



# El desarrollo sostenible en pesca

El caso de la pesquería de la merluza común en la República Argentina: avances y desafíos pendientes

**Por:**

**Guillermo Cañete**

*Coordinador Programa Marino de la  
Fundación Vida Silvestre Argentina*

**José Alberto Esain**

*Abogado especializado en Derecho Ambiental*

**María Victoria Cañete**

*Becaria CONICET. Universidad Nacional de Mar del Plata, Grupo de  
Estudios Sociales Marítimos (GESMar)*

## Resumen ejecutivo

La incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo, hasta entonces entendido en términos restringidos al logro de rentabilidad económica, ha ido evolucionando hacia la noción multidimensional de desarrollo sostenible. Nuestro país no se ha quedado al margen de ese proceso y muestra hitos significativos como el Artículo 41 de la Constitución Nacional, producto de la reforma de 1994, y la Ley General del Ambiente, sancionada en 2002. En el presente artículo realizamos una breve reseña sobre la incorporación de variables ambientales a las normativas que regulan la gestión de los recursos pesqueros en la República Argentina. A su vez, analizamos el impacto que conceptos estructurales presentes en el Régimen Federal Pesquero –sancionado en 1998– suponen para las autoridades competentes encargadas de su implementación política y para los actores económicos que deberían llevarlas a la práctica. Posteriormente, intentamos sopesar la distancia actualmente existente

entre las leyes que regulan la actividad pesquera y su efectiva implementación. Todo esto tiene por objeto, proponer un diagnóstico sobre cuáles consideramos son los avances realizados y los desafíos que aun deberían solventarse para alcanzar un desarrollo pesquero sostenible. Actualmente, las autoridades pesqueras utilizan los aspectos discursivos y los procedimientos formales normativizados para la gestión de nuestra principal pesquería, la de merluza. Sin embargo, las consecuencias inmediatas de sus decisiones resultan contrarias al criterio precautorio y ponen en riesgo la conservación de los recursos. Implementar una planificación pesquera que desarrolle una actividad económica de largo plazo y haga un uso responsable del patrimonio natural de todos los argentinos, requiere iniciar un camino de transformación que logre un balance entre las cuatro dimensiones de la sostenibilidad: la ambiental, la social, la económica y la política. Resolver las tensiones entre ellas nos dirá si la pesca tiene futuro o no. Y la transparencia política en la gestión de los recursos pesqueros debe estar a la cabeza de este proceso.

## I. Introducción

El régimen jurídico de la pesca no queda al margen de la recurrente **anomia** –o falta de cumplimiento normativo– presente en muchos de los fenómenos jurídicos que ocurren en Argentina, y que tan bien analizase Carlos Nino<sup>1</sup>. Hasta el más ignoto observador puede verificar que en dicho ámbito existe una enorme brecha entre lo que las reglas de derechos disponen y la realidad fáctica; o, si lo queremos poner en términos del maestro Germán Bidart Campos, entre los contenidos formales y materiales de derecho<sup>2</sup>.

Herman Heller sostiene que lo fáctico no alcanza para dictar normas con valor jurídico. No obstante, siendo que la normalidad de una conducta consiste en su concordancia con una regla de previsión basada en la observación de lo que sucede por término medio en determinado período de tiempo, sabemos que todo sistema integra tanto conductas

<sup>1</sup> Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley: estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Editorial, Emecé.

<sup>2</sup> Bidart Campos, G. (2000). *Tratado de Derecho Constitucional Argentino*, T IA, Buenos Aires.

jurídicamente normadas como otras no normadas, aunque sí normalizadas<sup>3</sup>. De hecho, este sector resulta trascendente pues, probablemente, será la simiente desde la que se formará la ordenación posterior. Dicho espacio de las conductas, el sector **realidad**, la convivencia humana, la cooperación entre hombres es aquel donde todos actúan de acuerdo a la aplicación consciente o inconsciente de reglas de previsión<sup>4</sup>. El espacio donde ambos ámbitos se retroalimentan es el sector al que llamamos **espacio normado**, ya sea a través de conductas **normadas jurídicamente** (fuentes formales del derecho) o **extrajurídicamente** (costumbre, principios morales, religiosos, de urbanidad, del derecho, moda, etc.). Estas son, a su vez, las reglas empíricas de previsión, criterios positivos de valoración del obrar<sup>5</sup>.

De todos estos contenidos, poseen una trascendencia enorme las reglas caracterizadas como derecho. El Estado es quien detenta la potestad de formular expresamente las reglas de conducta a aplicar "autoritariamente" al conjunto de sus ciudadanos<sup>6</sup>. A través de la institución del derecho, puede que las conductas presentes en la realidad empírica sean tomadas y sistematizadas por el legislador; o bien, puede que las normas "formales" no coincidan con las conductas sociales e incluso vayan en contra del ser social<sup>7</sup>. En ambos casos, el primero para reforzar y el segundo para

<sup>3</sup> Heller, H. (1992) *Teoría del Estado*. (p. 269). Traducción de Luís Lobo, Editorial Fondo de Cultura Económica, México DF., Quinta Reimpresión.

<sup>4</sup> Dice Heller que todas las ordenaciones sociales que tienen validez consisten en ciertas esperanzas de los miembros de la sociedad basadas en el principio de que, por el hecho de que tal hombre o grupo en tales circunstancias, de manera constante y por lo regular, se hayan comportado, en general, de tal modo, pudiéndose confiar y contar con que, a pesar de las excepciones que pueda tener la regla, muchos se comportarán también así, bajo las mismas circunstancias en el futuro. Heller, H (1992), op. cit. (p. 270).

<sup>5</sup> Como bien ejemplifica Heller, se roba y se asesina con regularidad estadística previsible, sin que la normalidad se convierta en normatividad Heller, H (1992), op. cit. (p. 270)). En materia ambiental podríamos decir que se contamina casi de manera cotidiana, pero eso no significa que la normalidad se transforme en normatividad. En este aspecto, la normalidad sufrió una mutación en la valoración positiva de tales o cuales hechos que pasaron de ser aceptados a ser negados y penados. Recordemos que sólo se valora positivamente, y por ende se convierte en normatividad, aquella normalidad respecto de la cual se cree que es una regla empírica de la existencia real, una condición de existencia de la humanidad en general.

<sup>6</sup> El Estado monopoliza el uso de la fuerza para imponer sus reglas formales.

<sup>7</sup> Heller sostiene que esta es la esencia del Estado moderno, donde la constitución política se ve influida de manera consciente y según un plan por una creación autoritaria de normas, en el intento de una normalización general para el territorio por medio de una normación central. Por eso el Estado moderno se queda con la exclusividad de la ejecución administrativa y judicial de las reglas jurídicas formales creadas. Heller, H (1992), op. cit. (p. 272).

ordenar y/o modificar una situación dada, estamos ante supuestos de planificación respecto a una realidad que se pretende reglar en torno a determinados contenidos.

Con relación al tema que aquí nos convoca, el derecho ambiental y de la sostenibilidad implica reglas tomadas de la realidad tanto para ordenarla como para modificarlas. Para centrar la exposición digamos que dentro de lo normado existen contenidos jurídicos y extrajurídicos que proveerán de fuentes formales los primeros y materiales los segundos. Pero en el ámbito pesquero, sobre todo, se observa cómo las disposiciones normativas difieren y se distancian enormemente de las reglas de conducta social que intentan organizar o modificar. En consecuencia, resulta de enorme utilidad analizar este fenómeno a fin de obtener fórmulas de cambio que acerquen la realidad formal a la material.

En el presente artículo realizaremos una breve reseña sobre la incorporación de variables ambientales a las normativas que regulan la gestión de los recursos pesqueros en la República Argentina. A su vez, analizaremos el impacto que conceptos estructurales, como los de equidad intergeneracional, precautoriedad y sostenibilidad, suponen para las autoridades competentes encargadas de su implementación política y para los actores económicos que deberían llevarlas a la práctica diaria. Posteriormente, intentaremos sopesar la distancia actualmente existente entre las leyes que regulan la actividad pesquera y su efectiva implementación. Todo esto tiene por objeto, proponer un diagnóstico sobre cuáles consideramos son los focos de conflicto y las necesidades que aun se deberían solventar para alcanzar un desarrollo pesquero sostenible.

## II. Características particulares de la pesca como actividad socioeconómica

La pesca tiene una serie de rasgos interrelacionados que condicionan su realización económica:

- 1. Se nutre de recursos naturales renovables pero finitos y, por tanto, agotables:** En una situación de sobrepesca, las capturas (y el

esfuerzo pesquero<sup>8</sup> asociado a ellas) superan la capacidad de renovación de los stocks. El ecosistema marino sufre desequilibrios de difícil reparación y los beneficios se disipan, dando lugar a una crisis por sobrecapitalización<sup>9</sup>.

**2. Está expuesta a ciertas externalidades potencialmente negativas<sup>10</sup>:** Debido a la imposibilidad de otorgar derechos de propiedad privada directamente sobre los peces y la dificultad de asegurar la exclusión sobre una parcela de terreno marítimo, la pesca ha sido practicada conforme a diferentes regímenes de propiedad<sup>11</sup>. De ser tratados como Recursos de Libre Acceso, sometidos a un régimen de libre mercado, se tiende a favorecer una racionalidad económica que propicia su sobreexplotación al no tener en cuenta el costo social del deterioro ambiental<sup>12</sup>. En contraposición, como Recursos de Propiedad Comunal, es el Estado quien representa la propiedad social y otorga derechos de explotación a un grupo de agentes, según un conjunto de normas, encaminadas a garantizar un uso consensuado, sostenible y previsible de los recursos naturales.

**3. Tiene un importante grado de riesgo e incertidumbre:** Su explotación posee cierto grado de riesgo pues requiere inversiones en capital físico (barcos y procesamiento –en tierra o a bordo); mientras que sus rendimientos resultan inciertos al ser difícil anticipar las capturas por estar sujetas al ciclo de vida y/o al carácter migratorio de algunas especies, a su interdependencia ambiental, al esfuerzo pesquero previamente aplicado, a la estructura productiva del conjunto del sector y al tipo de acceso reglamentado.

---

<sup>8</sup> El esfuerzo pesquero es la capacidad de pesca que se pone en juego para obtener una captura en un momento y lugar determinado, y puede ser medido por número de buques, por día, horas de pesca, por arte de pesca, etc.

<sup>9</sup> Gordon, H. (1954) "The economic theory of common property resource: the fishery", en *Journal of Political Economy*. Vol. 62, April.

<sup>10</sup> Gualdoni, P y Errazti, E. (2002). *Las externalidades en la pesca*. Inf. Tec. INIDEP, N° 48.

<sup>11</sup> No se puede "mensurar" la propiedad sobre los peces y/o el territorio marino, como si se marcara el ganado y/o se cercara un campo, antes de que estos se conviertan en recursos pesqueros; es decir, antes de que sean efectivamente "pescados". Un escenario de Libre Acceso en una economía de mercado sería asimilable a la explotación de ganado cimarrón.

<sup>12</sup> Alimonda, H. *Los Tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. CLACSO, Buenos Aires, 2006.

**4. Posee marcados costos transaccionales:** las estrategias empresariales deben incluir, implícita o explícitamente, los procesos de negociación en torno a la administración que se dará a esos recursos pesqueros; así como también el grado de aplicación en un ámbito difícil de controlar como el marítimo<sup>13</sup>.

“Esto no implica que las leyes que rigen las actividades económicas en general no se expresen también en el sector pesquero, sino que las características de los recursos condicionan el carácter que la pesca asume como actividad económica”<sup>14</sup>

### III. Pesca y derecho ambiental

En los últimos 30 o 40 años la incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo, hasta entonces entendido en términos restringidos al logro de rentabilidad económica, ha ido evolucionando hacia la noción multidimensional de desarrollo sostenible. A su vez, este concepto y los criterios que lo definen han sido incorporados en los marcos normativos internacionales y enriquecidos por el ejercicio jurisprudencial. Nuestro país no se ha quedado al margen de ese proceso y muestra hitos significativos como el Artículo 41 de la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente.

En 1994 el sistema jurídico argentino sufrió una importante modificación en sus estructuras más básicas con el desembarco de la noción de desarrollo sostenible, alojada en la que se ha llamado cláusula ambiental, es decir el artículo 41 de la Constitución Nacional. Como una suerte de en-crucijada de rutas, este nuevo y paradigmático concepto se distribuye en cada uno de los integrantes de las estructuras de antaño, obligando a su reformulación. El sector pesquero no ha quedado ajeno a este proceso.

La cuestión se ve reforzada cuando, en el año 2002, se sanciona la Ley General del Ambiente N° 25.675 (en adelante, LGA), que introduce

<sup>13</sup> Aguado Franco, J. (2001) *La propiedad de los recursos naturales y su conservación*. Disponible en [www.uco.es/grupos/edr/aeaa/congreso/recursos/Jaguado.doc](http://www.uco.es/grupos/edr/aeaa/congreso/recursos/Jaguado.doc)

<sup>14</sup> Bertolotti, M. I.; Errazti, E. y Pagani, A. “El sector pesquero del PGP”; en Gennero de Rearte, A. & Ferraro, C. (comp.) *Mar del Plata productiva*. CEPAL. Serie Estudios y Perspectivas, N° 11, 2002, p.50.

instrumentos y principios obligatorios para todas las políticas sectoriales en materia ambiental. Es dicha norma la que en su artículo 5 obliga a que los distintos niveles de gobierno integren, en todas sus decisiones y actividades, previsiones de carácter ambiental tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en esa ley. Además, en ella se dispone como principio madre en materia de ordenación de leyes, que las disposiciones de la Ley General del Ambiente “se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ella”. Lo cual obliga a revisar todas y cada una de las regulaciones referidas a cuestiones ambientales hasta allí sancionadas, manteniendo su vigencia en la medida que se adapten a los nuevos contenidos de la LGA.

En materia pesquera esto tendrá un enorme efecto. La Ley Federal de Pesca N° 24.922 (en adelante, LFP), publicada el 12 de enero de 1998 es norma anterior a la LGA. Ella, por imperio de los dos artículos mencionados, debe ser releída y reinterpretada. Los contenidos de la Ley N° 24.922 se refieren a una actividad específica desarrollada sobre el ambiente y con incidencia sobre el mismo. Es por ello que todos sus insumos deberán ser releídos **desde y hacia** la LGA. En consecuencia, cambia el enfoque incidiendo en lo que resulta ser derecho vigente en materia pesquera.

El entrecruzamiento de ambas normas nos regala un panorama sugerente que, además, no puede obviarse pues sería una flagrante violación de nuestro derecho positivo. Así, serán obligatorios en el ámbito pesquero varios contenidos formados desde los principios de la sostenibilidad que harán rever las nociones clásicas del sector, provocando que cualquier decisión política en materia pesquera no pueda dejar de considerar principios claves de derecho ambiental como los de prevención, precaución, cooperación, responsabilidad, equidad intergeneracional, entre otros<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> **Principio de prevención:** 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.

**Principio precautorio:** 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.

**Principio de sustentabilidad:** El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

Pero no sólo cambiarán los contenidos, sino las formas. Los procedimientos de toma de decisión en el ámbito pesquero no serán los mismos si verificamos el entrecruzamiento de las normas indicadas. En ese sentido, el margen de discrecionalidad para adoptar las decisiones políticas fundamentales en la materia se verá reducido, ganando el consenso, la participación y el acceso a la información pública un lugar preponderante. En numerosos casos, esto ha llevado a la adopción de una batería de instrumentos que ponen foco en limitar las conductas de la actividad extractiva en la medida que impliquen un excesivo esfuerzo para el recurso, todo con miras hacia la sostenibilidad del mismo<sup>16</sup>.

Pero mucho debió pasar para que el derecho cambie la manera de mirar la pesca, como actividad, y su vinculación con el entorno en que ella se desarrolla. Para entender cuál es el estado actual de la normativa en materia pesquera, su contexto y su desenvolvimiento e interpretación en el marco del sistema de legalidad ambiental debemos considerar algunas cuestiones importantes:

- ▶ **Régimen jurídico de los peces que pueblan el mar argentino y su evolución.** Para ello se debe verificar también cuál es el régimen en otros sistemas jurídicos para así luego poder analizar el nuestro. A su vez, es conveniente tener en consideración los diferentes tratamientos que el sistema jurídico argentino le ha ido dando al recurso ictícola. Desde aquel régimen jurídico del Código Civil que considera-

**Principio de cooperación:** Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

**Principio de equidad intergeneracional:** Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

**Principio de responsabilidad:** El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan

Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

<sup>16</sup> Un buen ejemplo de esto podemos encontrarlo en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO en adelante) el que ha sido analizado de manera minuciosa en un trabajo de excelencia por Pablo Fernando Filippo.

Filippo P. (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*, Editado por la Fundación Vida Silvestre, Buenos Aires.

ba a cada pez como **cosa sin dueño** sujeta de apropiación, pasando por la demanialización que hiciera el Gobierno argentino mediante decreto de facto 17000 declarando al recurso ictícola como integrativo del patrimonio del Estado y sólo sujetos a aprovechamiento mediante permiso.

- ▶ **El rol del Estado dentro de ese esquema jurídico.** Este sistema permite una mayor intervención y control del Estado que puede limitar –por la precariedad del título administrativo por el que otorga el ingreso al caladero– el aprovechamiento de acuerdo a las condiciones del recurso natural. Este sistema se consolidó con la LFP que agregó como sistema de administración la cuotificación para determinadas especies. Así, al permiso para ingresar al caladero, se agrega como requisito para pescar la cuota individual de captura que se otorgará a cada barco. Con este cóctel se consolida un sistema que pone foco en evitar –por parte del Estado– la sobreexplotación de determinados recursos, en detrimento de la economía nacional, de las provincias con costa, y además pensando en la preservación del ecosistema en que se encuentran los mismos<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Al respecto se puede consultar el fallo del Tribunal Superior de la Provincia de Río Negro en autos "Provincia de Río Negro s/Mandamus"; la causa "Pesquera Leal S.A. c/ Estado Nacional-Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca s/ medida cautelar" ( CSJN P. 394. XXXV. "Pesquera Leal S.A. c/ Estado Nacional - Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca s/ medida cautelar". El Dictamen del Procurador Nicolás Eduardo Becerra es del 28 de diciembre de 1999 mientras que la sentencia de la Corte está fechada el 19 de octubre de 2000. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)), CSJN R. 128. XXXVII. RECURSO DE HECHO "Rosmar S.A. c/ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación", Dictamen del Procurador Nicolás Eduardo Becerra del 31 de octubre de 2001, y sentencia del 19 de marzo de 2002 suscripta por Julio S. Nazareno - Eduardo Moline O´ Connor - Augusto Cesar Belluscio-Antonio Boggiano-Guillermo A. F. Lopez-Adolfo Roberto Vazquez, disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar).CSJN F. 142. XXXVIII. "Recurso de hecho, "Fernández de Balbiano, Esther c/ Costa Brava S.R.L". Dictámen del Procurador Nicolás Eduardo Becerra del 6 de noviembre de 2003 y sentencia de la Corte del 27 de mayo de 2004 firmada por Enrique Santiago Petracchi - Augusto Cesar Belluscio - Antonio Boggiano - Adolfo Roberto Vazquez - Juan Carlos Maqueda - E. Raul Zaffaroni, publicada en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar). CSJN I. 1. XL. "Iannone, Eduardo H. y otros c/ Merlan Atlántico Sur S.A. s/ inc. de nulidad por simulación y/o fraude" Dictamen del Procurador Ricardo O. Bausset 23 de abril de 2004 y sentencia del 12 de abril de 2005 firmada por Enrique Santiago Petracchi - Antonio Boggiano - Juan Carlos Maqueda - E. Raul Zaffaroni - Elena I. Highton De Nolasco - Ricardo Luis Lorenzetti publicada en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar).CSJN C. 1329. XXXVI. Recurso de Hecho "Casime, Carlos Alberto c/ Estado Nacional", el dictamen del Procurador es del 15 de febrero de 2001 mientras que la sentencia de la Corte es del 20 de febrero de 2001 firmada por Julio S. Nazareno - Eduardo Moline O´Connor - Carlos S. Fayt (En Disidencia)- Augusto Cesar Belluscio - Antonio Boggiano (En Disidencia)- Guillermo A. F. Lopez - Gustavo A. Bossert - Adolfo Roberto Vazquez (En Disidencia) publicada en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar).

- ▶ **La pesca dentro del sistema ambiental.** La propia LFP dispone que su objetivo esta relacionado con la sostenibilidad de los recursos vivos del mar. Esta será la visión que se deberá adoptar respecto a la política pesquera a partir de la sanción de la LGA.
- ▶ **La Ley Federal de Pesca Nº 24.922 leída desde y hacia la Ley General del Ambiente Nº 25.675.** Este paso es el más importante de todos. Cuesta pensar a la LFP como tributaria de la LGA. Cuesta pensar a este sector haciendo desembarcar los contenidos de las normas de derecho ambiental. Pero los tiempos venideros obligarán a esto. De hecho, la Corte ya ha mecanizado este tipo de **integración** de una norma sectorial con las reglas generales de derecho ambiental (conf. art. 5 LGA) en la causa “Villivar” para el ámbito minero, que se tuvo que amoldar a las pautas de la LGA y de las normas provinciales<sup>18</sup>.
- ▶ **La influencia del derecho internacional en materia ambiental respecto a la protección de los recursos vivos del mar.** Finalmente, otro sector de enorme importancia en la evolución del derecho ambiental pesquero resulta ser aquel que surge del sistema de protección del ambiente desde los convenios internacionales (derecho de integración y derecho internacional). Algunos de esos instrumentos poseen jerarquía constitucional; otros supralegal (arts. 75.22 primer párrafo e inciso 24 CN) y otros –sin ser obligatorios, pero siendo pautas de interpretación que irradian obligaciones para el Estado– porque delinear normas e instituciones que constriñen a reinterpretar las reglas específicas en materia pesquera.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar la última jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretando a la LFP como norma de contenido ambiental, una doctrina de avanzada que coincide y confirma lo que acabamos de mencionar en el presente apartado. La causa es “Argenova S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/acción declarativa”<sup>19</sup>. Lo primero para destacar es que la doctrina que comentamos surge de

<sup>18</sup> Esto recientemente lo ha dicho la Corte Suprema en la causa “Villivar, Silvana N. v. Provincia del Chubut y otros” del 17 de abril de 2007. Se puede consultar nuestra opinión en Esain José Alberto, Competencias ambientales. Sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcances. Presupuestos mínimos de protección, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2008; o Esain J. “La Corte define el conflicto minero en Esquel: no todo lo que brilla es oro”, publicado en Lexis Nexis, revista de Derecho Ambiental nro. 11, Néstor Cafferatta (Coordinador).

<sup>19</sup> CSJN, A. 246. XXXIX. ORIGINARIO. “Argenova S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/acción declarativa”.

una resolución que no ha sido dada por unanimidad, pero de todos modos, sí por mayoría. La misma está compuesta por Ricardo Luis Lorenzetti, Carlos S. Fayt, Enrique Santiago Petracchi, Juan Carlos Maqueda y Raúl Zaffaroni, quienes votan concurrentemente. Difiriendo justamente sobre el considerando que sostiene la tesis que acabamos de propugnar aparecen Elena I. Highton De Nolasco que acepta la decisión pero lo hace según su voto; lo mismo que Carmen M. Argibay que lo hace según otros argumentos. De todos modos, cinco son los ministros que dicen:

“8°) Que, con respecto al fondo del asunto, el marco normativo en el que se desenvuelve la controversia se compone por la Ley Nº 24.922 —promulgada el 6 de enero de 1998, y reglamentada por Decreto 748/99— que 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 sostenibilidad de la actividad pesquera. En lo que atañe al caso de autos, la norma nacional impulsa y prioriza, para el otorgamiento de los permisos, el empleo de mano de obra argentina (artículo 1°, *in fine*).

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. Incorpora dentro de su ámbito de aplicación, la regulación de la pesca en la zona adyacente a la Zona Económica Exclusiva respecto de los recursos migratorios o que pertenezcan a una misma población o poblaciones asociadas.

Crea el Consejo Federal Pesquero, órgano integrado por representantes de la Nación y las provincias con litoral marítimo, que adquiere relevancia en lo que concierne a la organización institucional del sector. Entre sus funciones se destaca la de 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, y reglamentar las normas del régimen de administración de los recursos por cuotas de captura (artículo 9°).

Crea, también, un Fondo Nacional Pesquero, el 50% del cual es co-participable entre Nación y provincias con litoral marítimo, bien que el remanente se aplica a investigación, patrullaje y control, formación y capacitación de personal y tareas de la Autoridad de Aplicación”.

Luego, en el considerando 10, los cinco ministros mencionados analizan la base competencial de la Ley N° 24922 y dicen:

“10) Que, en la regulación de la pesca marítima convergen normas de diversa índole, así pues se incluyen las referentes al dominio público y privado del Estado; las que contienen presupuestos mínimos de protección ambiental para cumplir el mandato de utilización racional y preservación del artículo 41 de la Constitución Nacional; las necesarias para ejercer los poderes constitucionales; las normas de organización administrativa y de procedimiento para cumplir funciones de autoridad y policía en materias o lugares sometidos a la jurisdicción federal y las resultantes de convenciones y tratados internacionales (artículo 75, incisos 13, 22 y 32 de la Constitución Nacional). Asimismo, cabe indicar que los artículos 35 a 40 de la referida Ley N° 24.922 reglamentan cuestiones tales como la bandera, la captura de especies y la tripulación de los buques pesqueros, de clara competencia del Congreso, vinculados también al Derecho de la Navegación, extremos que son indicativos de la complejidad de aspectos y relaciones que el tema involucra.”

Como vemos, para estos ministros estamos ante una ley mixta, que contiene reglas con diferente base competencial, pero sobre todo, una norma destinada a cumplir con el mandato de **utilización racional y preservación del ambiente del artículo 41 CN**. Esto –ente *ob itter dictum*- justifica la resolución en nuestra opinión.

#### **IV. Procedimientos normativos hacia el desarrollo sostenible de la pesquería de merluza**

La pesca comercial marítima en Argentina es una actividad fundamentalmente extractiva, con escaso valor agregado y fuertemente orientada al mercado externo. Hasta fines la década de 1990, esa orientación fue

justificada destacando la ventaja absoluta que nuestro país poseía por la amplia disponibilidad de recursos pesqueros. Por entonces, el acceso al caladero argentino estaba regido por lo que se conoce como “Sistema Olímpico”. Es decir, que todos aquellos buques a los cuales el Estado les otorgase un permiso de pesca para operar en aguas nacionales competirían por la cantidad de recursos pesqueros a extraer. Prevalcía entonces la concepción de que el Estado debía limitarse a promover y administrar los medios necesarios para la explotación de unos recursos “subexplotados”<sup>20</sup>.

El consecuente aumento del esfuerzo pesquero se verificó en el mayor récord de capturas en la historia de la pesca argentina, llegando a superar las 600 mil toneladas desembarcadas de merluza en 1996. Como era de esperarse, tuvo su impacto sobre el caladero nacional<sup>21</sup>. Una pronunciada caída en las capturas de merluza, entre 1997 y 2001, puso en evidencia la sobrecapitalización del sector y detonó los conflictos intraempresariales y regionales que la expansión había generado<sup>22</sup>. La caída en los rendimientos pesqueros provocó un fuerte paro en la actividad y, en el contexto de Argentina en 2001, una creciente movilización social.

<sup>20</sup> En palabras del entonces Subsecretario de Pesca de la Nación, Ing. Felipe Solá: “La pesca, hasta 1997 fue manejada con el criterio del crecimiento. Toda la economía apuntaba a la competitividad y el eje eran los propios empresarios. Había que ayudarlos a exportar, a renovar la flota”, Citado en Muleiro, Vicente (2000) *“Saqueo en alta mar”*, (p. 3). Diario *Clarín*, 9 de abril. Llamativamente, ya en 1986, un informe del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero era taxativo sobre las consecuencias de este modelo de desarrollo pesquero al señalar que *“la explotación del recurso merluza común se encuentra en niveles próximos al rendimiento máximo sostenible”* y que *“existe un sobredimensionamiento de la flota pesquera habilitada a operar sobre la especie”*.

Véase Verazay, G. & Otero, H. (1986). *“Nuevas estimaciones del RMS de la población de merluza común (Merluccius hubbsi) a través de los modelos de producción excedente”*, (p. 233-239) en *Publi. Com. Téc. Mix. Fr. Mar.*, 1.

Estas advertencias se repitieron en sucesivos informes sin lograr una modificación del modelo de desarrollo pesquero.

Véase Bezzi, S. (2000). *Síntesis de las evaluaciones y sugerencias de manejo efectuadas sobre el recurso merluza entre 1986 y mayo de 1997*, INIDEP Informe Técnico 30, abril. (Serie Contribución INIDEP N° 1123).

<sup>21</sup> Entre 1990 y 1999, los valores de desembarques declarados fueron superiores a las capturas autorizadas en más de 1.200.000 toneladas, es decir, más del 33% de lo permitido. Cifra que se supera sensiblemente si se agregan las diferencias entre lo capturado en el mar y los desembarques declarados en puerto, debido a los descartes, la subdeclaración y la corrupción en los controles.

<sup>22</sup> En principio, las divisiones empresariales se posicionaron en un enfrentamiento entre “fresqueros” vs “congeladores”/“Buenos Aires” vs “Patagonia”/ “CAABPA vs CAPECA”. Sin embargo, la disputa adquirió mayor complejidad hacia finales de 1997 cuando cristalizó un tercer tipo de empresas más diversificadas y flexibilizadas, que abarcaban todos los tipos de flotas, procesamientos y ubicaciones regionales, y se agruparon en el Consejo de Empresarios Pesqueros Argentinos (CEPA).

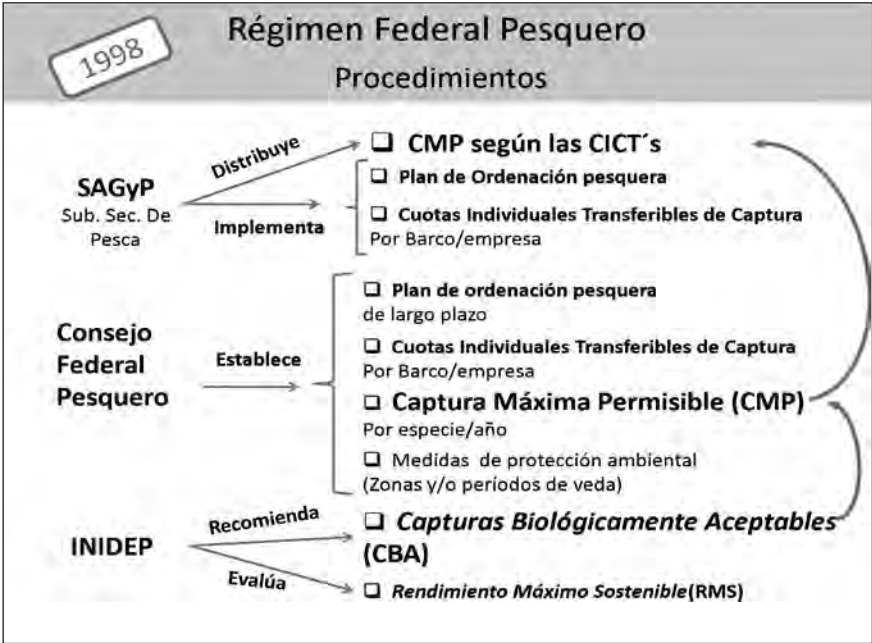
El riesgo de colapso colocó en el centro de la escena la actuación que asumiría el Estado en la gestión de los recursos pesqueros. En 1998, se sancionó el Régimen Federal de Pesca antes mencionado. Uno de los principales procedimientos estipulados por la ley para lograr un desarrollo pesquero sostenible era la implementación de un Sistema de Cuotas Individuales Transferibles de Captura (CITC) por embarcación/empresa. Este sistema consiste en determinar, por cierta cantidad de tiempo (suelen ser 5, 10 o 15 años), el porcentaje que cada empresa/embarcación podrá pescar de la Captura Máxima Permisible (CMP) establecida anualmente. Para determinar el monto de esta última, todos los años, el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) evaluaría el Máximo Rendimiento Sostenible<sup>23</sup> de los stocks pesqueros y recomendaría Capturas Biológicamente Aceptables (CBA)<sup>24</sup>. Generalmente, el INIDEP propone tres CBA, según se elijan escenarios de administración de corto, mediano o largo plazo. A partir de cotejar dicha información con las necesidades y posibilidades socioeconómicas del sector privado, el Consejo Federal Pesquero (CFP) establecería la Captura Máxima Permisible para cada especie. Finalmente, la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGyP) debe administrar dichas CMP, a través de las CITC previamente asignadas; así como también, velar por que se cumplan las condiciones definidas para el escenario de administración correspondiente a la CBA elegida y el plan de ordenación de la CMP resultante<sup>25</sup>.

Va de suyo que el equivalente concreto en toneladas (y en dinero) que represente el porcentaje de cuota otorgado a cada actor económico dependería de la captura permitida en cada año. En estos procedimientos, la producción de conocimiento científico sobre el ámbito marítimo y el uso que el Estado le da en la administración de los recursos pesqueros

<sup>23</sup> El Rendimiento Máximo Sostenible corresponde a la capacidad de carga de la biomasa total de la especie al momento de su evaluación.

<sup>24</sup> La Captura Biológicamente Aceptable (CBA) representa la mortalidad por pesca aplicable al Rendimiento Máximo Sostenible de los stocks evaluados. Ese volumen de captura viene determinado en función de la variación de la abundancia pasada y presente del reclutamiento (reproducción y supervivencia), de los factores ambientales, del estado de explotación del recurso y un esquema de mortalidad por pesca.

<sup>25</sup> Los cambios en el organigrama de las dependencias con injerencia en los asuntos pesqueros han sido reiterados. Actualmente la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación es una dependencia del ministerio homónimo y dentro de ella se encuentra la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura como autoridad de aplicación directamente implicada.



desempeñan un rol protagónico, no exento de tensiones, en la definición de la actividad pesquera comercial de Argentina. En el caso se recursos pesqueros sobreexplotados, como la merluza, cada una de las CBA recomendadas por el INIDEP se trata de escenarios de recuperación. En consecuencia, aún si la CMP determinada por el Consejo Federal Pesquero nunca puede ser superior a esas recomendaciones, una evaluación defectuosa y/o una implementación carente de los controles que la acompañan permite prever un impacto negativo inmediato en los rendimientos futuros.

### V. La Cuotificación de la pesquería de la merluza y el controvertido "Anexo III" del Informe del INIDEP

A fines de 2009, once años después de sancionado el Régimen Federal Pesquero, las distintas autoridades y cámaras empresariales del sector llegaron a un acuerdo sobre la implementación del Sistema de CICT para

la pesquería de merluza<sup>26</sup>. Las cuotas correspondientes a cada empresa y/o grupo empresario se distribuyeron por 15 años y entrarían en vigencia el 01 de enero de 2010.

En esta coyuntura, era especialmente palpable que las recomendaciones del INIDEP resultaban claves para la planificación del sector. En diciembre de 2009, el CFP publicó el Informe Técnico Oficial N° 46 presentado por el INIDEP en octubre de dicho año. Titledo **“Evaluación del estado de explotación del efectivo sur 41°S de la merluza (*Merluccius hubbsi*) y estimación de las Capturas Biológicamente Aceptables correspondientes al año 2009 y 2010”**; dicho informe se dividía en dos partes:

1. La **Evaluación tradicional** que utilizaba metodologías que guardan continuidad con la serie de evaluaciones de años anteriores;
2. Un **Anexo III** que agregaba estimaciones de subdeclaración y descartes pesqueros a las bases de datos de entrada al modelo.

Para 2010, de acuerdo a la evaluación tradicional, se recomendaba una CBA de 190-210 mil toneladas; mientras que, según el Anexo III, *“podrían aceptarse niveles efectivos de captura de unas 300 mil toneladas para este efectivo”*. En base a esto último, el CFP<sup>27</sup> determinó una CMP de 290.000 toneladas para el stock sur 41 ° LS de merluza común<sup>28</sup>. La diferencia entre ambas recomendaciones era económica, social y ambientalmente significativa. Al respecto, el informe del INIDEP citaba en varias oportunidades que el ejercicio del Anexo III fue hecho a requerimiento de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de la Nación (SSPyA).

<sup>26</sup> Entre 1998 y 2009, en lugar de la Cuotificación, se promulgó la Ley 25.109 de Emergencia Pesquera (2 de junio de 1999) dictaminando que los buques congeladores operarían al sur de los 48° de latitud sur, lejos de las principales concentraciones de merluza, que quedaron reservadas para los buques fresqueros. El conflicto de fondo no fue solucionado por tratarse de una exclusión temporaria de uno de los sectores, que no disminuyó el esfuerzo pesquero sobre el conjunto del ecosistema. Sólo la eventualidad de varios años de reclutamientos muy abundantes permitió cierta recuperación en el volumen de las capturas, pero con un descenso constante en la población de adultos reproductores.

<sup>27</sup> Resolución CFP N° 28/09.

<sup>28</sup> La pesquería de merluza en Argentina se desarrolla en la extensa área de distribución de la especie (34°S-48°S). Las evidencias científicas han permitido identificar tres efectivos que definen unidades de manejo (stocks) independientes: uno al norte de los 41° LS, en la plataforma bonaerense compartida en parte con Uruguay y administrado junto a la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo argentino-uruguayo; otro patagónico al sur de los 41° de latitud sur y un tercer grupo pequeño, limitado por el Golfo San Matías y administrado por la provincia de Río Negro.

Eso no era cuestionable *per se*, pues es una de las funciones de ese instituto asesorar a la autoridad de aplicación. Sin embargo, ya en febrero de 2010, la Fundación Vida Silvestre Argentina inició un debate en torno a las evaluaciones y recomendaciones presentadas por el INIDEP, las decisiones adoptadas por el CFP, y su relación con la implementación del Sistema de Cuotas<sup>29</sup>.

Uno de los principales cuestionamientos realizados al Anexo III del Informe del INIDEP versaba sobre la incorporación de los datos de descarte y subdeclaración al modelo de evaluación. El descarte consiste en devolver al mar ciertos peces (en su gran mayoría muertos) ya sea debido a su especie, tamaño, calidad, exigencias del mercado, entre otras. Es un proceso sujeto a una altísima variabilidad, basado en la combinación de condiciones biológicas (como la mayor o menor presencia de juveniles) y decisiones operativas tomadas en cada caso a bordo del buque. Por esta razón es sumamente difícil, aunque no imposible, obtener información confiable para estimar los descartes. El informe del INIDEP no brindaba detalle alguno sobre la calidad de los datos utilizados. Por su parte, la **subdeclaración** –como su nombre lo indica– consiste en que los pescadores declaren ante las autoridades un volumen menor del efectivamente capturado. La existencia de niveles significativos de subdeclaración no es otra cosa que una evidencia de la deficiente fiscalización y de la corrupción del cuerpo de inspectores, encargado de controlar las capturas a bordo de los buques comerciales y los desembarques en el muelle. En los últimos años, la presencia de altas tasas de subdeclaración y descarte había sido reiteradamente denunciada, sin obtener soluciones efectivas<sup>30</sup>. De todas formas, cabe aclarar que tanto el descarte como la subdeclaración constituyen uno de los problemas fundamentales en el manejo de pesquerías a nivel mundial. Desde este punto de vista, la intención de incorporarlos al estudio del impacto real de la pesca sobre la merluza representaba un avance importante respecto del supuesto de “cero descarte” y “cero subdeclaración” usado en las evaluaciones pasadas. No obstante, incluir este tipo de información también conllevaba ciertos peligros pues

<sup>29</sup> Véase FVSA (2010<sup>a</sup>) “Análisis del Informe Técnico Oficial N° 46 (27/10/2009)”, Informe Técnico, Programa Marino de la Fundación Vida Silvestre Argentina y FVSA (2010<sup>b</sup>) “Año 10, Merluza 0: Crisis del recurso e impactos de las resoluciones adoptadas para la pesca de merluza común en 2010”, *Documento de Posición*. Ambos trabajos están disponibles en [www.vidasilvestre.org.ar](http://www.vidasilvestre.org.ar)

<sup>30</sup> Informe “*Hambre para Mañana*”, Telenoche, Canal 13, 30 y 31 de octubre 2008, entre otros.

permite estimar abundancias mayores a ser pescadas. Como era de suponerse, entonces, la captura recomendada en el Anexo III era más alta que la resultante de la evaluación tradicional. La argumentación que brindó el Informe del INIDEP para recomendar una CBA de 300 mil toneladas se basaba en el supuesto de que, a partir de enero de 2010, el descarte y la subdeclaración disminuirían significativamente.

A estas alturas, el lector debe estar preguntándose qué fue lo que motivó que se implementase el sistema de cuotas, que se modificasen los procedimientos de evaluación biológica tradicionales y que se optase por autorizar el monto de capturas más elevado. Pues bien, en enero de 2010 entraría en vigencia el Reglamento 1005 de la Unión Europea (UE). En él se exigía que los productos pesqueros a importar por dichos mercados estuviesen gestionados según los mecanismos legales de los países de origen. Mostrar (¿y demostrar?) que la pesquería de merluza se ajustaba a lo estipulado por el Régimen Federal Pesquero era fundamental pues, de no hacerlo, se ponía en riesgo más del 50% de nuestras exportaciones pesqueras. Para responder a los requisitos de la UE, las autoridades pesqueras declaraban en los medios de comunicación que se instalaría un mecanismo de “partes de pesca electrónico”, un sistema de monitoreo satelital mejorado con cámaras a bordo y controles de descarga eficientes. Sin embargo, aun hoy –a fines de 2010–, el inicio de las gestiones anunciadas por el Subsecretario de Pesca y Acuicultura, Norberto Yahuar, no ha logrado demostrar una implementación efectiva. La Disposición N° 206 (septiembre de 2010) de la SSPyA creaba el “Sistema Integrado de Control a través de cámaras de video y del registro de información en tiempo real a bordo de los buques que componen la flota pesquera” (Art. 1°); pero su uso sería obligatorio sólo luego de 70 días corridos después de la publicación de la citada norma<sup>31</sup>. Es decir, para diciembre del 2010.

<sup>31</sup> Disposición N° 206/2010 de la Subsecretaría de Pesca. **Créase el Sistema Integrado de Control a través de cámaras de video y del registro de información en tiempo real a bordo de los buques que componen la flota pesquera. Art. 7°** – Transcurridos SETENTA (70) días corridos, contados a partir de la fecha de publicación de la presente medida, todo buque pesquero con permiso de pesca vigente, deberá contar con equipos de “filmación” incorporados y, a través de éstos, filmar sus lances y registrar toda la operatoria que transcurra a bordo así como sus operaciones de descarga en muelle. Transcurrido dicho plazo la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA no autorizará el despacho a la pesca de aquellos buques pesqueros que no cumplan con las previsiones de la presente medida, y hasta tanto no se regularice el funcionamiento adecuado del equipo en forma comprobada.

En este contexto, y volviendo al Informe del INIDEP, la viabilidad ambiental de las 300 mil toneladas estaba sujeta al cumplimiento de esas medidas; y, en caso de no verificarse, recomendaba tomar la CBA de la evaluación tradicional (significativamente inferior)<sup>32</sup>. Lo que resultaba sumamente cuestionable, y que Vida Silvestre remarcó, es que las recomendaciones del INIDEP se basaban en la verificación de unos “niveles efectivos de captura” que sólo serían comprobables a fines del 2010. Pero, mientras tanto ¿hicimos “como sí” y seguimos pescando?

## **VI. Del dicho al hecho...¿hay mucho trecho?: prácticas concretas en torno al concepto de desarrollo sostenible**

Los modelos utilizados por el INIDEP para evaluar la salud de los recursos pesqueros no dejan de ser un conjunto de operaciones matemáticas que funciona como una maquinaria, a la cual se le ingresan los insumos (datos) y esta los procesa para obtener resultados. La calidad de los datos utilizados condicionan los resultados. A su vez, las premisas sobre las que se sustenta la interpretación de esos resultados condicionan las recomendaciones propuestas. En definitiva, tanto la calidad de los datos de entrada como su interpretación, son responsabilidad del usuario. Al momento de presentarse el informe del INIDEP, el mantenimiento (y por qué no la disminución) del descarte y subdeclaración –aunque deseables– no eran más que un acto de fe. Es decir que no podían ser tenidos en cuenta como un dato “científico”.

---

<sup>32</sup> El Informe explicitaba: “Los resultados obtenidos, permiten sugerir distintos niveles de CBA para el año 2010, principalmente, en función de los diferentes niveles de subdeclaración que se consideren en la pesquería. Por ejemplo, si efectivamente el nivel de subdeclaración de los últimos años se situó entre un 20% y un 30% de las declaraciones de captura (como indicarían las últimas estimaciones realizadas por el INIDEP), y la subdeclaración a partir de 2010 disminuyera significativamente (como se supone a partir de la implementación de las nuevas medidas administrativas dispuestas para cumplir los requisitos del Reglamento 1005 de la UE), entonces podrían aceptarse niveles efectivos de captura de unas 300 mil t para este efectivo”. “Si por el contrario, los niveles de subdeclaración no se vieran afectados por las nuevas medidas administrativas aplicadas a partir de 2010, entonces las capturas deberían ser significativamente inferiores, del orden de las 190 a 210 mil t para el año entrante, con la finalidad de recuperar a la BR a niveles superiores a las 400 mil t en los próximos 3 años o mayores a 500 mil t en un plazo de 7 años (como surge del análisis tradicional)”.

A la deficiente fundamentación científica de las recomendaciones presentadas por el INIDEP se suma su falta sostenibilidad ambiental<sup>33</sup>. Para evitar la captura de peces juveniles, hace ya muchos años, el INIDEP desarrolló un sistema que se agrega a la red y facilita su escape. Para la pesca dedicada a la merluza este dispositivo de selectividad se denomina DEJUPA. Su uso era obligatorio desde septiembre de 2000. Sin embargo, no fue utilizado –ni controlado– en forma efectiva. El 13 de febrero de 2009, la SAGPyA dispuso la suspensión del DEJUPA por 180 días, con el fin de incentivar a las empresas a presentar sus propios proyectos de selectividad y lograr una implementación más efectiva. Vencido ese plazo, la suspensión se prorrogó sucesivas veces y, de no registrarse cambios, cumpliría los dos años en febrero de 2011. En concreto, durante este plazo, las autoridades avalaron que las redes pesqueras atrapen todo los peces a su paso, adultos y juveniles.

La falta de aplicación de dispositivos de selectividad **sí** era una realidad contemporánea al informe del INIDEP. De hecho, en el informe se citaba la presencia de un 61% de juveniles en las capturas de 2008 y una importante disminución de los adultos reproductores y del stock total, que los colocaban en niveles “muy similares a las que se encontraron en 2001, año en que la situación del recurso era crítica”. Esos datos reflejaban que, en los últimos 20 años, se habían perdido más del 70% del total del recurso, y un 80% de adultos. Teniendo en cuenta la rapidez con la que los resultados de las investigaciones se traducen en políticas públicas, ignorar las evidencias de sobreexplotación y recomendar 300 mil toneladas supeditadas a un supuesto futurista es, como mínimo, una irresponsabilidad social por parte de una institución “científica” como el INIDEP.

No obstante, debe tenerse en cuenta que “la ciencia” no se produce en el aire. El Régimen Federal Pesquero le otorga un rol central al conocimiento científico y es, de hecho, la mejor herramienta disponible. Sin embargo, no todo lo que se ve de un lenguaje científicista puede ser tomado como tal, de manera acrítica. En el caso del INIDEP, la producción del conocimiento que será socialmente considerado como “científico” está en manos de investigadores especializados. Pero no dejan de ser

<sup>33</sup> Aubone, A., Villarino, M. F., Santos, B. & Renzi, M. (2010) *Simulación del efecto de áreas de veda, esfuerzo pesquero y selectividad de dos flotas (flota arrastrera merlucera y flota tangonera langostinera) sobre la merluza (Merluccius hubbsi) al sur de 41° S, e indicadores de sustentabilidad biológica*. INIDEP, Inf. Tec. Oficial N° 16.

trabajadores, empleados por el Estado, en una institución que depende de la propia SAGyP. Desde hace ya algunos años, el INIDEP atraviesa una crisis institucional caracterizada por la insatisfacción de las demandas laborales y profesionales de sus investigadores, la vacancia de sus cargos gerenciales y la falta de actividad de sus buques de investigación. En este contexto, el INIDEP no posee los insumos necesarios para cumplimentar eficientemente su rol de asesoramiento a las mismas autoridades que no han sabido, o querido, resolver los conflictos. Es conveniente tener en cuenta estos aspectos pues siembra grandes dudas sobre la transparencia política con la cual la propia Secretaría está gestionando las políticas y prácticas científicas de las que depende, en definitiva, la fundamentación de sus propias decisiones sobre la administración pesquera. Que, como en 2008 y 2009, el INIDEP tampoco haya podido realizar la campaña de evaluación global de merluza correspondiente al año 2010 constituye un lamentable ejemplo de estos peligros y mantiene vigentes los cuestionamientos realizados a las medidas de manejo que pudiesen determinarse para el 2011.

## VII. De la sostenibilidad científica hacia la sostenibilidad política

Desde la Sociología de la Ciencia, la Dra. Karin Knorr-Cetina ha cuestionado la perspectiva internalista predominante en los análisis canónicos del conocimiento científico. En ella se circunscriben los criterios aplicados por los investigadores, en los procesos de construcción e interpretación de los hechos que estudian, a una comunidad científica auto-sustentada; donde aquellos agentes que proveen los recursos materiales y simbólicos sobre los cuales se sustenta las prácticas científicas permanecen ausentes<sup>34</sup>. En contrapartida, la autora propuso el concepto de **arenas transsepistémicas** para referir a aquellas dependencias básicas del trabajo científico ("relaciones de recursos") que remiten las elecciones técnicas realizadas en los laboratorios a criterios negociados en ámbitos más am-

<sup>34</sup> Knorr-Cetina, K. (1981). *La fabricación del conocimiento*. Editorial de la UNQ, Colección "Ciencia, tecnología y Sociedad", 2005. Buenos Aires.

plios que los de la propia comunidad de los especialistas. Postula que esas arenas de acción transestémicas, en las que se encuentran inmersos los científicos, son el locus donde se definen, revisan y negocian los criterios (y traducciones) invocados en las decisiones adoptadas en los laboratorios (la construcción de los datos, los métodos de investigación y los criterios de interpretación). Esas decisiones “involucran una mezcla de personas y argumentos que no se dividen naturalmente en una categoría de relaciones pertenecientes a la “ciencia” o “la especialidad”, y una categoría de “otros” asuntos”<sup>35</sup>.

Retomando esta propuesta, nos parece inconveniente concebir la producción de conocimientos científicos como una práctica guiada únicamente por criterios racionalistas, lógicos y altruistas en la búsqueda de una verdad esencialista y ajena a toda intervención de valores, necesidades y conflictos sociopolíticos. En el contexto de la implementación de las CITC, Vida Silvestre reclamó una revisión del proceso de evaluación pesquera realizado por el INIDEP por parte de pares con reconocido prestigio académico en el tema. Esta demanda constituyó una opción táctica en el marco del juego en el cual se estaban (y están) definiendo los contenidos concretos de las políticas y prácticas científicas englobadas bajo el rótulo de la sostenibilidad normadas por el Régimen Federal Pesquero<sup>36</sup>. No obstante lo cual, una demanda estratégica sería abrir la “caja negra” de lo que sucede puertas adentro de los laboratorios de evaluación. Un análisis detallado, por ejemplo, de los procesos de burocratización y tecnocratización (que alejan los conocimientos producidos

<sup>35</sup> Knorr-Cetina, K. (1996) “¿Comunidades científicas o arenas transestémicas de la investigación? Una crítica de los modelos cuasi-económicos de la ciencia”, (pp. 129-60, p. 151.). En revista REDES, III (7),

<sup>36</sup> Esta opción fue hecha teniendo en cuenta no sólo los aportes de Knorr-Cetina sobre las conexiones actuantes entre las construcciones de la ciencia y otras áreas de la vida social sino también la perspectiva propuesta por Joseph Gusfield sobre el carácter de los problemas públicos, su proceso de construcción social y el rol de los conocimientos científicos.

Véase Gusfield, J. (1981). *The culture of public problems. Drinking-driving and the symbolic order*. Chicago, The University of Chicago Press.

Por su parte, Pablo Kreimer y Juan Pablo Zabala también han destacado la necesidad de comprender las relaciones complejas que existen entre los procesos de reconocimiento y conformación de los problemas sociales y el desarrollo de conocimientos científicos hacia ellos orientados.

Véase Kreimer, P. y Zabala, J. P. (2006) *¿Qué conocimiento y para quién? Problemas sociales, producción y uso del conocimiento científico sobre la enfermedad de chagas en la Argentina*. (pp. 49-78.) en *Revista REDES*, 12 (22).

en el INIDEP de los mecanismos de debate y validación de la comunidad científica a nivel nacional e internacional) permitiría ponderar la pertinencia de solicitar una propuesta alternativa de organización institucional<sup>37</sup>. El que el INIDEP pase a dependencias del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, aún sin perder su misión de asesorar a las autoridades pesqueras, podría ser uno de los temas a discutir. Cabe aclarar también que, desde fines de 2009, la dirección de ese instituto se encuentra vacante y en dependencia directa del Subsecretario de Pesca y Acuicultura, Norberto Yahuar. Esta centralización administrativa en torno a la autoridad pesquera es, claramente, otro punto a subsanar<sup>38</sup>. Según su Ley Orgánica, ese cargo debe ser cubierto por una persona con formación científica afín a sus funciones. Reforzar la autoridad científica, teniendo en cuenta las arenas transepistémicas donde ella se encuentra inmersa, permitiría compensar la autoridad institucional devenida de la legitimación política de los cargos gerenciales de esa institución. Incorporar estas y otras cuestiones permitirían aumentar la capacidad de negociación de los propios científicos sobre los criterios de decisión y las prioridades aplicadas a la evaluación de los recursos pesqueros<sup>39</sup>.

Como podrá apreciarse ya, los cuestionamientos presentados al informe del INIDEP abrieron una controversia que excede el marco de las discusiones técnicas de la biología pesquera e incorpora al análisis la sostenibilidad política implícita en los procesos de producción y uso de la información científica<sup>40</sup>. Enfrentando los niveles del recurso más bajos de la

---

<sup>37</sup> Los conflictos sindicales de los trabajadores del INIDEP históricamente han rebasado la mera cuestión salarial hacia el reclamo de una carrera académica de investigación que sustituya su actual empadronamiento dentro del Sistema de la Administración Pública Nacional (que equipara su escalafón de personal a cualquier otra repartición administrativa del Estado).

<sup>38</sup> Ley N° 21.673 de 1977.

<sup>39</sup> El debate aun se encuentra abierto e involucra a diversos actores. El Congreso Nacional solicitó que el Subsecretario de Pesca se presentase en las cámaras parlamentarias a explicar la situación y la defensoría del Pueblo pidió a diversos organismos (CONICET/Universidades) que expidieran sus juicios académicos al respecto. Por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable solicitó al INIDEP información actualizada que permitiese sopesar la posibilidad de rever las medidas adoptadas.

<sup>40</sup> Jordi Vallverdú ha propuesto el concepto de "campos de controversias" para clasificar y analizar diversos tipos de controversias científicas en función de su inserción e interacción con múltiples agentes sociales.

Véase Vallverdú, J. (2005) "*¿Cómo finalizan las controversias? Un nuevo modelo de análisis: la controvertida historia de la sacarina*", (p. 19-50). En *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, n° 5, vol. 2, Junio.

historia, utilizando información que carece de fundamentación científica suficiente y sin tener resueltos problemas de fondo, como el exceso de capacidad pesquera (buques e infraestructura en tierra) o la depuración del cuerpo de inspectores, el CFP adoptó la opción de máximo riesgo y determinó una Captura Máxima de 290 mil toneladas para el stock sur de merluza. Aunque las autoridades pesqueras utilizan los aspectos discursivos y las formalidades regladas por el Régimen Federal Pesquero, las consecuencias inmediatas de sus decisiones resultan contrarias al criterio precautorio –que la Ley General del Ambiente demanda– y ponen en riesgo la conservación de los recursos pesqueros. El peligro que se vislumbra, desde la perspectiva aquí propuesta, es que se estarían desvirtuando los márgenes interpretativos de las normativas al utilizar la sostenibilidad ambiental y los ámbitos de producción del conocimiento científico como variable de ajuste de la estructura productiva<sup>41</sup>. Las 300 mil toneladas, conocidas en el sector mucho antes de la presentación del informe del INIDEP, coincidían con las necesidades de las autoridades a fin de satisfacer las demandas del sector privado para la implementación del régimen de Cuotas Individuales Transferibles de Captura (CITC).

*“No vamos a disminuir la CMP. Lo que se ha hecho en la Argentina es blanquear la captura. El 1005 y el 1008 [Reglamentos de la UE] han puesto sobre el tapete cuál era la pesca marginal en la Argentina, se dio en la merluza porque es lo que tenemos cuotificado”<sup>42</sup>*

A nuestro entender, una pequeña inconsistencia en los hechos citados por Norberto Yahuar pone en evidencia cuáles han sido las prioridades de las medidas de administración pesquera implementadas: La cuotificación de la merluza, entre septiembre y diciembre de 2009, se hizo amparada en el informe que el INIDEP presentase en octubre de dicho año. Y la captura recomendada en su Anexo III incorporaba datos de descarte y subdeclaración a las evaluaciones pesqueras a costa de la sostenibilidad ambiental. Dicho burdamente, no se “blanqueo” la merluza porque es-

<sup>41</sup> Varios de los panfletos distribuidos en diversas protestas protagonizadas por algunos de los empleados del INIDEP planteaban la existencia de un paralelismo entre este tema y las discusiones contemporáneas en tono al INDEC, en el marco de una inestabilidad institucional de larga data que, al igual que en el caso de los conflictos entre empresarios y trabajadores, el Estado ha mantenido restringidos al ámbito de las relaciones laborales.

<sup>42</sup> Fernández, K. “Yahuar: las herramientas de la FAO están desactualizadas” en Revista Puerto, 30/04/2010, [http://www.revistapuerto.com.ar/RP\\_Noticia\\_Detalle.php?id=988](http://www.revistapuerto.com.ar/RP_Noticia_Detalle.php?id=988)

taba cuotificada. En todo caso, se cuotificó la merluza porque había que blanquearla. La diferencia estriba en que “el blanqueo” de las capturas apuntó prioritariamente a sostener los niveles de esfuerzo pesquero actualmente ejercido por las empresas. En última instancia, si de blanquear la pesca **en su conjunto** se tratase, bienvenido sea. Pero más allá de los anuncios, aun no hay procedimientos efectivos tendientes a sanear la **sostenibilidad económica** de una actividad sobrecapitalizada.

## VIII. Gobernanza, conocimiento y buenas prácticas como requisitos de la pesca sostenible

Los efectos del cambio climático comienzan a representar un factor adicional de stress y tensión; que nos obligan a proyectar una visión de cambio de lo conocido en las decisiones que hay que tomar hoy para adaptarnos a un mundo distinto. El futuro inmediato de la pesca en el mundo, y Argentina participa de ello, se enfrenta a una serie compleja de desafíos ecológicos, sociales, políticos y económicos. Los estudiosos a nivel mundial indican que tal complejidad requiere, para empezar, un enfoque integrado de este espacio multidimensional en el que el hombre actúa sobre la naturaleza. Como afirma Bavinck, “la única forma de hacer frente a la complejidad, diversidad y dinámica de la cadena pesquera (ecosistema-captura-procesamiento y mercadeo), por un lado, y a las difíciles elecciones necesarias por el otro, es creando un sistema de gobernanza que sea inclusivo y adaptativo a través del aprendizaje, con un sólido basamento en principios”<sup>43</sup>. En este contexto, la administración de los recursos debería evolucionar hacia un sistema de gobernanza entendido como “el conjunto de interacciones públicas y privadas que son iniciadas para resolver conflictos y generar oportunidades sociales”. La participación responsable de todos los actores es un aspecto esencial de este nuevo esquema y su diversidad, antes que obstruir, podría transformarse en un beneficio para asegurar un manejo efectivo y sostenible de los recursos en un escenario de alta incertidumbre. No obstante, el

<sup>43</sup> Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Diallo, M., van der Heijden, P., Kooiman, J., Mahon, R & Williams, S. (2005) *Interactive fisheries governance*. (72 p.). Delft: Eburon Publishers.

Estado posee una responsabilidad diferencial en la estimulación de estos procesos. David Symes ha identificado algunos factores claves de esta necesaria evolución institucional<sup>44</sup>: a) una mayor integración de la ciencia pesquera moderna y el conocimiento ecológico local desarrollado a través de años de experiencia; b) el desarrollo de sistemas de aprendizaje interactivos y manejo adaptativo; c) la compatibilización entre sistemas de derechos de propiedad<sup>45</sup> y los nuevos modelos de gobernanza; d) promover un sistema de representación equitativo y balanceado entre los grupos de usuarios y la sociedad civil; e) dentro de la nueva estructura de gobernanza, incorporar nuevos enfoques al manejo de pesquerías.

En relación con este último punto, el manejo basado en el ecosistema es actualmente el enfoque preeminente. Según la FAO, es un esfuerzo por equilibrar objetivos sociales distintos teniendo en cuenta el conocimiento y las incertidumbres sobre los componentes bióticos, abióticos y humanos del ecosistema y sus interacciones, aplicando una aproximación integrada a las pesquerías dentro de límites ecológicos significativos. El Fondo Mundial por la Naturaleza (WWF) también ha hecho su propuesta, diciendo que es el manejo de los usos y valores del ecosistema en conjunto con todos los actores para asegurar el mantenimiento de la integridad ecológica, reconociendo que los ecosistemas son dinámicos y de una falta de certeza inherente.

## IX. Prácticas responsables para una pesquería de merluza sostenible

En plena “década” de hedonismo neoliberal, un grupo de ciudadanos “constituyentes” incorporó a nuestra Carta Magna palabras que requieren conductas basadas en principios, aun hoy un tanto ausente en la vida cotidiana. Posteriormente, la Ley General del Ambiente complementó dichos principios con la formalización de conceptos como los de

<sup>44</sup> Symes, D. (2006). *Fisheries governance: A coming of age for fisheries social science?*. (81 p. 113–117). Fisheries Research.

<sup>45</sup> Para citar un ejemplo de este punto podemos mencionar los sistemas de Cuotas Individuales Transferibles de Captura. Una aplicación particular de este concepto se da en el caso de los pueblos originarios del Golfo de Alaska que poseen derechos de acceso al caladero y que reciben Cuotas Comunitarias.

sostenibilidad, prevención, precaución, responsabilidad, equidad intergeneracional, cooperación, entre otros. Entre tanto, el Régimen Federal Pesquero brindó un conjunto de procedimientos que sirven de base para iniciar el proceso de compatibilizar esos principios con las condiciones particulares de este sector socioeconómico. ¿Cómo recorrer, entonces, el camino que nos permita transformar palabras en cultura y acciones?

En 2008, la Fundación Vida Silvestre Argentina destacó la urgente necesidad de iniciar un proceso tendiente a que nuestro país pudiese desarrollar un nuevo modelo pesquero sostenible<sup>46</sup>. En el corto plazo, propuso que se implemente un **plan de recuperación para la merluza común**. Cualquier plan de desarrollo sostenible sobre un recurso sobreexplotado requiere dar inicio a una reducción razonable<sup>47</sup>. Lo urgente es evitar el colapso del recurso e impulsar su recuperación. Dadas las previsibles consecuencias de una reducción de las capturas en la actividad económica y, por ende, en las demandas sociales, dicho proceso debería ser acompañado con un **plan de emergencia y consolidación para el sector**. Pero esto no dará los resultados esperados en el largo plazo si no se avanza en la planificación del nuevo modelo pesquero sostenible, para lo cual sería necesario:

- ▶ Desarrollar un esquema de gobernabilidad participativa que contribuya a la generación de consensos y compromisos entre todos los actores para la promoción de prácticas pesqueras responsables.
- ▶ Generar un sistema de manejo pesquero basado en el criterio precautorio y el enfoque ecosistémico.
- ▶ Adecuar el marco legal con un enfoque dinámico que asegure el cumplimiento de las políticas pesqueras en términos de manejo sostenible.
- ▶ Optimizar los aspectos tecnológicos y económicos para diversificar los productos, procesarlos con valor agregado y mano de obra intensiva; así como también, aprovechar la pesca acompañante.
- ▶ Fortalecer las instituciones que, como el INIDEP, se encarguen de proveer información científica fidedigna.

<sup>46</sup> Fundación Vida Silvestre Argentina. (2008). *Crisis de la pesca de merluza. Estado de situación, implicancias y propuestas*. Documento de Posición.

<sup>47</sup> Monjeau, J. A. (2008). *La eterna dialéctica entre el atropello y la impericia*. Paper online en Conflictos, The Conservation Land Trust.

- Implementar un sistema de monitoreo pesquero eficiente y transparente que genere información confiable (estadísticas; vigilancia y control de capturas a bordo, descartes y desembarques; observadores a bordo).

No obstante, un nuevo modelo pesquero sostenible requiere, ante todo, un cambio en la cultura del sector. Si hablamos de participación responsable, compromisos, autocontrol, etc., debemos partir de una condición indispensable: "aceptar que hay un límite". Esto no debería ser sólo un recurso discursivo, debería verificarse en hechos concretos que cambien las prácticas diarias del cómo hacer negocios.

El sistema de cuotas agrega, además de la Captura Máxima Permisible, un límite a lo que cada actor puede capturar, sólo ampliable adquiriendo cuotas de otros actores. Y esto es muy importante, porque si los actores aceptan el límite deben necesariamente adaptar su esquema de producción para hacer negocios con lo que pueden pescar. Por el contrario, si su negocio es "más de lo mismo" seguramente buscarán forzar las fallas del sistema para sostener las malas prácticas (subdeclaración, descartes, corrupción). Y este es el límite de la Cuotificación. Ella no garantiza nada por sí misma. Su efectividad depende de la implementación y los controles. Las CITC son, en todo caso, un cheque en blanco tendiente a ordenar la composición intrasectorial de la actividad. Es decir, se otorga un porcentaje por barco/empresa de las capturas futuras. Va de suyo que si los stocks pesqueros no soportan esa presión el sistema entra en tensión. Con el agravante, además, de que en nuestro país las cuotas son "transferibles". Es decir, los peces son mercancías vendibles en el mercado antes de ser pescados. Aquellas empresas con menores posibilidades de afrontar un descenso en sus rendimientos económicos, a raíz de una caída en los volúmenes de captura, serían las primeras presionadas a subastar sus cuotas. Lo cual abonaría, aun más, a la concentración empresarial. Promediando el primer año de implementación de la cuotas, cabe preguntarse qué impacto intrasectorial han tenido en la actividad pesquera. Lamentablemente, desde 2008, la SAGyP ha dejado de publicar las capturas declaradas de merluza por cada buque/empresa, aunque si lo hace para otras especies<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> El monto desembarcado de *Merluccius hubbsi* por cada buque estuvo presente en el Informe de Coyuntura correspondiente a diciembre de 2007. Sin embargo, para el 2008, 2009 y -por ahora-

Consideramos que la propuesta realizada por la Fundación Vida Silvestre en 2008 indica claramente cuál es el desafío pendiente para el sector pesquero. Desarrollar en el tiempo una actividad económica más inteligente, que incorpore valor agregado y mano de obra intensiva, que diversifique la producción, fortalezca el conocimiento científico, participe en los procesos de toma de decisiones y que haga un uso responsable del patrimonio natural de todos los argentinos; requiere superar las bases procedimentales para iniciar un camino de transformación con base en los principios rectores que informan el espíritu de las normativas. La implementación del desarrollo sostenible en la actividad pesquera depende de que se logre un balance entre las cuatro dimensiones de la sostenibilidad: la ambiental, la social, la económica y la política. Resolver las tensiones entre ellas nos dirá si la pesca tiene futuro o no. Y la transparencia política en la gestión de los recursos pesqueros debe estar a la cabeza de este proceso.

---

2010 estos datos no estuvieron incluidos en los informes publicados. Véase <http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/pesca/index.php>