

## DR. CESAR AUGUSTO LERENA

### LA CRISIS ESTRUCTURAL DEL SECTOR PESQUERO Y UNA LEY DE PESCA (24.922) INADECUADA

A 18 años de la sanción de la Ley Federal de Pesca (24.922) la ocupación marítima en el Atlántico Sur y la explotación pesquera en la República Argentina está absolutamente peor que la situación existente en 1998. Ello es así, tanto por la apropiación de parte de buques extranjeros de los recursos argentinos, como por la concentración de las capturas, la pérdida de fuentes de trabajo, la depredación y la in-sustentabilidad biológica, económica y social; y el fortalecimiento de un modelo extractivo en lugar de uno industrial pesquero.

Un análisis del “*Régimen de Administración por Cuotas Individuales Transferibles de Captura*” realizado por técnicos del INIDEP concluye, que se cumplió “*con el límite aceptable de concentración de cuota*”, y que debido a “*las características de las cuotas (divisibilidad y transferibilidad total o parcial, definitiva o transitoria) se facultaron las compensaciones por transferencia entre buques del mismo grupo empresario y las transferencias parciales y totales entre buques de distintos grupos empresarios, facilitando la organización empresarial y la planificación de las operaciones de pesca*”.

Estas menciones extraídas del citado trabajo, tienen una mirada parcial que no ha tenido en cuenta las razones sociales, económicas y de distribución equitativa y territorial del recurso. Cuando se cambió la *pesca olímpica* y se *cuotificó la captura*, los fundamentos eran mejorar la administración del recurso y asegurar la sustentabilidad, no sólo biológica, sino también la económica y social; por otra parte, no son los empresarios quienes deben organizar la administración del recurso, sino el Estado; y tampoco, se puede considerar efectivo un sistema que ha ignorado la radicación territorial e industrial; los descartes al mar; la sub-declaración de las especies cuotificadas y su sustitución en los desembarcos; la pérdida de empleo; y por cierto, la muy importante concentración empresa del recurso que ha generado, especialmente en la asignación de las cuotas de captura de merluza común. También, erróneamente, ha contabilizado para descargar las cuotas a los desembarcos y no a las capturas, como su nombre lo indica. No ha cumplido, en suma, con las tres partes esenciales de una administración adecuada: *la investigación, conservación y distribución*, y especialmente se incumplido con el artículo 1º de la Ley 24.922.

Pasados 18 años de la sanción de la Ley de Pesca, que entre otras cosas cuotificaba en forma transferible las capturas de merluza y otras especies, entendemos que no se ha cumplido con lo prescripto en su artículo 1º: “*...fomentar el ejercicio de la pesca marítima en procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos vivos marinos. Promover la protección efectiva de los intereses nacionales relacionados con la pesca y promueve la sustentabilidad de la actividad pesquera, fomentando la conservación a largo plazo de los recursos, favoreciendo el desarrollo de procesos industriales ambientalmente apropiados que promuevan la obtención del máximo valor agregado y el mayor empleo de mano de obra Argentina*”. Ello era materialmente inviable, porque gran parte de los artículos siguientes de la ley vacían de contenido el artículo 1º. Todos los índices de evaluación indican que esta ley y sus herramientas, han facilitado la aplicación de un modelo extractivo y no industrial pesquero.



Veamos: Hay una decreciente participación del sector pesquero en el mercado exportador: en 1997 las exportaciones pesqueras alcanzaban al 3,9% del total de las exportaciones y al 18,1% de las exportaciones de productos primarios; mientras que en 2014 disminuyó al 2,19% y 10,54% respectivamente. Por su parte, mientras el consumo promedio mundial de productos pesqueros fue en 1969 de 9,9kg per cápita/año y se elevó a 18,4kg en 2014; en la Argentina se estancó entre los 10 países más bajos del mundo con 4,5kg/año per cápita, contrastando con lo que ocurre en África (9,1kg); América Central y el Caribe (9,9kg); Asia (20,7kg); Europa (22kg) y América del Norte (24,1kg).

## DR. CESAR AUGUSTO LERENA

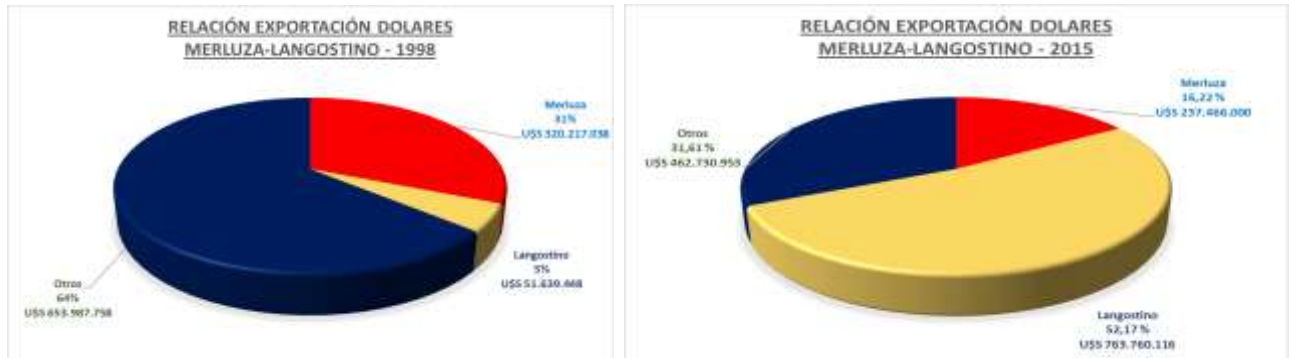
Ello, no es un tema menor. El bajo consumo de productos de la pesca implica también una baja calidad alimentaria, ya que estos productos contienen proteínas de alto valor biológico y grasas insaturadas muy útiles para la salud del consumidor. Llevar el consumo interno de pescados al promedio de consumo mundial, dejaría sin pescado a la exportación, pero permitiría -no solo mejorar la alimentación de los argentinos- sino duplicar los ingresos de la actividad, con la generación de empleo que ello significa. Para probar ello bastaría mencionar algunas cifras actuales (2016): el langostino entero se exporta a U\$S 6.187 la tonelada, mientras que en el mercado mayorista argentino se vende a U\$S 8.280; otro tanto ocurre con el langostino pelado con cola que se exporta a U\$S 6.847 la tonelada y en el mercado mayorista se vende a U\$S 10.350. Las anillas de calamar por su parte, se exportan a U\$S 3.608 y en el comercio mayorista se pagan U\$S 8.260. Por su parte, el filet de merluza se exporta a U\$S 3.142 la tonelada y en la Argentina se venden a U\$S 4.830. Otro tanto ocurre con los productos elaborados que se exportan a U\$S 2.915 la tonelada, mientras que el filet empanado en nuestro país se comercializa a U\$S 6.210 y las formitas de pescado a U\$S 3.660. Esto, sin tener en cuenta que en 1998 el 66% de las exportaciones eran commodities y solo a un 34% se les incorporaba un cierto grado de industrialización; mientras que en 2015 estos porcentuales son del 75% y 25% respectivamente, es decir que ha decrecido el valor agregado de las materias primas exportadas.

La actualidad nos muestra también una inequidad creciente en la distribución territorial de este recurso del Estado. Mientras que la Provincia de Buenos Aires desembarcaba en 1998 el 37% las capturas, en 2015 se desembarcó el 58,85%. Por su parte, Chubut desembarcó en 1998 el 34% y en 2015 el 20,91%; Santa Cruz el 16% y el 11,73%; Tierra del Fuego el 11% y el 6,98%, y finalmente Río Negro el 2% y el 1,44% respectivamente. Nada más alejado de los fundamentos de mejorar la administración del recurso, que dieron lugar a la cuotificación de la pesca, y de usar este recurso para promover la radicación poblacional e industrial.



En las dos últimas décadas los sucesivos gobiernos se han jactado de las crecientes exportaciones pesqueras en dólares; aunque, poco han dicho sobre el bajo valor agregado, la caída del empleo y la participación creciente del langostino en las exportaciones. Este recurso, de baja generación de empleo, ha ido reemplazando a los procesos industriales de la merluza y otras especies. Nos imaginamos los efectos sociales y económicos devastadores que se producirían si disminuyese la captura de esta inestable e impredecible -como los expertos indican- especie. Ello no es imposible que ocurra, como ya sucedió en los años 1979, 1987, 1995 o el 2005. En 1998 la exportación en dólares de langostinos era del 5% y en 2015 alcanzó al 52,17%; por el contrario, las exportaciones de especies que generan mayor valor alcanzaban en 1998 al 95% y en el 2015 solo al 47,83%. El número final de las exportaciones debería lograrse, mediante un mejor aprovechamiento de todas las especies y un aumento del valor agregado, no a través de la mono-captura del langostino.

## DR. CESAR AUGUSTO LERENA



Por su parte, la cuotificación establecida por la ley 24.922 se aplicó en forma parcial a unas pocas especies (merluza común, negra y de cola; polaca y vieira), y ello en sí mismo es un defecto, porque no se ha tenido en cuenta la interrelación con las especies no cuotificadas.

La ley tampoco cumplió con el objetivo fundamental de distribuir en forma amplia los recursos pesqueros: el 35% de las cuotas de merluza está en poder de 4 grupos empresarios; 160 empresas se disputan el saldo y numerosas pequeñas y medianas empresas no tienen acceso a este vital recurso. En el caso del langostino, solo 14 empresas capturan el 75% de este recurso y el resto se disputa el 25%; pero, lo más grave: el otorgamiento de las Cuotas Transferibles de Captura, le quitó al Estado la posibilidad de establecer una política estratégica de ocupación marítima, radicación poblacional, industrial y laboral. Se transformó la explotación pesquera en un negocio inmobiliario y se concentró la actividad en unos pocos.



Durante este período no se llevó adelante una política industrial. Los grandes perdedores son las pequeñas y medianas empresas industriales sin acceso al recurso y el sector laboral. En 1998 el 41% de las capturas se realizaron con buques congeladores y el 59% con buques fresqueros; mientras que en 2015 las capturas de los congeladores crecían al 53,40% y las de los fresqueros se reducían al 46,60%. Las consecuencias laborales resultantes de ello -según el Ministerio de Trabajo- son elocuentes: la pérdida de empleo, ya que los buques congeladores que procesan a bordo ocupan un 28% del personal de la actividad; en tanto los buques costeros, fresqueros y la industrialización en tierra ocupa un 72% del personal de la pesca.

Esta cuestión, de reemplazar los buques fresqueros por buques congeladores, ha provocado un cierre de industrias en la Patagonia y la pérdida de empleo en Mar del Plata. Se da la paradoja -según información del SENASA- que la Provincia

## DR. CESAR AUGUSTO LERENA

de San Fe y la Ciudad Buenos Aires tienen habilitadas más plantas de industrialización de productos de mar que Santa Cruz, Tierra del Fuego y Río Negro; mientras que Chubut tiene muy pocas plantas pesqueras en relación al volumen que desembarca. Esto último, está directamente relacionado a la mono-captura del langostino, de baja industrialización. Todo ello significó una importante caída laboral y la persistencia de trabajos no registrados. Así podemos ver qué -según el INDEC y el Ministerio de Trabajo de la Nación- en 1998, cuando se dictó la ley vigente, había 27.967 empleos registrados y en el 2015 se registraron solo 13.687 trabajadores. Un verdadero contrasentido, que en 1998 se diera trabajo a casi el doble de operarios que en el 2015, ya que en aquel año se exportaban productos por unos U\$S 922.350, mientras que en este último año se exportó por U\$S 1.465.935.000; es decir que el sector trabajador ha tenido una importante disminución en la participación de la renta pesquera, mientras que la de los empresarios crecía.



Todo esto ocurre, en medio de una falta de control de la actividad que hace inviable una administración adecuada del recurso por parte del Estado. El descontrol de las capturas, los descartes, sub-declaraciones y sustituciones en los desembarques de las tres principales especies: merluza común, calamar y langostino, es ciertamente alarmante. Lo reflejan claramente los reiterados informes técnicos del INIDEP, el Informe de Consultoría del Banco Interamericano de Desarrollo para el “Proyecto de Desarrollo Pesquero y Acuícola Sustentable” y los informes de la Auditoría General de la Nación. No hay forma de administrar seriamente el recurso con prácticas que han sido reiteradamente denunciadas.

En medio de este descontrol se destaca seriamente el descarte al mar de especies capturadas, que los cálculos más conservadores refieren a unas 100 mil toneladas/año, aunque informes técnicos oficiales del INIDEP indican que sólo de merluza común se descartan anualmente entre 52.000 y 108.000 toneladas. Es decir, el 41% del total de la merluza desembarcada. Por su parte el Informe de la Consultoría del Banco Interamericano de Desarrollo indica que durante 2010 hubo un 20% de descarte y sub-declaración. Sólo las referidas 100 mil toneladas/año descartadas han impedido contar con 335 millones raciones de alimentos/año de alto valor proteico (es decir 1 millón de raciones/año) con destino a poblaciones vulnerables y la generación de miles de puestos de trabajo. Ciertamente lamentable, en un país con un alto índice de desempleo y millones de pobres, indigentes y desnutrición infantil.

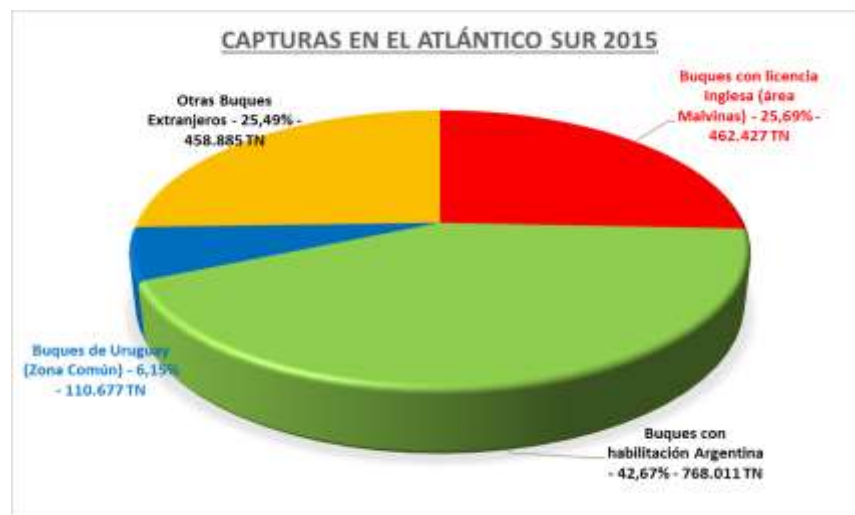
Respecto a la sustentabilidad de recurso y la influencia que sobre ésta podría derivar de las erróneas políticas llevadas adelante en la Z.E.E. Argentina, la Zona Común con el Uruguay, sobre las capturas de los recursos migratorios y asociados en el área adyacente a la Z.E.E. por buques extranjeros, y dentro de ella, sobre los buques licenciados ilegítimamente por el Reino Unido en Malvinas, es imposible efectuar con seriedad un pronóstico. Más aún, cuando desde 2014 a 2016 los buques del INIDEP no realizaron las imprescindibles campañas de investigación del recurso. Lo

## DR. CESAR AUGUSTO LERENA

cierto, que según informes del INIDEP la Biomasa Reproductiva de la Merluza Común al sur del 41ºS en 1997 era de 620.045 toneladas y en el 2014 se estimaba de 580.864; es decir, por debajo del Punto Biológico de Referencia. Esto es posible, ya que los informes técnicos oficiales del INIDEP indican que *“Persiste una mayor presión pesquera sobre el grupo de edad 2, en su mayoría juveniles...De esta forma un balance entre los jóvenes reproductores y los de más edad es muy difícil”*.

En medio de ello, las condiciones macroeconómicas, de paridad cambiaria e incrementos de los costos internos han afectado por igual a todos los sectores de la actividad.

Finalmente, los controles en el mar son virtualmente inexistentes. Según informe de la Auditoría General de la Nación *“no hay en la Argentina acciones para desalentar, prevenir y eliminar la pesca ilegal no declarada y no registrada (INDNR)”* y *“sólo un 15% de las multas impuestas se cobran”*. La extranjerización de la pesca y la ocupación marítima en el Atlántico Sur, es ciertamente, muy grave. Un millón de toneladas anuales son capturadas por buques extranjeros en la Z.E.E. Argentina y adyacente a ésta. Por ejemplo, en el caso del calamar, durante 2015, capturaron esta especie en el área adyacente a la Z.E.E. Argentina lo hicieron 64 buques nacionales y 105 barcos extranjeros con licencias otorgadas por el Reino Unido, que ocupa ilegalmente Malvinas y una importante área adyacente del mar austral argentino y el océano antártico.



Urge una nueva Ley Nacional de Pesca, que establezca un plan político pesquero, que ayude a revertir esta situación y permita una administración soberana, sustentable económica, biológica, social y ética.

Dr. César Augusto Lerena<sup>1</sup>  
Septiembre 1 de 2016

<sup>1</sup> Experto en Pesca y Alimentación. Ex Secretario de Estado -Autor de los libros *“Industria Pesquera Argentina. Reafirmación o decadencia”* (1989); *“Malvinas. Biografía de la Entrega. Pesca la moneda de cambio”* (2009); *“Hacia una Soberanía plena en el Atlántico Sur”* (2010); *“La Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas. La política pesquera como herramienta”* (2013); *“Pesca. Apropiación y Depredación. Bases para una Política Nacional”* (2014);