la implementación de las CITC se busca, asimismo, incentivar la conservación desde la misma comunidad de pescadores o empresas pesqueras. De esta manera, se busca frenar la “carrera de la pesca”.

En relación a esto, existen estudios internacionales que han evaluado y analizado la aplicación y la implementación de las Cuotas de Captura, particularmente las CITC, en pesquerías a nivel mundial. En líneas generales, las conclusiones de estos trabajos, como el de Costello *et al* (2008), sugieren que:

- Para el año 2003, la fracción de las pesquerías reguladas con CITC que se hallaban colapsadas, representaba la mitad de aquellas que no estaban reguladas con CITC.
- La utilización de las CITC se empezó a generalizar hacia finales de 1970. Antes de comenzar a utilizar este tipo de Cuotas, las pesquerías que luego las implementarían, se hallaban bajo un riesgo similar de colapso que las pesquerías que no irían a implementar las Cuotas. Sin

embargo, en el período en que se las comienza a utilizar, se puede observar una divergencia entre ambos tipos de pesquerías que va aumentando conforme aumenta la utilización de las Cuotas y se amplía su implementación (Ver Gráfico nº 10).

GRAFICO 10. Porcentaje de las pesquerías colapsadas con CITC (línea de puntos) y porcentaje de pesquerías colapsadas sin CITC (línea sólida). La línea de guiones indica la cantidad de pesquerías que implementaron las CITC a través del tiempo (sobre el eje Y derecho) Fuente: Costello et al (2008).



Según se desprende de este gráfico, a medida que las pesquerías han ido implementando este sistema de cuotificación (a partir del año 1975), ha ido disminuyendo el porcentaje de pesquerías colapsadas. Nótese para el año 2000, la brecha entre las pesquerías con CITC y las que no tienen CITC.

Por último, estos resultados también sugieren que a medida que las CITC son implementadas de manera creciente de forma mundial, los stocks de peces y los beneficios obtenidos de la captura, poseen el potencial de recuperarse sustancialmente.

Para el caso de Argentina, desde el Observatorio de Políticas Públicas también se hizo un análisis acerca de la implementación del Régimen de Administración a través de CITC. Con una CMP para el año 2010 de 290.000 toneladas para el efectivo Sur del paralelo 41º Sur, se puede observar en la siguiente tabla que el total capturado quedó un 15 % por debajo del umbral marcado por la CMP para ese año:

TABLA 7. Porcentaje de la captura total realizada con relación a la CMP establecida en el año 2010.

Fuente: Observatorio de Políticas Públicas (2011).

Especie	CMP (t)	Captura (t)	Porcentaje (%)
<i>Merluccius hubbsi</i>	290.000	247.625, 5	85

Entiéndase como Captura total a lo que se obtiene de:

- Buques artesanales (155, 2 toneladas)	}	TOTAL = 247.625, 5 toneladas
- Captura incidental (153, 7 toneladas)		
- Buques con Cuota Social ⁴⁴ (7.575, 4 toneladas)		
- Buques con CITC (239. 741, 2 toneladas)		

Acorde a este estudio del Observatorio de Políticas Públicas (2011), podemos observar, en primera instancia, una disminución de los desembarques respecto de la CMP fijada para el año 2010.

En la siguiente tabla (8) se compara la captura realizada por buques con las cuotas asignadas de CITC respecto del total de las asignaciones otorgadas:

TABLA 8. Porcentaje de la captura total realizada con relación a las asignaciones recibidas en el año 2010. Fuente: Observatorio de Políticas Públicas (2011).

Especie	Asignaciones (t)	Captura (t)	Porcentaje (%)
<i>Merluccius hubbsi</i>	265.847	238.236	90

Estos resultados parecieran indicar, al menos para el año 2010, una mejora en cuanto a las capturas efectuadas respecto, por un lado, de la Captura Máxima Permisible (CMP) y las asignaciones recibidas por buque con CITC, por el otro. Ello da como resultado, unas capturas que se hallan por debajo del umbral de las 290.000 toneladas establecidas para el año indicado. Sin embargo, esto puede deberse más a una disminución de las existencias de merluza común que a respetar la

⁴⁴ Según la normativa pesquera, se crea para este recurso en particular, lo que se llama como Reserva Social. Esta constituye un fondo destinado a morigerar posibles efectos socioeconómicos que puedan producir las necesarias restricciones para la protección del recurso. En este sentido, la Cuota Social corresponde con el porcentaje de la CMP reservado para ser asignado, según lo determine el CFP, a los sectores de máximo interés social. Este interés social será determinado por cada una de las jurisdicciones (Observatorio de Políticas Públicas, 2011).

normativa y la cantidad límite a capturar. Para verificar esto habría que constatar la cantidad de población de *Merluccius hubbsi* existente para el año 2010. Del Informe del Defensor del Pueblo de la Nación (2011), se desprende que la última campaña de evaluación global del recurso –se tiene en cuenta a toda la población de merluza común, a diferencia de la evaluación de juveniles –se realizó en el 2007, generando una mayor incertidumbre sobre la confiabilidad de las estimaciones de la abundancia de la población de la que existe en este tipo de estudios.

A continuación se muestra una serie de incongruencias surgidas entre los valores de la CMP dictaminadas por el CFP, los desembarques (o capturas reales) declarados, en un caso, por el Ministerio o Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, y, en otro caso, por la Defensoría del Pueblo de la Nación y el Observatorio de Políticas Públicas (estos dos últimos elaboran su base de datos a partir de los informes del INIDEP).

TABLA 9. Comparación entre los valores de toneladas desembarcadas declaradas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación al año 2012, los valores de CMP del CFP y valores de captura total según informe de la Defensoría del pueblo de la Nación.

Merluza Común al sur de los 41º Sur. Datos de CMP y Total de desembarques para el período 1990 - 2010				Tipo de Gestión del recurso pesquero predominante
	C.M.P (tn) - PERÍODO 1990 - 2010*	TOTAL DESEMBARQUES DECLARADOS (tn)**	Capturas totales (tn) según la Defensoría del pueblo de la Nación***	
1989	no hay normativa referida al manejo de merluza	253.357,5		SISTEMA DE ACCESO OLIMPICO A LOS RECURSOS MARINOS
1990	no hay normativa referida al manejo de merluza	308.040,8		
1991	no hay normativa referida al manejo de merluza	360.026,0		
1992	no hay normativa referida al manejo de merluza	272.907,0		
1993	no hay normativa referida al manejo de merluza	364.149,8		
1994	no hay normativa referida al manejo de merluza	375.532,0		
1995	no hay normativa referida al manejo de merluza	449.947,1	1.100.000	
1996	no hay normativa referida al manejo de merluza	483.769,2		
1997	"crisis de merluza" . Sin datos de CMP	472.834,0		
1998	207.500 (Resol.3/1998)	384.615,3		SE PROMULGA LA LEY FEDERAL DE PESCA
1999	DNU 189/99	291.690,0	405.000,0	
2000	112.500 (El Inidep recomendó cerrar la pesquería)	170.435,3	260.000,0	DNU 189/99. Estado de Emergencia pesquera para Merluza hubbsi. Rige desde el 2 de Junio de 1999 hasta el 31 de Dic 1999.
2001	207,000	190.786,4	320.000,0	Se aprueba el Régimen General de Cuotas Individuales Transferibles de Capturas para la Merluza Hubbsi (14/03/01), por Resol. 2/2001.
2002	No hay CMP para la Merluza hubbsi declarada	256.674,6	370.000,0	
2003	300,000	247.343,2	390.000,0	Resol. 10/2003
2004	330,000	375.525,8	580.000,0	REsol. 10/2004
2005	310,000	297.527,6	410.000,0	Resol. 3/2005
2006	309,400	324.886,9	505.000,0	Resol.12/2006
2007	270.000 (aprox)	271.760,9	410.000,0	
2008	207,000	192.527,7	320.000,0	Resol. 17/2008
2009	207,000	215.671,3	350.000,0	Resol. 28/2009 y Resol. 23/2009 de CITC para la merluza hubbsi al sur de 41º Sur.
2010	290,000	239.487,4	247.625,5****	Resol 8/2010 de Dispositivos de Selectividad
2011	145,000			Resol. 18/2010

Fuente: elaboración propia en base a los datos que se mencionan a continuación

* Estos datos fueron obtenidos desde la página oficial del **Consejo Federal Pesquero**. Ver Resoluciones oficiales de CMP.
Hay años en los que no se declaran Resoluciones de CMP.

** Según datos declarados por el entonces **Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación** (2012)

*** **Defensor del pueblo de la Nación** (Agosto, 2011). Valores estimados a partir de datos del INIDEP (ITO INIDEP 43/10).

**** Valor obtenido del informe del **Observatorio de Políticas Públicas** (noviembre, 2011).

Se destaca de esta tabla que desde 1989 a 1997 no hubo declarada un CMP, básicamente porque no existía el CFP. Si bien el INIDEP viene recomendando umbrales de capturas para la merluza *hubbsi* a través de las CBA, la CMP recién se instaura en el año 1998 con la promulgación de Ley Federal de Pesca. Para el año 2002 no se encuentra resolución del CFP que fije el valor de la CMP. Para el año 1999, tampoco se observan datos de la CMP porque en ese momento, tal como fue mencionado en capítulos anteriores, el Poder Ejecutivo, a través de un Decreto, estableció la Ley de Emergencia Pesquera, prohibiendo la pesca de la merluza común al sur de los 41º Sur. Prohibición que duró un año.

Asimismo, es de notarse las incongruencias entre los valores de las capturas totales (que también se estiman a partir de los desembarques) según la Defensoría del Pueblo y los desembarques oficializados en los registros estadísticos de pesca del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Esto da cuenta de las subdeclaraciones en los partes de pesca que presentan los buques pesqueros y así son registrados luego en los Registros de Pesca ante la Autoridad de Aplicación. Cabe destacar que los valores de captura total que efectivamente hayan realizado los buques, son tomados por la Defensoría del Pueblo de la Nación a partir de estimaciones que realiza el INIDEP. Estas estimaciones se hacen a través de fórmulas matemáticas que consideran los datos de las subdeclaraciones y los descartes, obtenidos en mayor medida, a partir de los muestreos de los observadores a bordo.

Entonces, están los “desembarques” y los desembarques. Es decir, es necesario estar al tanto de que existe una suerte de “doble estadística” en cuanto al valor de los mismos. Esta aclaración es importante hacerla ya que al momento de analizar los gráficos, tablas o cuadros que muestren este tipo de información, o incluso, si estamos haciendo una revisión de documentos, informes y bibliografía en general; debemos saber si estamos ante la presencia de los valores oficiales o de los valores que presenta el INIDEP. Ya que ambos no suelen coincidir. Tal como se desprende de la tabla 9.

A modo de síntesis, a continuación se ilustra de modo esquemático, cómo es la dinámica entre las partes que intervienen en la asesoría respecto de la actividad pesquera en Argentina, con particular foco en la especie *Merluccius hubbsi*, su posterior plan de ordenación pesquera y las tareas de control y cumplimiento de la Ley Federal de Pesca:

FIGURA 11. Procedimientos establecidos en el Régimen Federal Pesquero, según la LFP⁴⁵.



Fuente: Defensor del Pueblo de la Nación, 2011.

Resumiendo lo que se estuvo analizando en páginas anteriores, en este esquema se puede observar cuáles son los roles que, en principio, juegan las partes involucradas en la gestión pública del recurso merluza *hubbsi* en Argentina. Los roles están asignados de forma clara, en apariencia, en donde cada uno se atañe a su papel. En la teoría esto es así y así lo establece el Régimen Federal de Pesca, pero ya hemos visto que, en la práctica, no se cumplen todas las funciones que deberían cumplir, tal como lo dicta la norma. En cuanto a la autoridad de aplicación se han analizado las fallas en los controles y la supervisión de la actividad pesquera, entre otras. Del CFP se ha exhibido, además de su fundamental papel en lo que se refiere al ordenamiento pesquero en general, la importancia de

⁴⁵ Donde dice SAGyP, se refiere al actual Ministerio de Agroindustria de la Nación.

poder jerarquizar el voto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, dado que, en teoría, debería aportar el enfoque ecosistémico y holístico que la problemática ambiental que se está tratando en este trabajo, requiere para su estudio. De todos modos, antes de ponderar dicho voto, entiendo que habría que, además, conferirle un lugar más serio a dicho Ministerio en el conjunto de las dependencias gubernamentales. En otras palabras, es preciso poner en discusión de qué manera conceptualiza al *ambiente* dicho Ministerio para referirse al conjunto de las problemáticas ambientales, ya que cae de maduro ver que no se está cumpliendo con los objetivos que le competen a sus funciones y a su esencia como tal. Pero este tipo de discusión quedará para otro tipo de trabajo, ya que excede los límites marcados por los objetivos planteados aquí.

Por último, como se habrá visto a lo largo de todo este trabajo, el INIDEP tiene un papel fundamental en la elaboración de la información científica más fidedigna posible en lo que se refiere a materia pesquera. En estos términos, se convierte en el organismo asesor, pero no ejecutivo, respecto de la gestión pesquera. Esto quiere decir que tiene libertad de acción en cuanto a investigación, pero no tiene las facultades para tomar las decisiones respecto de cuál medida adoptar. Esta parte la realiza el CFP. En cuanto al INIDEP, es preciso aclarar dos cosas: por un lado, resulta curioso el hecho de que trabaja en solitario. Es decir, la LFP es quien le asigna ese rol en soledad, como único organismo científico con la autoridad de asesorar a los organismos nacionales y provinciales. Así lo expone el Defensor del Pueblo de la Nación (2011:102) que, “salvo excepciones, no existiría suficiente predisposición de otras instituciones del sistema científico nacional⁴⁶ para realizar un aporte científico y/o académico de la problemática pesquera”. En este sentido, no se estaría aplicando la revisión formal de pares, generando menor confiabilidad y mayor incertidumbre en las estimaciones y cálculos realizados, entre otras cuestiones.

⁴⁶ Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Instituto de Biología Marina y Pesquera *Almirante Storni* de la Universidad Nacional de Comahue y la Unidad de Investigación de Biología y Manejo de Recursos Acuáticos del Centro Nacional Patagónico (CENPAT).

8. Conclusiones y palabras finales

Hasta aquí se ha presentado la situación del recurso merluza *hubbsi* al sur del paralelo 41º de latitud sur (en el Golfo San Jorge y aguas adyacentes); y los cambios que ha sufrido en tanto “stock” durante el período de estudio. Se han puesto en discusión normativas, informes técnicos del INIDEP y acciones destinadas a la explotación comercial del recurso y a su manejo sustentable en términos ambientales. De todo este trabajo surge una serie de conclusiones que se expresan a continuación.

En primer lugar, es evidente que el recurso merluza común se halla en disminución como consecuencia de la sobrepesca y/o sobreexplotación observada durante el período de estudio. Así lo demuestran numerosos informes del organismo asesor que es autoridad en materia de investigación científica pesquera, el INIDEP. Este organismo asimismo, en función de poder lograr una recuperación de la población, ha elaborado gran cantidad de informes que mencionan la “importancia de reducir el esfuerzo pesquero aplicado al recurso de manera directa e indirecta...” (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011:15). Existen los elementos y mecanismos para recuperar el recurso. Los mismos se han tratado en este trabajo de investigación: las CITC correspondientes a las CMP (basadas en las CBA) fijadas para cada temporada de pesca y discriminadas por tipo de embarcación, los dispositivos de selectividad para capturar los individuos en edad apta comercial (dejando escapar a los juveniles), las áreas de veda, las paradas biológicas, los observadores a bordo, entre otros; todos estos mecanismos buscan reducir el descarte y las subdeclaraciones tan típicas en los registros pesqueros. Las subdeclaraciones, por su parte, están tan arraigadas que se han vuelto sistémicas para los mismos cálculos llevados a cabo por el INIDEP cuando elabora las estadísticas en cuanto a desembarques y capturas efectuadas. Tal es así, que fue necesario modificar la metodología con la que se venía trabajando por una que tenga en cuenta las subdeclaraciones y de esta forma, hacer las ponderaciones correspondientes.

En segundo lugar, se deben destacar las *fallas en los sistemas de control y supervisión de la actividad pesquera* para llevar adelante de forma satisfactoria las medidas de gestión antes mencionadas. Según el INIDEP, durante el 2010

(...) no hubo cambios sustanciales en las artes de pesca dirigidas a merluza y langostino, y que continuaron siendo importantes los montos de descarte y subdeclaración. Aun no se encuentra operativo el registro de reincidentes y de antecedentes de infractores, previsto por la Ley Federal de Pesca desde 1998, y que evitaría que se otorguen permisos de pesca a embarcaciones con historial de pesca ilegal. Tampoco se ha implementado el Sistema Integrado de Control a través de cámaras de video que debía estar en funcionamiento a fines de 2010 (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011: 14).

Por lo tanto, y a pesar de que la ley vigente demanda la aplicación de medidas de control y vigilancia, existe una distancia entre la norma y la práctica que aún no se salva.

Antes de continuar, es necesario detenernos y reflexionar acerca de una cierta manera de proceder, que se ha vuelto un *[mal]* hábito en lo que respecta a la gestión ambiental pública. En otras palabras, se ha tornado muy común aplicar medidas de gestión una vez que el recurso se halla sobreexplotado. En este sentido, los instrumentos, normativas, reglamentos, en suma, las acciones tendientes a administrar los sistemas ambientales, para evitar dicha sobreexplotación, se aplican en un contexto en donde la prevención pasa a un cuarto plano, puesto que de lo que se trata, frente a un sistema sobreexplotado, es de recuperarlo. En este tipo de situaciones, la gestión ambiental pierde pertinencia. En efecto, el Régimen Federal de Pesca, establecido a partir de la mencionada Ley nro. 24.922 (LFP), se constituye en el contexto normativo y legal, disponiendo las pautas a través de las cuales gestionar el recurso merluza *hubbsi*. Sin embargo, la LFP fue sancionada en 1998, luego de años de saber, al menos desde la década de 1980 gracias a los informes del INIDEP, que la población del efectivo sur de merluza común se encontraba en disminución por la acción de la sobrepesca. Aquí, entonces, cabe preguntarnos: ¿por qué no se tomaron acciones en ese momento para evitar la sobrepesca? ¿Por qué se siguió extrayendo el recurso del mar, sabiendo que la biomasa total correspondiente a la población sur de merluza *hubbsi* se hallaba en disminución? Una parte de estos interrogantes, o al menos del último, se lo puede responder mirando al sector pesquero ya que, no solo frenar la actividad pesquera se traduce y se traducía en un costo social muy alto, por la pérdida de puestos de trabajo que esto implicaba, sino también continuarla. En última instancia y a los efectos de morigerar y paliar las urgencias para los trabajadores pesqueros (y también de las empresas), se ha resuelto continuar con la actividad pesquera. Por lo tanto, el esfuerzo pesquero, lejos de disminuir, se ha incrementado. Y como ya se ha expuesto, aumentar el esfuerzo pesquero no implica necesariamente aumentar las capturas.

De los análisis de la normativa y las instituciones vinculados a la pesca, surge una tercera conclusión que es *el desajuste o contradicción entre los ejes ecológico, económico y productivo*. Recordemos que el Consejo Federal Pesquero está integrado por diez (10) miembros, uno de los cuales es el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (ex Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación). Siendo que dicho Ministerio se conforma como la autoridad encargada de realizar una gestión sustentable del ambiente y de cumplir con los objetivos de la política ambiental pública nacional, es menester observar de qué forma se resuelve la disparidad existente, cuando dicho Ministerio posee solo un voto, considerando que, en teoría, aporta la mirada

ambiental/holística/integral. Un solo voto que pondere la visión ambiental no resulta suficiente frente a la mayoría numérica que representan el resto de los miembros del CFP, teniendo en cuenta, además, que su presidencia está a cargo de la Subdirección de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agroindustria. Visto y considerando que la sobreexplotación es una problemática ambiental por las razones expuestas en este trabajo en su marco teórico, el enfoque ecosistémico se torna primordial para abordarla.

En este sentido, también resulta esencial pensar el lugar del INIDEP en lo concerniente a investigación científica y desarrollo pesquero, ya que al depender del Ministerio de Agroindustria, el enfoque ecosistémico y la aproximación interdisciplinaria que requiere para llevar adelante sus investigaciones y estudios para la recuperación y conservación de los recursos vivos del mar se desdibuja, ya que por sus características se halla más enfocado al desarrollo de las actividades productivas que a las de carácter ambiental.

De igual manera, también resulta necesario jerarquizar el rol institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable para cumplir los objetivos de la política ambiental nacional (donde la política pesquera está incluida) y redefinir y repensar el lugar que ocupa en el Consejo Federal Pesquero.

En síntesis, la conformación del CFP muestra dos cuestiones: por un lado, el carácter federal, al hacer partícipe a las provincias ribereñas como dueñas originales del recurso pesquero y, por el otro, las tensiones entre lo económico, lo social y lo ambiental y la tendencia –esbozada desde la conformación del voto- hacia una resolución económica. Esta última idea se refuerza si se considera que aún no se han podido aplicar ciertas estrategias formuladas en la Ley de Pesca y que han sido mencionadas más arriba. En este sentido, el desajuste entre aquellos ejes: ecológico, económico y productivo lo que hace es, a fin de cuentas, reforzar la mirada extractivista del recurso merluza *hubbsi*.

Por último, es importante destacar que, si bien con la implementación de las CITC en las pesquerías de merluza común del efectivo sur, se ha evidenciado una mejora, esta será parcial mientras no se expanda su aplicación hacia otros recursos vivos del mar que se hallen bajo una explotación comercial. Es justamente en este aspecto en donde el enfoque ecosistémico no está siendo empleado, ya que no se tiene en cuenta la interrelación con otras especies del Mar Argentino que no se encuentran cuotificadas. De esta forma, la conservación y recuperación de las poblaciones en situación más crítica, sería más viable (Lerena, 2016).

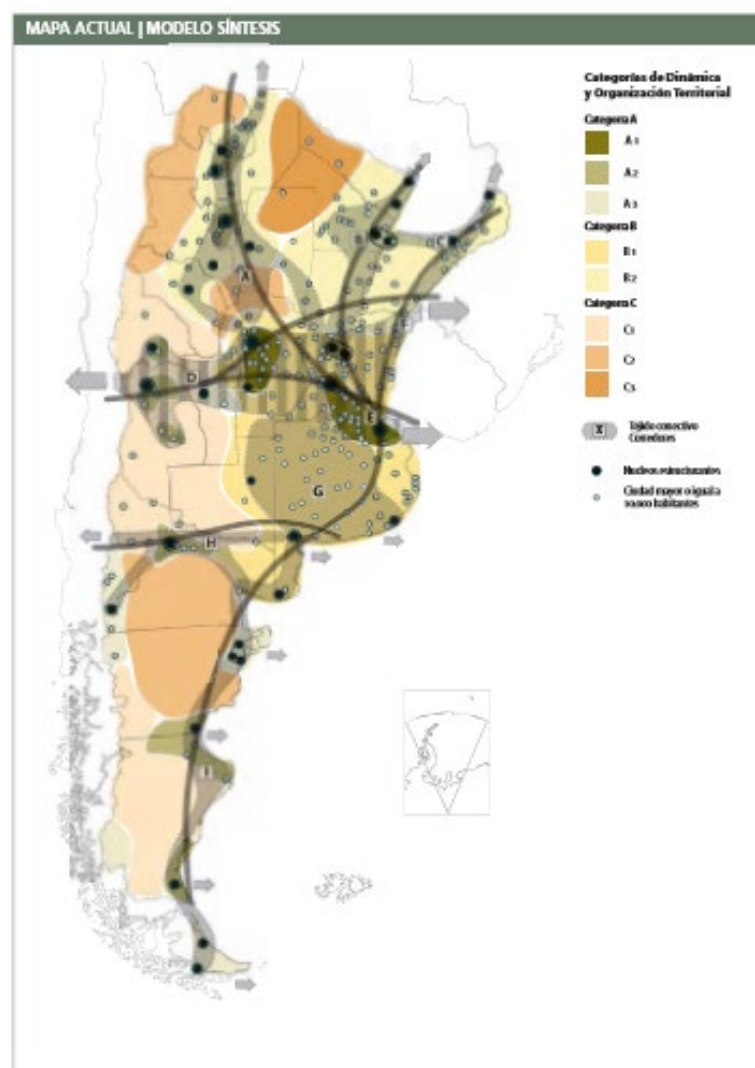
Hay otra serie de cuestiones relacionadas con la idea de pensar y observar al espacio marítimo como un espacio geográfico socialmente construido. Es interesante observar cómo desde el Plan

Estratégico Territorial (PET), en el documento de avance de año 2008, no se ha tratado al espacio marítimo bajo ningún punto de vista (Figuras 12 y 13).

El PET elaborado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, ha sido uno de los instrumentos de concreción de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En este sentido ha servido como una guía para el despliegue de la inversión pública en el territorio con el objeto de construir una Argentina integrada, equilibrada, sustentable y socialmente justa.

El PET ha sido concebido como un proceso de aproximaciones sucesivas al territorio nacional, a fin de avanzar hacia el modelo territorial deseado de las provincias y la nación. En tal sentido, una característica constitutiva del proceso de construcción del PET ha sido el trabajo conjunto de la Subsecretaría con otros sectores públicos nacionales con incidencia en la planificación del territorio, con los equipos de planificación provinciales y con las áreas de planificación de otros países suramericanos.

Figura 12. Modelo Actual del Territorio Nacional, extraído del Plan Estratégico Territorial (2008). Muestra áreas dinámicas productivas de la actualidad.



Este modelo integra dimensiones del espacio geográfico: territorial, económica, social y ambiental. De la conjunción de todas ellas, surge el modelo territorial:

El Modelo Actual del Territorio Nacional, caracteriza la interrelación existente entre el medio biofísico –sistema de centros y stock de infraestructura y equipamiento instalado en el medio natural– y el medio socio-económico – población y actividades productivas– que tienen lugar en las distintas regiones del país, representando al mismo tiempo la dinámica de flujos de bienes y servicios que las vincula. La imbricación entre ambos fenómenos expresa la forma que adopta la organización del territorio nacional, su estructuración espacial y configura lo que denominamos Modelo Actual (AA.VV, *Plan Estratégico Territorial*, 2008:39).

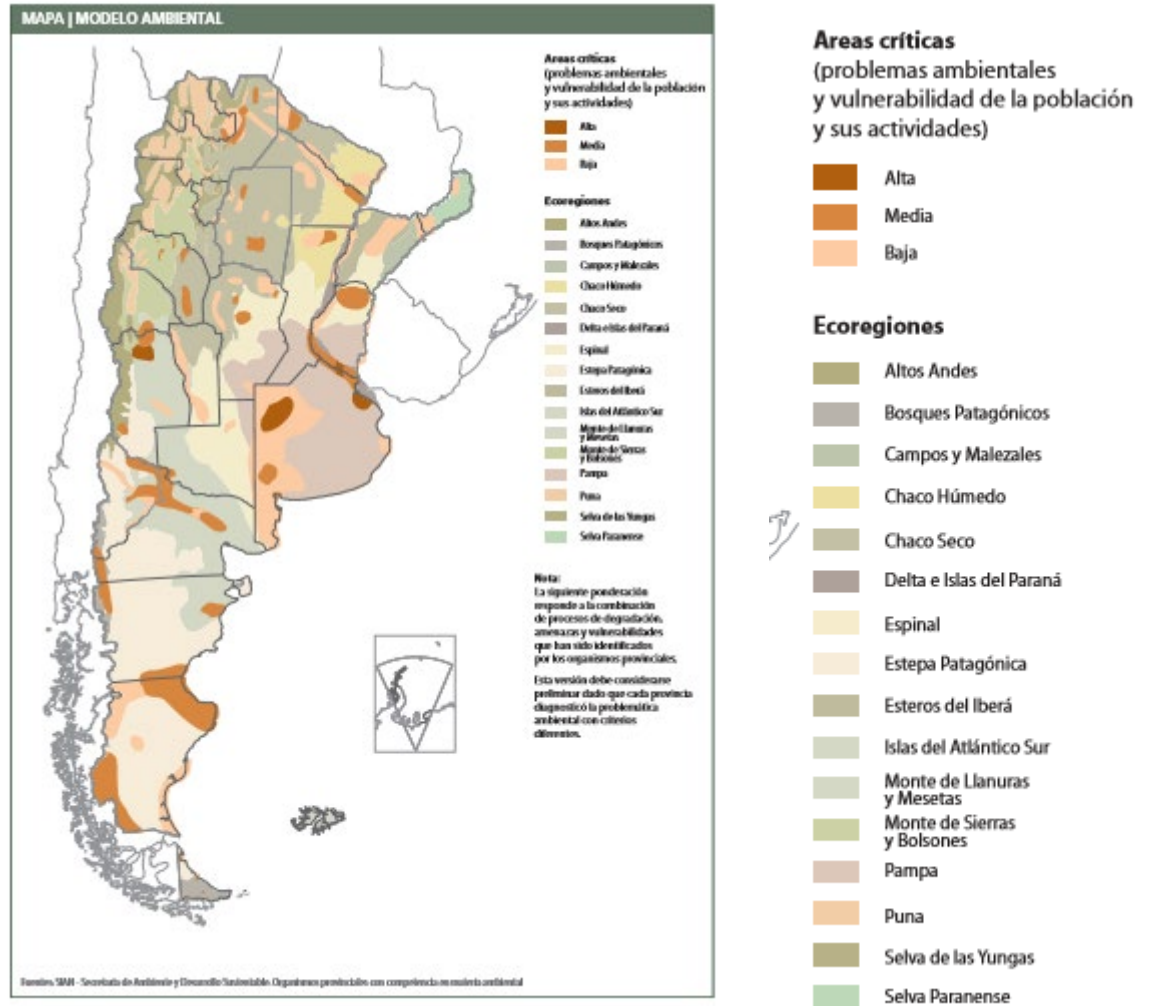
Las letras que se observan a la derecha, en la leyenda del mapa, se refieren a categorías de dinámica y organización territorial que suman un conjunto de 25 sub-regiones cuyas características fueron analizadas por equipos técnicos provinciales, quienes concluyeron que son representativas de categorías de organización territorial singulares. Estas subregiones se agrupan en tres grandes categorías:

Categoría A: núcleos dinamizadores del territorio, corresponden a regiones relativamente pequeñas en términos de superficie, altamente pobladas, y urbanizadas, con alto desarrollo socio-productivo y del medio construido, donde confluyen los principales flujos de cargas y pasajeros; Categoría B: territorios de media o alta urbanización, con sistemas urbanos integrados y de media a alta consolidación socio-productiva y del medio construido; y Categoría C: territorios con bajo nivel de urbanización y sistemas urbanos con baja integración, y baja consolidación socioproductiva y del medio construido (ibidem. 38).

Sin embargo, por lo que se desprende de observar el mapa, resulta curioso que el espacio marítimo no es considerado un área dinámica bajo ningún aspecto para el Modelo Actual del Territorio elaborado hacia al 2008.

Pero más interesante es notar que en su página 75, el PET hace referencia a las principales problemáticas del territorio nacional y en el mapa ambiental no aparece el Mar Territorial Argentino, como así tampoco se lo coloca en las referencias como una ecorregión (Ver Figura 13). Una vez más, el mar es invisibilizado. Por lo tanto, la sobrepesca no se ha perfilado como un tema a considerar o no se ha constituido como una problemática ambiental desde el punto de vista del PET, al menos para el año en que fue realizado dicho documento.

Figura 13. Mapa del Modelo Ambiental del PET (2008) a la izquierda y a la derecha, sus referencias en mayor detalle.



76 | 2

La ausencia del Mar Argentino y su problemática se salvó más adelante, en agosto de 2011, cuando la Subsecretaría realizó un documento dedicado especialmente al espacio marítimo argentino (Koutoudjian, A. *et. al*, 2011) y a sus problemáticas, tales como: exploración y explotación de petróleo y gas natural, así como también la exploración de otras fuentes de energía; el transporte; el tema de los desechos líquidos y sólidos que son vertidos al mar permanentemente; y la problemática pesquera. Este documento, elaborado como un informe especial para el PET, se incorporó luego al documento de avance 2 del Plan, publicado a fines de 2011.

Pero más allá de este documento, lo cierto es que para el recorte temporal de este trabajo, se puede afirmar que prevalecía una concepción particular acerca del espacio marítimo.

En otras palabras, se puede decir que, por un lado, se niega el espacio marítimo argentino, ya que como se expuso, durante mucho tiempo, -y aun hoy-, no se lo vio como fuente de recursos pesqueros destinados a la base alimenticia de la sociedad; en este sentido, la *carne* por excelencia y de forma tácita, sigue siendo la carne *roja* proveniente del ganado vacuno. Por el otro lado, y como una contradicción o paradoja, al espacio marítimo se lo sobredimensiona, ya que el mar es ese lugar que provee una “riqueza infinita e ilimitada”. Es decir, se lo considera como un reservorio capaz de albergar un stock ilimitado – y no renovable- de recursos disponibles siempre ‘que sea necesario’. Bajo esta concepción se puede decir que descansa la explotación extractivista o minera, puesto que su patrón de acumulación se basa en la [sobre] explotación de recursos no renovables o neoextractivismo, en palabras de Svampa (op. cit.). Si desde el Estado, como hemos visto, el espacio marítimo ha tenido y tiene un rol marginal, ese rol es marginal hasta un punto, ya que el mar es esa fuente inagotable de recursos que permite alimentar ilimitadamente a una sociedad pero, aquí nos detenemos y nos preguntamos: ¿producir para quiénes? Ya hemos visto que la mayor parte de lo que se captura en el Mar argentino, se exporta al mercado europeo. Sin embargo, en la práctica, esa fuente [in]finita se agota por sus propios límites físicos y por la mencionada racionalidad de explotación que subyace en la práctica pesquera y desde las políticas públicas, como ya ha sido tratado en capítulos anteriores de este trabajo.

En este trabajo se ha dicho que la explotación de merluza común en el Mar Territorial Argentino responde a este tipo de explotación, es decir, minera. Pero también sabemos que, en teoría, la merluza común es un recurso renovable, ya que responde a un ciclo natural de vida, reproducción y muerte. Y todo este ciclo le lleva un determinado tiempo, hasta que finalmente muere por diversas razones, siendo la principal la mortalidad por pesca. Aquí cabe pensar la relación entre la intensidad de utilización de los recursos naturales renovables y su productividad ecológica, dado que se pesca la merluza a un ritmo muy elevado, mayor que el ritmo natural de su ciclo de vida. Es por esto que se han tomado los aportes teóricos de la Ecología Política para permitirnos pensar la complejidad en torno al concepto de *recurso*, recordando que estos [los recursos], se definen desde los sujetos sociales que recurren a ellos en un momento histórico y ubicación geográfica determinada. La agotabilidad o no de los mismos dependerá de la necesidad que haya o no de recurrir a ellos. De esta forma, el recurso no existe independientemente del sujeto recurrente. Y en este caso, el espacio marítimo, es ese ambiente producido socialmente ya que hay un sector o sectores de la sociedad que le asignan un cierto valor, como así también, a sus elementos y/o procesos naturales. Es decir, se hace una valorización social de

la naturaleza. Y es justamente la valorización social que se hace del espacio marítimo lo que ha generado la sobrepesca de la merluza común en el Mar Argentino, entre otras especies de elevado valor comercial.

Como ha sido expuesto en este trabajo, para el recorte temporal que aquí se ha seleccionado, no ha habido cambios profundos significativos en lo que respecta a la racionalidad de explotación. Es decir, a pesar de transitar desde un Estado que se caracterizaba por políticas marcadamente neoliberales (1990- 2002) a un Estado más tendiente a implementar políticas en beneficio de los sectores populares (2003-2010), el ritmo e intensidad de explotación y la visión sesgada y compartimentada del ecosistema, se mantuvo.

Tomando aquellas consideraciones teóricas y recapitulando: ¿Cuál es la **concepción** que existe acerca de los *recursos* en la políticas públicas de gestión y cómo son **valorados** por la sociedad? El razonamiento teórico que sigue para responder este interrogante es preguntarnos cuál es la **racionalidad económica** que está por detrás de la **explotación** de los recursos. Si la racionalidad tiene que ver con la maximización de los beneficios y la minimización de los costos al corto plazo, esto está enmarcado en un determinado modelo económico político hegemónico. Y en función de este modelo, se lleva a cabo una sobreexplotación que, a su vez, se halla regulada a través de un marco jurídico específico, y sustentada por una práctica de gestión pública.

Vale cuestionarnos entonces, qué modelo productivo, económico y social se está llevando a cabo para luego modificar la forma de explotación que se hace de los recursos pesqueros, en general, y de la merluza *hubbsi* en particular. Sin estas discusiones y estas reflexiones, es muy difícil, sino imposible, lograr realizar una explotación que acompañe y esté en sintonía con los tiempos ecológicos. Llevar esto a la práctica es muy difícil pero, por eso tal vez, la propuesta sea empezar a preguntarnos para generar nuevas instancias de pensamiento que nos conduzcan a otras maneras de concebir el mundo y sus *cosas*. Indagar así, sobre otras formas y otros modos posibles de producir y en definitiva, de vivir. Buscar las preguntas que permitan iniciar un recorrido rico de pensamiento para luego, encontrar las respuestas.

9. Cardumen bibliográfico

- ① AA.VV., Observatorio de Políticas Públicas (2011). *Régimen de Administración de pesquerías por Cuotas Individuales Transferibles de Captura. Un marco normativo para la explotación sustentable de los recursos vivos del mar*. Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Secretaría de Gabinete, Buenos Aires, 59 p.
- ① AA. VV. (2008), *Plan Estratégico Territorial*, Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Buenos Aires, p. 79.
- ① Aubone, A. (2000). “El colapso biológico de la merluza (*Merluccius hubbsi*) y su recuperación biológica”, Informe Técnico Interno INIDEP Nro. 17/00. DNI 217-20/03/00, Mar del Plata, 22 p.
- ① _____ (2015). *Análisis Ergodico de Sostenibilidad Biológica para poblaciones de peces: estructura de edades*, Mar del Plata, E-Book, 220 p.
- ① Armada Argentina (2005). *Régimen jurídico de los espacios marítimos*, Ministerio de Defensa de la Nación (Ed.), Buenos Aires, 9 p – 20 p. [Disponible en: http://www.ara.mil.ar](http://www.ara.mil.ar)
- ① Bachmann, L. (2011). “Recursos naturales y servicios ambientales. Reflexiones sobre tipos de manejo”, en Gurevich (comp.) *Ambiente y educación. Una apuesta al futuro*, Paidós, Buenos Aires, p. 75-118.
- ① Bertolotti, María I. et. al., (2001). “Flota pesquera argentina. Evolución durante el periodo 1960 – 1998, con una actualización al 2000”, en *El Mar Argentino y sus recursos pesqueros*, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), Mar del Plata, p. 9 -53.
- ① Bezzi, S. I. & Tringali, L. (2000). *Áreas de reproducción y de crianza de la merluza (Merluccius hubbsi): Antecedentes científicos y relación con su marco regulatorio en la República Argentina*, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), Mar del Plata, 24 p.
- ① _____ (2001). *Captura máxima de merluza (Merluccius hubbsi): Antecedentes científicos y relación con su marco regulatorio en la República Argentina entre 1970 y 2000*, Informe Técnico interno Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) nº 55, Mar del Plata, 19 p.
- ① Calcagno, J. y Lovrich, G (2013). *El mar: hizo falta tanta agua para disolver tanta sal*. Colección Ciencia que ladra... Siglo Veintiuno Editores, 2º ed. 3ª reimpr. Buenos Aires, 136 p.
- ① Castro Cangahuala, M. (1999). “El sector pesquero argentino en el período 1990 – 1997”, en: *Realidad Económica*, Buenos Aires, Nº 160-161, p. 119-127.
- ① Cepparo, M. E. et al (2007). “El acuerdo pesquero entre la Argentina y la Comunidad Económica Europea. Su impacto en la Patagonia meridional: el caso de Puerto Deseado, provincia de Santa Cruz, 1994-1999”, en *Magallania*, vol. 35, n.2, pp. 37-53. Disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22442007000200004>.

- ① Csirke, J. (1993). "La pesca y sus efectos en la pesquería", en *Introducción a la dinámica de poblaciones de peces*, FAO, Instituto del Mar del Perú, Callao, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/T0169S/T0169S00.htm#toc>.
- ① Consejo Federal Pesquero (2009). *Régimen Federal de Pesca*.
- ① Costello, C., et al. (2008). "Can Catch Shares Prevent Fisheries Collapse?", en: Revista *Science* 321, 1678 - DOI: 10.1126/science. 1159478, Washington DC.
- ① Defensor del Pueblo de la Nación (2011). *Implicancias ecológicas, sociales y económicas de la pesca no sustentable en el Mar Argentino: El caso de la merluza*. Informe, Buenos Aires, 180p.
- ① Defeo, O. (2015) *Enfoque ecosistémico pesquero: Conceptos fundamentales y su aplicación en pesquerías de pequeña escala de América Latina*, Documento Técnico de Pesca y Acuicultura No. 592, FAO, Roma, 94 p.
- ① Filippo, P. F. (2006). *La legislación argentina en materia de ordenamiento y operaciones pesqueras a la luz del Código de conducta para la pesca responsable de la FAO*, Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires, 207p.
- ① Foladori, G. (2005). "La economía ecológica", en: Foladori, G. y Pierri, N. (coord.) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, D.F.
- ① FVSA (2008). "Crisis de la pesca de merluza. Estado de situación, implicancias y propuestas". Documento de Posición, disponible en: http://awsassets.wwfar.panda.org/downloads/crisis_de_la_pesca_de_merluza_2008.pdf, consultado: 6 de Abril de 2013.
- ① Gallopín, G. (1981). *El ambiente humano y la planificación ambiental*, mimeo 39 p.
- ① _____ (2006). *Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos*, mimeo, FODEPAL, Santiago de Chile, 36 p.
- ① Gongora, Maria E. et al. (2012). "Caracterización de las principales pesquerías del golfo San Jorge Patagonia, Argentina", en *Latinamerican Journal of Aquatic Research*, vol. 40, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, p.1 – 11p.
- ① Gurevich, R. (Comp.) (2011). *Ambiente y educación. Una apuesta al futuro*, Paidós, Buenos Aires, 255 p.
- ① Hardin, G. (1994). Cap. VII: "La tragedia de los espacios colectivos", en: Daly, H. (comp.), *Economía, Ecología y Ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario*. Fondo de Cultura Económica, México.
- ① Koutoudjian, A. et al (2011). *Lineamientos para la incorporación de la problemática del Mar Argentino en la Planificación Territorial*, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Buenos Aires, p. 79.

- ① Leff, E. (2003). “La Ecología Política en América Latina. Un campo en construcción”, en *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, v. 2, n. 5, Santiago de Chile, p. 125 – 145.
En: Sistema de Información Científica Redalyc, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe.
- ① Lerena, C. (2016) “La crisis estructural del sector **pesquero** y una ley de pesca (24.922) inadecuada”, disponible en: <https://www.informadorpublico.com/wp-content/uploads/2016/09/La-crisis-estructural-del-sector-pesquero-y-una-ley-de-pesca.pdf>
- ① Louge, E. *et al* (2011). “Distribución estival del stock sureño de la merluza argentina (*Merluccius hubbsi* Marini, 1933) en el área de cría (44°-47°S) en relación con parámetros oceanográficos (1996-2001)”, en *Latin American Journal of Aquatic Research LAJAR* 39, INIDEP, Mar del Plata, p. 82-92.
- ① Malacalza, L. (2013). *Ecología y Ambiente*, 2da. Ed., Hermes Ediciones, Buenos Aires, 448 p.
- ① Martínez Alier, J. (1995). *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Nordan-Comunidad e Icaria Editorial S.A., Montevideo.
- ① Martínez Alier, J. *et al* (1995). *Los principios de la Economía Ecológica*, Fundación Argentaria, Madrid, 172 p.
- ① Martínez Alier, J. y Schlüpmann, K. (1991). *La Ecología y la Economía*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 365 p.
- ① Mazzini, Mariana (2012). *Plan de gestión adaptativa integral para el stock Sur en base a medidas de regulación combinadas*. Trabajo de maestría en Gestión Pesquera Sostenible, Universidad de Alicante, España, 52 p.
- ① Mugetti, A. *et al* (2004). “Aquatic habitat modification in La Plata River Basin, Patagonia and associated marine areas”, en *Ambio, A Journal on Human Environment* 1-2, p.78-87.
- ① Natenzon, C. *et al* (1988). “Algunos elementos críticos sobre las nociones de ‘recursos naturales’ y ‘materias primas’”, en: Yanes, L. y Liberali, Y. A. M. (Comp.) *Aportes para el estudio del espacio Socioeconómico II*. El Coloquio, Buenos Aires, p. 182-201.
- ① O’ Connor, J. (2001). *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*, Siglo XXI Editores, México, 406 p.
- ① Perez, M. (2000). *Resumen del estado del efectivo y de explotación (año 2000) de la merluza (*Merluccius hubbsi*) al sur de 41 ° S*, Informe Técnico Interno Nro. 21, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), Mar del Plata, 27p.
- ① Rodríguez, M. (2002). *Planificación ambiental*, mimeo, Universidad de La Habana, La Habana, 94 p.

- ① Ruy de Villalobos (2002). “La valuación de recursos naturales extinguidos: el caso de la merluza en el mar continental argentino”, en: Alimonda, H. (comp.) *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*, CLACSO, Buenos Aires, p. 319-350.
- ① Sabatini, Marina, E. (2004). “Características ambientales, reproducción y alimentación de la merluza (*Merluccius hubbsi*) y la anchoíta (*Engraulis anchoíta*) en su hábitat reproductivo patagónico. Síntesis y perspectivas”, en *Revista de Investigación y Desarrollo Pesquero* Nro. 15, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), Mar del Plata, p. 5 – 25.
- ① Suárez de Vivero, J. L. (1979). “El espacio marítimo en la geografía humana”, en: *Geo Crítica*, Universidad de Barcelona Año IV, número: 20 Marzo de 1979.
- ① _____ et al. (2008). “La gobernanza en la pesca: de lo ecológico a lo ético, de lo local a lo global”, en: *Revista electrónica de Geografía y Ciencias sociales, SCRIPTA NOVA*, Universidad de Barcelona, ISSN: 1138-9788. Vol. XII, núm. 278.
- ① Svampa, M. (2013). *El Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina*. Disponible en: www.sinpermiso.info, 10p.
- ① Tringali, L. S. (2012). *Biología y pesca de la merluza del Mar Argentino*. Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), Mar del Plata, 33 p.
- ① Vinuesa, Julio H. (2005). “Distribución de crustáceos decápodos y estomatópodos del golfo San Jorge, Argentina”, en *Revista de Biología Marina y Oceanografía* 40 (1), p.7 – 21.

Páginas web consultadas:

- ① Infoleg, en: <http://www.infoleg.gob.ar/>
- ① Consejo Federal Pesquero, en: <http://www.cfp.gob.ar/>
- ① Listado de leyes, resoluciones y decretos consultados:
 - ✧ Art 41 de la Constitución Nacional
 - ✧ Ley Nacional Nº 25.675 (*Ley General del Ambiente*)
 - ✧ Ley Nacional Nº 23.018 (*de Reembolsos a las Exportaciones*)
 - ✧ Ley Nacional nº 17.500
 - ✧ Ley Nacional Nº 24.315 (*Acuerdo sobre las Relaciones en Materia de Pesca Marítima*)
 - ✧ Ley Nacional Nº 25.109
 - ✧ Ley IX – Nº 67, ex Ley Nro. 5469 (Ley interprovincial, Convenio Golfo San Jorge).
 - ✧ Ley provincial Nº 5.639 (Chubut)
 - ✧ Ley provincial Nº 1464 (*Ley de Pesca en aguas de Dominio Público provinciales*, pcia. de Santa Cruz)
 - ✧ Ley provincial XVII – Nº 59/99 (sobre recursos naturales, pcia. de Chubut)
 - ✧ Ley provincial IX – Nº 75/07 (sobre pesca marítima, pcia. de Chubut)

- ✧ Decreto 748/99 (PEN)
- ✧ Decreto 189/99 (PEN)
- ✧ Resol. 4/1998 (CFP)
- ✧ Resol. 10/2003 (CFP)
- ✧ Resol. 10/2004 (CFP)
- ✧ Resol. 3/2005 (CFP)
- ✧ Resol. 12/2006 (CFP)
- ✧ Resol. 17/2008 (CFP)
- ✧ Resol. 28/2009 (CFP)
- ✧ Resol. 23/2009 (CFP) (CITC para la merluza hubbsi al sur de 41º Sur)
- ✧ Resol. 18/2010 y Resol 8/2010 (Dispositivos de Selectividad)
- ✧ Resol. 484/2004 (SAGPyA)
- ✧ Resol. 10/2009 (CFP)
- ✧ Resol. 96/98 (SAGPyA)
- ✧ Disposición nº 2/2003 (SAGPyA)
- ✧ Resol. 514/2000 (SAGPyA)
- ✧ Resol. 971/2000 (SAGPyA)
- ✧ Resol. Nº 88 (SAGPyA)
- ✧ Resol. 78/2009 (SAGPyA)
- ✧ Resol. 7/2010 (CFP)
- ✧ Resol. 408/2003 (SAGPyA)
- ✧ Disposición nº 424/2004 (SSP)

Índice

1.	Introducción.....	1
1.1.	Planteo de los objetivos	4
2.	Marco conceptual	4
2.1.	Recursos <i>naturales</i> y valorización social de los recursos	6
2.2.	Política ambiental: Gestión y Planificación Ambiental.....	18
3.	Aspectos metodológicos	20
3.1.	Recorte espacial y temporal	21
3.1.1.	El espacio de estudio	21
3.1.2.	El periodo de estudio: 1990-2010	32
4.	Descripción del recurso y el espacio marítimo en estudio	36
4.1.	Características biológicas de la especie <i>Merluccius hubbsi</i>	36
4.2.	Características ambientales del hábitat de la especie <i>Merluccius hubbsi</i>	40
5.	Formas de explotación y estado de situación del recurso en estudio	42
5.1.	Introducción a algunos términos y conceptos básicos en materia pesquera....	42
5.2.	Formas de explotación.....	43
5.2.1.	Flota pesquera.....	43
5.2.2.	Arte de pesca.....	48
5.3.	Estado del recurso	50
5.3.1	1990 – 2000.....	50
5.3.2.	2001 – 2010.....	56
6.	Políticas públicas en relación a la actividad pesquera en Argentina	59
6.1.	Quién es quién en materia pesquera	59
6.2.	Cuando las cosas de <i>nadie</i> son cosas de todos	64
6.3.	Políticas públicas de promoción, regulación y administración de la actividad pesquera en Argentina antes de la Ley Federal de Pesca (Nro. 24.922).	66

6.3.1.	Legislación de promoción de la actividad pesquera en Argentina. Antecedentes	66
6.3.2.	¿Cómo era administrado el caladero argentino?	68
6.4.	Políticas de gestión pesquera: Medidas e instrumentos de regulación de la pesquería de <i>Merluccius hubbsi</i> enmarcados en la Ley Federal de Pesca.....	69
	- Respecto de la limitación directa del esfuerzo pesquero: Régimen de capturas....	72
	- Respecto de la limitación geográfico-temporal de la actividad pesquera: zonas de veda y paradas biológicas.....	78
	- Respecto de la utilización de métodos selectivos de pesca y observadores bordo.....	81
6.5.	Acerca del marco jurídico-administrativo en materia de legislación ambiental argentina y cómo se entrelaza con la Ley Federal de Pesca.....	85
6.5.1.	Enfoque holístico vs. Enfoque sectorial: ¿legislaciones nacionales contrapuestas?	85
6.5.2.	¿Cómo juega la legislación provincial?	90
7.	Cómo se relacionan las políticas públicas de gestión pesquera y el estado de situación del recurso	92
8.	Conclusiones y palabras finales.....	102
9.	Cardumen bibliográfico.....	110