



Magallania

ISSN: 0718-0209

fmorello@aoniken.fc.umag.cl

Universidad de Magallanes

Chile

CEPPARO, MARÍA EUGENIA; GABRIELIDIS, GRACIELA; PRIETO, ESTELA; HUERTAS, MARTA  
El acuerdo pesquero entre la Argentina y la comunidad económica europea. Su impacto en la  
Patagonia meridional. El caso de Puerto Deseado, provincia de Santa Cruz, 1994-1999

Magallania, vol. 35, núm. 2, 2007, pp. 37-53

Universidad de Magallanes

Punta Arenas, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50635204>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL ACUERDO PESQUERO ENTRE LA ARGENTINA Y LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA. SU IMPACTO EN LA PATAGONIA MERIDIONAL. EL CASO DE PUERTO DESEADO, PROVINCIA DE SANTA CRUZ, 1994-1999.

MARÍA EUGENIA CEPPARO\*, GRACIELA GABRIELIDIS\*\*, ESTELA PRIETO\*\*\* Y MARTA HUERTAS\*\*\*\*

*La protección y gestión racional de las costas, la preservación y restauración de los recursos vivos amenazados por la sobreexplotación, son cuestiones capitales.*

Raphaëlle Lucas  
Instituto Francés de Investigación para la Explotación del Mar

## RESUMEN

Este trabajo analiza el Acuerdo Pesquero de 1994 entre la Comunidad Económica Europea y la República Argentina en el marco de las políticas nacionales relacionadas con la actividad pesquera y sus impactos territoriales en la provincia patagónica de Santa Cruz, especialmente en la localidad de Puerto Deseado; y compara los objetivos y contenidos de las normas con el devenir socioeconómico del país y de la provincia a fines del siglo XX.

Se estudia desde la disciplina geográfica con los aportes del Derecho, la Historia y la Economía. En el trabajo de gabinete se utilizaron leyes pesqueras nacionales y provinciales y en el de campo, encuestas y entrevistas.

En el convenio se estipulan todos los aspectos y condiciones referidas a la actividad pesquera, cuyo objetivo principal fue el abastecimiento a la Comunidad Europea.

PALABRAS CLAVES: Patagonia, pesca, Acuerdo Pesquero, impacto territorial.

## THE EEC-ARGENTINA FISHERIES AGREEMENT. ITS IMPACT ON SOUTHERN PATAGONIA. THE CASE OF PUERTO DESEADO, PROVINCE OF SANTA CRUZ, 1994-1999.

## ABSTRACT

This study aims analysing the 1994 Fisheries Agreement between the European Economic Community (EEC) and the Argentine Republic, within the framework of national fishing policies. The focus will be on the Agreement's spatial impact on the Patagonian province of Santa Cruz; more particularly, on the town of Puerto Deseado, and

\* Universidad Nacional de Cuyo – CONICET. Barcala 2036, Godoy Cruz (5501) Mendoza, Argentina. mcepparo@logos.uncu.edu.ar

\*\* CONICET. Cerro San Luis 18, Chacras de Coria (5505) Mendoza, Argentina. ggabrielidis@logos.uncu.edu.ar

\*\*\* Universidad Nacional de Cuyo – CONICET. Cerro Risco Plateado 561, Ciudad (5500), Mendoza, Argentina. ebprieto@logos.uncu.edu.ar

\*\*\*\* CONICET. Francisco Moyano 1446, Ciudad (5500), Mendoza. Argentina.

the comparison between the objectives and content of the regulations and the development of socio-economic conditions in the country and the province towards the end of the 20<sup>th</sup> century.

Our research takes mainly the perspective of geographical studies, yet draws heavily on Law, History and Economics; hence the variety of methods and sources used in both field and office work. The main documents consulted were national and state fishing acts of law, such as Act of Law No. 24315/94 regulating the fisheries agreement with the EEC, censuses and statistics and newspaper articles. Fieldwork was carried out in the province of Santa Cruz and the town of Puerto Deseado. It consisted in the search for and selection of fishery-related regulations, projects and promotion programmes, interviews and surveys with key informants from fishing companies and public agencies.

The analysis of the terms of the Agreement reveals that the latter was not simply a general statement of mutual co-operation intentions, but a detailed account of all the aspects and conditions involved in fishery in order to guarantee supply for the European Community.

KEY WORDS: Patagonia, fishery, fisheries agreement, spatial impact.

## INTRODUCCIÓN

La Argentina posee un extenso litoral marítimo sobre el océano Atlántico Sur, una amplia plataforma continental, y abundantes recursos pesqueros de gran accesibilidad. Cuenta con un significativo sistema de extracción y procesamiento industrial pero con una fuerte dependencia del mercado internacional para la comercialización.

En las últimas décadas, la actividad pesquera argentina ha experimentado cambios estructurales de gran importancia como consecuencia de la correlación de varios factores que han movilizado a todo el circuito: nuevas áreas de desembarques, mayor participación relativa de las especies explotadas, mejoramiento de la flota, y formulación de un marco jurídico que promueve y regula la captura, procesamiento y comercialización de los recursos pesqueros. Se ha podido constatar que el crecimiento de la actividad fue tal, que la Argentina ha pasado de ser un país con pesca para el mercado interno, a un país pesquero. Situación que le permitió ingresar al mercado internacional desde 1990. Actualmente existe una gran dependencia del mercado externo, se exporta aproximadamente el 80% de las capturas y el resto es para el consumo interno. El desarrollo que se produjo en tan pocos años, sin una planificación previa, implicó beneficios y dificultades.

En la provincia de Santa Cruz, en el sur de la Patagonia, la amplia área costera de importante riqueza ictícola, se ha dinamizado la actividad pesquera desde mediados de 1980. Actividad que se orienta principalmente al calamar, el langostino, la merluza común o hubbsi y la merluza de cola.

La valorización de los recursos marítimos es reciente en Santa Cruz, debido a que su economía, tradicionalmente, se ha basado en la ganadería extensiva, en los hidrocarburos y en los servicios públicos. A lo largo de la historia socioeconómica de la provincia y aun hasta la actualidad, el aparato estatal siempre ha tenido una fuerte presencia. Ese rol ha sido estudiado especialmente por economistas, historiadores y sociólogos. Sin embargo, es escasa la información desde la visión integradora de la Geografía y desde su interés en los impactos territoriales que provocan las decisiones públicas y privadas; y más aún las relacionadas con la pesca.

Este trabajo procura analizar el Acuerdo Pesquero con la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1994 en el marco de las políticas nacionales relacionadas con la actividad pesquera, y comparar los objetivos y contenidos de las normas con el devenir de la realidad socioeconómica del país y de la provincia durante los últimos años del siglo XX. Por otra parte, contempla los impactos territoriales de las decisiones en la provincia de Santa Cruz, especialmente en la localidad de Puerto Deseado.

De allí que el marco teórico se apoya, en el tema del papel del Estado en las economías regionales y valoriza la complementación de los estudios geográficos con el aporte de otras disciplinas, el Derecho, la Historia, la Economía. En el acercamiento al fenómeno jurídico adoptamos el criterio presentado por Paolo Grossi cuando instaba a establecer un diálogo entre las ciencias sociales y el derecho. Señalaba que el derecho es *uno de los hilos que forma el tejido de una civilización* (Grossi, 1989:565). Considerado así, aparece como elemento

constitutivo de la trama social, y de la estructura de las formas de vida jurídica de una comunidad.

El enfoque de la Historia del Derecho que se propone, pretende conocer el sistema jurídico para evaluar cómo funcionó realmente, cómo fueron sus transformaciones y de qué manera resolvió los problemas creados por el desarrollo de la actividad productiva; además de tener en cuenta las autoridades de las cuales emana la legislación, a fin de advertir los diferentes niveles de decisión de la voluntad política estatal.

En este marco la Geografía y el Derecho se aproximan. En ambas disciplinas se busca penetrar en las razones de los cambios, en la acción y conducta de la sociedad, y en las reacciones o impactos que generan los hechos y las normas. La riqueza y originalidad de esta complementación se asienta en la reconocida tarea integradora y sistemática de la Geografía y el Derecho.

Desde el punto de vista metodológico, la documentación básica está conformada por las leyes pesqueras nacionales y provinciales, específicamente la Ley que reguló el Acuerdo pesquero con la CEE, Ley N° 24.315/94, censos y estadísticas<sup>1</sup>, artículos periodísticos; entrevistas y encuestas realizadas en la zona de estudio.

Los temas que se abarcarán son: los objetivos de las decisiones públicas y sus impactos territoriales; los marcos políticos y socio-económicos de la Argentina y de la provincia de Santa Cruz a fines del siglo XX; el tratamiento específico de la legislación pesquera y las improntas de todos estos procesos en la realidad social y económica de la localidad de Puerto Deseado.

## 1. EL MARCO POLÍTICO Y SOCIO-ECONÓMICO DE LA ARGENTINA A FINES DEL SIGLO XX

En el análisis de los procesos históricos argentinos de fines del siglo XX, se manifiesta la debilidad del Estado en cuanto a sus proyectos a largo plazo, en la que el hecho más visible es la política económica.

<sup>1</sup> Datos obtenidos de los archivos de la Legislatura Provincial, de la Revistas on line La Ley y S.A.I.J (Servicio Argentino de Información Jurídica), de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA), del Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC), y de organismos estatales provinciales.

Las decisiones gubernamentales, se han tomado sin una reflexión objetiva que generara continuidad en las medidas positivas y modificara las negativas. Durante el siglo XX, en Argentina prevalecieron los intereses de una sola región: la pampa húmeda y sus aptitudes exportadoras. Las otras regiones no se consideraron, ocasionando el acrecentamiento de las desigualdades y la desvalorización de las otras potencialidades de su territorio. Entre otros casos, el olvido o desinterés por la riqueza marítima se debió a esa actitud.

Desde la segunda mitad del siglo XX, la Argentina mantuvo un Estado de Bienestar ficticio, basado en medidas distribucionistas o populistas sin sustento real en una economía genuinamente fuerte. El Estado fue agotando sus recursos y ante la demanda popular creció el endeudamiento externo y la inflación. El apego a las doctrinas económicas abstractas, sin las adaptaciones específicas a la realidad nacional, provocó la adopción de medidas diferentes según los gobiernos dominantes. El país fluctuaba desde un control estatal severo a una libertad absoluta de la economía, desde el proteccionismo a las industrias, hasta la apertura total que las destruía.

En 1983 comenzó un nuevo ciclo histórico. La Argentina logró su anhelo democrático, acompañado de múltiples expectativas después de una larga etapa de gobiernos militares. A los prioritarios deseos de libertad, se sumaba, en un plano inferior, la aspiración de un mejoramiento de la realidad económica que situase al país en un lugar importante en el marco mundial o, mejor todavía, recuperase el rol que tuvo en el primer cuarto del siglo XX (Gabrielidis, 2004). Durante las dos últimas décadas de ese siglo, se suceden las administraciones del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989), y del Dr. Carlos S. Menem (1989-2000). La etapa inicial de estos gobiernos democráticos se caracterizó por crisis nacionales relevantes, en consonancia con las internacionales.

Según Hobsbaw, ...*La historia de los veinte años que siguieron a 1973 es la historia de un mundo que perdió su rumbo y se deslizó hacia la inestabilidad y la crisis* (Hobsbaw, 1995: 403). En ese marco y si se parte de la premisa de que las crisis económicas mundiales repercuten fuertemente en las economías débiles, los efectos de la globalización –que en la Argentina se hicieron más evidentes desde mediados de 1980– acrecentaron los

problemas, sumándose a ello la falta de continuidad en las políticas públicas.

Los factores que provocaron la estrepitosa caída económica del país en 1989, en medio de la hiperinflación más grande de la historia argentina, fueron: el arrastre de decisiones económicas equivocadas de décadas anteriores, la suspensión del crédito por parte de los organismos internacionales, el aumento de la deuda externa y de sus intereses, el acrecentamiento de la pobreza y las desigualdades; y el efecto de los cambios económicos y políticos mundiales. La debilidad del Estado también se manifestó en la ausencia de autoridad en los acuerdos firmados con otros países y en la falta de defensa de los propios intereses. Con respecto al tema pesquero, existía un vacío legal. Todavía no se había promulgado la Ley Federal de Pesca.

El Presidente Menem, orientó su gobierno a un régimen neoliberal extremo, en coincidencia con el auge del modelo de globalización de la economía, con un gran acercamiento a los Estados Unidos. Los cambios fueron rápidos y numerosos. Entre ellos, en 1991, se dictó la Ley de Convertibilidad que establecía la paridad del peso argentino con el dólar provocando el control de la inflación y la estabilización de la moneda, que generó un gran consenso popular, empresarial y sindical.

Bajo esta protección y con la hegemonización del poder político, el gobierno realizó una profunda reforma del Estado de corte neoliberal: la privatización de casi todas las empresas públicas de servicios, la promoción y apertura al libre movimiento de capitales, la reducción de aranceles y barreras a la importación, la apertura total de la economía al comercio exterior (García Delgado, 1997: 2-5) –aspectos fuertemente relacionados con las condiciones del Acuerdo con la CEE-. Caracterizó a este período, además, la reforma de la Constitución en 1994, que permitió la reelección presidencial, la fuerte centralización política y, paradójicamente la gran ausencia de control en los niveles económicos.

Hasta 1995 la economía creció y se mantuvieron algunos parámetros. A partir de ese momento se agotó el modelo y comenzaron a manifestarse los problemas reales: se inició la recesión, disminuyó la recaudación impositiva y el crédito, y se desatendieron las demandas sociales. Las desigualdades se institucionalizaron y se convirtieron en endémicos la desocupación, desnutrición, educación deficiente

y en retroceso; y la delincuencia (Lo Vuolo, 1998: 197-198).

La consecuencia de las políticas aplicadas en este período fue la disminución del poder decisorio y normativo del Estado nacional y la reducción de su función articuladora en las relaciones internacionales. En este marco se firmó, en 1994, el *Acuerdo sobre las relaciones en materia de pesca entre la Comunidad Económica Europea y la República Argentina*, y estuvo en vigencia hasta 1997.

## 2. PANORAMA ECONÓMICO ACTUAL DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ Y LAS REPERCUSIONES TERRITORIALES Y SOCIALES DEL PAPEL EMPLEADOR DEL ESTADO.

Desde el punto de vista territorial, en la Argentina de las últimas décadas, se alteró la posición de las regiones argentinas: surgieron nuevas áreas y se reciclaron otras (Laurelli y Schweitzer, 1996: 22-36). En algunos casos, los actores sociales debieron ceder espacios y en otros, generaron nuevos emprendimientos altamente competitivos e incorporados al mercado mundial.

Santa Cruz, la provincia continental más sureña del país, es un territorio donde el aislamiento, las distancias internas y la tendencia de su economía hacia la extracción y exportación de sus recursos sin la incorporación de valor agregado, siempre han ejercido presión sobre las decisiones políticas y el comportamiento de sus pobladores. La presencia de un Estado poco energético en la promoción de actividades genuinamente productivas, pero a la vez sumamente contenedor, le aporta un rasgo distintivo dentro del contexto nacional (Cepparo, 2002 a). Los sectores agropecuarios y mineros sufrieron una serie de desequilibrios estructurales y recurrentes en su proceso, mientras que el sector pesquero, ha tenido lentos y regulares impactos favorables en la economía provincial.

La ganadería fue la principal y más difundida actividad económica de la provincia de Santa Cruz, cuya productividad comenzó a declinar desde fines de 1930. A partir de ese momento se produjeron sucesivos y superpuestos planes de desarrollo basados en la explotación de otros recursos naturales, especialmente hidrocarburos, y en la expansión de la obra pública. En este marco, se inició la explotación

de combustibles a cargo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), desde 1922; y de Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), tres décadas después. Estas actividades generaron una imagen próspera que fue, paulatinamente, desdibujándose debido a la irregular y discontinua implementación de las medidas promotoras de progreso e integración.

Durante las décadas siguientes, en especial en los momentos de inestabilidad económica y política, la administración pública fue la principal proveedora de empleo a la población, no incorporada a las actividades productivas, con el fin de evitar el desempleo y el éxodo de sus habitantes. Así, en 1980, la mano de obra ocupada en la administración pública nacional –minería, transportes y servicios sociales, entre otros-, representaba aproximadamente el 71% del total de los sectores (Martínez Llaneza, 2000: 1006). Los empleos estatales continuaron siendo importantes aún después de la Ley de Reforma del Estado en 1991, cuando los subsectores minería y fuerzas armadas fueron los que más aplicaron las políticas de ajuste, a través de despidos y *retiros voluntarios*<sup>2</sup>.

La existencia de abundantes reservas de recursos renovables -ícticas- y no renovables -hidrocaburos y minerales oro, plata y pórfito-, que tienen una demanda sostenida en el comercio internacional y un mercado provincial poco significativo, determinaron la actual estructura productiva santacruceña<sup>3</sup>. La industria es elemental y poco representativa. Lana y carne ovina, pescados y mariscos, combustibles y minerales salen de la provincia sin haber pasado por todos los eslabones productivos. La industria manufacturera básica, el procesamiento y refrigeración de pescado y la faena y procesamiento de carne

ovina, representan el 70% del producto industrial (Cepparo, 2002b).

La crisis económica producida en la década de 1990 por los efectos del ajuste, permitió mantener en funcionamiento a las industrias de la carne ovina y de la pesca, por estar ligadas a la exportación. Este factor fue específicamente favorable en una etapa donde la paridad peso-dólar afectó negativamente a otras industrias regionales (Rofman, Romero, 1997: 293-297). Mientras tanto, los servicios públicos continuaron siendo el refugio de la mano de obra urbana no absorbida por las empresas privadas.

### 3. EL ACUERDO CON LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN PESQUERA. SUS EFECTOS EN PATAGONIA.

#### 3.1 Antecedentes

Desde fines de la década de 1960 se produjo en Argentina, un proceso de modificación y promulgación de leyes y decretos que marcaron el inicio del interés manifiesto del Estado nacional por la pesca. Se promulgó la delimitación de la soberanía sobre las 200 millas marinas desde la costa (Ley 17094/1966), el establecimiento de permisos de pesca, exenciones, reducciones, diferimientos de impuestos y medidas promocionales para la instalación de empresas pesqueras en el territorio ubicado al sur del río Colorado (Ley 19000/1971); y la exclusividad de barcos de bandera argentina para la pesca dentro de las 200 millas (Ley 20136/1973).

Durante la década de 1970, la Ley de Promoción Industrial (Ley 21608/1977), fomentó el incremento de las inversiones extranjeras y la formación de sociedades mixtas o asociaciones temporales que contaron con los créditos y avales del Banco Nacional de Desarrollo para el fortalecimiento de la actividad (Mizrahi, 2001a).

En la década de 1980, las irregularidades de la política económica nacional junto a los problemas financieros desencadenados en el período anterior, hicieron crítica la situación del sector pesquero: la política cambiaria afectó negativamente a las industrias que dependían en gran medida de las exportaciones; el elevado costo del crédito bancario perjudicó a las empresas por el valor de los insumos y los salarios de la mano de obra; el mercado de consumo interno se

<sup>2</sup> Para reducir el gran número de empleados públicos, el gobierno nacional implementó dentro de la Reforma del Estado los decretos N°435/90, 1757/90 y 1930/90 que reglamentaron un sistema de jubilación anticipada, otorgando indemnizaciones a los agentes públicos para que se retiraran antes de la edad estipulada (San Martino de Dromi, 1996: 1273 y sig.).

<sup>3</sup> El Producto Bruto Geográfico (PBG) está dominado por la actividad primaria, que según los datos de 1997 y 2001, se aproxima al 50% del producto provincial. En este sector la producción de hidrocarburos domina con el 80%. El sector terciario es el segundo en importancia, con un 35%. Por último, el sector secundario aporta un poco más del 15% del producto provincial, muy por debajo del nivel nacional, como consecuencia de la escasa actividad manufacturera. (Cepparo, 2005)

redujo; existía una flota pesquera obsoleta y algunas especies tenían altos niveles de sobrecaptura. Todas estas situaciones se agravaron con el establecimiento unilateral, en 1986, de una Zona Económica Exclusiva (ZEE), por parte de Gran Bretaña, luego de la guerra de Las Malvinas en 1982.

Precisamente en ese año, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar –normativa internacional sobre política exterior pesquera, benefició a los países ribereños en detrimento de los poseedores de gran flota pero poca ribera, debido a que estableció el Régimen Jurídico que internacionalmente definía el Mar Territorial, la Zona Contigua y la Zona Económicamente Exclusiva. Este orden jurídico internacional motivó el traslado del centro de gravedad de la actividad pesquera mundial hacia las zonas subutilizadas y el consiguiente ingreso en el mercado, de países como la Argentina (Cóccaro *et al.*, 2002:32).

Ante la ausencia de una ley nacional de pesca, la actividad en este país siempre se sostuvo jurídicamente con decretos nacionales y permisos de pesca concedidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), y sus resoluciones reglamentarias para el otorgamiento de los mismos. A partir de 1986 se creó el *permiso de pesca restringido* para la preservación de algunas especies. Sin embargo, un año después, se concretaron convenios con la URSS y Bulgaria que incrementaron la explotación de determinadas especies. Las capturas de las flotas de estos dos países produjeron impactos negativos: en el aspecto ecológico, por la sobreexplotación de especies demersales<sup>4</sup>; desde el punto de vista socioeconómico, por la escasa mano de obra argentina empleada en las embarcaciones, y la ausencia de procesamiento de la materia prima capturada, en tierra. Sólo 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 sólo obtenía un canon del 3% de la producción (Cóccaro *et al.*, 2002:30).

Una ley nacional de fundamental importancia para la promoción de la pesca en la Patagonia, fue la Ley N° 23.018/1983, de Reembolsos a las Exportaciones. Ella dice en su artículo primero que

*la exportación de mercaderías cuyo embarque y respectivo cumplimiento de la declaración aduanera de exportación para consumo, se realice por los puertos y aduanas ubicados al sur del río Colorado, gozará de un reembolso adicional a la exportación, siempre que se carguen a buque mercante con destino al exterior o a buque mercante de cabotaje para trasbordar a cualquier otro puerto nacional con destino al exterior. Además, establece que el porcentaje de los reembolsos aumentará de norte a sur, según la localización del puerto de embarque. Santa Cruz fue una de las provincias que más se benefició con esta ley por su ubicación geográfica.*

En 1994 el Congreso Nacional dictó la ley 24.490 que modificaba la anterior y fijaba que se mantendrían estos porcentajes por el término de cinco años, comenzando a disminuir a partir del 1 de enero de 2000 en un punto porcentual hasta su desaparición. Mientras Puerto Madryn, gozaba en 2000 del 8%, Puerto Deseado del 11%, Ushuaia del 13%. Aunque el porcentaje ha continuado disminuyendo, todavía resulta atractivo el reembolso a las exportaciones por puertos patagónicos. De hecho se destaca, por una parte que existen varios proyectos de Ley para extender en el tiempo el reembolso a las exportaciones al sur del río Colorado, y resoluciones contrarias a la quita o disminución de los reembolsos<sup>5</sup>; y por otra parte, que el territorio meridional argentino se convirtió en un área propicia para la realización de inversiones e instalación de empresas cuya mercadería estuviera destinada al mercado externo. La actividad pesquera fue una de las más favorecidas, atrayendo tanto a grandes buques pesqueros como industrias procesadoras con plantas en la costa.

El decreto 2236/91 fue una de las pocas normas que reguló la actividad hasta 1997, año en que se dictó la esperada Ley Federal de Pesca (Ley 24.922), que reunió todas las normas referidas a la explotación de los recursos pesqueros. La misma incluye cuestiones principales como conservación y protección de los recursos pesqueros, investigación, medidas de control, régimen de cuotas individuales

<sup>4</sup> Demersales: especies que se encuentran a mayor profundidad en los océanos.

<sup>5</sup> Proyectos de Ley Reembolso a Exportaciones por Puertos Patagónicos o Aduanas al Sur del Río Colorado y Derogación de la Ley 24.490 presentados en la Cámara de Diputados de la Nación. En: N° de Exp. 6271-D-05, N° de Exp. 3166-D-06 y N° Exp. 6149-D-06, entre otros.

transferibles de captura, regulación de las actividades de las embarcaciones pesqueras de bandera extranjera, cobro de derechos de extracción y creación del Registro de la Pesca y control de tripulaciones.

De tal modo que el Acuerdo con la Comunidad Económica Europea (1994-1999) se firmó cuando todavía la Argentina no estaba respaldada legalmente para sostener el importante incremento de la actividad pesquera de fines del siglo XX. Esta circunstancia se sumó a la falta de infraestructuras tanto en los puertos como en la flota.

En estos años el ordenamiento jurídico internacional, concerniente a las actividades extractivas, había avanzado hacia la protección del medio ambiente y conservación de los recursos. Desde este punto de vista existían intereses contrapuestos al de los empresarios. Ambas posiciones han variado y ahora las empresas pesqueras abogan por un desarrollo sustentable. Esta política está avalada por otra norma internacional, la Declaración de Río (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992). Específicamente en el Programa 21, cap. 17 se propicia *la protección de todos los océanos del Mundo, así como los recursos vivos marinos* y es aceptada por la mayoría de los países del mundo, por ser un alimento tan necesario para la nutrición humana (Franza, 1999).

Siguiendo esta línea jurídica, la legislación internacional también se ocupó de las artes de pesca, que con los avances tecnológicos de los últimos años provocaron una merma considerable de la riqueza marina en todos los mares. Es así que la ONU, mediante la Res. 46/215 del 20 de diciembre de 1991, prohibió la pesca con redes de engulle y deriva y la Comunidad Europea reglamentó su uso (Art. N° 345/92), aplicable a todos los buques pesqueros que naveguen con bandera de un estado comunitario (Franza, 1999). Todas estas normativas internacionales estaban vigentes cuando se firmó el Acuerdo entre la República Argentina y la Comunidad Económica Europea.

### 3.2 Acuerdos sobre las relaciones en materia de pesca marítima entre la República Argentina y la comunidad económica europea

El Congreso argentino sancionó el 20 de abril de 1994 la Ley N° 24.315 sobre las Relaciones en materia de Pesca Marítima con la Comunidad

Económica Europea (CEE), proyecto elaborado en 1992 y cuyo contenido se consideraba como incorporado a la nueva ley<sup>6</sup>.

Si se encara el estudio como lo propone Paolo Grossi, como un entrelazado con el marco social en que se inserta, es decir, no solamente desde el punto de vista del contenido de la ley, sino también de su espíritu (Grossi, 1989: 565 y sig.), este Acuerdo puede ser considerado como un intento de desarrollo de la actividad pesquera mediante la cooperación de la CEE. Avala esta interpretación el hecho de que concreta con normas regulatorias el *Acuerdo Marco de Cooperación entre la Argentina y la Comunidad*, firmado cuatro años antes (02/04/1990). En el mismo, las partes contratantes se consideraron signatarias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

El análisis de los considerandos del texto del Acuerdo, permite advertir que la Argentina en el marco de su evolución política, desea estabilizar y fomentar el progreso económico y social, y que sus objetivos propiciaban la conservación y gestión racional de los recursos vivos marinos regulando las modalidades y condiciones de la actividad pesquera.

El mismo Acuerdo aludía a los *esfuerzos que la Argentina viene realizando para reestructurar su economía por medio de la desregulación económica, la estabilidad monetaria y la apertura de su economía*, medidas que correspondían al pensamiento neoliberal del Presidente Menem. De allí el interés del Estado en promover *la radicación de empresas y la constitución de asociaciones temporales de empresa*.

Esta cooperación entre ambos organismos de gobierno fue considerada como un medio que contribuye al objetivo de la renovación de la flota argentina y promueve la explotación racional de los recursos a largo plazo. Se tuvo en cuenta que la cooperación iniciada debía realizarse en forma evolutiva y pragmática, prestando atención a la investigación científica y a las medidas específicas que se adopten.... Por ello detallaba los principios, normas y modalidades (...) en lo referente a la conservación, explotación y transformación de los recursos pesqueros (Art.1). Sin embargo, estos enunciados, más que un conjunto de normas de

<sup>6</sup> El Acuerdo contiene 14 artículos, 7 anexos y un Protocolo.

aplicación concreta, representaron grandilocuentes expresiones de objetivos ideales.

El convenio, cuya autoridad de aplicación fue la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, definió las siguientes modalidades: 1) *asociación temporal de empresas*, relación contractual durante un período limitado, entre armadores de la CEE y de la Argentina mediante el empleo de buques comunitarios, cuya primordial finalidad era el abastecimiento prioritario del mercado de la Comunidad; 2) *buque comunitario*, el que enarbolaba la bandera de uno de los Estados miembros de la Comunidad; 3) *armador comunitario*, el de uno de los Estados de la Comunidad; 4) *sociedad mixta*, sociedad de derecho privado constituida por uno o más armadores comunitarios y una o más personas físicas y jurídicas argentinas, vinculados por un contrato de sociedad mixta, para explotar y eventualmente transformar los recursos pesqueros argentinos; 5) *radicación de empresas*, sociedad de derecho privado constituida en la Argentina con capital originario de los Estados de la Comunidad, con la misma prioridad de abastecimiento a ese mercado.

Todas estas sociedades tuvieron como objetivo esencial cubrir las demandas del mercado europeo. Este es un aspecto importante a destacar, primero porque estaba claramente explicitado que el beneficio de este tratado era el abastecimiento de la Comunidad, que ya sufría problemas de sobreexplotación en sus mares y por ello, España especialmente, poseía parte de su flota congeladora en situación ociosa. En segundo lugar, por la parcialidad que evidencian estas cláusulas en cuanto al reparto de las utilidades obtenidas.

Las condiciones propicias para el funcionamiento de las entidades mencionadas están contenidas en los Anexos I al VII, y el acceso a las posibilidades de pesca en el Protocolo I del Anexo IV. Sintéticamente, la normativa establecía que la Comunidad facilitaría la incorporación de buques comunitarios a empresas constituidas o a constituir en la Argentina, que a su vez, proveería la transferencia de permisos de pesca, existentes o nuevos, expedidos por la autoridad de aplicación argentina. A fin de fomentar la creación de empresas, los proyectos seleccionados gozarían de ayuda financiera. De la misma manera que para los estudios y programas de investigación conjuntos.

De fundamental importancia era el art. 4 que disponía la contribución financiera al gobierno argentino por parte de la CEE para investigación y estudios específicos, mejoramiento de la red portuaria e infraestructura marítima, asistencia técnica para intensificar el control de la pesca, capacitación profesional, y finalmente preservación y conservación de los recursos vivos marinos.

Profundizando el análisis de las normas, éstas fijaban:

1) *Las Condiciones para las sociedades mixtas y radicación de empresas*. La Comunidad proporcionaría a la autoridad de aplicación argentina la lista de buques comunitarios seleccionados; accederían a las posibilidades de pesca los buques inscriptos en el Registro Nacional de Buques. La explotación de recursos no excedentarios se haría mediante el reemplazo de buques de bandera argentina por unidades de la Comunidad. Se haría de tal forma, que no aumentara el esfuerzo de pesca de la unidad reemplazada, en las condiciones establecidas para el buque de bandera argentina desafectado y captura de especies autorizadas para el mismo (Anexo I de la Ley).

2) *Las Condiciones para las asociaciones temporales de empresas*. Los buques observarían las normas y reglamentaciones establecidas, sin discriminación entre los de bandera argentina y los comunitarios. Además deberían efectuar declaración de capturas en un plazo de 48 horas al final de cada marea. La duración máxima de estas empresas era de tres años, siendo su prórroga considerada por la Comisión Mixta. Las empresas de la Comunidad, en estas asociaciones temporales, emplearían un 30% de tripulación de nacionalidad argentina con contratos celebrados en Argentina que incluyeran el régimen de seguridad social. Se permitiría el acceso a los buques de observadores científicos remunerados por el gobierno argentino. A su vez, establecía, zonas de pesca para las diferentes especies así como las artes de pesca y cupos máximos de captura (Anexo II y Protocolo I de la Ley).

3) *Modalidades y criterios de selección de proyectos*, referidos a la constitución de sociedades mixtas, radicación de empresas y asociaciones temporales susceptibles de beneficios de ayuda financiera que serían presentados por la Comunidad a la Comisión Mixta, la cual evaluaría y recomendaría a las Partes los proyectos seleccionados (Anexo III de la Ley).

4) *Condiciones para la expedición de los permisos de pesca.* Especificaba también, los pasos a seguir, según un procedimiento claramente determinado (Anexo IV de la Ley).

5) *Posibilidades de pesca y aporte financiero.*

Fijaba las capturas máximas anuales para especies no excedentarias y excedentarias, y las accesorias<sup>7</sup>. A su vez, la Comunidad concedería ayuda financiera destinada al armador comunitario de las entidades formadas, equivalente a un 15% de la cantidad concedida al armador comunitario; cantidad girada a la autoridad de aplicación argentina. La Comisión Mixta informaría sobre la utilización de dichos fondos (Protocolo I de la Ley).

Si bien el período de vigencia del Acuerdo era de 5 años, con períodos adicionales de dos años, estaba contemplada la denuncia por escrito con antelación de seis meses antes de su expiración. Por otra parte, una Comisión Mixta, era la encargada de velar por su cumplimiento.

Del análisis de las cláusulas del convenio, se desprende que no se trataba de una declaración general de propósitos de cooperación entre ambas partes, sino que estipulaba detalladamente todos los aspectos y condiciones referidas a la actividad pesquera. En este sentido, existía un condicionamiento para asegurar la real vigencia del Acuerdo: si el país adoptaba medidas de conservación de especies que lo afectaran, las partes se consultarían para mantener el equilibrio general del mismo.

El tratado, logró una renovación de la flota argentina en momentos en que el crecimiento de la actividad pesquera requería una capacidad mercante que la Argentina no estaba en condiciones de incrementar por factores económicos y técnicos. En este sentido las asociaciones de empresas locales con las extranjeras se vieron beneficiadas por el aporte de estos nuevos buques e incluso por la tecnología de los mismos que incluía renovadas modalidades de pesca. Teniendo en cuenta la incorporación de la Argentina al mercado mundial, esta modernización material y tecnológica fue positiva, pues de lo contrario no hubiera podido competir.

El problema real y concreto fue la sobre-pesca legal y furtiva. En cuanto a la primera, los

abusos en los cupos de los buques autorizados fueron muchos y de diverso tipo. Entre otros, los barcos dados de baja que debían ser reemplazados por los nuevos, siguieron en actividad. Por otro lado, las posibilidades de exportación fueron un incentivo para que se realizaran actividades ilícitas en el ámbito de la pesca, que sobrepasaron los controles establecidos y, en algunos casos, se otorgaron más permisos de pesca que los que correspondían. Así, los buques con permisos autorizados fueron 289 en 1990 y 750 en 1997 (Perez, 1999). Precisamente en 1997, se pescaron 1,34 millón de toneladas, correspondiendo a la merluza hubssi 589 mil toneladas, 200 mil toneladas más que en 1993 (Sánchez, 1999, y Brid y Podestá, 2000). Esta sobre-captura fue la mayor de la historia pesquera argentina.

A partir de ese momento la actividad entró en emergencia y fue necesario implementar vedas totales y parciales. La sobre-explotación, por lo tanto, representó un gran impacto económico y social, pues la veda significó, para importantes poblaciones costeras, meses sin trabajo y para muchos sin sustento; esto repercutió en conflictos sociales y disminución de la actividad económica general. En este caso, se acrecentó la desocupación coincidiendo con la etapa en que el desempleo ya había aumentado considerablemente a raíz de las privatizaciones realizadas por el gobierno nacional.

Con respecto a la pesca furtiva, la depredación de ciertas especies en el mar argentino estuvo acrecentada también por la tendencia hacia la pesca ilegal, realizada en el límite de la ZEE, y apoyada en tecnologías especializadas. Los controles que realizaban la Armada Argentina y la Prefectura Naval, al comienzo del gran incremento pesquero tenían deficiencias que han ido disminuyendo con el tiempo. Sin embargo, nunca se logró custodiar totalmente la zona ya que los grandes buques pesqueros internacionales que practican la pesca furtiva, se mueven en el límite de la ZEE, es decir entre las 199 y 201 millas.

Entre los aspectos positivos del Acuerdo se encuentra el aporte económico al desarrollo científico tecnológico a través del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) y el dinamismo generado en algunos puertos patagónicos, tal es el caso de Puerto Deseado.

<sup>7</sup> El Protocolo I fijaba para la merluza hubssi, 120.000 toneladas como captura máxima anual y 50.000 para la merluza de cola.

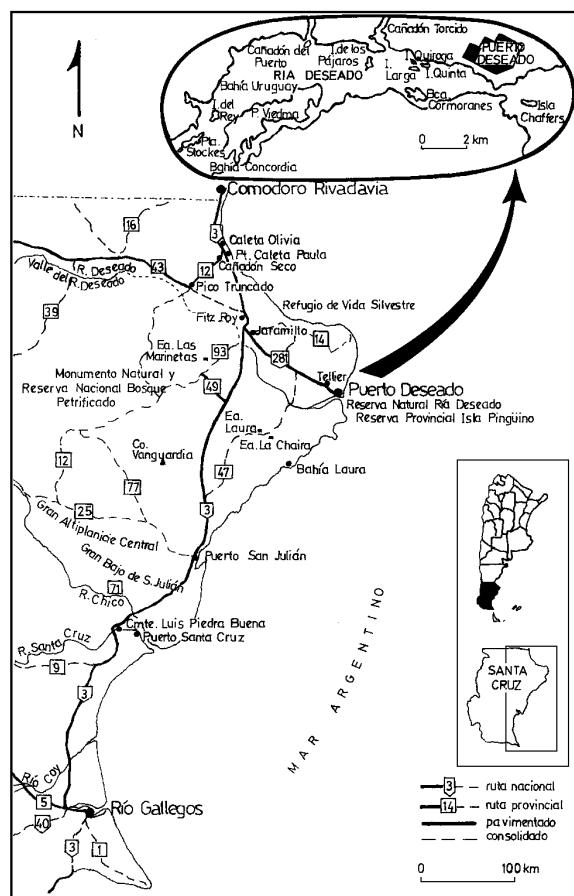
#### 4. PUERTO DESEADO. POSICIÓN COSTERA Y POSIBILIDADES PESQUERAS FAVORABLES

En el marco del proceso socio-económico y político argentino y según el incentivo de las normas anteriormente explicadas, se revalorizaron los puertos patagónicos, en especial Puerto Madryn, Puerto Deseado y Ushuaia. El mejor y mayor alcance de las capturas, la instalación de grandes grupos económicos nacionales y extranjeros dedicados a la pesca y la orientación a las exportaciones los convirtieron en destacados polos de estructuración económica (Cepparo *et al.*, 2006). Puerto Deseado es el puerto pesquero que mayor desarrollo ha tenido en Santa Cruz en las últimas décadas. Siguen en importancia San Julián, Caleta Paula y Caleta Olivia.

La ciudad de Puerto Deseado se ubica al noreste de la provincia de Santa Cruz en el Departamento del mismo nombre (Fig. 1). Su entorno no escapa a las características generales de la Patagonia: predominio de relieve mesetario con suelos de escasa fertilidad, fuertes vientos del oeste, bajas temperaturas y escasas precipitaciones. Condiciones que conforman un paisaje monótono, árido y difícil para la instalación humana.

La principal característica del emplazamiento es su situación sobre la costa norte de la desembocadura de la ría Deseado, que en forma alargada y estrecha, se abre hacia el Atlántico con una longitud aproximada de 40 km. Ambas márgenes del estuario se visualizan como arrecifes, siendo la orilla sur, de formas más regulares y la septentrional de barrancas altas y escarpadas. Su sitio junto al río, verdadero eje de atracción de población, responde a la localización de la mayoría de los asentamientos patagónicos.

La planta urbana, de aproximadamente 300 hectáreas, está organizada según un diseño en damero con forma de abanico apoyado sobre la costa de la ría, a lo largo de la cual se localiza el área industrial pesquera y la portuaria propiamente dicha. Hacia el este, la Avenida Costanera separa las playas de ocho grandes y modernos establecimientos pesqueros. Hacia el sur, se suceden varias instalaciones que identifican la Zona Portuaria: la Dirección de Puertos, la Prefectura Naval Argentina, la Aduana y el Club Náutico, además de los tres muelles y sus secciones, y el dique seco.



sola conexión terrestre, la Ruta Provincial N° 281, a través de una extensión de 125 km, la une con la Ruta Nacional N° 3, eje vertebral costero santacruceño y patagónico. Posición que acentúa los rasgos de aislamiento e incomunicación que identifican a Puerto Deseado. Por el contrario, se suman varias ventajas relacionadas con su localización ribereña, que serán consideradas más adelante.

Desde el punto de vista de la cantidad de población es la cuarta ciudad santacruceña<sup>8</sup>, y según la jerarquía de su estructura urbana es un centro local con función portuaria con una infraestructura de servicios<sup>9</sup> que satisface las necesidades básicas de la población (Cáceres, 2000: 894).

#### 4.1. La actividad portuaria en los inicios de Puerto Deseado

Su categoría de ciudad-puerto condicionó la evolución del asentamiento. Desde sus inicios, en el siglo XVI, la ría Deseado fue utilizada como fondeadero de antiguas naves que recorrían los mares patagónicos. Se sucedieron varios intentos de poblamiento pero recién a fines del siglo XIX comenzó a plasmarse como asentamiento permanente, aunque la traza de la ciudad quedó definida recién en 1905. La construcción de la línea férrea Puerto Deseado – Las Heras en 1909, constituyó un verdadero factor de progreso para la localidad y su zona de influencia. El ferrocarril fue el nexo entre la producción económica del norte de la provincia y el puerto que actuaba como centro de transferencia de cargas hacia los mercados nacionales y extranjeros (Consejo Federal de Inversiones, 1995).

Las instalaciones portuarias se inauguraron en 1928 y constituyeron un hecho que marcaría, varias décadas después, un rumbo bien definido. No obstante, el desarrollo a partir de la actividad portuaria se debió a una larga lucha de sus habi-

tantes, con lapsos de gran pasividad y períodos de gran movimiento. Los primeros acompañaron a las crisis económicas de la provincia, especialmente las relacionadas con la declinación y estancamiento de la actividad ganadera, el levantamiento del ramal ferroviario y la competitividad del puerto con el transporte de cargas por tierra.

El dinamismo se relaciona con las etapas en que el puerto no sólo se utilizó para la importación de materiales destinados a la extracción petrolera de la región, sino también para apoyar a su principal actividad, la ganadería ovina, principalmente desde fines del siglo XIX hasta 1940.

A partir de esta fecha, la competencia con el transporte automotor de cargas comenzó a minimizar la función de la línea férrea, que finalmente se abandonó en 1978. Por otro lado, la importancia que fue adquiriendo el puerto de Comodoro Rivadavia contribuyó a la disminución del papel de Puerto Deseado como escala de salida y entrada de cargas. De hecho, esa localidad concentraba la mayor cantidad de población, servicios especializados y un dinámico movimiento de buques de cargas relacionados con los hidrocarburos, lanas y carnes de la zona rural (Tabla 1).

#### 4.3. Reciente y rápido crecimiento de la actividad pesquera

Hasta principios de 1980, la actividad pesquera era prácticamente inexistente en la provincia. Se inició en Puerto Deseado cuando todavía era una pequeña población de un poco más de 4000 habitantes según el Censo Nacional de ese mismo año, dedicada a los servicios al área rural, el comercio, la administración pública y las actividades portuarias.

La reactivación progresiva de Puerto Deseado se debió a la valoración de la pesca en la zona patagónica, como alternativa para diversificar su economía. La radicación de las primeras industrias aceleró el ritmo de crecimiento de su población por su significativa demanda de mano de obra. Transcurrido este momento inicial de impacto, el número de empresas que se radicaron posteriormente disminuyó. La saturación de las fuentes de trabajo y la estabilización de mano de obra ocupada en la pesca hicieron decaer el interés de los pobladores extrarregionales por asentarse en el lugar (*Ibid.*).

<sup>8</sup> Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001, la ciudad tenía 10.237 habitantes y se estima que en 2005 llegó a 12.000 habitantes.

<sup>9</sup> La desvinculación al Sistema Interconectado Eléctrico de Extra Alta Tensión Nacional, cuya conexión está prevista para fines de 2007, ha generado, en primer lugar, desventajosos problemas en las empresas instaladas ya que perjudica el intercambio de energía eléctrica en grandes volúmenes y a precios competitivos; en segundo lugar, debilita el impulso de otras inversiones productivas o el mejoramiento de las existentes.

Tabla 1. Movimiento de buques y mercaderías por puertos (1980).

Puertos	Nº de buques	%	Cargas (tn)	%
C. Rivadavia	348	85,3	9.486.036	99,90
Puerto Deseado	54	13,2	9.263	0,09
San Julián	6	1,5	928	0,01
<b>TOTAL</b>	<b>408</b>	<b>100</b>	<b>9.426.227</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Administración General de Puertos, 1980.  
Movimiento de Navegación y Mercaderías en los Puertos del País.

Sin embargo, los censos nacionales de 1980, 1991, y 2001<sup>10</sup>, manifiestan un incremento intercensal aproximado del 75% provocado, sobre todo, por las beneficiosas consecuencias de sus ventajas comparativas y competitivas.

En efecto, en Puerto Deseado se combinan: 1. las condiciones naturales de puerto de aguas profundas que permite el ingreso de barcos de hasta 9m de calado y de 200m de eslora (Scovenna, 2000: 1035); 2. la extensa plataforma submarina; 3. las concentraciones abundantes de langostino y calamar; 4. la cercanía a los caladeros que permiten el ahorro en días de navegación; 5. su función multipropósito y su aptitud para buques de ultramar, cabotaje y pesqueros; 6. la disminución en los costos operativos en relación con otros puertos; 7. el progreso de las inversiones realizadas en las infraestructuras industriales instaladas.

Desde 1997, cuando dejó de tener vigencia el Acuerdo con la Comunidad Europea, Puerto Deseado mantuvo su dinamismo aunque con altibajos en algunos rubros. Así, entre 1992 y 1995 se produjo un ritmo de crecimiento constante en la cantidad de buques que ingresaron al puerto y en los volúmenes de exportaciones / importaciones. Los datos del año 2000 y 2002 manifiestan la declinación de esos valores en consonancia con las consecuencias de las abultadas capturas pesqueras y con la caducidad del Acuerdo. Sin embargo, el movimiento total de contenedores, no necesariamente vinculados con la pesca, continuó reflejando un aumento persistente y destacado (Tabla 2).

Con respecto al movimiento portuario de 2004 y 2005, el titular de la aduana de Puerto Deseado señaló que sólo en los meses de enero y febrero de 2005 ingresaron por derechos de exportación

aproximadamente 46 millones de pesos<sup>11</sup>. Valor que superaba lo ingresado en esos mismos meses en el año 2004, en el cual el monto anual de exportaciones llegó a 215 millones de pesos. En cuanto a la cantidad de toneladas de carga movidas en el puerto, los valores manifiestaron un aumento destacado, 287.945 tn en 2003 y 364.984 en 2006, ubicando a Puerto Deseado en el quinto lugar entre los puertos más dinámicos de la Patagonia después de Puerto Madryn, Ushuaia, San Antonio Oeste y Comodoro Rivadavia ([www.eclac.cl/transporte/perfil](http://www.eclac.cl/transporte/perfil)).

Las decisiones públicas acompañaron este creciente proceso sumando factores altamente competitivos a las ventajas comparativas que ya tenía el puerto. Así, la localidad se benefició con: 1) la Ley de reembolso a las exportaciones por los puertos patagónicos que en la actualidad es del 4% en Puerto Deseado y es el hecho que explica el incremento en el movimiento total de contenedores con productos que llegan, también, desde el extremo norte del país; 2) la transferencia de los puertos desde la Nación a la Provincia en 1992, que motivó la creación de la Unidad Ejecutora Portuaria de Santa Cruz (UNEPOSC) para la administración de los puertos; y 3) la organización de una política de desarrollo y fortalecimiento pesquero por parte del gobierno provincial.

En tal sentido se incentivó la realización de importantes obras de ampliación y mejoramiento de servicios, dragado y señalización en el puerto, fortaleciendo las actividades portuarias y pesqueras<sup>12</sup>. De hecho, y a pesar de las fluctuaciones económicas nacionales y provinciales, y las dificultades generadas por las periódicas vedas de langostino y calamar, actualmente son las actividades que se han convertido en los pilares de su economía.

<sup>11</sup> Datos obtenidos por la Dra. M. E. Cepparo durante las entrevistas en la zona de estudio en marzo de 2005.

<sup>12</sup> El sector industrial pesquero ocupa los tres muelles de uso público y privado, y cuenta con todos los servicios necesarios que ofrecen los grandes puertos.

<sup>10</sup> En 1980, 4.017 habitantes; en 1991, 7.089 habitantes y en 2001, 10.252 habitantes, según los Censos Nacionales de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Fig. 3. Movimientos del puerto de Puerto Deseado (1992-2002).

Movimientos	Años			
	1992	1995	2000	2002
Movimiento anual de buques	581	695	577	555
Exportaciones / Importaciones (tn)	234.384	279.359	245.352	246.671
Movimiento total de contenedores (1 TEU = 20 pies)	s/d	1.250	8.603	9.382

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Municipalidad de Puerto Deseado. Dirección General de Planeamiento. Estadísticas del puerto de Puerto Deseado.

En el año 2000, de las 66 plantas procesadoras existentes en el país, 11 se localizaban en Puerto Deseado. Tienen instalaciones en tierra las empresas Arbumasa, Argenova (2003), Empesur (1986) Percagen Deseado (1992), Pesquera Santa Cruz, Pesquera Santa Elena (1988), Vieira Argentina y Conarpesa (1979) la mayoría de capitales internacionales.

Las inversiones realizadas por estas empresas generaron mayor mano de obra ocupada, diversificación de actividades relacionadas con la pesca, instalación de nuevas plantas procesadoras y de almacenamiento de alta tecnología, renovación de la infraestructura instalada, provisión de frío a contenedores y mejoramiento de la flota con nuevos tipos de captura (El Periódico Austral, 21/03/05). Sin embargo, la modalidad extractiva que practican los buques, responde a un intenso sistema de pesca de captura y procesamiento a bordo<sup>13</sup> que provocan que el valor agregado en tierra tienda a ser notablemente menor al que se realiza en los barcos.

Precisamente, los datos obtenidos en las encuestas realizadas a las empresas pesqueras reflejan el predominio del procesamiento de las capturas en altamar. Situación que prevalece en las que se dedican a la extracción y congelado del langostino. La venta del 100% de la producción a los Estados Unidos y a la Unión Europea y el alto precio de la tonelada de langostino limpio (US\$ 15.000 – US\$ 18.000) incentiva este tipo de transacciones que generan un bajo nivel de reinversión de los excedentes en la localidad. El langostino se procesa a bordo de los congeladores, cuyas capacidades de bodega se aproximan a las 2000 tn promedio, y donde trabajan de 25 a 30 personas que permanecen en alta mar

durante 30 días aproximadamente. La producción se vende luego de ser clasificada por tamaño, congelada y embalada en cajas de cartón de 2 kg.

La concentración espacial de las actividades pesqueras en la costa y el movimiento generado por las plantas procesadoras en tierra dependen de las formas de integración y de la organización empresarial. Cuanto mayor es la cantidad de eslabones por los que pasa la producción, superior es el número de empleados, más importante es la rentabilidad de la empresa y el impacto en la localidad se incrementa. Este dinamismo se interrumpe o disminuye cuando, por razones ecológicas, se establecen los períodos de veda que en ocasiones han durado hasta un año. El efecto que generan las prohibiciones, se visualizan más notablemente cuando se levantan las vedas. En estas circunstancias se producen cambios radicales en la actividad de la localidad: modificación en el empleo de los habitantes, atracción de mano de obra de otras localidades cercanas, conflictos sociales por la presión de los sindicatos de pescadores ante las exigencias de las empresas y disminución de la oferta de empleo en trabajos esenciales que contribuyen con el normal desenvolvimiento urbano.

Por último, el creciente aunque irregular movimiento estacional pesquero, le confirió a Puerto Deseado una nueva dinámica que motivó en las autoridades locales el desafío de solucionar problemas relacionados con los servicios, viviendas e infraestructura portuaria. Se llevaron a cabo emprendimientos habitacionales, redes de servicios de agua, luz, cloacas, construcción de escuelas y hospitales, tratamiento de residuos industriales, y la ampliación del muelle provincial de uso público multipropósito (Diario El Santacruceño, Puerto Deseado, 21/03/05).

Con estas obras el Gobierno Nacional demostró su interés en la reactivación de la industria

<sup>13</sup> Descongelado, evicerado, secado, estibaje y empaquetado a bordo, con una capacidad de hasta 20 tn por día de calamar entero.

naviera a través del crédito, de la promoción de los astilleros y la inversión en construcciones públicas que favorecieran sus funciones de servicio a las empresas instaladas, sus relaciones con el interior de la provincia y mejoraran su ubicación entre los puertos más importantes del país (El Orden de Puerto Deseado, 21/03/05).

Por otro lado, el Acuerdo con la CEE sirvió de llamada de atención para que actualmente las autoridades modificaran el marco legal que controla la pesca de barcos extranjeros en el Mar Argentino. De hecho, aumentó la recaudación de la tasa porcentual sobre las capturas, el canon por las licencias otorgadas para la extracción del calamar y langostino; y las multas en caso de infracciones. Sin embargo, continuaron las irregularidades por parte de la administración nacional a la hora de aprobar la transferencia de permisos y el reemplazo e incorporación de nueva unidades.

## CONCLUSIONES

Las consecuencias de la aplicación de la legislación sancionada en el período analizado y del Acuerdo entre la República Argentina y la CEE –actual Unión Europea–, fueron apreciadas a través del estudio interdisciplinario, destacando sus impactos territoriales y el grado de desarrollo de las actividades productivas involucradas. Además, el estudio permitió confrontar los resultados de las disposiciones con los objetivos de las mismas.

Se han destacado las condiciones nacionales existentes en la República Argentina cuando se firmó el Acuerdo: el ingreso del país al mercado internacional de la pesca y su gran dependencia con el mismo, el grado extremo de apertura al capital extranjero sin el control adecuado y el vacío legal imperante ante la inexistencia de una Ley Nacional de Pesca. A su vez se resaltó el cambio en el panorama internacional, debido a nuevas legislaciones que daban prioridad de captura a los países con extensas riberas. Ante esta situación, los estados con importante flota y escasas costas, como el caso de España y la mayoría de los países europeos, intentaron revertir esos perjuicios tratando de obtener acuerdos y formar sociedades con los que poseían litorales más extensos.

Se ha analizado también la preocupación legislativa, tanto nacional como internacional, de proteger y valorar la fauna marina como recursos

sustentable y la transgresión de las leyes por parte de los buques nacionales e internacionales.

Por otra parte, la profundización del marco jurídico manifestó claramente las decisiones tomadas por el gobierno de la provincia de Santa Cruz. El análisis de las normas permitió comprobar, a diferencia de lo esperado, que el Estado provincial, se interesó en promover la pesca como actividad genuinamente productiva, en un intento por superar la orientación casi exclusivamente pública de su economía. Sin embargo, los resultados no siempre fueron los deseables.

El ejemplo más evidente es el caso de Puerto Deseado donde se revelan las ventajas y desventajas que produjo el Acuerdo. Entre las primeras, se lograron ayudas financieras para las empresas nacionales, principalmente para las que se asociaron con las extranjeras, que les permitió renovar la flota con la incorporación de nuevos buques de altura, el incentivo al desarrollo científico tecnológico y el compromiso de los organismos públicos por construir y mejorar la infraestructura básica que necesitaban las pesqueras instaladas. La riqueza ictícola del Mar Argentino Austral, aprovechada por los buques extranjeros durante la vigencia del Acuerdo, y los beneficios que otorgaba la Ley de reembolsos, generaron la mayor presencia relativa de la flota de procesadores congeladores foráneos en los puertos del sur argentino.

Precisamente, Puerto Deseado continúa presentando una marcada presencia de ese tipo de flota en sus desembarques, indicando que su importancia como puerto pesquero no estuvo ni está asociada, como se esperaba, con una significativa capacidad de producción en tierra. De hecho alguna de las desventajas, que el Pacto ocasionó en Puerto Deseado, fue el mínimo procesamiento en tierra de la materia prima capturada. Además se produjo el ingreso descontrolado de buques, en su mayoría españoles, que impactó directa y negativamente en la conservación de la merluza común, langostino y calamar; la reducida participación de personal argentino embarcado en relación a lo deseable; y el escaso canon -3%, recibido por las licencias otorgadas.

Volviendo a los impactos que provocaron las legislaciones pesqueras de fines del siglo XX e indirectamente el Acuerdo, se considera relevante la tendencia declinante de la pesca en el norte de Argentina, el incremento en la participación de

los desembarques en los puertos patagónicos; y el aumento en la absorción, aunque temporaria, de mano de obra dedicada al sector pesquero. Ventajas que generaron ciclos de dinamismo en algunos puertos que hasta ese momento habían permanecido detenidos en el tiempo.

Finalmente, dadas las características sociales, culturales y territoriales propias y diferenciadas de la región patagónica argentina, se puede considerar que existen normas o costumbres con cierto contenido normativo que se englobarían en el concepto del derecho consuetudinario particular de la zona. Éste podría, eventualmente, actuar como elemento condicionador de las actitudes de los agentes sociales hacia las normas legales mencionadas en el texto. Tema realmente motivador para continuar analizando la compleja relación Sociedad –Estado, no sólo en el ámbito de la pesca sino en las demás actividades genuinamente productivas de la provincia de Santa Cruz.

## FUENTES

ARCHIVO DE LA LEGISLATURA DE SANTA CRUZ – Gobierno de la Provincia de Santa Cruz.

ENTREVISTAS Y ENCUESTAS a actores sociales representativos en Puerto Deseado y Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz.

MUNICIPALIDAD DE PUERTO DESEADO. PROVINCIA DE SANTA CRUZ. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO. *Estadísticas del Puerto de Puerto Deseado*. MS.

PERIÓDICO EL ORDEN DE PUERTO DESEADO. Puerto Deseado.

PERIÓDICO EL PERIÓDICO AUSTRAL. Río Gallegos.

PERIÓDICO EL SANTACRUCEÑO. Puerto Deseado.

PERIÓDICO LA OPINIÓN AUSTRAL. Río Gallegos.

REPÚBLICA ARGENTINA. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO: Censo Nacional de Población, y Vivienda 1980 y 1991.

REPÚBLICA ARGENTINA. PODER EJECUTIVO. 1993. *Ley de Reembolso a las Exportaciones N° 23.018*.

REPÚBLICA ARGENTINA. PODER EJECUTIVO. SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS. 1994. *Acuerdo sobre las Relaciones en materia de Pesca Marítima con la Comunidad Económica Europea*. Ley N° 24315.

REPÚBLICA ARGENTINA. PODER EJECUTIVO. 1998. *Ley Federal de Pesca N° 24922*.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE LLORENS, F. 1995. *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. ILPES, Dirección de Políticas y Proyectos Sociales. Santiago de Chile.
- BRID, G. y PODESTÁ, C. 2000. El sector pesquero y la política exterior argentina. ¿La pesca sin control?. En: MADARIA, E. *El sector pesquero argentino*. Programa de Investigación Geográfico Político Patagónico, Universidad Católica Argentina. Buenos Aires.
- CÁCERES, A. 2000. Geografía Urbana: Estructura y paisajes urbanos en Santa Cruz. En: *El Gran libro de Santa Cruz*. Milenio. Madrid.
- CEPPARO, M.E. 2002a. Los alcances del papel del Estado en la Patagonia Meridional. Un dilema conflictivo. 1980-2000. En: CD Rom *Congreso Centenario de los Pactos de Mayo*, Universidad Nacional de Cuyo y Universidad de Congreso. Mendoza.
- CEPPARO, M.E. 2002b. Reflexiones en torno a la relación entre el Estado y las actividades productivas en Santa Cruz a fines del siglo XX. En: CD Rom *IX Jornadas Cuyanas de Geografía, La Geografía frente a lo efímero y lo permanente*. Instituto y Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.
- CEPPARO, M.E. 2005. Sistemas agrarios y sus posibilidades en un medio tradicionalmente pastoril. Casos de la Patagonia Meridional: Los Antiguos y Río Gallegos en la provincia de Santa Cruz. Tesis Doctoral en Geografía. Universidad Nacional de Cuyo. Inédito. MS.
- CEPPARO, M.E., GABRIELIDIS, G., HUERTAS, M., PRIETO, E., DIEZ, P., GROSSO, M., LLOSA, M. 2006. Las políticas públicas y sus repercusiones en una economía marginal del sur argentino. El caso de la pesca en Puerto Deseado, provincia de Santa Cruz. 1983-2000. En: CD Rom *VIII Seminario Argentino-Chileno y II Seminario Cono Sur de Estudios Sociales, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Mendoza.
- CEPPARO, M.E., GABRIELIDIS, G., HUERTAS, M., PRIETO, E. 2006. Estrategias decisionales para la revalorización de los espacios litorales pesqueros en la Patagonia Meridional Argentina. En: V Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas. Bruselas, Bélgica.
- CÓCCARO, J.M. et al. 2002. La Minería Pesquera Argentina. En: *Reflexiones Geográficas N° 10 Revista de la Agrupación de Docentes Interuniversitarios. Geografía. Río Cuarto*, Córdoba.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI). 2004. La actividad pesquera en el mar de Santa Cruz. En: [www.cfired.org.ar](http://www.cfired.org.ar).

- FRANZA, J.A. 1999. El derecho como instrumento de desarrollo sustentable. En: *Seminario de emergencia pesquera*. IUCN Sur (The World Conservation Union) y FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales), Puerto Madryn.
- GABRIELIDIS, G. 2004. Los modelos de rol del Estado en la Argentina en los últimos años del siglo XX. Cambios y persistencias. MS. En: *El papel del Estado en la transformación de un territorio marginal de un país emergente. El caso de la provincia de Santa Cruz*. Proyecto Biañual aprobado y subsidiado por la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo. 2003-2005. Res. 685/05-R.
- GARCÍA BELSUNCE, H. 2000. La Argentina del siglo XX. 1914-1983. En: *Academia Nacional de la Historia. Nueva Historia de la Nación Argentina. T. 7. Academia Nacional de la Historia*. Buenos Aires
- GARCÍA DELGADO, D. 1997. *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. FLACSO. Buenos Aires.
- GARCÍA, A. y MAZZONI, E. (Dir.). 2000. *El Gran Libro de Santa Cruz*. Milenio. Madrid.
- GODELMAN, E. et al. 1999. *La política de subsidios pesqueros de la Unión Europea, el Acuerdo en Materia de Pesca Marítima entre la Unión Europea y la República Argentina y sus consecuencias en la sustentabilidad de las pesquerías del Atlántico sudoeste, particularmente en la de merluza argentina*. Centro de Desarrollo y Pesca sustentable, setiembre 1999. En: [www.CedePesca.org.ar](http://www.CedePesca.org.ar).
- GROSSI, P. 1989. Storia sociale e dimensione giuridica. Atti dell'Incontro di Studio. 1986. En: *Revista de Historia del Derecho* N° 17. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Buenos Aires.
- HABERMAS, J. 1973. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Cátedra. Buenos Aires.
- HOBSBAWM, E. 1995. *Historia del siglo XX. 1914-1991. Crítica*. Grijalbo Mondadori. Barcelona.
- HUERTAS, M. 2002. Marco teórico jurídico para el tratamiento de la legislación de las actividades productivas. En: *El papel del Estado en la transformación de un territorio marginal de un país emergente. El caso de la provincia de Santa Cruz*, MS. Proyecto Biañual aprobado y subsidiado por la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo. 2003-2005. Res. 685/05-R.
- LAURELLI, E., SCHWEITZER, M., SCHWEITZER, A. 1996. Integración y territorio. ¿Una nueva geografía para la Argentina?. En: BORELLO, J.A. et al. (ed). *Las Economías regionales y sus respuestas a los desafíos del MERCOSUR*. Ed. Homo Sapiens. Rosario.
- LO VUOLO, R. 1998. Crisis de integración social y retracción del Estado de bienestar en Argentina. En: Lo Vuolo, R., *Nueva oscuridad de la política social*. CIEPP/NIÑO y DÁVILA Edit. Buenos Aires.
- MANZANAL, M. 1995. Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: reestructuración o difusión de la pobreza?. En: *Realidad Económica* N° 134, IADE, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ LLANEZA, D. 2000. El final de la década de los años 80 y los años 90 en la Provincia de Santa Cruz. En: *El Gran Libro de Santa Cruz*. Milenio. Madrid.
- MIZRAHI, E. 2001a. *Caracterización del sector pesquero argentino. Aspectos económicos financieros*. Consejo Federal de Inversiones . Buenos Aires.
- MIZRAHI, E. 2001b. *Caracterización del sector pesquero argentino. El marco de referencia institucional y político*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires.
- PADÍN, O. 1999. En. *Reseña de la situación actual de los recursos del Mar Argentino*. Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires.
- PÉREZ, E. 1999. El rol de la Cancillería como integrante del Consejo Federal Pesquero ante la emergencia pesquera. En: *Seminario Emergencia Pesquera*, IUCN Sur y FARN. Puerto Madryn.
- ROFMAN, A.B. y ROMERO, L. A. 1997. Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina. *Amorrott*. Buenos Aires.
- SÁNCHEZ, L. 1999. Derogación del decreto 591/99 sobre Emergencia Pesquera. En: *Seminario Emergencia Pesquera*, IUCN Sur y FARN. Puerto Madryn.
- SAN MARTINO de DROMI, M.L. 1996. *Argentina contemporánea de Perón a Menem*. Ciudad Argentina. Buenos Aires.
- SCOVENNA, L. 2000. De turismo y turistas... En: *El Gran Libro de Santa Cruz*, Milenio. Madrid.
- TAU ANZOÁTEGUI, V. y MARTIRÉ, E. 1996. *Historia de las Instituciones Argentinas*. Macchi.. Buenos Aires.
- VALLEGA, A. (coord.). 2001. *Economía Regional Patagónica. El desarrollo de las microrregiones*. Programa de Investigación Geográfico Político Patagónico. Escuela de Ciencias Políticas. Universidad Católica Argentina. Buenos Aires.

## PÁGINAS WEB

[www.cfi.org.ar.](http://www.cfi.org.ar) Consejo Federal de Inversiones.  
[www.laleyonline.com.ar.](http://www.laleyonline.com.ar) REVISTA LA LEY online.  
[www.scruz.gov.ar.](http://www.scruz.gov.ar) Gobierno de la Provincia de Santa Cruz.  
[www.CedePesca.org.ar.](http://www.CedePesca.org.ar) Centro de Desarrollo y Pesca Sustentable.  
[www.argentina.gov.ar.](http://www.argentina.gov.ar) REPÚBLICA ARGENTINA. Leyes nacionales.  
[www.indec.gov.ar.](http://www.indec.gov.ar) REPÚBLICA ARGENTINA. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.  
[www.saij.gov.ar.](http://www.saij.gov.ar) Servicio Argentino de Información Jurídica on line.

[www.ari.org.ar/informes/informe\\_pesca.doc.](http://www.ari.org.ar/informes/informe_pesca.doc) Gestión de los Recursos Pesqueros.  
[www.farm.org.ar/docs.](http://www.farm.org.ar/docs) Seminario de Emergencia Pesquera.  
[www.fao.org/fi/FCP/FICP\\_ARG\\_S.ASP.](http://www.fao.org/fi/FCP/FICP_ARG_S.ASP) Organización de las Naciones Unidad para la Agricultura y la Alimentación.  
[www.pescaypuertos.com.ar.](http://www.pescaypuertos.com.ar) Información Pesquera y Portuaria.  
[www.ifremer.fr.](http://www.ifremer.fr) Instituto Francés para la Explotación del Mar.  
[www.eclac.cl/transporte/perfil.](http://www.eclac.cl/transporte/perfil) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Perfil Marítimo de América Latina y el Caribe.