

LA POLÍTICA PESQUERA ARGENTINA. Las cuestiones de la política doméstica y el sistema internacional. Desde Malvinas al final del siglo

Horacio A. Terribile

Dentro de toda lógica y coherencia, no resulta desacertado expresar que ha sido interés del Estado argentino privilegiar determinados objetivos que se pueden encuadrar desde una perspectiva geoestratégica. Se encuentran, así, la conservación del recurso natural y la biodiversidad, el aumento de las exportaciones, el incremento del PBI, el desarrollo de la industria pesquera, brindar ocupación, activar los puertos regionales, tener presencia en el mar, etcétera. Ahora bien, estos objetivos no siempre han sido compatibles entre sí, máxime en situaciones de crisis (2001) o bajo los supuestos de un conflicto (Malvinas), y no se pueden alcanzar de modo simultáneo cuando la base es, precisamente, un recurso renovable que tiende a ser sobreexplotado. Estas situaciones, que aún mantienen vigencia, han creado grandes dificultades en la adopción de políticas coherentes y eficaces para el uso sustentable de los recursos, que de alguna manera, otorgan perennidad al conflicto.

El análisis de algunas razones políticas llevadas a cabo por el Estado argentino permitirá relacionar el uso del recurso vivo en el diseño de la política exterior. Podemos argüir que una forma de ejercer dominio sobre aguas jurisdiccionales y conflictivas, por parte del país ribereño, es la de brindar incentivos —muchas veces basados en el concepto erróneo de que los mares son inagotables— para fortalecer la presencia a través de flotas de bandera e incidir sobre la faz técnica de la problemática pesquera. Estas políticas incentivaron acuerdos con distintos países (véase el Anexo 1).

Los hechos y las circunstancias que rodearon cada caso en particular al amparo de CONVE-MAR (excepto el primero de los citados acuerdos) permiten reflexionar sobre las políticas de pesca implementadas por los sucesivos gobiernos argentinos que se vieron en la necesidad de promulgar una ley nacional de pesca acorde a las exigencias del escenario internacional, aunque ello fue consecuencia de una mala implementación de la política doméstica.

En ese sentido, no puede obviarse la incidencia del conflicto que mantiene el Estado argentino con Gran Bretaña por las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Abordaremos la cuestión Malvinas considerando que es un conflicto por los recursos (pesca y petróleo) en el que han tenido preponderancia cuestiones estratégicas relacionadas con el campo jurídico (Bologna 1992:93a96).

El archipiélago Malvinas constituye para Gran Bretaña la llave del escenario AS¹; en otras palabras, es el posible punto de inicio de los futuros reclamos por reivindicaciones territoriales sobre el territorio antártico, además de permitirle el control de ambos pasos bioceánicos. No en vano la principal base militar de la OTAN se encuentra en el Atlántico Sur.

En este contexto, la pesca debió haber sido un elemento central en la negociación por las islas, pero los hechos demuestran la contradicción de las posturas impulsadas por los gobiernos argentinos de la época. Estas negociaciones se iniciaron en 1987, en Nueva York, orientadas a la aprobación de la «fórmula del paraguas» (García del Solar 1997:8). En 1988, en Ginebra², se acuerda con el embajador inglés ante la ONU, Crispin Tickell, omitir toda

Horacio Aldo Terribile nació el 28 de mayo de 1962.

Egresó de la Escuela Naval Militar en el año 1985. Finalizó el curso de Operaciones Especiales orientado en Buceo Táctico. Adquirió la capacitación en Paracaidismo y Operaciones Especiales en Selva. En el año 1992, prestó servicios en la República de Perú, destinado en la Fuerza de Operaciones Especiales de la Marina de Guerra de Perú.

Estuvo destinado en diferentes Unidades de la Flota de Mar, donde realizó actividades de Vigilancia de la Zona Económica Exclusiva Argentina conjuntamente con el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero y la Subsecretaría de Pesca de la Nación. Cursó la Escuela de Guerra Naval de la cual egresó como Oficial de Comando y Estado Mayor.

Ejerció la función de Comandante en las jerarquías de Capitán de Corbeta y Capitán de Fragata en el multipropósito ARA *Ciudad de Zárate* y la Agrupación Buzos Tácticos.

Concretado el ascenso a Capitán de Navío, se desempeñó como Jefe de Políticas, Estrategia y Doctrina de la Armada, circunstancia que le permitió ahondar en cuestiones relacionadas con la Defensa, la Seguridad Interior y la Política Exterior. Actualmente, se desempeña como Director de Intereses Marítimos de la Armada.

Es Licenciado en Sistemas Navales y ha cursado la Maestría en Defensa Nacional en la Facultad para la Defensa Nacional. Es Doctor en Relaciones Internacionales egresado de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales dependiente de la Universidad Nacional de Rosario. Ha defendido la tesis Doctoral "El conflicto pesquero en la milla 201. El caso argentino y el Régimen Internacional CONVE-MAR"

Ha sido convocado para el dictado de seminarios y conferencias en diversas universidades y en la Facultad para la Defensa en cuestiones afines al campo disciplinar de las RR.II. y la Ciencia Política, en particular aquellas relacionadas con la defensa de los intereses argentinos en el mar.

¹ Malvinas junto a Georgias y Sandwich del Sur, Ascensión, Santa Elena, Gough y Tristán da Cunha constituyen un concatenado de islas distribuidas en el eje norte-sur en el AS, lo que da una idea del predominio territorial inglés en él y cuya proyección es claramente el ejercicio de poder en los mares del sur.

referencia a los temas de pesca, y se elige minimizar la importancia de esta en la negociación de Malvinas.

Se podría suponer que el tema de la pesca les pareció una cuestión menor a los negociadores del gobierno argentino; no así a los del Reino Unido. A modo ilustrativo, el propio director de Recursos Naturales de Malvinas y del Departamento de Pesca de Malvinas manifestó años más tarde: «Yo creo que sin las licencias de pesca no habiéramos sobrevivido en Malvinas» (*El Cronista*, 2012). Por el contrario, si se analiza la evolución de los hechos que conformaron la cuestión Malvinas en ese entonces, se concluirá que al menos el Estado argentino descuidó la pesca al negociar sin expertos en materia pesquera.

El Embajador Horacio Solari, al referirse a los recursos renovables, manifestaba oportunamente que:

«...sustraer la cuestión Malvinas de este marco (la pesca) podría calificarse como una lesión enorme para los intereses del país. Se consentiría una apropiación indebida de enormes recursos en beneficio exclusivo de la contraparte. Está claro, pues, la enorme responsabilidad histórica y ética que le cabría a quien pretendiera negociar sin tener en cuenta este marco, entregando recursos de la Nación a cambio de nada o de la nada disfrazada de algo» (Solari, 2004:2).

Los otros recursos mencionados son el petróleo y los minerales del fondo de los océanos, que no son objeto de análisis en este trabajo, pero que tomaron relevancia después de la crisis energética de la década de 1970 y que alteraron las relaciones entre los gobiernos después de la misión Shackleton en 1976³.

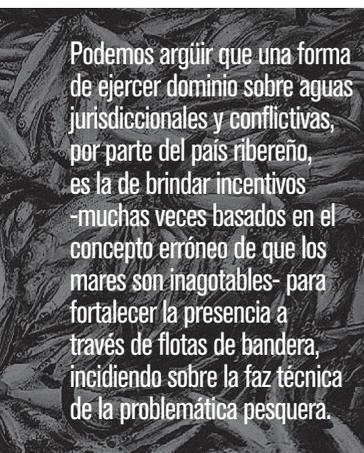
Respecto de la mirada jurídica, hay un pronunciado desbalance. La Argentina ha obtenido el respaldo continuo en el reclamo de su soberanía en diferentes foros internacionales y a través de tratados bilaterales. Cuenta, en ese sentido, con el respaldo de un vasto número de documentos oficiales que defienden el reclamo argentino⁴. Por parte de los británicos, no tienen ninguna adhesión internacional y hasta su propia academia duda respecto de los derechos de soberanía del Reino Unido sobre Malvinas (Lerena 2013; Berasategui, 2011:465).

Malvinas y la dinámica pesquera en la administración del Dr. Alfonsín

La relación entre la Argentina y Gran Bretaña sobre las Malvinas ha sido descrita como «una larga marcha en un camino estrecho y rocoso» (Floria, 1991:100). Hasta 1982, el AS había sido una zona de pesca poco explotada; no obstante, si algo distinguía a la cuestión relacionada con la pesca, era que los buques pesqueros nacionales tenían la libertad de pescar hasta 15 millas de Malvinas.

Como consecuencia del descubrimiento de la riqueza del caladero, de los avances tecnológicos relacionados con la pesca del calamar y del significativo aumento del consumo de la especie, creció el interés de una flota de pesqueros de terceras banderas. El modelo del sector pesquero se encuadró dentro del concepto de intereses marítimos, y la presencia en el mar (ocupación territorial) quedó como un planteo geopolítico y de aprovechamiento de un recurso que se suponía ilimitado. El fin del conflicto trajo aparejadas algunas cuestiones que deben destacarse.

Los argentinos atravesaron por una coyuntura particular: el aceleramiento del proceso de transición a la democracia y la posterior instauración de un gobierno constitucional. Los



Podemos argüir que una forma de ejercer dominio sobre aguas jurisdiccionales y conflictivas, por parte del país ribereño, es la de brindar incentivos -muchas veces basados en el concepto erróneo de que los mares son inagotables- para fortalecer la presencia a través de flotas de bandera, incidiendo sobre la faz técnica de la problemática pesquera.

2 El Canciller Dante Caputo y el Embajador Lucio García del Solar.

3 Misión económica encabezada por Lord Shackleton ante los indicios de explotación de petróleo en los mares circundantes a Malvinas.

4 El Duque de Wellington expresó sus reservas en 1829, cuando la Argentina ocupaba las islas: «no está claro para mí que alguna vez hayamos tenido la soberanía de esas islas». En 1908, Gastón de Bernhardt, funcionario del Foreign Office, produjo un memorándum donde señalaba las debilidades de los argumentos británicos y la fortaleza de la posición argentina. En 1911, Ronald Campbell, Secretario de Estado asistente, afirmó que: «... las islas fueron ocupadas por las Provincias Unidas de Buenos Aires como sucesora del título de España, de quien la colonia acababa de ganar la independencia» (https://es.wikipedia.org/wiki/Res._2065_de_las_Naciones Unidas).

isleños lograron el reconocimiento internacional de su causa y consolidaron la elevación de su estatus de vida por razones económicas (Beck, 1988:169), además de obtener la ciudadanía británica plena. En Londres, se asentó la idea de que las islas eran británicas, por ello decidieron finalmente solventar la defensa de las islas e invertir para promover su desarrollo económico y social (Ibíd., pág.170).

Debido a la mejora en la economía británica después del conflicto y a la actitud hostil de los argentinos (convenios pesqueros con la URSS y Bulgaria), el gobierno conservador británico invirtió el 0,34% del gasto público y el 3% del gasto de la defensa en las Malvinas entre 1982 y 1987 (Makin, 1992:226).

En relación con ello, establecieron unilateralmente una Zona de Protección Militar de 150 millas alrededor de Malvinas (1987), una base militar con un aeropuerto estratégico (1985) y un servicio regular de transporte marítimo entre Punta Arenas, Montevideo y Puerto Argentino a través del transbordador *Indiana*, el cual prestó servicios de manera ininterrumpida a las flotas pesqueras que operaban desde Malvinas (Anexo 2).

El área 41, según la FAO (*Food and Agriculture Administration*), era, por ese entonces, una de las pocas que carecía de regulación pesquera específica. Esto continuó así hasta que los británicos establecieron la FICZ (*Falkland Inner Conservation Zone*) en febrero de 1987 (Churchill, 1989:93 y 94 y Willets, 1989:103), que luego ampliaron hacia fines de 1993, cuando consolidaron una ZEE en torno a las islas al levantar la veda en la FOCZ (*Falkland Outer Conservation Zone*)(Anexo 2).

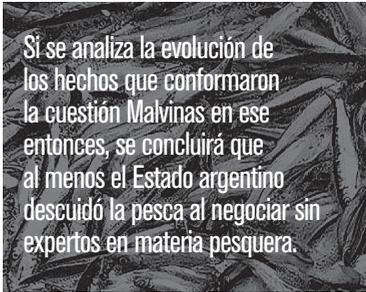
La incorporación de la FOCZ incrementó sustancialmente el área pesquera malvinense, de hecho, casi la duplicó. La estrategia británica era hacer más atractivas sus licencias al otorgarlas sobre un espacio mayor y por más tiempo (Guía Pesquera, 1994). Como contrapartida, la Argentina replicó otorgando licencias a menor precio y sobre un área mucho mayor. Esto afectó seriamente la política pesquera malvinense, pues muchos armadores, en especial japoneses y taiwaneses, trasladaron sus operaciones a la ZEEA y sus adyacencias.

Por ese entonces, la comunidad científica había concluido que era necesario establecer un régimen para la conservación de los recursos pesqueros dado que, como sostuvo un informe de la FAO, «había una gran probabilidad de que fueran sobreexplotados» (Willets, 1989:105-107).

Ante este estado de situación, el gobierno británico intentó alcanzar un acuerdo multilateral para la conservación de las pesquerías del Atlántico sudoccidental. Sin embargo, presiones externas al gobierno motivaron que se replanteara esta postura inicial. Por un lado, la preocupación de que la sobrepesca pudiera afectar el ecosistema marino alrededor de las islas impulsó la constitución de una coalición de intereses que demandaron la instauración de una zona de pesca. Por otro lado, el factor que llevó a los británicos a revisar su política fue la negativa del gobierno argentino de participar en el establecimiento de un régimen multilateral (Ellerby, 1992:103).

Finalmente, Gran Bretaña decidió establecer en forma unilateral la zona de conservación mediante la ordenanza británica de octubre de 1986. Una zona de exclusión pesquera de 150 millas alrededor de todo el perímetro de las Islas Malvinas, dentro de la cual podían ejercer su actividad, previa autorización inglesa, buques pesqueros de otras nacionalidades, a excepción de la Argentina (Anexo 2).

Ello provocó una airosa reacción en el ámbito nacional, en particular por parte de empresarios pesqueros y dirigentes sindicales, dado que los barcos extranjeros pescaban tanto en la zona de exclusión con centro en las Malvinas como en la zona exclusiva de nuestro país y sus

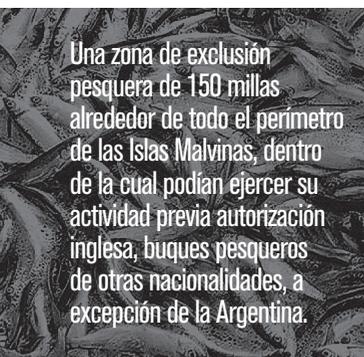


Si se analiza la evolución de los hechos que conformaron la cuestión Malvinas en ese entonces, se concluirá que al menos el Estado argentino descuidó la pesca al negociar sin expertos en materia pesquera.

adyacencias, lo que amenazaba con la depredación del recurso pesquero. Cualquier embarcación que deseara pescar en la FICZ debía obtener una licencia (otorgada por el gobierno de Malvinas) que suponía el pago de un arancel.

Los ingresos por dicho arancel les significaron a los isleños ganancias considerables y transformaron el futuro de la colonia. En el bienio 1987-88, los ingresos sumaron £28 958 000, mientras que el costo de administrar y patrullar la zona de pesca fue de alrededor de £6,6 millones. «La ganancia neta por las licencias en 1987 fue el 147% del presupuesto anual normal del gobierno de las Falklands» (Willetts, 1989:115). Las flotas de España, Japón, Corea, Taiwán y Polonia operaron en Malvinas y en la milla 201, donde capturaron merluza polaca y calamar *Illex argentinus*.

Las razones esgrimidas por el Reino Unido para justificar la decisión de adoptar unilateralmente la zona de conservación exclusiva fueron: a) La preocupación por la amenaza al equilibrio de la reserva ictícola: el gobierno británico había intentado infructuosamente, durante los dieciocho meses previos al establecimiento de la zona de conservación, conseguir un acuerdo internacional bajo el auspicio de la FAO para regular la pesca en la región; b) La política agresiva del gobierno argentino: este había iniciado actividades de fuerte presencia militar dentro de las 200 Mn de las Malvinas. Esta política llevó al hundimiento de un pesquero taiwanés por parte de la Armada Argentina en mayo de 1986.



Una zona de exclusión pesquera de 150 millas alrededor de todo el perímetro de las Islas Malvinas, dentro de la cual podían ejercer su actividad previa autorización inglesa, buques pesqueros de otras nacionalidades, a excepción de la Argentina.

La Argentina había firmado acuerdos bilaterales de pesca con Bulgaria y la URSS por los cuales 40 buques factorías de más de 3000 t podían pescar al sur del paralelo 47° S y en las aguas alrededor de las Malvinas hasta el año 1992. Los informes técnicos generados por el INIDEP respecto de la evaluación de las especies merluza común, polaca y bacalao austral, en completa ausencia de controles por parte del Estado argentino, revelaron el progresivo deterioro de los *stocks*, y se desaconsejó el ingreso de nuevos buques (Solari Irigoyen, 1993:4, Diario de Sesiones de la H.C.S).

Se sumaron una serie de factores socioeconómicos desequilibrantes producto de la escasa mano de obra argentina empleada en las embarcaciones y la ausencia del procesamiento en tierra de la materia prima capturada. Solo se benefició un reducido número de empresas argentinas asociadas, a las que debían comprar un 30% de su producción. Por las licencias otorgadas, la Argentina solo obtenía un canon del 3% de la producción. Años después, el plenario del Congreso argentino avaló los informes del INIDEP y consideró que el acuerdo bilateral era poco beneficioso para los intereses argentinos y propició que no se renovara. Esta decisión política, donde la pesca fue moneda de cambio, contribuyó a la destrucción del caladero sudoccidental atlántico.

La dificultad para que la Argentina firmara un acuerdo con el Reino Unido se circunscribió a que debía aceptar la zona británica de conservación. Por ello, el gobierno argentino se opuso a cualquier acuerdo multilateral porque «significaría admitir la competencia británica en espacios marítimos de su jurisdicción y reconocer al Reino Unido como país ribereño» (Del Castillo, 1989:87).

La posición argentina respecto de la declaración unilateral británica no se hizo esperar. El gobierno argentino denunció que ella no respetaba los términos de la Res. 31/49 de las Naciones Unidas, porque modificaba unilateralmente la posición de una de las partes en perjuicio de otra, al reclamar Gran Bretaña jurisdicción sobre espacios marítimos argentinos (Ibíd., pág. 84). Además, la decisión británica no tenía sustento legal porque «ni esta convención (UNCLOS) ni el derecho consuetudinario admiten la apropiación de espacios marítimos de jurisdicción de otro Estado de manera unilateral y mediante el uso de la fuerza armada» (Ibíd., pág. 83).

El gobierno argentino expresó su disposición para facilitar el inicio de las negociaciones a través de una declaración que estableciera el cese formal de hostilidades como parte de un proceso de eliminación de las consecuencias del conflicto. Así se pondría fin a la llamada zona de protección militar de 150 millas. La Argentina estaba dispuesta a mantener un diálogo abierto para generar confianza y llevar adelante con éxito las negociaciones. No así la contraparte británica. El Reino Unido adujo que no veía cambios sustanciales en la propuesta argentina respecto de aquella que había generado el fracaso de la ronda de Berna en el año 1984⁵.

A nivel multilateral, la Argentina concretó una activa gestión diplomática en todos los organismos internacionales de los cuales era miembro; no obstante, se supone que equivocó el camino al volcarse, de modo decidido, a la obtención de votos solicitando principalmente el apoyo de los países no alineados. La Argentina no recuperaría las islas «negociando con Mozambique» (Kinney, 1989:259-260). No obstante lo expuesto, con un fuerte respaldo en votos, se aprobó la Res. ONU 41/11 en el año 1985, donde se declara la consideración del AS como zona de paz y de cooperación. El Reino Unido votó a favor de esta iniciativa. A ojos del autor, una batalla pírrica para los intereses argentinos.

Los británicos expresaron oportunamente que, por su parte, compartían los objetivos de prevención de incidentes y de conservación de las pesquerías de acuerdo con la ley internacional, aunque aclararon que no estaban preparados para discutir la soberanía.

Avanzadas las negociaciones, la Argentina terminó aceptando los términos del «paraguas de soberanía» que protegía las posiciones de ambos países, pues este no dejaba de lado el tema de la soberanía (se utilizó una fórmula similar a la propuesta de vigencia del Tratado Antártico). El gobierno argentino consideraba importante mantenerlo presente, pero que no afectara las conversaciones. Algunos observadores coinciden en que fue necesaria la presencia del factor «tiempo» para producir algún cambio de actitud en los isleños, los argentinos y los británicos. En particular, al gobierno argentino le llevó casi seis años comprender las limitaciones de los foros internacionales y, finalmente, aceptar las condiciones ofrecidas por Gran Bretaña desde 1984 (Beck et al., 1988:189).

El presidente Alfonsín ofreció el cese de las hostilidades a cambio del levantamiento, por parte de Gran Bretaña, de la zona de exclusión. El canciller Dante Caputo secundó el ofrecimiento del presidente y agregó que una declaración unilateral argentina tendría un costo interno muy alto que solo lo justificaría el levantamiento de la zona de exclusión.

Las negociaciones siguieron su curso, algunas veces de manera sorprendente, en que los actores hicieron uso de extensísimos recursos diplomáticos en defensa de dos posturas antagónicas. Sin embargo, como consecuencia del éxito económico y del hecho de que el ingreso generado por dicha zona era «capaz de colocar a las islas en la vía segura de su autosuficiencia económica» (Willetts, 1989:115) era poco probable que Gran Bretaña aceptara levantar la FICZ.

La cuestión de los intereses pesqueros durante el período de 1982 a 1989 dejó claro que las posiciones de las partes se encontraban en franca oposición. Tal como algunos analistas predijeron sería «difícil encontrar algún punto mínimo de aproximación que permita una evolución menos conflictiva en el futuro próximo» (Del Castillo, 1989:87). Más aún, especialistas como Churchill sostuvieron que la postura británica de que podían discutirse otros temas excepto el de la soberanía se basaba en la falsa premisa que suponía que la Argentina y el Reino Unido contaban «con intereses comunes relacionados con la pesca que podían ser tratados en forma independiente del problema de la soberanía» (Churchill, 1989:98). Ante esta circunstancia, concluía que consideraba improbable que la Argentina estuviera dispuesta a discutir sobre tales cuestiones si ello significaba aceptar la continuidad de la FICZ.



Los ingresos por dicho arancel les significaron a los isleños ganancias considerables, y transformaron el futuro de la colonia. En el bienio 1987-88, los ingresos sumaron £28,950,000, mientras que el costo de administrar y patrullar la zona de pesca fue de alrededor de £6,6 millones.

⁵ En julio de 1984, representantes de los dos países se reunieron en Berna. La Argentina propiciaba la inclusión de la soberanía en el tratamiento de la cuestión, y el Reino Unido se negó a tratar el tema

A fines de 1989, los gobiernos de la Argentina y Gran Bretaña suscribieron un acuerdo argentino-británico sobre el cese de las hostilidades. Como consecuencia de ello, las delegaciones de ambos países, reunidas en Madrid⁶, acordaron la reanudación de las relaciones consulares, las conexiones aéreas y marítimas, y el restablecimiento de las relaciones comerciales y financieras. Como resultado de esta estrategia, de común acuerdo entre ambos gobiernos, la República Argentina no presentó en la Asamblea General de las Naciones Unidas el tema Malvinas y rompió, así, una tradición que venía manteniendo anualmente desde 1982. Sí lo hizo ante el Comité de Descolonización.

En 1989, antes de Madrid, en Nueva York se reunieron el embajador inglés Crispin Tickell y el embajador argentino Lucio García del Solar. Tickell dijo: «le pedimos que la Argentina reconozca que existe una Zona Exclusiva de Pesca (FICZ), aunque no le pedimos al gobierno argentino que diga nada en público, sino que sigan las cosas». García del Solar le respondió: «... la Argentina no está pidiendo el levantamiento de la zona de pesca; sí de la zona militar» (Gutiérrez Bróndolo, 2013:65).

La firma de los Acuerdos de Madrid bajo la fórmula del paraguas⁷ confirma la aceptación tácita, por parte de la Argentina, de una Zona de Exclusión Pesquera del Reino Unido. Luego, se llevarían adelante una serie de medidas territoriales y pesqueras que consolidarían la posición británica en el AS (Lohle, 1997:196).

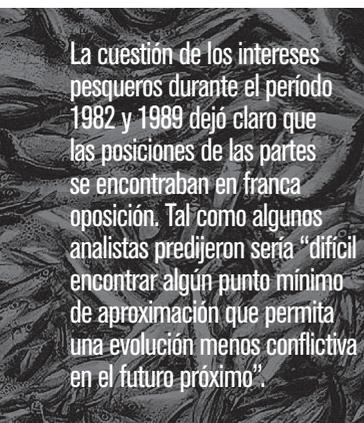
El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países bajo la «fórmula del paraguas» durante el gobierno del Dr. Menem puede «atribuirse en cierta medida a una mayor familiaridad política entre las partes luego de años de negociaciones [...] para producir algún cambio de actitud en todos los actores partes del conflicto» (Makin, 1992:233). Podemos inferir que ofició un cambio de estrategia por parte del Reino Unido, no así un cambio de política, que se ha mantenido históricamente. Luego de las frustradas negociaciones en Berna (1984), el gobierno argentino propuso nuevas negociaciones sin lograr que los británicos consideraran tan solo sentarse a discutir la cuestión. La acción diplomática realizada por el gobierno del Dr. Menem, contrapuesta a la del Dr. Alfonsín, no logró que se resolviera el aspecto central del conflicto, la litis sobre la soberanía.

Malvinas y la dinámica pesquera en la administración del Dr. Menem

Consciente de las limitaciones evidenciadas en los foros internacionales, esta administración adoptó, en el marco del realismo periférico⁸, un enfoque más pragmático al privilegiar las relaciones diplomáticas con el Reino Unido bajo la fórmula del paraguas, herencia del depuesto gobierno radical. Este pragmatismo en el plano de la política doméstica conllevó, algunas veces, prácticas no deseables (Escudé, 1992).

Este acercamiento propició negociaciones bilaterales impulsadas por los Estados Unidos (Beck, 1988), que ponderaban como estrategia de solución del conflicto la vía bilateral sobre la acción diplomática internacional. Fue el propio Canciller Di Tella quien se encargó personalmente, a poco de asumir el cargo, de divulgar sin medias tintas el rumbo que le daría: «Nuestras relaciones con los Estados Unidos determinarán nuestra posición en el mundo», dijo oportunamente el funcionario ante sus pares norteamericanos. Y, luego, con más claridad —y no sin cierta ironía—, definió las relaciones entre la Argentina y los EE. UU. como «carnales» (*La Nación*, 1999).

En tal sentido, hubo demostraciones tangibles del acercamiento de parte de los mandatarios de ambos Estados (*Página 12*, 1999). Esta posición ha sido una manera de operar y de «definir el poder en términos de control, donde no es utilizado para dar cuenta del compor-



La cuestión de los intereses pesqueros durante el período 1982 y 1989 dejó claro que las posiciones de las partes se encontraban en franca oposición. Tal como algunos analistas predijeron sería “difícil encontrar algún punto mínimo de aproximación que permita una evolución menos conflictiva en el futuro próximo”.

6 Acuerdos de Madrid I y II de 1989 y 1990.

7 Negociar todo menos la soberanía.

8 Enfoque teórico propuesto por Carlos Escudé, acompañado inicialmente por Andrés Cisneros y, luego, por el Canciller Di Tella en la negociación por Malvinas.

tamiento, sino que, más bien, proporciona un lenguaje para describir una acción política» (Keohane, 1988:20).

Posteriormente a los acuerdos de Madrid, esta administración tuvo un comportamiento particular en relación con la dinámica pesquera. En el plano de la política doméstica, irrumpió con decretos obviando la intervención del Congreso de la Nación. El primer indicio de esta práctica tuvo ocurrencia con la renovación de los permisos a los buques de la URSS y Bulgaria.

En noviembre de 1989, el Canciller Cavallo cedió unos 4000 km² al sudoeste de Malvinas al gobierno inglés. Consideramos esta maniobra una estrategia de los ingleses para presentar, conforme la CONVEMAR, a Malvinas como un país ribereño que debe acordar «con su vecino la Argentina» en forma equitativa los límites de la ZEE, para lo cual su Zona de Conservación y Administración Pesquera (FICZ) no podía avanzar casi hasta la Isla de los Estados. Tal vez esta maniobra fue una de las formas en que la Argentina pagaba por su aventura militar en Malvinas. Según palabras del Canciller, en esa zona 400 buques de terceras banderas realizaban la pesca indiscriminada, debido a la ausencia de controles por la existencia de superposición de jurisdicciones (Bologna, 1992:81)(Anexo 2).

En el mes de enero de 1990, se anunciaba que Gran Bretaña había decidido permitir la navegación de buques mercantes de la Argentina en la llamada «zona de exclusión» en torno a las Malvinas. Ese mismo año, se normalizan las relaciones diplomáticas entre gobiernos, y Gran Bretaña levanta la zona de exclusión militar alrededor de Malvinas. Con el fin de contribuir a la conservación de los recursos pesqueros, ambos gobiernos establecieron la Comisión Mixta de Pesquerías del AS⁹, compuesta por delegaciones de los dos países. Después de firmado el acuerdo, Gran Bretaña anunció que el control y las sanciones serían aplicados por el gobierno británico (Bologna, 1992:79)(Anexo 2).

Siguiendo con las acciones derivadas del Acuerdo de Madrid, el 28 de noviembre de 1990 se firma el «Acuerdo del Gallinero», donde se conviene con Gran Bretaña el cuidado de los recursos marítimos argentinos y la prohibición de pesca en un área al este de Malvinas, que les aseguraba a los ingleses que terceros países no pescaran los recursos que migran a Malvinas. Con ello, le facilitaba el otorgamiento de licencias pesqueras a buques asiáticos, españoles, polacos, etcétera, y la consolidación económica de los *kelpers* (Lerena, 2013:28). Un tratado por cierto muy beneficioso a los intereses del Reino Unido en la Argentina. No así para los minoritarios intereses argentinos en el Reino Unido.

El 11 de diciembre de 1990, Douglas Hurd y Domingo Cavallo firmaron en Londres el Tratado Anglo-Argentino de promoción y protección de inversiones, que garantizaba las inversiones inglesas anteriores y posteriores a este Acuerdo¹⁰.

Ese mismo mes, ambos países acordaron la prohibición total temporaria de pesca comercial por buques de cualquier bandera en un área determinada, con propósitos de conservación (ZIACP)(Decreto 2654/90).

A partir de mayo de 1991, se reúne la Comisión de Pesca del AS alternativamente en Buenos Aires y en Londres. En estas distintas reuniones, se recomendó continuar con la prohibición total temporaria de pesca comercial para buques de cualquier bandera en el área descrita en la Declaración Conjunta.

A fines de 1991, el Congreso aprueba la Ley de Líneas de Base¹¹. Por su vigencia, se reduce el mar territorial argentino de 200 millas a 12 millas¹², lo que da lugar, *a posteriori*, al establecimiento de una ZEE de 200 Mn alrededor de Malvinas y de las Islas Georgias y Sandwich del Sur en 1993¹³.

La firma de los Acuerdos de Madrid bajo la fórmula del paraguas confirma la aceptación tácita, por parte de Argentina, de una Zona de Exclusión Pesquera del Reino Unido.

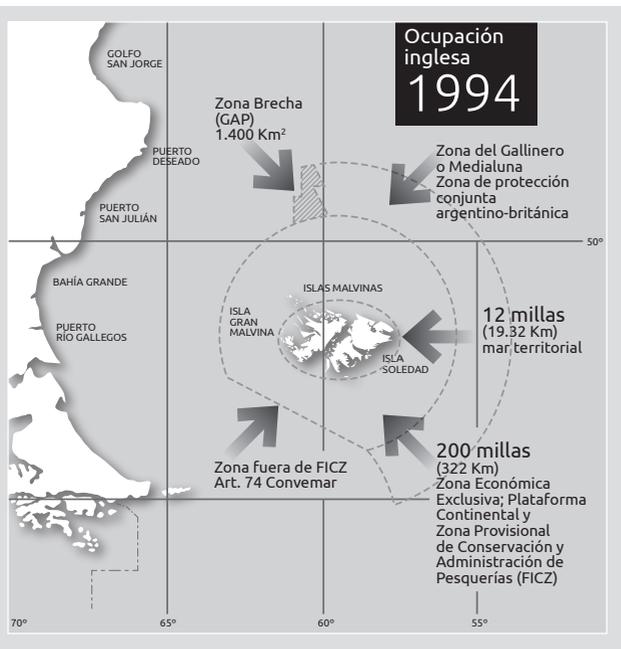
9 Comisión de Pesca del Atlántico Sur (CPAS): una instancia de cooperación bilateral a la cual se comprometieron Gran Bretaña y la Argentina en los acuerdos de 1990 bajo la fórmula del «paraguas» de soberanía. Esta es el instrumento formal más importante en el área de conservación pesquera que han logrado los dos gobiernos. La Comisión recibirá de ambos Estados la información disponible sobre las operaciones de las flotas pesqueras, las estadísticas pertinentes sobre captura y esfuerzo de pesca, y los análisis del estado de los stocks de las especies más significativas.

10 Ratificado por la Ley 24.184, B.O. 1.º de diciembre de 1992. Argentina otorga absolutas garantías de: mejor o igual trato que otros países; indemnización por pérdidas; no expropiación; transferencias sin límites de inversión y ganancias; soluciones a controversias en el Tribunal Internacional; extensión territorial de beneficios.

11 La Ley 23.968 sancionada el 5 de diciembre de 1991 y modificada rápidamente por el Decreto (DNU) 2623/91 del 12 de diciembre de 1991. El Embajador Lucio García del Solar, tras las negociaciones en Madrid, manifestó que «era una promesa a los británicos».

12 Modificación de la Ley 17.094/66.

13 La aprobación de esta Ley resulta llamativa al autor, ya que previamente a ella, la Argentina había acordado con Chile las delimitaciones por el Canal del Beagle sin necesidad de tener sus líneas de base definidas. Esta actitud pareciera corresponderse solo a una exigencia de Londres, como referiría el jefe negociador argentino, el Embajador García del Solar.



Extensión territorial inglesa en 1994

Fuente: *Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas*

También como consecuencia del Acuerdo de Madrid, entre el 18 de enero y el 17 de febrero de 1993 tuvo lugar el primer Crucero Conjunto Argentino Británico de Investigación Científica (realizado conjuntamente por el INIDEP y el Imperial College de Malvinas). La empresa demostraría otra clara desventaja para los intereses argentinos. La ICM del College resultó muy limitada.

En agosto de 1994, Gran Bretaña unilateralmente amplió su jurisdicción marítima al noroeste de las Malvinas para incorporar una zona que constituía una suerte de brecha (GAP) de unos 1900 km², resultante entre las 200 Mn contadas desde la costa patagónica y el límite noroccidental de la FOCZ (Consejo Argentino de RR. II., 1998).

Años después, la Comisión de Pesca del AS acordó dar la máxima prioridad a la conservación del calamar *illex* y la merluza polaca, y expresó su preocupación por las «actividades ilegales de buques pesqueros en el Atlántico sudoccidental», y acordaron continuar la cooperación para prevenir tales actividades¹⁴.

En consecuencia, el 7 de junio de 1995 el Gobierno argentino presentó ante el Parlamento un proyecto de ley sobre especies altamente migratorias. Días después, prohibió la pesca del calamar *illex* en la ZEEA y pretendió que terceros Estados cumplieran esta moratoria en el Área Adyacente a la ella. Ese mismo año, se ratificó en el Congreso de la Nación la CONVEMAR¹⁵.

Promediando 1995, se inauguró la política de desmalvinización a instancias del Presidente Menem y del Primer Ministro Blair. La Argentina continuó su accionar en el Comité de Descolonización de la ONU pero, al mismo tiempo, mantuvo el diálogo con Gran Bretaña. La Cancillería argentina expresó oportunamente, a través del Secretario de Relaciones Exteriores, Andrés Cisneros, que «se coordinan en forma conjunta medidas de conservación para evitar la sobreexplotación de recursos pesqueros en beneficio de las partes involucradas»¹⁶.

En esa misma línea, en 1999 la Argentina acordó con los británicos¹⁷ siete medidas destinadas al «combate a los buques sin licencias pesqueras inglesas» en el AS. El Estado argentino volvía a otorgar condiciones muy favorables al Reino Unido, contribuyendo a que únicamente pescaran buques con licencias inglesas en aguas jurisdiccionales argentinas. Esta medida reconocía explícitamente la condición de ribereño del actor inglés en Malvinas. Si como se divulga desde la diplomacia estas medidas deberían ser entendidas como acciones cooperativas, se infiere que aun en las condiciones más desfavorables de negociación (que no fue el caso) no se debería haber admitido el solo beneficio de una de las partes en conflicto.

La ilustración resume el resultado de la política exterior argentina transcurridos diecisiete años desde la finalización de la batalla de Malvinas. Si se compara este gráfico con los del Anexo 2, se puede comprobar que no ha sido satisfactoria para los intereses argentinos. Se supone que, como consecuencia de la aventura militar en Malvinas desde el fin de la batalla a nuestro presente, la República Argentina fue cediendo territorios en disputa, circunstancia que ha presentado dificultades en la solución del problema pesquero. El carácter errante de la política exterior, algunas veces condicionada por el escenario internacional, operó como una limitación a la hora de negociar la política pesquera.

De esta manera, el Estado argentino no ha otorgado el tratamiento acorde a las circunstancias que merecía uno de los principales recursos de exportación del país. La ausencia de una

14 Párrafos 4 y 7 del Comunicado Conjunto, del 7 de junio de 1995.

15 CONVEMAR fue ratificada el 17 de octubre de 1995 por Ley 24543. En ella se establecen las divisiones jurídicas del mar. La Argentina no había ratificado aún la Convención, porque no contemplaba temas básicos de la pesca, en especial, relativos a las poblaciones de peces transzonales y migratorios, como es el caso del calamar *Illex argentinus*.

16 El Estado argentino le otorga estatus de «parte involucrada» al actor *kelper*, al hacer caso omiso de lo normado en la CONVEMAR, donde no se considera a los isleños un «Estado parte». El Diputado Laborista Dayrell, en la VI Conferencia Argentino-Británica, estimó un absurdo que se haya considerado a los malvinenses un tercer actor en la «Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas» (pág. 31).

17 Madrid, 2 y 3 de septiembre de 1999. Reunión del Secretario de Relaciones Exteriores de la Argentina Andrés Cisneros con el Director para las Américas de Inglaterra, Peter Westmacott.

conciencia marítima por parte de una sociedad que ha vivido de espaldas al mar ha pesado a la hora de trazar una política exterior sustentada en objetivos políticos basados en un concepto talasopolítico y con una mirada que trascendiera la coyuntura.

La pesca representa menos del 2% del PBI argentino; no obstante, llegó a constituir el segundo producto de exportación del país. Como dijo el entonces Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Antonio Berhongaray, «... en Argentina se mira hacia dentro, no hacia el mar como cultura. Se piensa que con las vacas y el trigo alcanza» (Davérede, 2004:16).

En el plano doméstico, esta administración entendió que debía otorgarle sustento normativo a la pesca en el escenario AS. Por ello, dispuso la creación de la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura mediante el Decreto 2773/92 dentro del ámbito de la Subsecretaría de Pesca de la SAGPyA. Esta Dirección tenía por «responsabilidad primaria elaborar y ejecutar políticas de fomento y regulación de la pesca, la acuicultura, y la industrialización y comercialización de sus productos a través de la preservación y la utilización racional de los recursos pesqueros y acuícolas».

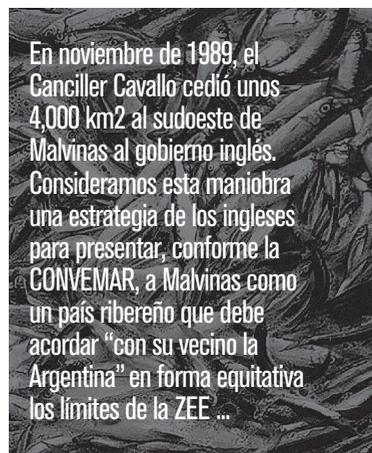
No obstante las intenciones de la administración de gobierno, dentro de la compleja realidad pesquera se suscitaron una serie de hechos que culminaron con el colapso del caladero y la declaración de la Ley de Emergencia Pesquera, en la cual tuvo un peso político significativo la presencia de actores nacionales nucleados en las cámaras pesqueras, los gremios y los organismos ecologistas. Se enumeran, a continuación, algunos hechos considerados importantes para la investigación.

Cuando en el año 1995, la FAO aprobó el Código de Conducta para la Pesca Responsable al determinar que el descarte de pescado ascendía al 30% de las capturas totales mundiales, el gobierno argentino corroboró el elevado nivel de descarte por exceso de materia prima a bordo mediante el informe del Proyecto Observadores a Bordo del INIDEP. Allí se determinó una diferencia del 61,9% entre la información recogida a bordo y el parte de pesca; la diferencia constituía, obviamente, el descarte. Del total de las 200 mil toneladas capturadas ese año en el Mar argentino, el 50% fue por buques charteados en virtud del Decreto 1493. La sobrepesca se presentaba como un gravísimo problema. Por ejemplo, la merluza superaba en 44% la captura máxima permisible (indicada en 398 mil toneladas).

Las exportaciones alcanzaron los 1013 millones de dólares (11,6% más que el año anterior). En volumen, las exportaciones totales ascendieron a 671,7 mil toneladas (15% más que el año anterior). Se registraron capturas totales de 1225,958 mil toneladas. Se exportó calamar por un valor de 364 millones de dólares (Maturana, 2005). «Este crecimiento no se basó en un aumento en el precio de los productos, sino en un aumento en el volumen exportado, y para conseguir este crecimiento, los desembarcos se duplicaron» (Fundación Ambiente y Recursos Naturales [FARN]). Se señaló, además, que pese a que en el Mar Argentino se pescan más de 70 especies, solo dos especies —la merluza (48%) y el calamar (24%)— son las que impulsan el crecimiento del sector.

El año 1997 evidenció una considerable reducción de la biomasa a niveles críticos. El ingreso de buques con licencia original para otras especies fue utilizado en casi todos los casos como llave de entrada para tener acceso a la merluza argentina. Mediante argucias legales, los 16 buques «reemplazados» sobre un total de 25 continuaron pescando, pese a que debieron darse de baja.

A partir del año 1997, con la sanción de la Ley Federal de Pesca 24.922, se intentó establecer orden en la administración de la cuestión pesquera. El proyecto inicial de la citada Ley había sido presentado en el año 1987 por el entonces Senador Hipólito Solari Irigoyen. Sometido a todos los sectores involucrados en la actividad, este fue modificándose y ajustándose a los intereses de los interlocutores hasta que, finalmente, tuvo la aprobación de la



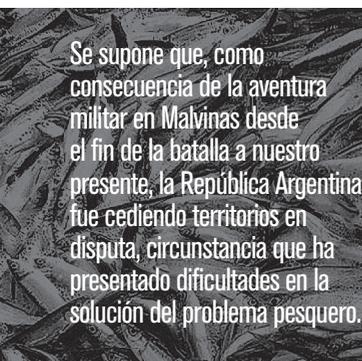
En noviembre de 1989, el Canciller Cavallo cedió unos 4.000 km² al sudoeste de Malvinas al gobierno inglés. Consideramos esta maniobra una estrategia de los ingleses para presentar, conforme la CONVEMAR, a Malvinas como un país ribereño que debe acordar "con su vecino la Argentina" en forma equitativa los límites de la ZEE ...

Cámara de Senadores en 1991. No obstante, recién pudo lograrse consenso básico para su promulgación sobre la base de dos proyectos presentados por los Senadores Ludueña y Mac Karthy, por un lado, y por los Senadores Moreau y Melgarejo, por el otro, en 1996¹⁸.

Si algo distinguía la letra del proyecto fue el principio rector en materia de legislación de pesca, denominado reserva del pabellón nacional (conforme a la Ley 20.136), criterio que ha sido aprobado por todos los países del hemisferio sudamericano. La decisión de promover una ley federal de pesca encuentra fundamentos suficientes en la alarmante situación de sobreexplotación del caladero sudoccidental atlántico como consecuencia de los acuerdos de pesca llevados a cabo por el Ejecutivo a espaldas del Congreso argentino, algunas veces amparados en una necesidad y urgencia que resultó difícil de explicar.

En el bienio 1998-1999, se constató la triangulación de permisos de pesca en abierta violación a la Ley 24.315 y, luego, a la Ley 24.922. Buques cedentes continuaban pescando sin haber sido dados de baja como estaba previsto. Casi la totalidad de los barcos pescaban merluza, aun con permisos para otras especies. Se verificaron maniobras de transferencia de permisos de pesca de buques de menor porte a otros más grandes. De esta manera, buques congeladores aparecieron convertidos en fresqueros.

La SAGPyA emitió una resolución amparada en el Decreto 817/92 que autorizaba a personal extranjero a ocupar puestos de trabajo en buques nacionales, en flagrante violación a lo dispuesto por la Ley Federal de Pesca. La Ley disponía que el 75% del personal embarcado fuera de nacionalidad argentina y que el 10% de su producción se descargara a tierra para ser procesada allí. Esta situación irregular se mantuvo hasta tanto fue derogado el régimen de charteo muchos años después.



Se supone que, como consecuencia de la aventura militar en Malvinas desde el fin de la batalla a nuestro presente, la República Argentina fue cediendo territorios en disputa, circunstancia que ha presentado dificultades en la solución del problema pesquero.

El acuerdo pesquero con la Comunidad Económica Europea

El acuerdo de referencia, denominado acuerdo bisagra, es considerado el más importante antes de la consagración de la Ley de Pesca y fue plasmado en la Ley 24.315 que instaba a promover la conservación y la explotación racional de las poblaciones de peces sobre una base sostenible, conforme a las disposiciones pertinentes de la CONVEMAR.

El Estado argentino perseguía los objetivos de fomentar las inversiones extranjeras en la flota de captura, aumentar las investigaciones pesqueras y lograr una renovación de la flota argentina en un momento en que el crecimiento de la actividad pesquera requería una capacidad que el empresariado argentino no estaba en condiciones de afrontar por cuestiones económicas y técnicas. Cinco años después, la realidad demostró la equivocación por parte del Estado. El acuerdo fue denunciado por el Senado Nacional y dejó de regir en mayo de 1999. Los alarmantes niveles de depredación de la flota comunitaria llevaron a la promulgación de la Ley 25.109 de 1999 que determinó la emergencia pesquera nacional.

La ausencia de una ley nacional de pesca habilitó a que el Ejecutivo resolviera las cuestiones relacionadas con la materia mediante decretos y resoluciones, que no necesitaban la aprobación del Congreso. Esta mecánica que, entendemos, resultaba cómoda y funcional para enfrentar la coyuntura fue nociva para los intereses de la Nación, porque no fomentaba el genuino desarrollo y un perfil auténtico de la industria pesquera nacional, necesitada de inversiones permanentes en el territorio nacional.

La promulgación de los Decretos 2236/91¹⁹ y 1493/92²⁰ permitió a los armadores argentinos, con una enorme liberalidad, el arrendamiento a «casco desnudo» de buques poteros extranjeros para la captura del calamar, y se privilegiaron los beneficios a corto plazo en detrimento de la explotación sustentable de las especies.

18 Diario de Sesiones del HSN (1996). Ludueña y Mac Karthy pp. 7466/7475, y Moreau y Melgarejo pp. 7475/7486.

19 Decreto que regulaba los proyectos de explotación y el otorgamiento de los permisos de pesca para los buques de pabellón nacional.

20 Decreto que regulaba el arrendamiento de buques pesqueros extranjeros, conocido con el anglicismo *charteo*, por el término de tres años.

Así, a espaldas del Congreso, en el año 1993 ingresaron autorizados al país cuarenta y cinco buques pesqueros (en su mayoría poteros) de terceras banderas (Diario de Sesiones de la H.C.S., 1993:9). Entre otras cuestiones, el Estado nacional buscaba la eliminación de los altos aranceles a las exportaciones nacionales que dificultaban notoriamente la competencia de los productos nacionales en el exterior por sus elevados precios.

En lo particular, el Decreto 1493/92, para cuyo dictado no fue invocado el carácter de necesidad y urgencia, violó el principio de reserva del pabellón nacional al permitir el ingreso de buques de terceras banderas al caladero argentino (lo que restó la posibilidad de extender la explotación del recurso a manos argentinas).

Desde una perspectiva económica, los cuarenta y cinco buques dejaron al Estado la suma de 5,4 millones de dólares en concepto de alquiler de licencias. No obstante, por argumentos expuestos en el propio Decreto, al ser los buques extranjeros asimilados a los nacionales, el Estado efectuó reintegros por 22 millones de dólares y una devolución de impuestos por un total de 14 millones de dólares. Es decir, quedó al Estado un saldo negativo de más de 30 millones de dólares. Desde esta mera cuestión de ingresos y egresos, se puede apreciar que el Estado, además de permitir la explotación de sus recursos naturales por terceros Estados y de acordar con la potencia colonial que ocupa el archipiélago malvinense, perdió dinero en manos de ellos (Diario de Sesiones de la H.C.S., 1993, págs.10 y 11).

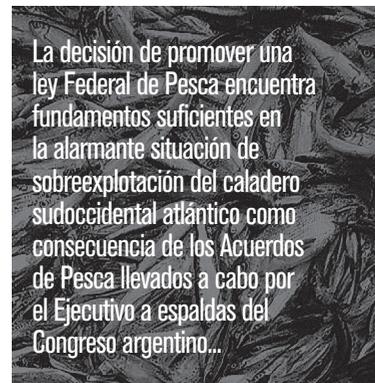
La adopción de este tipo de políticas nacionales no hizo más que reafirmar el privilegio de lo que la Argentina denominó con otro anglicismo, los *commodities*. El acuerdo con la CEE se inscribió en esa realidad: menos valor agregado nacional, más producción de materia prima que explotaron los países comunitarios. En general, los productos pesqueros argentinos no contienen un alto valor agregado. En el país importador, suele realizarse un segundo procesamiento, en el que se genera el producto final para el consumo sin preparación previa. Es decir, la industria pesquera argentina, por diversos motivos (proteccionismo en los mercados, falta de incentivos, etc.), no ha podido aumentar el valor de los productos de exportación, de modo que el incremento en las exportaciones estuvo necesariamente acompañado del consecuente aumento en las capturas.

Oportunamente, la prensa nacional se hizo eco de las declaraciones del Secretario de Agricultura y Pesca, quien sostuvo que la firma del acuerdo con la CEE «debía considerarse una de las victorias diplomáticas más resonantes de la Argentina en los últimos años» (Ibíd., pág. 16). Expresión altisonante, pero que el desarrollo de los hechos demostró que carecía de una cuota de realidad y desbordaba en exceso fantasía.

Ahora bien, ¿con qué se comprometía el Estado argentino en el acuerdo? Nada menos que con asegurarle a la CEE —durante cinco años— la pesca de 250 mil toneladas de pescado, cifra que representaba el 40% de la pesca de la flota nacional en el año 1992²¹.

Estadísticamente, se comprobó que la merluza *hubbsi*, tema central del acuerdo y clasificada por el gobierno argentino de ese entonces como una especie no excedentaria, en realidad estaba sobreexplotada (Lohle, 1997:195-204). Un resultado similar se obtuvo del análisis estadístico de las capturas del calamar *Illex argentinus* (Diario de Asuntos Entrados, 1993). Ambas circunstancias pusieron en evidencia un aspecto relacionado con la protección de las especies y que se corresponde con la cadena trófica entre ellas.

El calamar sirve de alimento para la merluza *hubbsi*, por lo tanto, debían analizarse en conjunto la explotación de ambos en aras de cuidar el ecosistema. Al ser sobreexplotada la primera especie, la otra debería mutar su subsistencia, lo que crearía un futuro realmente incierto, circunstancia que dejaba al Estado argentino en una situación irregular por fuera de los parámetros comprometidos en el acuerdo (Periódico *Tribuna*, 2008a).



La decisión de promover una ley Federal de Pesca encuentra fundamentos suficientes en la alarmante situación de sobreexplotación del caladero sudoccidental atlántico como consecuencia de los Acuerdos de Pesca llevados a cabo por el Ejecutivo a espaldas del Congreso argentino...

21 Esa cifra se descomponía en los siguientes parámetros de captura: 120 mil toneladas de merluza *hubbsi*; 50 mil toneladas de merluza de cola; 50 mil toneladas de bacalao austral o de granadero y 30 mil toneladas de calamar *illex*.

La CEE por ese entonces tuvo que salir en auxilio de la flota española amarrada en los puertos de Galicia y otorgarle subsidios. Se trataba de barcos desactivados, porque dicha flota había arrasado los caladeros de Namibia y Mozambique. Los subsidios otorgados no fueron suficientes, por tal motivo, los barcos inactivos debieron ser hipotecados o prendados a los efectos de poder mantenerlos, lo cual generó un endeudamiento tan grande con los bancos que puso en riesgo el área financiera de la corona española (Honorable Senado de la Nación, 1993:22).

Las presiones ejercidas por la banca española motivaron el acuerdo de pesca con la Argentina. Una parte interesante de los 65 millones de dólares que recibió la flota española por parte de la CEE por alcanzar el acuerdo estuvo destinada al pago de la deuda que tenían los armadores gallegos. En palabras de la prensa gallega, «los armadores podrían deshipotecar sus barcos tras un acuerdo con la Argentina» (Ibíd., pág. 23). Por su parte, el Estado argentino, que necesitaba componer las relaciones con la CEE dañadas luego del conflicto de Malvinas, encontró en España un socio ideal para desarrollar su política exterior a cambio del usufructo del caladero sudoccidental.

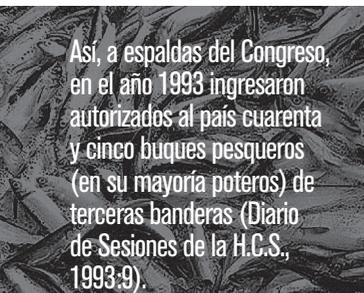
Cerrando el año 1993, el Congreso argentino, como consecuencia de la notoria ausencia de controles fiables en el escenario AS que debían regir la actividad pesquera, cuestionó los alcances del acuerdo pesquero con la CEE. De él, vislumbramos la afectación de intereses nacionales que condicionaron las acciones políticas tendientes a afianzar los derechos argentinos así como también a contribuir a las garantías de conservación y de administración racional de los recursos pesqueros.

Se ponían en evidencia las falencias de los compromisos asumidos en el acuerdo sin el control parlamentario correspondiente. El Estado argentino había comprometido cuotas de pesca en cantidades muy superiores a las que realmente podía, sin considerar las experiencias dadas por la ocurrencia de hechos similares en otras latitudes del mundo. La misma prensa española señalaba, en ese entonces, lo siguiente: «los países latinoamericanos deben tomar buena nota de las situaciones que vienen ocurriendo en el hemisferio norte, donde día a día se hace más evidente el fracaso de las políticas pesqueras, que no persiguen otra cosa que conseguir un rendimiento sostenible de los recursos. Esta filosofía está llevando a muchas pesquerías al colapso total» (Honorable Senado de la Nación, 1993:24).

En el mismo sentido, Harry Barret, editor de la revista *Fishing News Inter*, advertía a los argentinos a mirar con seriedad los hechos ocurridos entre Canadá y la flota española en aguas del Atlántico Norte, en el año 1985. Canadá oficializó una demanda ante la Organización de Pesca del Atlántico Norte (NAFO, por su sigla en inglés) por la depredación de la especie bacalao que estaba practicando la flota española en aguas de Terranova. Canadá estudiaba, en ese entonces, vedar el acceso de pesca en sus aguas a los barcos de la CEE y había recibido el apoyo de otros países pertenecientes a la NAFO. Aquí, a excepción del Senador Solari Irigoyen, a pocos les importaron los hechos ocurridos en el escenario AS.

La realidad pesquera finalizando el siglo XX

La articulación de la política doméstica con la internacional llevada a cabo por los dos períodos de gobierno analizados pone de manifiesto *prima facie* una actitud contradictoria en la concepción de la política exterior argentina. La política pesquera argentina cerró el siglo xx en medio de un debate donde subsistieron intereses particulares del empresariado (nacional y extranjero) y donde el Estado ofició ocasionalmente de simple árbitro ante dichos intereses, con límites y desviaciones en el conocimiento, en la capacidad y en la voluntad, y perdiendo de vista, muchas veces, la búsqueda de una legislación justa que respondiera a los intereses nacionales.



Así, a espaldas del Congreso, en el año 1993 ingresaron autorizados al país cuarenta y cinco buques pesqueros (en su mayoría poteros) de terceras banderas (Diario de Sesiones de la H.C.S., 1993:9).

No obstante los esfuerzos por plasmar una política de Estado mediante la aprobación de la Ley Federal de Pesca, la situación coyuntural del país y la idiosincrasia del pueblo argentino imprimieron una dinámica peculiar a la problemática pesquera. La ausencia de controles fiables que establecieran límites al accionar de los participantes condicionó la viabilidad de muchas de las normativas vigentes, lo que limitó la capacidad del Estado argentino de propiciar condiciones favorables para la cooperación en el plano internacional. Esta circunstancia vuelve a poner de relieve una deficiencia respecto de las condiciones en las que se desarrolla el régimen CONVE-MAR, tanto en la efectividad como respecto de su legitimidad.

Dentro de este contexto, se supone que la presencia inglesa en Malvinas condicionó las acciones políticas del Estado argentino. No obstante, se considera una necesidad atribuirle solo a dicha presencia las deficiencias del accionar político argentino. Los hechos analizados han demostrado la preeminencia de intereses sectoriales por sobre los nacionales, muchos de ellos condicionados por cuestiones de política partidaria donde, sistemáticamente, se ha privilegiado la capacidad extractiva de las especies en desmedro del cuidado ambiental y la correspondiente afectación del ecosistema marino.

Lexis se confrontó con *praxis*. Los deseos de las diferentes administraciones de gobierno se estrellaron con la realidad pesquera del caladero sudoccidental finalizando el siglo xx. La puesta en vigencia de la Ley de Emergencia Pesquera puso de manifiesto la depredación perpetrada en el escenario, cuestión circunscripta a la sobrecapitalización (exceso de flota) del sector pesquero y la sobreexplotación de las pesquerías, consecuencia de los imponderables de la política doméstica nacional.

En ambas, tallaron significativamente los desventajosos acuerdos de pesca y la violación sistemática al Código de Conducta para la Pesca Responsable. La letra de este alertó respecto de las prácticas predatorias (entre otras, la pesca incidental y el descarte del pescado) y advirtió sobre la degradación ambiental, pero como la aceptación de las normas y principios allí establecidos fue voluntaria, es decir sin obligatoriedad de cumplimiento, esta acción condicionó el observancia de las normas por parte de los actores involucrados en el conflicto, muy en particular, por parte del Estado argentino.

Recapitulación de los hechos

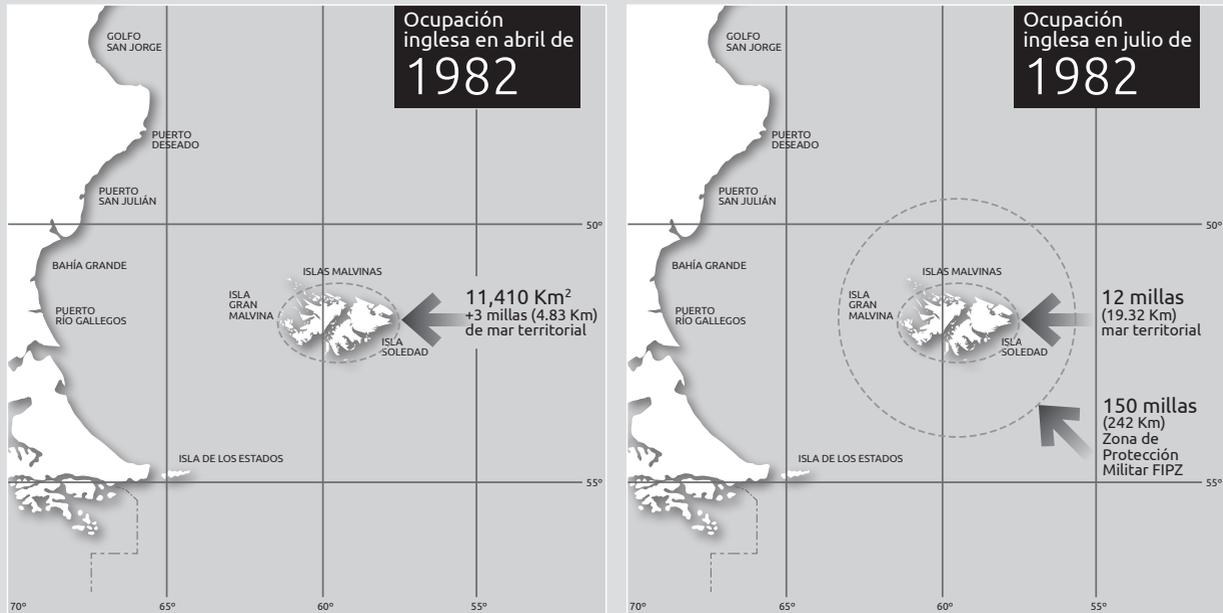
El desarrollo del trabajo ha testimoniado el accionar de muchos actores parte tanto del proceso decisorio como de la estructura decisoria de la política exterior argentina entre 1982 y fin de siglo. Se trató de una política exterior modelada por una política pesquera, a veces errante, donde se vislumbra la afectación de los intereses nacionales. La pasividad del Estado argentino al respetar las normativas vigentes que se derivan de CONVE-MAR y su permisividad al hacerlas respetar lo presentan ante el escenario internacional como un actor poco confiable y vulnerable. El desconocimiento generalizado, producto

Anexo 1: Acuerdos Pesqueros 1966-2003

AÑO	CONVENIO Y PAÍS	OBSERVACIONES
1966	URSS	URSS capturó 560 mil toneladas de merluza, cantidad que provocó la disminución de los rendimientos de la flota argentina de aquel momento en un 30%. Provocó, además, la sobrepesca total de la castañeta.
1974	URSS y Polonia	El Ministro de Economía José B. Gelbard firmó una Acta de Intención Pesquera con ambos países, pero ni el Presidente Perón ni, luego, M. E. Martínez de Perón lo ratificaron.
1976/7	Alemania Occidental y Oriental, URSS, Polonia y Japón	El Secretario de Intereses Marítimos de la Armada Argentina, Contralmirante Carlos Noé Guevara, con base a ese acta autorizó el ingreso de más de 30 barcos rusos y polacos con bandera argentina.
1980	URSS	URSS se compromete a la construcción de un puerto en Punta Arco (Chubut), donde, al igual que en La Habana, se apoyaría la flota de factoría pesquera de la URSS.
1987	URSS y Bulgaria	A efectos de contrarrestar la acción de otras flotas dentro del área Malvinas, 40 buques factoría de más de 3000 toneladas pescarían al sur del paralelo 47 hasta el año 1992. Sobrepescaron la merluza y el bacalao austral, en completa ausencia de controles. En adelante, los informes técnicos del INIDEP revelarán un progresivo deterioro de los <i>stocks</i> y desaconsejarán el ingreso de nuevos buques.
1993	Japón, Corea y China	Se implementó el sistema de «charteo» para la pesca del calamar. El Decreto 1493/93 y varias resoluciones complementarias permitieron a los armadores argentinos arrendar buques poteros extranjeros para la captura del calamar; la facilidad se extendió durante tres años y, luego, fue prorrogada. La captura total de la especie se incrementó en 250 000 toneladas.
1994	CEE	Planteó, en el momento de su puesta en marcha, la creación de nuevas sociedades mixtas y la asociación temporal de empresas, y se estimaron volúmenes de captura equivalentes a un 40% de las capturas de la flota argentina.

Por su parte, el Estado argentino, que necesitaba componer las relaciones con la CEE dañadas luego del conflicto de Malvinas, encontró en España un socio ideal para desarrollar su política exterior a cambio del usufructo del caladero sudoccidental.

Anexo 2:

Extensiones territoriales inglesas Fuente: *Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas*

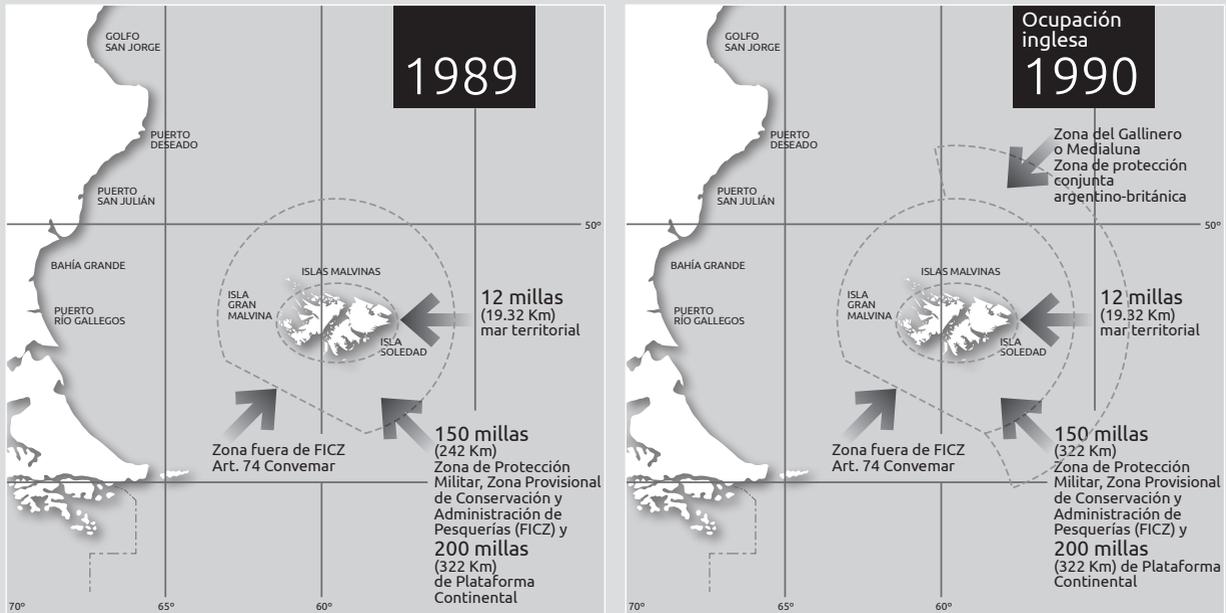
En otras palabras, lo que ocurre en la pesca no es muy distinto del comportamiento del Estado en otras cuestiones del quehacer nacional.

del desorden del Estado, afecta los intereses vitales de la nación y condiciona la posibilidad de establecer las condiciones propicias para la cooperación, incrementa el daño ambiental así como también la afectación económica al deprimido sector pesquero y la consecuente pérdida de competitividad y fuentes de trabajo. En otras palabras, lo que ocurre en la pesca no es muy distinto del comportamiento del Estado en otras cuestiones del quehacer nacional.

A modo de referencia, es dable recordar que las capturas realizadas en marzo de 2000, cuando se contabilizaron aproximadamente 90 buques pescando ilegalmente en la ZEE (casi la misma envergadura que la flota nacional), ocasionaron un daño económico calculado en 50 millones de dólares. Esta circunstancia no contribuye a mitigar la afectación del limitado comercio exterior argentino respecto de los mercados de la especie *Illex argentinus*. Es conocido que la mayor afectación es consecuencia de que quienes capturan en la ZEEA son los mayores consumidores de este producto y solo permiten el ingreso de los productos argentinos sin valor agregado y que sus propios mercados son abastecidos con las capturas realizadas en el caladero AS (*La Nación*, 2001c).

En relación con el daño ambiental, se concluye que este obedece principalmente a dos cuestiones: a) la inestabilidad provocada en el ecosistema marítimo por la sobreexplotación de la merluza *hubbsi*, la cual integra la cadena trófica el calamar *illex*, ya que es uno de sus principales alimentos; b) la sobreexplotación de la especie transzonal y migratoria, como el calamar, que es capturada sin controles fuera de los límites de la ZEEA y furtivamente dentro de ella.

Según datos del INIDEP, el caladero resiste un esfuerzo de pesca con una flota máxima de 150 barcos. A principios de 2003, operaban en el escenario aproximadamente 350 buques poteros, de los cuales alrededor de 250 se encontraban en el AA a la ZEEA (la comúnmente denominada milla 201) y eran extranjeros. «Esta concentración equivale a toda la flota pesquera argentina instalada en un espacio del uno por ciento del total de la superficie de nuestro mar» (*La Nación*, 2001c).



Este conflicto, que en sus más y sus menos se ha extendido al presente, nos invita a interrogarnos de miras al futuro. ¿Qué acciones debe emprender el Estado argentino para menguar sus alcances y posicionarse respecto de la defensa de sus intereses vitales? Quizás en la búsqueda de respuestas terminemos de entender la importancia del escenario AS, donde la pesca es solo una herramienta más de negociación de la política exterior argentina, aunque bien sepamos que lo que está en juego es el control de los pasos bioceánicos y el acceso a la Antártida. ■

¿Qué acciones debe emprender el Estado argentino para menguar sus alcances y posicionarse respecto de la defensa de sus intereses vitales?

BIBLIOGRAFÍA

- BECK, Peter. *The Falkland Islands as an International Problem*. Routledge, Londres, 1988.
- BERASATEGUI, Vicente E. *Malvinas. Diplomacia y Conflicto Armado. Comentarios a la historia oficial británica*. 1.ª ed. Proa American Editores, Buenos Aires, 2011.
- BOLOGNA, Alfredo B. *El conflicto de las Islas Malvinas*. Ediciones Facultad. Rosario, 1992.
- CHURCHILL, Robin. «Las cuestiones pesqueras en el sudoeste atlántico: ¿medio u obstáculo para mejorar las relaciones anglo-argentinas?», en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*. Buenos Aires, 1989. Puntosur editores.
- DAVEREDE, Alberto. *Pesca depredatoria extranjera de la especie calamar *Illex argentinus* en el Mar Argentino y sus adyacencias*. Informe elaborado por IR Consulting & Associated, Buenos Aires, 2004.
- DEL CASTILLO, Lilian. «Los recursos pesqueros de la plataforma continental patagónica: controversia y negociación», en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*. Buenos Aires, 1989. Puntosur editores.
- ELLERBY, Clive. «The Role of the Falkland Lobby, 1968-1990», en Alex Danchev (ed.), *International Perspectives on the Falkland Conflict. A Matter of Life and Death*, Nueva York, 1992. St. Martin's Press.
- FLORIA, Carlos. «The Argentine Perspective», en Wayne S. Smith (ed.), *Toward Resolution? The Falklands/Malvinas Dispute*, 1991. ed. Boulder, Lynne Rienner.
- GARCÍA DEL SOLAR, Lucio. Conferencia del Embajador García del

- Solar en la Academia Nacional de Ciencias. La Nación, Buenos Aires, 1997.
- GUTIÉRREZ BRÍNDOLO, Ignacio. *Malvinas. La política exterior argentina 2003-2011*. 1.ª edición, ed. Tesoro, Buenos Aires, 2013.
- KEOHANE, Robert. *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- KINNEY, Douglas. *National Interest/National Honor. The Diplomacy of the Falklands Crisis*, ed. Praeger, Westport, 1989.
- LERENA, César Augusto. «Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas», en <http://www.nuestromar.org/2013>.
- LOHLE, Juan Pablo. «Malvinas: el Pesimismo Periférico», *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, Fundación Foro del Sur, N.º 8, Vol. 2, 1997.
- MAKIN, Guillermo. «The Nature of Anglo-Argentine Diplomacy, 1980-1990», en Alex Danchev (ed.), *International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of Life and Death*. Nueva York, 1992. St. Martin's Press.
- SOLARI, Horacio E. *Malvinas. La cuestión pendiente de los territorios marítimos y sus efectos patrimoniales*. Mimeo, Buenos Aires, 2004.
- WILLETTTS, Peter. «La pesca en el sudoeste atlántico», en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, 1989. Puntosur Editores.

FUENTES PERIODÍSTICAS

- ESCODÉ, Carlos, (1992). «Los kelpers tienen derecho a la autodeterminación y Malvinas debería ser un Estado Independiente», *Clarín*, 2 de julio de 1992, <https://books.google.com.ar/books?isbn=8469065904> (consultado el 19/08/2009).
- MATURANA, Roberto, (2005) «Más pruebas de la infamia argentina. Dr. Kirchner, ¿hasta cuándo va a hacerse el idiota?», 20 de julio de 2005, <http://www.periodico.tribuna.com.ar> (consultado el 28/06/09).

ARTÍCULOS EDITORIALES

- El Cronista*, (2012). «Para renegociar los contratos primero hay que hablar de cooperación», 14 de marzo de 2012, <http://www.cronista.com/economia-politica/John-Barton-Para-renegociar-los-contratos-primero-hay-que-hablar-de-cooperacion-20120314-0072.html> (consultado el 15/03/2012).
- La Nación*, (1998). «Reclaman una política pesquera», 21 de julio de 1998, <http://www.lanacion.com.ar/217794> (consultado el 23/06/2009).
- La Nación*, (2001c). «Una riqueza indefensa en el mar», 16 de febrero de 2001, <http://www.lanacion.com.ar/54916> (consultado el 28/03/2009).
- Página 12*, (1999). «Mi amigo George visita a Menem, líder mundial», 2 de diciembre de 1999, <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-12/99-12-02/pag12.htm> (consultado el 12/07/2000).
- Peridico Tribuna*, (2008a). «Sra. Presidente. La pesca forma parte de los derechos humanos que usted dice ante el mundo respetar», 3 de octubre de 2008, <http://www.periodicotribuna.com.ar> (consultado el 05/05/2009).