



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales

DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

TITULO DE LA TESIS

**“El régimen Internacional CONVEMAR y el conflicto
pesquero en la milla 201”**

AUTOR: Lic. Horacio Aldo Terribile

DIRECTOR: Dra. Rut Diamint

FECHA: Marzo de 2015

Resumen

El Atlántico Sur (AS) es escenario del conflicto que el Estado argentino, en su condición de país ribereño, mantiene con los Estados de pesca oceánica respecto a la interpretación dispar del régimen internacional vigente, la Convención del Mar de las Naciones Unidas - CONVEMAR – en la explotación sustentable de los recursos pesqueros.

Además, es un escenario condicionado por la disputa de soberanía entre la República Argentina y el gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña por las Islas Malvinas. En él, subsiste un conflicto cuyos alcances y propósitos mutaron en relación a los intereses en juego y que ha generado diversas situaciones confrontativas consecuencia de complejas conexiones transnacionales entre los Estados y las sociedades que los conforman.

El régimen internacional que norma el desarrollo sustentable de los recursos vivos renovables es vulnerado por naciones de terceras banderas consecuencia del incumplimiento de las normativas vigentes. Esa deficiencia surge de un déficit de articulación entre la política doméstica y el sistema internacional, agravada por el incumplimiento del Estado argentino de algunas normas prescriptas legalmente que derivan de la mencionada Convención y que condicionan la presencia estatal en el escenario AS.

El interés de esta investigación es analizar en qué medida el incumplimiento de las normativas nacionales vigentes, que se derivan de CONVEMAR, afecta la capacidad del Estado argentino para generar las medidas necesarias de protección y conservación de los recursos vivos en el escenario AS, así como examinar en qué medida esas políticas contribuyen a desarrollar un ámbito de cooperación entre los actores que mantienen intereses en el escenario.

Abstract

The South Atlantic is the stage of the conflict that the Argentine State, as a coastal country, keeps with the States of ocean fisheries with respect to the different interpretation of the current international regime, the United Nations Convention Law of the Sea - UNCLOS - on the sustainable exploitation of fisheries resources.

It is, a scenario conditioned by the sovereignty dispute between the Republic Argentina and the government of the United Kingdom of Great Britain about the Falkland Islands. There is still a conflict whose scope and purposes mutated in relation to the interests that are involved and that have generated various confrontational situations resulting from complex transnational connections between states and the societies that make them up.

The international regime that regulates the sustainable development of the renewable living resources is violated by other nations as a result of the breach of current regulations. This deficiency arises from a deficit of articulation between the domestic policy and the international system, aggravated by the infraction of the Argentine State of some norms prescribed legally that derive from the above-mentioned Convention and that conditions the state presence in the South Atlantic scenario.

The aim of this investigation is to analyze to what extent the failure of existing national regulations deriving from the UNCLOS, affects the ability of the Argentine government to generate the necessary measures for the protection and conservation of living resources in the South Atlantic scenario and examine how these policies contribute to developing a framework for cooperation among actors with interests in the stage.

Dedicatoria

A mi madre, a quien le debo mucho de lo que soy.

A Laura, mi compañera en la vida, por comprender y atenuar las ausencias.

Agradecimientos

Esta tesis fue construida en un tiempo muy singular de mi existencia. En ella se plasmaron hechos y circunstancias que tuvieron ocurrencia en mi vida profesional en la mar, a la vez, conjugados desde el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales. Su resultado es producto de la experiencia y la perseverancia, aunque acompañado y dirigido notablemente por mi directora de tesis.

En tal sentido, mi profundo agradecimiento a la Dra. Rut Diamint, quien con cordial firmeza, profusos conocimientos e inteligencia encontró los caminos que me instaron a reflexionar toda vez que me apartaba de los postulados elementales de construcción de un trabajo de esta magnitud.

Quiero agradecer también a aquellas personas que, en distintos niveles y con diferente grado de interacción, han contribuido a la realización de este trabajo. A mi amigo Abel Santiso, en quien encontré siempre la palabra de aliento y el refugio seguro en los años de Rosario. A la Dra. Norma Brunetti quien desde la distancia realizó los aportes necesarios que vistieron de realidad al presente. A la Lic. Rosanna Schanzer que, sin conocerme, no dudó en ayudarme cuando metodológicamente no encontraba respuestas valederas. Al Mg. Claudio Torre por su inestimable apoyo desde las ciencias duras, circunstancia que coadyuvo a embellecer la presentación final del trabajo de investigación. A Roberto Maturana, quien desde sus editoriales contribuyó enormemente con el trabajo de campo. A la querida mesa del Hotel, Miguel, Orlando y Daniel, quienes soportaron estoicamente las peripecias de esta tesis. Asimismo, quiero agradecer a la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario que me brindó la oportunidad de sistematizar mis ideas y aventurarme a escribir esta tesis y, muy en particular, a la Directora del Doctorado de Relaciones Internacionales, la Dra Gladys Lechini, en quién siempre encontré el estímulo necesario.

Dejo por último, aunque no menos importante, mi eterno agradecimiento a mis hijos, María Agustina y Juan Pablo y a mis suegros, también pilares importantes de esta empresa.

Índice

Glosario de Siglas.....	12
-------------------------	----

PRIMERA PARTE

Introducción	14
El escenario y los recursos vivos	20
CONVEMAR y las cuestiones domésticas	25
El marco teórico	27
El método	30
Estructura del Trabajo.....	33

Capítulo I: Los regímenes internacionales

1.1 El régimen internacional, su conceptualización	39
1.2 Las cuestiones normativas.....	40
1.3 La mirada fenoménica del Régimen Internacional.....	42
1.4 Operacionalización de los regímenes internacionales.....	44
1.5 El régimen internacional y la cooperación entre Estados	48
1.6 La inserción transnacionalista en el área temática el mar.	51
1.7 Intereses y Regímenes Ambientales.....	57
1.7.1 La vulnerabilidad ecológica	60
1.7.2 El pesimismo de Hardin en “La Tragedia de los Comunes”.....	64
1.7.3 Los derechos de las especies vivas del mar	67
1.7.4 Los efectos de la escasez ambiental. El trabajo de Homer Dixon.	72
1.8 Retomando los argumentos	74

Capítulo II: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Intereses y preferencias del Estado argentino.

2.1 La Soberanía y Jurisdicción Marítima en el Derecho Internacional.	81
2.2 El derecho del mar. Evolución cronológica en el siglo XX.	83

2.2.1	Período entre guerras (1945 -1960). Las iniciativas latinoamericanas.	84
2.2.2	Al amparo del mundo bipolar (1960 - 1973).	91
2.2.3	De Caracas (1973) a Montego Bay (1982). La posición argentina.	97
2.3	La soberanía y jurisdicción marítima en la Argentina.	101
2.3.1	Algunos antecedentes históricos	104
2.4	Intereses y preferencias del Estado argentino.	110
2.4.1	El Estado argentino y sus elecciones	111

Capítulo III: Los recursos naturales y el ordenamiento pesquero. Las Organizaciones Regionales de Gestión para la Pesca

		127
3.1	La afectación de las pesquerías	128
3.2	Las pesquerías en la Argentina	133
3.3	La administración del Calamar <i>Illex Argentinus</i>	136
3.3.1	Las Áreas de Pesca en la ZEEA	139
3.3.2	Artes de Pesca	141
3.3.3	Registro de Capturas y Explotación Comercial	142
3.4	El Ordenamiento Pesquero. Los aspectos inconclusos de CONVEMAR. El Acuerdo de New York de 1995	146
3.4.1	Las propuestas de los países ribereños y la de los países de pesca de altura	149
3.5	La cooperación entre Estados. Cambio de enfoque	153
3.5.1	El criterio de compatibilidad y el enfoque precautorio	155
3.6	Las Organizaciones Regionales de Gestión de la Pesca (ORGP)	156
3.6.1	Antecedentes	156

Capítulo IV: Evolución de la política pesquera argentina. Las cuestiones intermísticas. Período 1982 – 2003.

4.1	Malvinas y la dinámica pesquera en la administración del Dr. Alfonsín	166
4.2	Malvinas y la dinámica pesquera en la administración del Dr. Menem.	173
4.2.1	Las cuestiones endógenas de la política pesquera del Dr. Menem	180

4.2.2 El Acuerdo Pesquero con la Comunidad Económica Europea (1994).....	183
4.2.3 Las objeciones al Acuerdo realizadas en el Congreso	186
4.3 Antecedentes de la implementación normativa de la Ley Federal de Pesca y su articulación con el escenario internacional	188
4.3.1 Promulgación de la Ley Federal de Pesca 24.922	191
4.4 La dinámica de la política pesquera del gobierno de la Alianza.	195
4.4.1 Los Acuerdos Pesqueros de la Alianza	198
4.4.2 La realidad pesquera finalizando el siglo XX.	203
4.5 Recapitulando los hechos	204

SEGUNDA PARTE

Capítulo V: La dinámica de la política pesquera Argentina período 2003 – 2011.....	207
5.1 La gestión del presidente Carlos Néstor Kirchner.	210
5.1.1 La política exterior del presidente Néstor Kirchner	211
5.1.2 Malvinas y la dinámica pesquera bajo la política del presidente Kirchner	215
5.1.3 El cambio de Cancilleres. Endurecimiento de la Política Exterior.	216
5.1.4 Las cuestiones domésticas de la política pesquera de Néstor Kirchner ..	217
5.1.5 Las irregularidades denunciadas en la auditoría de la AGN	218
5.1.6 Otras irregularidades.....	222
5.2 La gestión de la presidente Cristina Fernández.	224
5.2.1 La política exterior de la presidente Cristina Fernández.	227
5.2.2 Las cuestiones intermísticas en la administración de Cristina Fernández.....	228
5.2.3 Endurecimiento de la política exterior argentina	230
5.2.4 En la búsqueda del apoyo internacional.....	232
5.2.5 Las cuestiones endógenas de la política pesquera de Cristina Fernández.....	235
5.3 Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAN-IND NR).....	236

5.4 La vigencia de las irregularidades denunciadas por la AGN	238
5.4.1 Otras irregularidades denunciadas en las auditorías de la AGN	240
5.5 Se profundiza lexis vs praxis	243
5.6 Los Acuerdos Pesqueros de la 2º administración kirchnerista	245
5.7 Estructura y Proceso decisorio en las administraciones kirchneristas.	249
5.8 Retomando algunas ideas	260
Apartado N° 1: Interrelación de la política internacional y la doméstica del Presidente Kirchner con el Canciller Bielsa.....	262
Apartado N° 2: Interrelación de la política internacional y la doméstica del Presidente Kirchner con el Canciller Taiana.....	265
Apartado N° 3: Condicionamientos a la política pesquera de la gestión del Presidente Kirchner.	268
Apartado N°4: Irregularidades detectadas por la AGN en la primera administración kirchnerista.....	270
Capítulo VI: El marco normativo y los órganos de control del Estado	272
6.1 Marco legal y sus consecuencias para la política pesquera	272
6.2 Los Órganos del Estado en el mar.....	272
6.3 El proceso de reestructuración del Instrumento Militar	280
6.3.1 El sentido de la conjuntes y de la especificidad de las Fuerzas	284
6.3.2 El Planeamiento del diseño del Instrumento Militar en las dos administraciones kirchneristas.	287
6.3.3 El presupuesto como variable.....	291
6.4 Otros Órganos de Control del Estado	297
6.5 ¿Lexis pudo con praxis?	310
Apartado 5: Inconstitucionalidad de algunas medidas aplicadas por la Secretaría de Pesca de la Nación a favor de las empresas del sector	314
Conclusiones Finales	316
Bibliografía.....	326

Tabla de Anexos

Anexo 1: Evolución jurídica latinoamericana	361
Anexo 2: Acuerdos Pesqueros 1966 – 2003	363
Anexo 3: Extensiones territoriales inglesas	365
Anexo 4: Objeciones al Acuerdo de Pesca con la CEE (1994)	367
Anexo 5: Legislación de Referencia	370
Anexo 6: Proyectos que tuvieron trámite parlamentario	371
Anexo 7 : Sistemas de Defensa - Seguridad Interior - Pesca.....	373

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Nuestro hábitat.... nuestra realidad	103
Ilustración 2: Límite Jurídico del Mar Territorial de 1966	107
Ilustración 3: Capturas totales en el escenario AS	134
Ilustración 4: Principales productores de capturas	136
Ilustración 5: Concentraciones de desovantes en el AS.....	137
Ilustración 6: Zona de reproducción y control de la especie illex argentinus	139
Ilustración 7: Poblaciones de illex argentinus	141
Ilustración 8: Flota potera argentina, charteo y con licencia del RUGB.	145
Ilustración 9: Posesiones inglesas en el AS. Eje del Poder.....	164
Ilustración 10: Distribución jurídica de los mares según CONVEMAR	177
Ilustración 11: Extensión territorial inglesa en 1994	178
Ilustración 12: Porcentaje del PBI asignado a la función Defensa.....	293
Ilustración 13: Gasto de la Administración Pública Nacional en % del PBI por Función.....	294
Ilustración 14: Crédito devengado en todas las fuentes	295
Ilustración 15: Poteros en el escenario AS durante la zafra del illex argentinus	296

Índice de Tablas / Cuadros

Tabla 1: Valores estadísticos de capturas mundiales.....	24
Tabla 2: Ordenación de Preferencias.....	58
Tabla 3: Vulnerabilidad ecológica vs costes.....	61
Tabla 4: Matriz de Interés Nacional.....	111
Tabla 5: Mar Territorial.....	113
Tabla 6: Paso Inocente	114
Tabla 7: Plataforma Continental.....	118
Tabla 8: Investigación Científica Marina.....	123
Tabla 9: Contaminación	124
Tabla 10: Licencias otorgadas por Malvinas – illex argentinus.....	143
Tabla 11: Capturas de buques nacionales dentro de la ZEEA	144
Tabla 12: Finalidad del Gasto en Defensa y Seguridad	279
Tabla 13: Niveles de Actividad.....	292

Glosario de Siglas

AA – Área Adyacente a la Zona Económica Exclusiva

AGN – Auditoría General de la Nación

AIS – Automatic Identification System

AS – Atlántico Sur

CAPeCA - Cámara de Armadores de Pesqueros y Congeladores de la Argentina

CAPA - Cámara de Armadores Poteros de la Argentina

CEE – Comunidad Económica Europea

CENPAT - Centro Nacional Patagónico

CODENA – Consejo de la Defensa Nacional

CFP – Consejo Federal Pesquero

CONAE – Comisión Nacional de Actividades Espaciales

CONICET – Consejo Nacional de Investigación Ciencia y Tecnología

CONVEMAR - Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

CPAS - Comisión de Pesca del Atlántico Sur

CPMRC - Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas

DPDN – Directiva Política de Defensa Nacional

DPN – Defensor del Pueblo de la Nación

INIDEP – Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero

LRIT – Long Range, Identification and Tracking

OPANO - Organización de Pesquerías del Atlántico Nordeste

OPEP – Organización de Países Productores de Petróleo

ORGP – Organización Regional de Gestión de Pesca

PTN - Procuración de Tesoro de la Nación

SAGPyA – Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

SAyDS – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

SECODENA – Secretaria del Consejo de la Defensa Nacional

SIGEN - Sindicatura General de la Nación

ZEEA – Zona Económica Exclusiva Argentina

PRIMERA PARTE

Introducción

Desde los tiempos de Aristóteles, se dice que la fuente inspiradora en la búsqueda de conocimiento radica en la perplejidad por un lado y en la inquietud del investigador por otro. En tal sentido, se consideró necesario construir la tesis desde una mirada intelectual en el convencimiento de que los marcos de análisis (propios y ajenos) son insatisfactorios y característicos del contexto de incertidumbre que rodean a las innumerables investigaciones en el campo de las Relaciones Internacionales. Pues bien, esta tesis es fruto, a la vez, de una perplejidad y una preocupación.

La perplejidad emana en gran medida ante la apariencia caótica de la literatura dedicada a analizar dos cuestiones importantes en esta investigación, la cooperación entre Estados, y en particular su vertiente centrada en los regímenes internacionales. Los estudios sobre regímenes internacionales aún presentan discusiones teóricas parciales. Menudean los debates donde se percibe la reiteración de argumentos perimidos que no dan cuenta de la realidad. La sensación que prevalece es la de desorden, siendo esta cuestión uno de los aspectos significativos en nuestra propuesta de investigación. En ese sentido, se seleccionó el caso del régimen internacional de - regulación de la actividad marítima (CONVEMAR¹), pues nos permitirá evaluar el papel de los regímenes para evidenciar esa brecha entre la normativa acordada y el cumplimiento efectivo de esas normas. La investigación se centra en la política marítima de la Argentina como un caso en el cual se comprueba que el tratado es sistemáticamente violado por aquellos Estados que mantienen intereses contrapuestos en la explotación de los recursos pesqueros en el escenario AS (AS).

¹ Ley nacional N° 24.543 - Apruébase la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el Acuerdo Relativo a la Aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptados el 30 de abril de 1982 y el 28 de julio de 1994, respectivamente. Que se corresponde a lo estipulado en el artículo 308° de la Convención, la entrada en vigor 12 meses después de la fecha que haya sido depositado el sexagésimo (60) instrumento de ratificación o de adhesión.

La preocupación, segundo aspecto destacable en esta tesis, encuentra respuesta en la génesis misma del problema a resolver, circunscripto éste en gran medida al comportamiento del Estado argentino. Ha sido el objetivo principal de la investigación dilucidar el grado de incumplimiento de las normativas vigentes que se derivan del régimen CONVEMAR por parte del Estado argentino, en el caso del conflicto pesquero en la ZEEA y el Área Adyacente (AA) a la misma, durante el período 2003-2011. Así también, como un objetivo complementario, como dicho incumplimiento afecta a la política exterior del país, para ello hemos analizado la capacidad del Estado argentino para ofrecer medidas de cooperación tendientes a afianzar la confianza mutua entre los actores presentes en el escenario AS.

A la vista, ambas cuestiones que se relacionan entre sí, presentan una problemática de relevancia internacional que posee un impacto particular y contundente en el escenario nacional. La relevancia se desprende de la preeminencia que tiene el mar para las cuestiones económicas, ambientales y sociales; y en el caso de Argentina, además se suma un conflicto pendiente en el AS con Gran Bretaña. Hoy en día, la actividad pesquera mundial mueve recursos del orden de más de 217 mil millones de dólares; valor éste que se corresponde a una extracción de aproximadamente 148 millones de ton. de recursos del mar. Por otra parte, son extensos los estudios que presentan a dichos recursos como el reservorio alimenticio de la humanidad. Finalmente, un país que tiene una costa de 4725 Km, donde ejerce el derecho de explotación de sus recursos naturales en su ZEE que representa 1.2 millones de Km², que comparte el escenario con Brasil, Uruguay y Sudáfrica y que es el único país americano que tiene un conflicto de soberanía con un actor extra continental, debería tener una preocupación importante sobre su territorio marítimo.

Por ello resulta pertinente que las consideraciones que dan marco al trabajo de investigación se sustenten en una determinada matriz de estudio. Partiendo desde el supuesto de la articulación entre la política doméstica y el sistema internacional, la investigación analizará el conflicto internacional que comprende al régimen vigente CONVEMAR, ajustado a una férrea lógica de intereses contra-

puestos de los actores presentes en el escenario. De esta manera hemos abordado el trabajo desde una teoría general como el neofuncionalismo, entendiendo que es el instrumento más apropiado para sustentar una investigación que presenta un enfoque integrador que combina tanto aspectos científicos como realidades políticas y económicas, así como un análisis jurídico del tema, ya sea en el plano nacional como el internacional.

En relación a la orientación metodológica, la misma propone un abordaje cualitativo, anclado en el método de estudio de caso. Un estudio de caso que aborda la investigación desde una perspectiva descriptiva, permitiendo conocer los alcances de un conflicto histórico en el escenario del AS circunscripto a la pesca y que condiciona la política exterior del Estado ribereño. Se justifica la elección de este método en el hecho de haber decidido estudiar el impacto de los regímenes internacionales enfocando la política doméstica argentina.

Presentadas sucintamente las tres cuestiones centrales de la investigación, el tema, el marco teórico y el método, detengámonos ahora en términos más específicos en cada una de ellas, principalmente en el primero de los mencionados.

El tema como problema

Respecto concretamente al tema central de la obra ¿En qué medida el incumplimiento de las normativas vigentes que se derivan del régimen internacional - CONVEMAR- por parte del Estado argentino en el caso del conflicto pesquero en la ZEEA y su AA durante el período 2003-2011, condicionan el eficaz cumplimiento de las tareas de conservación y protección de los recursos naturales vivos del mar?, lo abordamos desde la siguiente reflexión:

La estrategia de seguridad internacional occidental había descansado hasta principios de los años 70' sobre la primacía de la disuasión. Ella no buscaba conducir una guerra general, sino por lo contrario, evitarla, para lo cual se apoyaba sobre la abrumadora superioridad nuclear norteamericana. Los analistas norteamericanos han reconocido en el tiempo que habían “descuidado casi to-

talmente la cuestión de conducta y los objetivos de una guerra nuclear, en caso de fracaso de la disuasión” (Colin,1981:12).

Dentro de este contexto, la guerra convencional entre bloques quedaba reducida a una mínima expresión. La marina soviética no se alejaba de sus costas y la norteamericana tenía el pleno dominio de los mares. En ausencia de un adversario naval de peso, el problema de la Alianza Atlántica se ubicaba en Europa y no en el mar.

La aparición de ojivas nucleares miniaturizadas alteró radicalmente el curso de la época. La posibilidad de una guerra nuclear limitada llevó que el concepto de disuasión – defensa dejara de ser antinómico para hacerse complementario. Esta circunstancia conllevó particularmente a que occidente debiera repensar su estrategia; ya la superioridad nuclear norteamericana no era suficiente contrapeso a la superioridad soviética en Europa. La URSS sobrepasaba el bloqueo de sus posiciones en Europa y ponía fin a la soberanía marítima de la coalición occidental ampliando su área de influencia incrementando su capacidad de operar en las regiones periféricas del sistema internacional.

Esta distensión entre las potencias basada en la paridad nuclear, sumada a la capacidad comercial de Europa y de Japón, la crisis del sistema monetario, la derrota de los Estados Unidos en Vietnam y la política de la OPEP de embargo y aumento de precios, marcaba el inicio de una era de cambios en la sociedad internacional de carácter global signada por nuevos problemas (polución, explosión demográfica, subalimentación), pero ya en escala planetaria.

Empujados por los cambios de esta realidad, los teóricos de las Relaciones Internacionales debieron generar nuevos instrumentos de análisis capaces de explicar la nueva situación que se presentaba compleja consecuencia no solo del juego de las grandes potencias respecto a la disuasión nuclear, sino también en las relaciones económicas internacionales, generador de interdependencia. “Parafraseando a Henry Kissinger se puede apuntar que mientras en el primer juego, representado por el equilibrio del poder de base nuclear, el éxito se halla en el mantenimiento del estatus quo, en el segundo caso, el éxito de una política

pensada para una situación de interdependencia se halla en la negociación permanente” (Barbe;1986:2).

Desde esta perspectiva, la teoría de las Relaciones Internacionales es dotada de nuevos instrumentos; entre los que destaca el régimen internacional que, para algunos autores, ha abierto la línea de investigación más fecunda y sugerente de los últimos años en el campo de estudio que nos ocupa. Oran Young lo ejemplificó contextualizando el momento, “la explosión del trabajo sobre los regímenes o, más ampliamente, las instituciones internacionales refleja el sentir emergente, especialmente entre los americanos, de que el orden internacional diseñado por EEUU y sus aliados después de la Segunda Guerra Mundial se está erosionando rápidamente e incluso podría estar acercándose al colapso” (Young;1986 :104).

El estudio de los regímenes fue un esfuerzo por entender los medios y las condiciones bajo las cuales los Estados podían cooperar mutuamente, donde su análisis fue transformándose rápidamente en una fuente prospera dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales (Haggard y Simmons;1987:491-527). Luego de más de tres décadas desde su teorización, el concepto de régimen continúa siendo motivo de diferentes interpretaciones de la literatura académica en Relaciones Internacionales.

En lo particular de los regímenes internacionales, la abundante literatura define que los mismos son fruto de la convergencia teórica entre las dos teorías preponderantes en las Relaciones Internacionales, el realismo y el liberalismo, también llamada convergencia neo-neo. Tan profuso ha sido su estudio como tan confuso sus conceptualizaciones. Existen múltiples definiciones de regímenes internacionales como tantas identificaciones tengan los mismos respecto a que parte de la realidad estudian los académicos cuando los analizan. En nuestro caso particular, el área temática, el mar.

En este estado de situación, es importante para la investigación analizar el régimen internacional vigente y la afectación a la política exterior del Estado argentino producto de su incumplimiento imparcial por parte de los actores presentes en el escenario AS. Año tras año, flotas integradas por más de 250 buques abo-

cados a la explotación del recurso calamar *illex argentinus*, irrumpen aleatoriamente sin la autorización del Estado nacional en la ZEEA (donde el Estado ejerce derechos de soberanía) y faenan indiscriminadamente dentro de ella y en el AA a la misma (donde el Estado no tiene derechos de soberanía). El régimen es vulnerado porque no se respeta la letra del mismo, otorgando vigencia al conflicto.

Conflicto este condicionado por la cuestión Malvinas, donde el final de la batalla en 1982 ha generado un prejuicio a la República Argentina, cuyas consecuencias más gravitantes excedieron el plano estrictamente político– militar para alcanzar además el plano de la política económica y la política ambiental, condicionantes ambas de las decisiones políticas post-conflicto. Un conflicto cuyos alcances y propósitos mutaron en relación a los intereses en juego. La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el diferendo ha generado diversas situaciones confrontativas, siendo una de sus consecuencias más nefastas y que es de interés de esta tesis, la depredación de los recursos marinos renovables y la consiguiente afectación del ecosistema marino en el escenario AS.

Los recursos naturales, un aspecto muy sensible a nuestra investigación, tomaron preponderancia en la agenda internacional desde la guerra de Irak. El cuidado de los mismos se fue insertando paulatinamente en la agenda de las Relaciones Internacionales, condicionando las políticas de los Estados y el comportamiento del resto de los actores internacionales, quienes alertaron sobre la guerra por los recursos como la próxima plataforma de conflictos a futuro. Esta inserción ha cristalizado frecuentemente en la formación de regímenes internacionales como solución a los problemas ambientales.

De allí la relevancia del tema, que se circunscribe a dos aspectos: por un lado, desde el análisis crítico de la Teoría de la Cooperación de Robert Keohane, dilucidar aquellas dificultades de cooperación en situaciones relacionadas al control de recursos naturales, no previstas en el análisis teórico del autor y que ha sido un eje central de los debates académicos de las Relaciones Internacionales posteriores. Por el otro, a nivel del caso, conocer los alcances de un conflicto histórico en el escenario del AS vinculado a la vulneración del régimen interna-

cional CONVEMAR y que ha condicionado la política exterior del Estado argentino. La virtual ausencia de estudios integrales de este tipo, otorga relevancia y utilidad al caso propuesto.

El impacto del estudio que presentamos abarca dos aspectos centrales. Primero, es una contribución al debate de los regímenes internacionales en el área específica el mar, en particular aquella que analiza la problemática circunscripta a una especie transzonal y altamente migratoria y al ordenamiento pesquero del que se derivan su conservación y protección. El aporte específico es revelar que los propósitos y alcances del régimen CONVEMAR y el Acuerdo de New York, del que deriva el ordenamiento pesquero, no son suficientes para evitar la paulatina destrucción del ecosistema marino y que de no mediar la adopción de adecuadas medidas para protegerlo se acabará con un recurso, que es finito.

En segundo lugar, tiene un impacto práctico para los tomadores de decisión. La presentación de las políticas ensayadas desde el retorno de la democracia, y más específicamente desde 2003, pueden ser de utilidad para futuros gobiernos que intenten subsanar los vacíos que aquí se señalan. Este estudio documenta hechos y presenta una serie de consideraciones de las que se resumen: El desconocimiento generalizado de la problemática pesquera argentina, signada por una carencia de conciencia marítima; la supuesta preeminencia de intereses sectoriales por sobre los nacionales, avalados por la política partidaria post conflicto Malvinas; y la consecuente transgresión sistemática de la ley por parte de muchos de los órganos del Estado argentino responsables de administrar la dinámica pesquera nacional; todos ellos factores que afectaron tanto los intereses domésticos como la política exterior del Estado argentino.

El escenario y los recursos vivos

El conflicto en el escenario AS, subyace en la diferencia interpretativa de las normativas vigentes entre los países ribereños y aquellos con flota para la pesca oceánica también denominada flota de altura o flota a distancia. Mientras que para los primeros su industria pesquera se basa en las capturas obtenidas en la zona costera y en su ZEE, para los segundos, la base de esa industria es el mundo. Resulta evidente que intereses tan disimiles generen puntos de fricción,

particularmente cuando el objeto de valor lo constituye la conservación de una especie transzonal o altamente migratoria cuya explotación y conservación se ve amenazada y con ello, los derechos de soberanía del Estado ribereño.

La sobreexplotación de estos recursos vivos en la alta mar, influye directamente en la conservación del caladero, afectando a la ZEE del Estado ribereño. Las flotas oceánicas de países europeos y asiáticos, en los últimos 20 años han depredado los caladeros del mundo donde coexisten las citadas especies en la alta mar, particularmente en las áreas adyacentes a las ZEE de los Estados ribereños. Considerada ésta una de las primeras limitaciones del instituto de la ZEE. (Calderón; 1998). Esta problemática se presenta compleja en un mundo cada vez más interdependiente donde intervienen cuestiones económicas, políticas, sociales y jurídicas.

Lo expuesto conlleva como primera medida conocer el escenario donde subsiste el conflicto. El planeta tiene una superficie de 510 millones de Km², de las cuales casi el 71% corresponde a las aguas en océanos. Dentro de estos, el océano Atlántico es el segundo por su tamaño, correspondiéndole el 23,3% de las aguas. El AS es una masa de agua de aproximadamente 46 millones de Km², es decir el 13% de la superficie de las aguas de la orbe. Enmarcado entre las costas americanas, africanas y antárticas, se encuentra casi totalmente en el hemisferio sur, el hemisferio eminentemente marítimo. Su límite sur, establecido por la Royal Geographic Society en 1845, es el Círculo Polar Antártico. El límite geográfico que separa el Atlántico Norte del Sur, está definido por la estructura de los fondos y el mismo se relaciona con la prolongación del Macizo Ecuatorial.

La presencia de los hielos antárticos, que representan el 90 % de los hielos del planeta, hace que sus aguas sean más frías que las del Atlántico Norte y el congelamiento producido en la región austral da origen a aguas ricas en sal, aunque presentan mayor densidad (Piola y Rivas;1997:121). El color verdoso de sus aguas y su alto grado de salinidad indican un mayor grado de vida que las de azul profundo, característico de aguas cálidas y pobres en vida ictícola.

La confluencia de las corrientes cálida del Brasil y fría de Malvinas, aproximadamente en el paralelo de los 39° S, proporcionan un hábitat favorable para la

reproducción pesquera significativa. El AS y en especial el sector Sudoccidental, constituye el segundo caladero de importancia mundial. Es una de las pocas áreas que aún conserva algunos recursos pesqueros abundantes y potencialmente valiosos (Csirke;1987:75).

El complejo y despoblado AS presenta tres costas, definido tomando la delimitación de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS): la Garganta Atlántica (que une Cabo San Roque con Cabo Verde) como límite norte; el Cabo Agujas en Sudáfrica como límite este y el Cabo de Hornos como límite oeste. Es de interés particular para la investigación la costa americana, aquella que corre entre el Cabo San Roque, en la península del Noreste brasileño y el Cabo de Hornos en el Archipiélago de la Tierra del Fuego. Es un litoral de 9000 Km. de los cuales 4170 km corresponden a Brasil, 330 Km a Uruguay y 4.725 km a la Argentina (FAO, 2005). Estos 4725 Km establecen uno de los límites geográficos del escenario y representa el espacio donde confluye el paso bioceánico entre el Atlántico y el Pacífico y que adquiere significativa relevancia como puerta de acceso a la Antártida (Intereses marítimos de la República Argentina; 2008:3-5).

Las aguas jurisdiccionales del Estado argentino se extienden desde un punto medio del límite exterior del Río de la Plata, desde el frente lateral marítimo - establecido por el Tratado del Río de la Plata con la República Oriental del Uruguay -, avanzando en dirección SE, hasta el límite sur establecido por el paralelo de latitud 60° S. La plataforma continental presenta un ancho irregular y cubre una superficie de casi 800.000 de Km², que alcanza los 400 kilómetros de extensión en el área de las Islas Malvinas, terminando hacia el este con una fuerte pendiente que se inicia a 180 m de profundidad (Boltovsky;1981:317-352). Al sur del paralelo 60° S, se encuentra el sector Antártico reivindicado por la Argentina, que consta de 1.15 millones de Km².

Éste hemisferio sur constituye el hemisferio marino por excelencia, donde el océano prepondera sobre la dimensión terrestre. Lo expuesto implica adoptar una mayor interacción con los asuntos marítimos, “adelantándose a los tiempos” al amparo del Derecho Internacional. Hemos considerado ésta una manera de encontrar caminos que conduzcan a la práctica común e ininterrumpida de cierta

conducta por parte de los Estados, la cual, al sumarse a la convicción ampliamente difundida entre los mismos de que esa costumbre es jurídicamente obligatoria, se transforma en norma de derecho consuetudinario. Bajo esta modalidad se construyó precisamente CONVEMAR.

Partiendo del axioma que todo recurso natural es una fuente potencial de conflicto entre Estados, el escenario AS presenta una extensa variedad de recursos naturales, vivos y los no vivos; todos ellos considerados como solución paliativa de la crisis alimentaria y energética vigente en el orbe. Conforme a su aptitud de reproducción automática, se pueden clasificar dichos recursos naturales en "renovables" y "no renovables".

Los primeros, sujetos a la intervención humana (deseable que sea racional y equilibrada en su explotación), se encuentran disponibles para su uso que permiten su recuperación natural o inducida. Los recursos no renovables son los que se conformaron durante milenios en la evolución del planeta Tierra, que la especie humana no logra reproducir, y que con su explotación tienen la característica de agotarse, es decir que una vez utilizados o consumidos, no se reproducen por proceso natural. Estos últimos presentan la singularidad, que limitados aún por los avances tecnológicos, constituyen un interesante desafío para el futuro, donde podemos argüir, intensificarán los alcances del conflicto.

La pesca marítima mundial, que se incrementó en forma continua desde la segunda guerra mundial, hoy supera en más de seis veces la producción de 1950. Sin embargo las estadísticas de la (FAO) muestran que a partir de 1988, cuando se llegó al valor aproximado de los 90 millones de ton. de captura anual, esta declinó y luego se ha mantenido relativamente estable.

En sus más y sus menos, se puede concluir que estamos en los límites de la captura marítima máxima sostenible en el planeta. La pesca de captura y la acuicultura suministraron al mundo unos 148 millones de ton. de pescado en 2010 (con un valor total de 217.500 millones de dólares). De ellos, aproximadamente 128 millones de ton. se destinaron al consumo humano y, según datos preliminares para 2011, la producción se incrementó hasta alcanzar los 152 millones de ton., tal como puede apreciarse en la Tabla 1.

Tabla 1: Valores estadísticos de capturas mundiales

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PRODUCCIÓN									
<i>CONTINENTAL</i>									
Captura	8,4	8,6	9,4	9,8	10,0	10,2	10,1	10,3	10,4
Acuicultura	23,9	25,2	26,8	28,7	30,7	32,9	35,0	36,9	38,6
Continental total	32,3	33,8	36,2	38,5	40,7	43,1	45,1	47,2	49,0
<i>MARINA</i>									
Captura	84,5	83,8	82,7	80,0	79,9	79,5	79,9	80,0	80,2
Acuicultura	16,5	16,7	17,5	18,6	19,2	19,7	20,1	20,5	20,8
Marina total	100,0	100,5	100,1	98,6	99,2	99,2	100,0	100,5	101,0
CAPTURA TOTAL	92,9	92,4	92,1	89,7	89,9	89,7	90,0	90,3	90,6
ACUICULTURA TOTAL	40,4	41,9	44,3	47,4	49,9	52,5	55,1	57,4	59,4
PRODUCCIÓN TOTAL MUNDIAL	133,3	134,3	136,4	137,1	139,8	142,3	146,7	148,6	152,0

Fuente: El estado mundial de la pesca y acuicultura FAO 2010 Sofía. Los datos del 2011 son estimativos. Las cifras asentadas han sido redondeadas.

Con el crecimiento mantenido de la producción de pescado y la mejora de los canales de distribución, el suministro mundial de alimentos pesqueros ha aumentado considerablemente en las cinco últimas décadas, con una tasa media de crecimiento del 3,2 por ciento anual en el período de 1961 a 2009, superando el índice de crecimiento de la población mundial del 1,7 por ciento anual. Aunque el consumo anual per cápita de productos pesqueros ha aumentado de forma continua en las regiones en desarrollo (de 5,2 kg en 1961 a 17,0 kg en 2009), y en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA, de 4,9 kg en 1961 a 10,1 kg en 2009), éste sigue siendo considerablemente inferior al de las regiones más desarrolladas, si bien tal diferencia se está reduciendo.

A efectos del control estadístico y el estudio científico, la FAO ha dividido el mundo en veintisiete áreas de pesca. Ocho de ellas corresponden a la pesca continental, es decir en aguas dentro de los continentes. Las restantes diecinueve áreas son las de pesca marítima, que es donde se centra este trabajo. El área 41, el Atlántico Sudoeste, es parte del escenario AS y comprende una superficie de 17.616.000 Km².

A principios del siglo XXI, la pesca mundial daba trabajo aproximadamente a 200 millones de personas en forma directa o indirecta (FAO; 2002:12). Cerca de 25.5 millones eran pescadores y psicultores, unos 41 millones trabajaban en un rubro directamente relacionado con la pesca y alrededor de 150 millones dependían de un empleo que prestaba servicios, procesando el pescado o dando apoyo de infraestructura a la actividad pesquera. Además, por cada persona que trabaja en el mar, existen otras tres empleadas en tierra firme (FAO;2008:14-21).

Promediando el período de estudio la Organización de la ONU sobre las reservas ícticas a nivel mundial ha demostrado que de las 600 especies importantes de valor comercial analizadas, el 52% están plenamente explotadas, el 25% se encuentran o bien sobreexplotadas (17%), agotadas (7%) o en fase de recuperación (1%). Otro 20% se encuentra moderadamente explotado, con tan solo un 3% considerado escasamente explotado (Bezzi; et.al.2000; FAO 2007)

Estudios más recientes afirman que el 70% de los recursos ha sido sobreexplotado o agotado en las últimas décadas; pero también lo es que más del 90% de los recursos mundiales se extrae de aguas bajo jurisdicción nacional, mientras que en la alta mar tan solo se producen algo más del 5 % de las extracciones mundiales. Estas tendencias han mantenido vigencia hasta mediados del período de estudio (FAO; 2010:12yss).

CONVEMAR y las cuestiones domésticas

El régimen vigente CONVEMAR es específico respecto a las disposiciones sobre conservación y administración de recursos vivos que habitan las ZEE de los países ribereños, aunque subsisten vacíos legales respecto a la estrecha relación que existe entre la alta mar y la ZEE, cuando de especies migratorias y transzo-

nales se trata. Son precisamente estos vacíos legales los que generan ambigüedades del ordenamiento vigente, circunstancia que aprovechan aquellos países cuya operatoria pesquera prioriza la extracción del recurso por sobre el cuidado y protección de la especie y que las limitaciones del Estado argentino no contribuyen a mitigar los alcances del conflicto en el escenario.

Así, enfocados en el segundo aspecto destacable de la tesis, la preocupación, que deriva del análisis del comportamiento del Estado argentino y que comprende en particular la segunda parte de la obra, revelaremos en qué magnitud el grado de incumplimiento de las normativas vigentes que se derivan de CONVE-MAR, que representa la variable independiente, influye sobre las medidas de protección y conservación de los recursos vivos y en la capacidad de cooperación del Estado, que representan las dimensiones interna y externa de la variable dependiente.

Esta temática fue abordada evaluando tanto del proceso decisorio como la estructura decisoria en la construcción de aquellas acciones políticas del Estado argentino relacionadas a la dinámica pesquera y el escenario internacional en el periodo de estudio. Previamente fue necesario hacer un recorrido histórico que evidenciara los intereses y preferencias del Estado argentino en la constitución del régimen CONVEMAR y un análisis minucioso de la evolución de la problemática pesquera argentina desde el fin de la batalla de Malvinas. De esta manera, se pudieron ponderar las cualidades de quienes tomaron las decisiones en materia de política exterior. Así, pudo comprenderse en qué medida dicho comportamiento condiciona la capacidad del Estado argentino para ofrecer las condiciones propicias para la cooperación en un tema de significativa importancia como es la defensa de los intereses vitales de la nación; la soberanía y la integridad territorial, a través de la protección y conservación de los recursos naturales vivos en la ZEEA.

Lo expuesto encuentra sustento en la génesis misma de la estructura decisoria del sistema de representación política gobernante. Esta motivó a que la selección de los intereses y preferencias del Estado fueran potestad exclusiva de un número pequeño de personas cuya acción política estuvo sustentada en un pen-

samiento monolítico condicionado por la política partidaria. Este estado de situación ha condicionado la interrelación entre el Poder Ejecutivo y otros actores, principalmente el Legislativo, condicionando el proceso decisorio, el cual entendemos se ha distanciado del esquema de “Modelo de Política Burocrática”, elaborado por (Allison y Halperin;1981), siendo su rasgo predominante en el proceso de negociación, la ausencia de cooperación entre partes que deberían interesarse en proteger un recurso de uso común al amparo de la normativa vigente.

Entendimos en el proceso analítico de la cuestión que el Estado no se ha trazado objetivos políticos para lograr Acuerdos que potencien el entendimiento sobre el derecho de las partes y sobre las formas de compartir información, al no considerarse efectivamente que el incremento y una mejora de la misma puede provocar la reformulación de los intereses entre los actores participantes. Bajo estos supuestos, concluimos que el Estado nacional se encuentra limitado para propiciar condiciones favorables tendientes a fomentar la cooperación y coadyuvar a resolver las vulnerabilidades que presenta el régimen CONVEMAR.

El marco teórico

Respecto del cuerpo teórico seleccionado, este será el que más apropiadamente respalde y apoye nuestros conceptos e ideas en relación a la cuestión en estudio. El primer instrumento para encuadrar esta tesis ha sido la selección del concepto de régimen internacional, entendido como el medio para “comprender la cooperación y la discordia” (Keohane;1988:80), en un campo de actividad particular como es el mar.

El “régimen responde a un tipo de institución internacional que muestra distintos grados de legalización sujeto a múltiples intereses de actores internacionales” (Abbott;2000:11). Éste “es una construcción teórica que pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional, sino las situaciones de orden (su creación, su evolución y su desaparición o cambio) existentes en un campo de actividad internacional” (Barbe;1986:55-67).

Dada la articulación de la política exterior argentina en relación a CONVEMAR, importa entender que es un régimen internacional, el compromiso del Estado

argentino en su constitución y como ha afectado a la política nacional en el período de estudio. Partimos del supuesto que la constitución de un régimen internacional facilita la cooperación, fundamento esencial para la resolución pacífica de conflictos. La cooperación será analizada desde la postura neoliberal, que privilegia el análisis de diversas configuraciones de intereses, cuyo epicentro es la teoría de la Cooperación desarrollada por Robert Keohane en *After Hegemony* (Keohane;1988). Nos extenderemos sobre estos conceptos en el capítulo 1 del trabajo de investigación.

Desde esa articulación, entre la externalidad de los regímenes internacionales y la política doméstica, la teoría del Juego de Doble Nivel propuesta por Robert Putnam (1996) coadyuvará a entender ese proceso, dejando de lado al Estado como un “actor racional unificado” para comprenderlo como el resultado de un conjunto de intereses en pugna.

De esta manera, la política exterior se evaluará como “la suma de las relaciones externas oficiales conducidas por un actor independiente (el Estado) en las Relaciones Internacionales” (Hill;2003:3). El Estado concebido como el “producto de una sociedad, una organización política, interpretando su situación y eligiendo modos de acción y reacción en una manera particular no predeterminada” (Hill; 2002:254). Investigaremos sobre el supuesto que las preferencias se exteriorizan en función del poder real que tiene cada grupo en pugna. El poder real de estos grupos se configura en relación al juego de poder que fija el gobierno. Por lo tanto cuanto más cerrado es el sistema de representación política, mayor posibilidad existe para que las preferencias sean configuradas por un número pequeño pero poderoso de grupos políticos (partidos, sindicatos, corporaciones, etc). Asimismo, es dable considerar que “cuanto menos sesgado sea el rango de los grupos domésticos representados, menos probable será que apoyen políticas que impongan riesgos o costos altos sobre un espectro amplio de actores sociales” (Moravcsik;1997:531).

Para interpretar ese juego interméstico, nos enfocaremos en los procesos de decisión de casos que presentan características muy similares y que han sido emblemáticos a fines del siglo pasado. Entre otros, la denominada “guerra del

bacalao”; entre españoles y canadienses, referente a la pesca del fletán o halibut, y fundamentalmente el que se planteó desde 1991 entre Chile y la Unión Europea en torno a la pesca del pez espada. Ambos casos servirán para analizar el comportamiento de los países ribereños, quienes vieron amenazados sus derechos de soberanía, ante la irrupción de flotas de pesca oceánica.

El análisis de la toma de decisión entre actores públicos y privados, las relaciones entre estos actores y el grado de presión que cada uno de ellos pueda ejercer, es la medición más concreta que puede revelar ese doble juego desde la visión de Putnam. Para estudiar esos procesos decisorios nos basaremos en (Hermann y Hermann;1989:362), quienes postulan que “numerosos factores nacionales e internacionales pueden y deben influir en el comportamiento de la política exterior, y que dichas influencias se canalizarán a través de la estructura política de un gobierno que se identifica, decide y ejecuta la política exterior”.

La estructura decisoria es un instrumento adecuado a nuestras preguntas de investigación, pues permite describir las percepciones e intereses de los distintos actores así como también las capacidades y competencias que poseen para influir de una manera más o menos directa en dicha decisión. Describir y revelar que actores o agencias son partícipes del juego político, posibilitará precisar de qué manera son gestionadas las acciones políticas.

Complementariamente, desde el análisis de la “Unidad de Decisión Final” (Ibid. pág.361), evaluaremos particularmente el comportamiento del ejecutivo, para poder sintetizar aquellas defecciones en la formulación de las acciones políticas que se contraponen a lo normado en el RI vigente. Se examinará en lo particular, la ausencia de una “mesa nacional” (Putnam,1996), es decir, sin la aquiescencia o al menos un mínimo proceso de interrelación entre el Poder Ejecutivo y otros actores, principalmente el Legislativo, a la hora de formular la Política Exterior del Estado en un tema de significativa importancia como es la defensa de aquellos intereses vitales de la nación; la soberanía y la integridad territorial, a través de la protección de los recursos naturales vivos en la ZEEA y su AA. En tal sentido, se procurará dimensionar en qué medida las mismas, obedecen o no, al esquema de “Modelo de Política Burocrática”, elaborado por (Allison y Halpe-

rin;1981), es decir, como las decisiones dentro de un plano de realidad compleja, involucran al conjunto de decisores en el proceso de negociación.

Este proceso de implementación de la Política Exterior en correspondencia con la defensa de aquellos intereses de la Nación en el mar, indefectiblemente se traduce en actividades concretas de investigación y vigilancia en el mismo, necesarias para la protección de los recursos vivos en la ZEEA y su AA. Se examinará en particular el comportamiento de aquellos órganos del Estado nacional responsables de la ejecución de dichas actividades, otorgándole preponderancia al estudio de los aspectos tanto cuantitativos como cualitativos de la presencia del Estado en el mar. Por ello, resulta importante evaluar el cumplimiento de las funciones, responsabilidades y jurisdicciones de los actores considerados en los diferentes campos de estudio (investigación, defensa, seguridad interior y pesca); prescriptas constitucionalmente y en aquellas leyes que de ella se derivan y que se corresponden a la normativa internacional plasmadas en la letra de la CONVEMAR.

El método

Desde el punto de vista metodológico, esta investigación se funda en uno de los métodos más utilizados en las ciencias sociales: el método de estudio de caso. Si bien el mismo ha sido criticado por considerarse una herramienta insuficiente, poco fiable y no tan eficaz en la investigación científica, se estima apropiado su elección, puesto que por medio de dicho método es posible describir y analizar continuidades o los procesos de cambio operados en toda esta problemática, a partir de múltiples fuentes, mayoritariamente cualitativas, plasmadas en leyes, decretos, resoluciones que se derivan de la normativa vigente CONVEMAR y en documentos oficiales, artículos periodísticos y libros que versan sobre el tema de estudio.

El método de estudio de caso nos permite abordar nuestra investigación desde una perspectiva descriptiva, fundamentada en conocimientos teóricos y su relacionamiento con las variables en danza. Aspecto este relevante, puesto que el recurso de la descripción permite resolver lo que en la disciplina es una cuestión de debate todavía irresuelta: la explicación de fenómenos o procesos que tienen

lugar entre actores del sistema internacional. En este sentido, se aceptó el criterio de Raymond Aron para establecer el exacto límite entre la teoría y el análisis conceptual o descriptivo, cuyo propósito es la definición de la especificidad de un subsistema, la enumeración de las variables principales y la formulación de algunas hipótesis sobre el funcionamiento del sistema (Aron;1963:19-39). Al realizar una evaluación cualitativa el investigador hace a un lado las metas y objetivos oficiales, para explorar lo que está realmente sucediendo en una organización o programa (Taylor y Bogdan;1987:286-287). En lo particular de nuestro caso de estudio, el abordaje desde una perspectiva descriptiva coadyuvará a reseñar los cambios de la política exterior argentina post conflicto Malvinas y su relacionamiento con la política pesquera. No obstante lo expuesto por Aron y a modo de no caer en el terreno estrictamente histórico, lo descriptivo conlleva necesariamente el correlato analítico de los hechos a los efectos de construir un producto completo e integrado del conflicto planteado.

Un conflicto que fue abordado desde un enfoque sistémico y con una expectativa de investigación centrada en evaluar la interacción entre los diversos actores que intervienen en el mismo, donde las partes están dinámicamente interrelacionadas o son interdependientes aunque condicionados por un entorno que influye sobre el sistema de manera continua. Los resultados de estas interacciones se espera que permitan inferir en las concepciones sobre regímenes internacionales y que a futuro puedan utilizarse para realizar comparaciones con otros casos.

En tal sentido, el objetivo general propuesto es: Analizar el incumplimiento de las normas nacionales que derivan del régimen internacional vigente CONVEMAR, al que adhirió Argentina. El período a estudiar será 2003-2011, y relevará las acciones y omisiones del gobierno argentino - Poder Ejecutivo, Secretaría de Pesca, Congreso Nacional, Consejo Federal Pesquero, etc. – en el conflicto pesquero en la ZEEA y el AA a la misma. Se parte del supuesto que este incumplimiento normativo, condiciona la eficacia de las tareas de conservación y protección de los recursos naturales vivos del mar.

Los objetivos específicos debiesen dar cuenta de:

a.- Describir el caso de estudio, analizar las normas internacionales y nacionales y plasmar como las políticas se ven afectadas por el conflicto en el escenario AS

b.- Explicar que es un régimen internacional. Analizar el recorrido histórico realizado por el régimen CONVEMAR y las posiciones adoptadas por el Estado nacional como reflejo del interés y las preferencias nacionales dentro del contexto internacional.

c.- Identificar y analizar los principales lineamientos de la política pesquera argentina de los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner a la luz del accionar de los gobiernos que se sucedieron desde el retorno de la democracia.

d.- Evaluar en qué medida incumple el Estado argentino las normativas vigentes que se derivan de CONVEMAR e identificar el impacto que tiene en las acciones en el mar por parte de los dos órganos responsables de la vigilancia en el escenario AS, la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina.

De esta manera la Hipótesis de trabajo se desglosa:

El incumplimiento por parte del Estado argentino de las normativas vigentes que se derivan de CONVEMAR, en relación con el conflicto pesquero en la ZEEA y su AA durante el período 2003-2011, debilita la eficacia de las tareas de protección y conservación de los recursos vivos en el escenario AS. Esa falencia deriva de las incongruencias de las políticas de gobierno plasmadas en la entrega insuficiente de recursos a las instancias ejecutoras de dichas tareas, la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina.

En virtud de lo expuesto, se entiende que hay cuatro cuestiones fundamentales que definen el problema a resolver, donde nos guían las siguientes preguntas:

1. ¿Hay correspondencia entre lo normado en CONVEMAR y otros Acuerdos internacionales y las normativas nacionales? ¿Son suficientes dichas normativas para asegurar una explotación sustentable de las especies en el escenario AS? ¿Incumplen los actores presentes en el escenario las normativas vigentes?

2. ¿El grado de eficacia en las medidas de protección y conservación de los recursos vivos en el escenario AS, es consecuencia de los incumplimientos de la legislación argentina?
3. ¿Los limitados recursos para realizar las tareas de vigilancia en el escenario AS, han condicionado el accionar eficiente de la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina?
4. Finalmente, responder ¿En qué medida la ausencia de cooperación condiciona la resolución del conflicto? ¿Tiene el Estado argentino la capacidad de ofrecer las condiciones propicias para fomentar la cooperación?

Estructura del Trabajo

La tesis está dividida en dos partes, además de la presente introducción y las conclusiones finales, sumando un total de seis capítulos.

Una primera parte cuyo objetivo es analizar el comportamiento histórico del Estado argentino relacionado al derecho del mar en general y a la problemática pesquera en particular de una especie transzonal y altamente migratoria, donde se acentúa respecto a los intereses y preferencias del Estado en la construcción del Régimen CONVEMAR y la afectación del ecosistema marino debido al incumplimiento de las normas que lo constituyen post conflicto de Malvinas. Por ello, incluye cuatro capítulos a saber:

El primer capítulo donde se conceptualiza el régimen como una institución internacional, se identifican algunos de los debates que han centrado el interés de los académicos, enfocándose particularmente en las dos corrientes de pensamiento de la escuela norteamericana y la alemana, se seleccionan los paradigmas útiles a nuestra investigación, se ahonda en el concepto de cooperación y, a nuestro parecer, se indican las preguntas teóricamente más relevantes para el estudio de los regímenes en correspondencia a nuestras necesidades de investigación. Se analiza desde una mirada neofuncionalista el concepto de régimen internacional en nuestra área temática particular, que es el mar, para concluir en una revisión de los intereses presentes en la esfera de los problemas ambientales en el plano internacional desde la mirada de diferentes autores.

Un segundo capítulo, que propone un recorrido histórico de las negociaciones que dieron lugar a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar - CONVEMAR - de Montego Bay (1982) en relación a los intereses y preferencias del Estado argentino y que pone de manifiesto la base política del Estado argentino en el proceso constructivo de las Conferencias y su comportamiento a futuro.

El tercer capítulo analiza la importancia del escenario AS, se evalúa las características particulares de la especie *illex argentinus* y la importancia de su cadena de valor tanto en el plano nacional como internacional. Complementario al análisis del régimen vigente, se evalúan las pautas del ordenamiento pesquero plasmado en el Acuerdo de New York (1995). El mismo finaliza con un análisis de casos que han sido emblemáticos y que presentan características muy similares al conflicto en el escenario AS.

El capítulo cuarto versa sobre la evolución de la política pesquera argentina en el periodo comprendido desde la finalización del conflicto con Malvinas hasta el año 2003. En él se pone de manifiesto el comportamiento de aquellos actores involucrados en las cuestiones intermésticas de la dinámica pesquera y su articulación con el escenario internacional.

La segunda parte está constituida por dos capítulos donde se plasman los argumentos principales de la tesis para realizar la comprobación de la hipótesis. La misma presenta un desarrollo más voluminoso dado que se han incorporado un significativo número de evidencias que han permitido responder los interrogantes centrales que guían la investigación. A través de ellas, puntualmente se analiza el comportamiento del Estado argentino relacionado a la dinámica pesquera en el período de estudio seleccionado.

El capítulo quinto donde se evalúa tanto del proceso decisorio como la estructura decisoria en la construcción de aquellas acciones políticas del Estado argentino relacionadas a la dinámica pesquera y el escenario internacional. En ese sentido ha sido necesario evaluar particularmente las cualidades de quienes toman las decisiones en materia de política exterior y comprender en qué medida dicho comportamiento, condiciona la capacidad del Estado argentino para ofrecer las

condiciones propicias para la cooperación en un tema de significativa importancia como es la defensa de los intereses vitales de la nación; la soberanía y la integridad territorial, a través de la protección y conservación de los recursos naturales vivos en la ZEEA.

Un capítulo sexto donde se describe y se analiza la legislación específica que será utilizada para la comprobación de la hipótesis de trabajo. Se analiza como punto de partida la CONVEMAR y se corrobora su correspondencia con la legislación argentina. Como complemento del capítulo, se analiza el comportamiento de los órganos de control del Estado, muy en particular el de aquellos que intervienen en la acción concreta en el mar (la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina) para determinar que se incumple de lo normado y como dicho incumplimiento condiciona la capacidad del Estado argentino en ofrecer las condiciones propicias para la cooperación.

La corroboración de la hipótesis se efectúa desde el análisis de los antecedentes que describen la problemática en el periodo de tiempo seleccionado. Se propuso utilizar como referencia las tres auditorías confeccionadas por la Auditoría General de la Nación (AGN) y la correspondiente al Defensor del Pueblo de la Nación (DPN). Así también, de manera complementaria fueron corroboradas las fuentes de primer orden (actas/resoluciones de diferentes órganos de control) y de segundo orden (publicaciones relacionadas a la problemática e informes periodísticos) que testimonian el desarrollo de la dinámica pesquera post conflicto de Malvinas y singularmente las dos últimas administraciones de gobierno.

En las conclusiones se han documentado una serie de consideraciones que responden a las cuatro cuestiones que presenta el problema a resolver. De esa manera, se ha podido comprobar que:

Hay plena correspondencia entre lo normado en CONVEMAR y otros Acuerdos internacionales y que las normativas nacionales excepcionalmente han excedido los alcances de lo normado en el Régimen Internacional. Dichas normativas serían suficientes para asegurar una explotación sustentable de las especies en el escenario AS, aunque el incumplimiento en que se incurre, por parte de los acto-

res presentes en el escenario, ha contribuido a la paulatina destrucción del ecosistema marino.

La violación sistemática de dichas normas, atribuibles en parte a la carencia de racionalidad de los actores involucrados en el conflicto, potencian el temerario accionar de pesqueros de terceras banderas que irrumpen sin autorización en la ZEEA en busca del recurso calamar *illex argentinus*. En ese estado de situación sobresale la pasividad del Estado argentino, quien consecuencia de una errática política de gobierno no ha dotado de los recursos suficientes y necesarios a los dos órganos responsables de efectuar las tareas de vigilancia para la protección y conservación de los recursos vivos en el escenario.

Ahondando en el comportamiento del Estado argentino respecto a la dinámica pesquera post conflicto Malvinas, se ha podido apreciar que consecuencia de una política exterior fluctuante, la República Argentina ha cedido territorios de ultramar desde la finalización de la batalla de Malvinas a la fecha, afectando seriamente los intereses de la flota pesquera argentina (esta faenaba a 15 Millas del archipiélago malvinense antes de la batalla). Este comportamiento cambiante, registrado en las diferentes administraciones gubernamentales ha revelado que el recurso en cuestión ha oficiado de moneda de cambio en la consecución de otros objetivos políticos, los cuales no siempre se correspondieron a los intereses nacionales, pero que afectaron significativamente el ecosistema marino.

En lo particular del comportamiento del Estado durante el período de estudio seleccionado, la cerrada estructura decisoria del sistema de representación política gobernante dio lugar a que la selección de los intereses y preferencias del mismo fueran potestad exclusiva de un número pequeño de personas cuya acción política estuvo sustentada en un pensamiento monolítico. Lo expuesto ha restringido la interrelación entre el Poder Ejecutivo y otros actores, principalmente el Legislativo, condicionando el proceso decisorio, el cual entendemos se ha distanciado del esquema de “Modelo de Política Burocrática”, elaborado por (Allison y Halperin;1981), siendo su rasgo predominante la personalidad del líder en un sistema hiper-presidencialista condicionado por los vaivenes de la política partidaria. .

Por lo expuesto, se concluyó que el Estado argentino se encuentra limitado para propiciar condiciones favorables tendientes a fomentar la cooperación y coadyuvar a la solución del conflicto. Entendemos en ese sentido, que el Estado no se ha trazado objetivos políticos para lograr Acuerdos que potencien el entendimiento sobre el derecho de las partes y sobre las formas de compartir información, considerándose efectivamente que el incremento y una mejora de la misma puede provocar la reformulación de los intereses entre los actores participantes.

Capítulo I: Los regímenes internacionales

“Grandes realizaciones son posibles cuando se da importancia a los pequeños comienzos”

Lao Tsé

La evolución de la ciencia y la técnica, la revolución de las comunicaciones, el aumento de las transacciones económicas y el agotamiento de los recursos naturales, han generado la necesidad de que las distintas unidades del sistema cooperen entre sí y coordinen sus actuaciones a fin de dar una respuesta más eficaz a las nuevos retos. En un contexto de interdependencia compleja y de preponderancia de intereses comunes, la teoría de los regímenes internacionales ha pretendido ilustrar las situaciones de orden existentes en campos o ámbitos concretos de la actividad internacional, en nuestro caso de interés particular, el mar, en el que la estructura del poder y la influencia internacional aparecen bajo formas diferentes, propias de este campo de actividad específico. El panorama de los regímenes se corresponde en general, a los límites de las propias áreas temáticas, ya que los gobiernos establecen los regímenes para tratar problemas que consideran estrechamente relacionados.

El régimen internacional CONVEMAR, definió con precisión los espacios marinos, su respectivo estatuto jurídico y los ámbitos de competencia estatal con bastante especificidad. Paralelamente desarrolló un enfoque por especies, considerando la unidad de las poblaciones, que estableció derechos e impuso obligaciones al Estado costero. A su vez, definió en forma más general y abarcadora las obligaciones de todos los Estados respecto a los recursos vivos marinos situados en la alta mar. Consagró la libertad de pesca e impuso el criterio de máximo rendimiento sostenible aunque calificado con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, incluidas las necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas y las necesidades especiales de los Estados en desarrollo y teniendo en cuenta las modalidades de la pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera otros estándares mínimos internacionales generalmente reconocidos.

No obstante, las medidas propuestas a través del consenso de los firmantes de CONVEMAR, subsisten serios inconvenientes en el cumplimiento irrestricto de las mismas, consecuencia del comportamiento egoísta y una gran cuota de irracionalidad por parte de los actores interesados en el usufructo de un recurso que es finito. Precisamente es en esta cuestión donde encontramos una limitación entre dicho régimen internacional y la cooperación entre las partes firmantes del mismo que intentaremos dilucidar a continuación y que pondrán de manifiesto los aspectos más significativos del conflicto en la milla 201, del cual interesa particularmente encontrar las razones de su vulnerabilidad. Al respecto, nos guían algunos interrogantes ¿qué es un régimen y sobre qué bases se construye el mismo? ¿cuáles son los alcances de CONVEMAR? ¿qué se incumple del mismo? y ¿cuál es la afectación ambiental consecuencia de dicho incumplimiento?

1.1 El régimen internacional, su conceptualización

El “régimen responde a un tipo de institución internacional que muestra distintos grados de legalización sujeto a múltiples intereses de actores internacionales” (Abbott;2000:11). Podemos convergir que los regímenes se establecen sobre bases jurídicas formales, al igual que esquemas menos formalizados, o, sobre modalidades de cooperación multilateral menos formalizadas.

Entendiendo a las instituciones como las “reglas del juego”, es decir, aquellas acciones propias de la interacción humana, constituidas desde un plano formal (creadas ad hoc) o informal² (Púchala y Hopkins; 1982:245-275), podemos definir que las mismas signan las pautas de comportamiento de los actores, indicándoles qué les está permitido hacer y cuáles son las condiciones para operar en las esferas de la política, la económica y/o la social (North; 1990:16). Los actores serían los “jugadores” o grupos de individuos (bajo cualquier forma jurídica) que comparten intereses comunes y que, a su vez, presentan una unidad de acción.

Ampliando el concepto, el régimen internacional “es una construcción teórica que pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política

² Los regímenes informales se consideran como un pacto de caballeros en que todas las partes participantes se respetan y vigilan mutuamente y todo ello supeditado a los intereses que comparten.

internacional, sino las situaciones de orden (su creación, su evolución y su desaparición o cambio) existentes en un campo de actividad internacional” (Barbe;1986:55-67).

1.2 Las cuestiones normativas

Menudean en la literatura las críticas al concepto de régimen internacional que no pretenden evaluarlo en función de su capacidad para dar cuenta de la realidad, ni tampoco medirlo contra ningún estándar de utilidad analítica, sino que lo desechan por estimarlo ética y políticamente distante de las posiciones favoritas de tal o cual autor. Y a la inversa: han sido comunes las referencias al valor moral de la cooperación como razón para proseguir el estudio de los regímenes internacionales.

Abocándonos a la literatura específica de Relaciones Internacionales, la definición más completa e incluso preponderante, aunque no aceptada universalmente, fue postulada por Stephen Krasner. En su opinión “los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las Relaciones Internacionales” (Krasner;1982a:186).

El autor contextualiza que “los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud; las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones; las reglas son prescripciones y proscripciones para la acción específicas; (y, por último) los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas” (Ibídem 186 -187).

Los principios, normas y reglas operan de manera excluyente en el surgimiento, permanencia y extinción de los regímenes internacionales. En la práctica estos componentes están vinculados con el área temática particular, sin que necesariamente exista una jerarquía o una consistencia plena entre ellos (Wolfe; 1999:461). Los principios, al igual que las normas, para determinados autores,

forman parte de las creencias e intereses de los actores, y por ende, les permite a los mismos manifestar esas creencias (Scott;1995:12).

Desde la propia academia se ha criticado el concepto de régimen postulado por este autor realista, afectado por problemas de definición (principios, normas, reglas y procedimientos) (Levy,Young y Zürn, et al.,1995:270) y la falta de claridad conceptual (Haggard y Simmons;1987:491-517), cuestiones estas que nunca han sido resueltas.

Oran Young, ha sostenido que, lejos del orden racional y cartesiano sugerido por Krasner, “los regímenes internacionales del mundo real son a menudo ambiguos y pocos sistemáticos, incorporando elementos derivados de distintos constructos analíticos o tipos ideales” (Young;1989a:22), lo que convierte la definición común en “una lista de elementos difíciles de diferenciar conceptualmente y que a menudo se solapan a las situaciones del mundo real” (Ibídem. pág.195).

Según (Púchala y Hopkins;1982:246-247) los regímenes pueden: a) es un fenómeno actitudinal, pero que es en sí mismo subjetivo porque “existen inicialmente como entendimientos, expectativas o convicciones de los participantes acerca de una conducta legítima, apropiada o moral”; b) comprende procedimientos apropiados para la toma de decisiones; c) posee una caracterización de los principios y normas que condicionan la conducta de los actores; d) tienen una élite constituida por los actores principales (Estados), pero pueden haber otros y e) existen en un área temática en la que las conductas pueden ser moldeadas.

Parte de la academia ha cuestionado en el análisis de los regímenes la ausencia de orientación normativa en la definición de algunos términos claves. Ann Florini reflexiona en este sentido lo que debería considerarse una norma internacional proponiendo que “la característica más importante de la misma es que sea considerada una reclamación conductual legítima” esto debe entenderse en el sentido que, debe “gozar de un aura de legitimidad antes de que sea considerada una norma”. Concluye que “las normas son obedecidas no porque son impuestas, sino porque son percibidas como legítimas” (Florini;1996:364 y 365).

No obstante y sin caer en la crítica realista de (Strange;1983:344-349), o de (Ruggie;1993), a partir de la propuesta de Krasner, la academia ha incorporado nuevos elementos y reorientado la importancia de otros. Los actores en la arena internacional no son proclives a constituir un régimen por las simples expectativas de beneficios; sino porque presumen la posibilidad real de una acción cooperativa más allá del auto-interés. En tal sentido, en palabras de Haggard y Simmons existirá un régimen cuando haya “un rango de conductas estatales coincidentes en un área temática particular” (Haggard y Simmons;1987:17).

Queda expuesto un aspecto muy importante en el debate que presentan las dos corrientes de pensamiento más influyentes y que signaron la dinámica del campo de las Relaciones Internacionales. En ellas, tanto los autores que subrayan el exceso de componentes temáticos propios del idealismo, presentes en la conceptualización del régimen internacional, como aquellos que critican la falta de carga normativa propios del realismo, parten, probablemente, de una incomodidad compartida relacionada a la confusión imperante de las conceptualizaciones del régimen internacional y en cómo se operacionaliza el concepto de cooperación. Tarea que abordaremos luego de una breve evaluación fenoménica del Régimen Internacional.

1.3 La mirada fenoménica del Régimen Internacional

La realidad muestra que existen diferentes definiciones de regímenes internacionales como tantas identificaciones tengan los mismos respecto a distintos fenómenos de la sociedad internacional. En definitiva, todo puede encuadrarse en que parte de la realidad estudian los académicos cuando analizan los regímenes internacionales.

Resulta interesante ahondar en las definiciones de Oran Young respecto a la clasificación fenoménica que hace a las definiciones formales de regímenes. El autor hace una clara distinción entre los regímenes negociados (CONVEMAR), respecto a los impuestos y los espontáneos.

Los espontáneos o auto-generados, en palabras de Young, son aquellos que “no implican la coordinación consciente entre los participantes, ni requieren el con-

sentimiento explícito por parte de los sujetos o los sujetos anticipados, y son altamente resistentes a los esfuerzos de ingeniería social” (Young;1989a:84-85).

Los arreglos impuestos difieren de los regímenes espontáneos o auto-generados en que son impulsados deliberadamente por las potencias dominantes o por un consorcio de potencias dominantes. Dichos regímenes, son impuestos por la vía de la coerción, la cooptación y la manipulación de los incentivos, no conllevan el consentimiento explícito por parte de los actores subordinados, y a menudo operan efectivamente en ausencia de cualquier expresión formal” (Ibídem. pág.88).

Los regímenes negociados, son aquellos “caracterizados por esfuerzos conscientes para llegar a acuerdos acerca de las principales disposiciones, el consentimiento explícito por parte de los participantes individuales y la expresión formal de los resultados (de la negociación)” (Ibídem. pág.86). Se entiende en ello, como el conjunto de experiencias de cooperación y regulación conjunta entre Estados en un área temática concreta de las Relaciones Internacionales (nuestro caso de estudio, el mar).

Esta representa la acepción más extendida entre los autores, como lamenta el propio autor al postular que “hay una cierta tendencia a obstinarse tanto en el análisis de los regímenes internacionales negociados que es fácil olvidar la prominencia de otras secuencias de desarrollo (de las instituciones internacionales)” (Ibídem. pág.87).

Es sabido que la atención que dispensan la mayoría de los autores a los regímenes negociados “conviene a las concepciones de la elección racional y el diseño institucional consciente que impregnan la literatura” (Ibídem. pág.90). También es conocido, que “los maximizadores de utilidad preocupados por su propio interés pueden estar perfectamente satisfechos con arreglos institucionales espontáneos, en vez de regímenes negociados” (Ibídem. pág.211). Esto permite deducir, que la utilización del poder al que se acude para dar cuenta de los regímenes impuestos, está ubicado en la génesis misma de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Lo hasta aquí detallado, obviamente, amplía el número de fenómenos internacionales que debieran ser calificados de regímenes. Young distingue a “las prácticas para gestionar situaciones concretas que requieren de la elección social o colectiva” o los que genéricamente llama “los mecanismos de elección social”. La lógica del autor permite incluir el “principio de que el primero en llegar, el primero en ser servido, el regateo, varias formas de coerción y, en menor medida, el mercado”. Finalmente, señala que “la votación y la toma administrativa de decisiones no están del todo ausentes de los regímenes internacionales” (Ibíd. pág.19). Sin duda alguna, este criterio multiplica el número de regímenes presentes en la escena internacional.

Para concluir Young afirma que la cooperación puede emerger en un mundo anárquico, basado en lo siguiente: “[...] refuerza el punto de vista de aquellos amantes de la libertad que abjuran de las consecuencias de los fracasos del no-mercado y que, por tanto, se sienten atraídos por arreglos institucionales que evitan del todo la necesidad de crear organizaciones o que, como mínimo, minimizan su papel” (Young; 1989a:51), en tanto que “a menudo observan los autores con una inclinación más filosófica, la ausencia de agencias administrativas sirve para proteger la libertad de los que participan de las prácticas sociales” (Ibíd. pág.37).

El autor traslada al ámbito doméstico sus prescripciones, al afirmar que “estamos siendo testigos de un crecimiento del interés en la sociedad internacional como fuente de experiencia relevante acerca de los arreglos anárquicos o regímenes que implican el mínimo posible de aparato administrativo” (Ibíd. pág.39).

1.4 Operacionalización de los regímenes internacionales.

El uso de definiciones distintas de régimen internacional tiene, pues, connotaciones diferentes en la determinación del universo de casos. Robert Keohane resume el conjunto de la cuestión en el siguiente párrafo:

“El tema fundamental es si los regímenes deben ser identificados sobre la base de reglas y procedimientos explícitos, o sobre la base del comportamiento observado del cual las reglas, normas, principios y procedimientos pueden ser infe-

ridos. Definir los regímenes simplemente en términos de reglas y procedimientos explícitos implica correr el riesgo de deslizarse hacia el formalismo característico de algunas particularidades del derecho internacional. [...] En cambio, hay importantes razones teóricas y metodológicas para rechazar una definición sustantiva gruesa, basada en el comportamiento observado.

[...] constituiría un razonamiento circular identificar los regímenes sobre la base del comportamiento observado, y entonces utilizarlos para explicar dicho comportamiento. Metodológicamente, una definición sustantiva de los regímenes establece que los mismos sólo existen si las expectativas de los actores realmente convergen; y hay que encontrar alguna medida de la convergencia” (Keohane;1993:27), aunque en ello haya que considerar las pautas de conducta de los actores parte.

Un buen número de autores, en general aquellos articulados alrededor del Tübingen Peace Research Group, definen al régimen internacional como una construcción a partir de la existencia de acuerdos explícitos. De esta forma, Rittberger, dando cuenta del trabajo del grupo de Tubinga en materia de regímenes internacionales, suscribe:

“Procuramos dar respuesta a algunas de las críticas que han aparecido contra la definición de Krasner, procurando refinarla. En particular, añadimos dos criterios para la identificación de los regímenes internacionales. Además de los principios, normas, reglas y procedimientos que forman el núcleo de la definición de Krasner, estipulamos que las disposiciones del régimen deben ser efectivas y duraderas. La efectividad significa que el comportamiento de los actores debe ser realmente guiado por las normas y reglas del régimen, esto es, que las pro - y las proscripciones del régimen deben ser implementadas y que el cumplimiento de las reglas, en tanto que disposiciones más concretas, debe poder ser verificado. La durabilidad [...] se refiere a la persistencia en el tiempo de las pautas de comportamiento, que refleja el cumplimiento por rutina de las reglas del régimen” (Rittberger;1990:3).

Precisamente el régimen internacional es una institución descentralizada cuya norma implícita es la de poder contar con mecanismos que aseguren la imposi-

ción de sanciones por violación de las reglas o principios instrumentadas por los propios miembros del régimen (Young;1979:35). Dicha coacción, no es ágil ni segura, no obstante, el feliz cumplimiento de la vigencia del régimen estriba en la capacidad de sus propios actores parte en respetar el cumplimiento de lo pactado en la letra del régimen, reduciendo los obstáculos creados por los elevados costos de transacción y la incertidumbre.

Para un mejor análisis de las características de los regímenes, importa a la investigación extraer dos de las tres fuentes de dificultades importantes consecuencia de la incertidumbre: *la información asimétrica y la irresponsabilidad*, dos de los aspectos esenciales al determinar el grado de afectación en las actividades de protección y conservación de los recursos marinos y en qué medida dicha afectación condiciona la capacidad del Estado argentino en ofrecer las condiciones propicias para la cooperación.

La primera de ellas se presenta cuando es posible una conducta deshonesta. En nuestro mundo egoísta, la asimetría de información no reducirá la incertidumbre ya que la misma puede conducir a resultados erróneos como consecuencia de engaños. Ante ello resulta imperioso conocer el comportamiento de los gobiernos quienes en definitiva modelarán patrones de conducta sustentados en el respeto de los compromisos asumidos de antemano, primando en particular la reputación de los Estados. En efecto, los regímenes internacionales contribuyen a evaluar el comportamiento de los gobiernos, pudiendo incluir organizaciones internacionales cuyas secretarías actúen como mediadoras o proveedoras de información que pueden diseminar entre todos los miembros. Esta circunstancia posibilita reducir la incertidumbre.

Los regímenes internacionales facilitan el contacto informal y la comunicación entre los funcionarios. Pueden generarse redes de conocimiento y amistad trans-gubernamentales, intercambio de documentos oficiales, desarrollo de coaliciones de funcionarios con una mirada semejante, las discusiones críticas entre profesionales que exploran los presupuestos y afirmaciones de las políticas de los Estados. No obstante, en los más altos niveles del gobierno, dichas interac-

ciones trans-gubernamentales son frecuentemente bastante limitadas (Keohane; 1988:134).

La multiplicidad de temas y de contactos entre sociedades son aspectos inherentes a la interdependencia compleja (Keohane y Nye;1977). Ambos aspectos facilitan los acuerdos mediante la multiplicidad de interacciones entre los gobiernos, aumentando de esta manera los incentivos para cumplir las obligaciones de reciprocidad impuestas en el régimen.

Ante lo expuesto cabe preguntarnos dentro de un parámetro de racionalidad, ¿qué lleva a los gobiernos a infringir la letra del régimen, exponiéndose a penosas multas o a la caída de su reputación? Obviamente concluiremos que la represalia a esta actitud no es de tal magnitud que lo invite a reflexionar acerca de la posibilidad de incumplir lo normado. Aparecen en escena los conocidos problemas de acción colectiva: si la violación que comete un Estado de una regla en particular no ejerce un efecto considerable sobre otro país, es probable que las acciones no sean severas, poniendo de manifiesto una debilidad del régimen internacional.

Los gobiernos no son proclives a incumplir lo normado porque temen que sus propios incumplimientos generen violaciones de los demás actores. Es decir, como expresara Keohane, su condición de infractor puede producir un beneficio individual, pero propiciar un “mal colectivo”. Este dilema de la acción colectiva, encuentra solución parcial en el recurso de la reputación, incluso para aquellos gobiernos que no suelen preocuparse en demasía por el cuidado de su buen nombre y honor. Mantener una buena reputación propicia el entendimiento entre actores y por ende posibilita y predispone a concretar acuerdos.

La información suministrada por el régimen puede que resulte insuficiente o poco detallada. Por ello, los gobiernos puedan requerir información precisa respecto a una determinada actividad realizada por sus socios y así comprobar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos. El intercambio de información asimétrica genera confianza mutua entre los actores parte y propicia la adopción de actitudes cooperativas, reduciendo considerablemente la incertidumbre de miras al futuro. En palabras del propio Keohane, los gobiernos que ofrecen buro-

cracias abiertas se predisponen de mejor manera para entregar en forma detallada y precisa información requerida que los gobiernos que presentan procesos de toma de decisiones cerrados al mundo exterior. Tal actitud genera desconfianza entre las partes, extendiéndose la sombra de la incertidumbre en la relación.

La irresponsabilidad también se relaciona con la incertidumbre, considerándose la particularidad que determinados actores pueden asumir compromisos que quizás no puedan cumplir, ya sea con conocimiento previo de los hechos o ante situaciones imprevistas y adversas. Al respecto y referenciado al interés de la investigación, cabe analizar en particular la actividad de compartir la investigación marina y la investigación para el desarrollo - los Estados débiles (aquellos que tienen mucho para ganar y poco para dar), pueden estar más incentivados para participar que los Estados fuertes, aunque sin la presencia de la tecnología que dispone el Estado fuerte, la empresa total fallaría.

Relacionado a este aspecto es importante resaltar que la estrecha interacción entre aquellos funcionarios imbuidos en el manejo de los regímenes internacionales facilita la capacidad de los gobiernos en concretar acuerdos beneficiosos para las partes. La relativa aceptación entre los mismos, particularmente desde una perspectiva burocrática abierta, se traducirá en confianza mutua incentivándose la cooperación al disminuir la posibilidad de la traición, aspecto éste en que el Estado argentino no presenta las mejores credenciales.

1.5 El régimen internacional y la cooperación entre Estados

En palabras de Robert Keohane, "La cooperación no debería ser definida como la ausencia del conflicto" (Keohane;1988:67), con ausencia de conflicto no habría necesidad de cooperar. La cooperación mayormente ocurre cuando los actores consideran que sus políticas están en conflicto, dicho de otro modo, cuando hay contraposición de intereses. Esta, es distinta a la discordia, aunque también se distingue de la armonía.

La cooperación, comparada con la armonía, requiere intentos activos de otros actores. Esto es, no sólo depende de los intereses compartidos, sino que emer-

ge de una pauta de desacuerdo o desacuerdo potencial. Sin discordia no habría cooperación, sólo armonía y cuando reina la armonía, la cooperación es innecesaria (Ibídem pág.74). Es importante definir entonces a la cooperación como modelo de ajuste mutuo más que verla simplemente como reflejo de una situación en la que los intereses comunes superan los conflictivos” (Ibíd. pág.18-19).

Bajo esta mirada, la cooperación se produce cuando los actores intervinientes “ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de otros, a través de un proceso de coordinación de políticas” que “no necesita en absoluto involucrar pactos o negociaciones” (Keohane:1988:74). Por ello es necesario observar las conductas de los actores respecto a las futuras y posibles estructuras de interacción, como así también la legitimidad de las acciones políticas.

Cada acto de cooperación o discordia afectará a las normas y prácticas que conforman las acciones futuras. En este sentido el componente cultural tiene una gran incidencia. En palabras del autor “en política mundial, los seres humanos urden redes de significación” (Ibídem. pág.80), por ello resulta valedero que cualquier acto de cooperación se interprete respetando el contexto dentro del cual se desarrolla y al amparo de las expectativas de los actores.

Cada gobierno persigue la defensa de sus intereses y generalmente propicia acuerdos que beneficien a otros, aunque no siempre de manera equitativa. Los gobiernos entablan negociaciones internacionales con el objeto de reducir los conflictos. En tal sentido, la cooperación es clasificada como altamente política, dado que de algún modo deben alterarse los esquemas de conducta de los actores. Tal definición está en contraste con la armonía, que usualmente es considerada apolítica.

Rittberger otorga otra mirada a la definición de cooperación basada en el ajuste de políticas, cuando argumenta acerca de los regímenes internacionales y su identificación con la presencia de patrones regulares de conducta y sostiene que “el comportamiento que tiene lugar con alguna regularidad no es necesariamente cooperativo”. Establece que, “una definición de régimen internacional tan amplia como para incluir meras regularidades de comportamiento cooperativo no consigue capturar el fenómeno que se encuentra en el centro del análisis de regíme-

nes”, es decir, “la cooperación institucionalizada de los estados para gestionar conflictos y problemas generados por la interdependencia, en vez de confiar en las estrategias de auto-ayuda, ya sea individualmente o colectivamente mediante alianzas” (Rittberger;1993:9).

Obviamente, el contexto en el que se circunscribe la proliferación de los regímenes internacionales tiene raigambres distintas y ha originado interpretaciones muy variadas entre la escuela norteamericana y la europea, principalmente la alemana. La política americana a mediados de los setenta³, sufría las consecuencias de los efectos del Watergate, para ellos, el régimen representaba una forma de gestión del sistema internacional precisamente consecuencia de la erosión de su hegemonía.

La realidad política de los académicos europeos era muy diferente, los estudiosos alemanes entendieron a los regímenes como una herramienta para aliviar la tensión bipolar Este–Oeste. Para ellos, el término régimen constituía “una forma particular (cooperativa) de gestionar los conflictos” (Rittberger y Zürn;1990:14). “La recepción [...] de los análisis de regímenes ocurrió en un momento en que la crisis de la distensión [...] estaba provocando una gran ansiedad en amplias capas de la población alemana, y europea en general. Adicionalmente, el desinterés por el multilateralismo (Caporaso;1993:55) mostrado por la administración Reagan levantó temores acerca de la dirección de la política exterior de los EE.UU, especialmente por su estilo centrado en la confrontación” (Rittberger; 1993:6).

La dimensión exacta de sesgo valorativo que deben contener los términos *cooperación* y *régimen* ha motivado la discusión entre diversos autores. Circunstancia que no podía ocurrir de otro modo, considerando a los regímenes internacionales un área de estudio con las raíces ancladas en un determinado compromiso normativo con la realidad internacional. Sin duda alguna la vinculación entre normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisión es lo que

³ Considerar las primeras definiciones de Régimen Internacional propuesta por John Ruggie en 1975 en la literatura de política internacional.

otorga legitimidad a los regímenes. Estos contienen mandatos de conducta que se circunscriben a la prescripción de ciertas acciones y proscripción de otras. Implican obligaciones circunscriptas a un sistema legal jerárquico, tal lo descrito por Florini precedentemente.

1.6 La inserción transnacionalista en el área temática el mar.

Tal como se expresara anteriormente, las áreas temáticas dependen de la conducta y percepción de los actores más que de las cualidades inherentes de los temas, máxime considerando que sus alcances varían gradualmente con el contexto y el tiempo. Estas se definen y redefinen según las cambiantes afectaciones de la intervención humana.

El trabajo realizado por Keohane y Nye en “Power and Interdependence”, hoy un clásico de las Relaciones Internacionales, combina el modelo realista clásico con el de la interdependencia compleja. La función analítica del régimen fue la de otorgar a los neo-realistas de un vehículo útil para explorar los límites de la cooperación en un mundo inherentemente conflictivo.

Para los autores, los océanos constituyen un campo de actividad particular para la existencia de un régimen, que se determina de manera subjetiva (la voluntad política de los nuevos Estados tendrá un peso importante), aunque sujeto a razones objetivas (los avances tecnológicos incorporan nuevos temas de discusión a la política del mar). Dicho campo de actividad compleja merece una aproximación histórica que se describirá en los capítulos posteriores de la investigación.

La situación de interdependencia se habría generado a partir de 1967. “El momento simbólico de 1967 comporta el paso de un juego de suma no nula (por ejemplo, la regulación del tráfico en los mares es una ganancia para todos los usuarios) a un juego de suma nula (así, en una distribución de recursos limitados la ganancia de un usuario comporta la pérdida o no-ganancia de los restantes)” (Barbe;1986:61).

La aparición del paradigma transnacionalista, bien recogida en el caso de la evolución histórica del régimen del mar, llevó a algunos autores a afirmar que se había generado un nuevo estado de conciencia, donde prevalece el valor del

bien público y el patrimonio de la humanidad. La pesca, los productos químicos, el precio del manganeso y la seguridad de los petroleros, son temas que se insertan en la agenda internacional de la mano del cuidado del ambiente. Se toma conciencia que los recursos naturales, no son finitos y que hasta tanto la ciencia no otorgue alternativas posibles de sustitución es necesario regular su cuidado. Estos temas, antes de 1970, no estaban ligados entre sí.

Complejidad e interdependencia serían, por tanto, dos conceptos que podrían aplicarse, a partir de la nueva conciencia existente, al mar como campo de actividad. El objetivo de los autores responde, claramente, a las necesidades del momento. Sobre todo, si consideramos que autores clásicos del realismo americano, como Hans Morgenthau, reconocen la existencia de nuevas temáticas externas al modelo bipolar del mundo, en general, y del mar, en particular, y a las que se da un tratamiento casi-idealista: Ej de ello, la proposición de Morgenthau de crear agencias supranacionales para gestionar diversos temas (la polución, la energía, los fondos marinos, etc.)

El resquebrajamiento del esquema estatocéntrico (comunicación intergubernamental y prioridad del campo militar) permite la adopción de una visión global y pluralista de los acontecimientos internacionales. La inserción de un cierto orden - una Organización Internacional - derivada de la propia realidad de los setenta, suponen una violación de acuerdos institucionales y una alteración de la estructura del sistema internacional (declive de la hegemonía americana). La erosión de la hegemonía de los Estados Unidos es considerada un elemento central en la teoría de regímenes y que ha producido una singularísima afectación en la consagración de la CONVEMAR. Su perennidad, pese a algunas alternancias durante el gobierno de Reagan, ha permitido concluir que el poder hegemónico no es indispensable para proporcionar bienes públicos, considerando al régimen como tal.

La estabilidad de los regímenes en el tiempo no otorga inmutabilidad ni ausencia de cambios. Krasner hace una clara distinción entre los cambios que debilitan al régimen de los que sólo lo transforman. Así, las alteraciones de las reglas o de los procedimientos de toma de decisión (por ejemplo, para establecer un entra-

mado institucional más ágil y eficiente) no suponen una erosión del régimen. Incluso se podría considerar que tales cambios se introducen para regenerar el régimen y asegurar su estabilidad. Por el contrario, si hay una alteración de las normas y de los principios entonces sí puede hablarse de cambio o desaparición del régimen ya que ambos componentes, principios y normas, representan las características definitorias básicas del mismo.

El trabajo empírico de Keohane y Nye sobre el régimen de los océanos intenta poner de manifiesto que el campo de actividad de los mismos se ajusta más al modelo de la interdependencia compleja que a los postulados del realismo. Complementariamente en su análisis, intentarán explicar la evolución del régimen a partir de 1967 en base a varios modelos de interpretación (expuestos más adelante). Ambos autores son conscientes que el declive hegemónico norteamericano ha generado condicionamientos en la arena internacional que invariablemente han condicionado el papel de la fuerza en el campo de actividad de los océanos. Tal apreciación se sustenta sobre tres razones:

- a.- la fuerza, si bien está presente en el área, será más proclive a ser utilizada por los Estados débiles que por los Estados fuertes.
- b.- los cambios inducidos por la aparición de nuevas tecnologías traen aparejadas nuevas y complejas problemáticas que invalidan la eficacia del recurso a la fuerza.
- c.- la fuerza ha perdido consideración en el campo internacional, su uso es cada vez menor y en cualquier caso, no es un factor preponderante en el resultado.

Otros aspectos no menores y que merecen ser considerados dentro del eje analítico guarda relación con el análisis histórico sobre la evolución del Derecho del Mar. Persiste el interés en abordar todas las cuestiones no resueltas respecto a las definiciones espaciales de sus límites. A modo ilustrativo, basta con recordar el incremento de los temas de negociación (la Conferencia de la Haya de 1930 solo dio tratamiento a seis temas centrales, cuando la Conferencia de Caracas de 1974 trató 25 temas centrales y octuplicó el número de subtemas), de

la que sobresalen la inexistencia de un orden jerárquico entre los mismos y la aprobación de todos los temas, solo por consenso.

La irrupción de nuevos Estados y la aparición del concepto de multinacionalidad en la economía complotan con la complejidad de las cuestiones a tratar. La ausencia de jerarquía significa que el supuesto militar (libertad de acción de las flotas en el mar) no se impone sistemáticamente frente a otros supuestos (económicos, tecnológicos, ambientales). En este sentido el comportamiento negociador norteamericano durante la III^o Conferencia sobre Derecho del Mar, coincidente en cuestiones fundamentales con la URSS (extensión de los límites de la plataforma continental), es concluyente para Keohane y Nye. Ambos vislumbran que la política exterior norteamericana no ha priorizado la libertad de acción de la USS Navy por sobre los intereses económicos en la explotación de los recursos del mar o a las cuestiones ecológicas relacionadas con la polución.

La presentación de los intereses y el comportamiento de la delegación americana durante las reuniones de Caracas de la III^o Conferencia sobre Derecho del Mar, llamo a reflexión a ambos autores. Concluyeron que la singular multiplicación del número de actores en el campo de los océanos, entre los que sobresalen las relaciones trans-gubernamentales, la difusión de la actividad transnacional y el papel cada vez más abarcativo de las organizaciones internacionales, le restaron consistencia a una política de Estado coherente. En tal sentido, fueron críticos de la “sumisión” del más fuerte ante el más débil.

La evolución manifiesta en el régimen de los océanos, encuentra explicación en Keohane y Nye mediante la aplicación de cuatro modelos sucesivos de interpretación, referenciados como:

- a.- El modelo del proceso económico: el régimen cambia consecuencia de las innovaciones económicas y tecnológicas. Esta explicación da sustento a la conceptualización de patrimonio común de la humanidad aplicada a los fondos marinos, pues se basa en la percepción de los beneficios derivados de los avances tecnológicos, aunque se considere poco suficiente porque no considera en absoluto, el marco político.

- b.- El modelo de la estructura global: se fundamenta sobre la premisa de que el fuerte dicta las normas y establece las reglas. De este modo, el cambio de régimen opera por la distribución del poder militar en el sistema internacional. Keohane y Nye, luego de las declaraciones del presidente Truman de 1945 realizan una observación interesante sobre la aplicación de este modelo cuando se plantean porque los EE.UU en su condición de país líder en una alianza dentro de un sistema militar bipolar, tiene menos margen para ejercer su potencial hegemonía naval que el que tuvo Gran Bretaña en el siglo XIX. La explicación la encontraron en las objeciones realizadas por sus aliados a las amenazas del arma nuclear.
- c.- El modelo de la estructura funcional: postulado sobre la misma premisa que el anterior modelo, aunque este considera que el cambio de régimen opera por la distribución de poder pero circunscripto al campo de actividad particular. Este modelo encuentra correspondencia histórica en el establecimiento del régimen primigenio de la libertad de los mares, en él se comprueba la presencia de un equilibrio del poder multilateral en el sistema internacional, coexistiendo con un poder naval unipolar, pergeñado por la Doctrina Americana por Alfred T. Mahan a principios del siglo XX.

La aplicabilidad de los tres modelos, no explican con suficiencia la evolución del régimen de los océanos entre 1967 y 1975. Surge así la necesidad de un cuarto modelo de interpretación que permita explicar las incongruencias entre la estructura y el funcionamiento del régimen. Persisten innumerables cuestionamientos y es necesario encontrar explicaciones a todos ellos.

Se observan innumerables incongruencias no aceptables al pensamiento reinante del mundo bipolar de los setenta, donde predomina la postura realista. No se encuentra explicación a cuestiones centrales de la política exterior norteamericana ¿Cómo se podía desafiar la hegemonía norteamericana? ¿Ella era incapaz de impedir el uso de la fuerza contra su flota de altura en lugares geográficos donde su poder hegemónico global es importante? (el desafío de algunas posturas radicales del G77, particularmente los países latinoamericanos) ¿Cómo explicar el hecho de que Islandia prevalezca sobre Gran Bretaña en las guerras del

bacalao? o ¿Cómo narrar que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética, hayan otorgado consenso en las negociaciones sobre la ordenación de los espacios y de los recursos marinos, en forma contraria a sus preeminencias como potencias dominantes? (no prevaleció el régimen tradicional de libertad de los mares). Todas estas preguntas parecen encontrar respuestas en:

d.- El modelo de la organización internacional: aquel que explica la evolución del régimen a través de los cambios operados en las normas y en los procesos organizativos de la política mundial. Florece el espíritu de Naciones Unidas y encuentra su punto culmine a partir del proceso iniciado por la Asamblea General para celebrar una Conferencia sobre Derecho del Mar (las cuestiones de los océanos se consensuaron desde un prisma de igualdad. No hubo distinciones entre naciones ricas y naciones pobres).

Lo expuesto permite concluir la divergencia que opera entre la capacidad global de las grandes potencias (se piensa en EE.UU y la URSS) y su influencia en la evolución del régimen de los océanos. Circunstancia que no encuentra otra explicación que el declive de la hegemonía americana en los años setenta, problemática que como bien conocemos, ha condicionado la política exterior de los Estados Unidos y que tuvo un cambio paradigmático desde la llegada del presidente Reagan a la Casa Blanca, quien presenta una nueva dimensión de análisis que contrasta notablemente con la política exterior de Carter, condicionada por el síndrome de Vietnam.

Basta recordar en tal sentido, el nuevo predominio realista en los teóricos de las Relaciones Internacionales, a principios de los años 80, consecuencia de la ocupación de Afganistán por las tropas soviéticas. El concepto de hegemonía discurre dentro de la dimensión militar Este-Oeste, desplazando el viejo precepto de la distensión económica – política Norte-Sur. La teoría de las Relaciones Internacionales - dominada por el nuevo realismo- combina factores de interdependencia compleja (de carácter global y complejo en el que prevalecen la economía, el medio ambiente o las comunicaciones) con el realismo (centrado en la lucha por el poder de las grandes potencias). Combinación que cambia la mirada del debate entre los teóricos de las Relaciones Internacionales: da paso al deba-

te globalismo-realismo. En lo particular del régimen del Mar cobra notoriedad el accionar realista norteamericano con los hechos ocurridos en el Golfo de Sidra en abril de 1986, cuando se ejecuta el bombardeo al palacio presidencial de Kaddafi.

Lo hasta aquí expuesto ha reflejado la interacción entre actores racionales en cualquier contexto de la escena internacional. Nos abocaremos en las próximas páginas a tratar de manera más específica los intereses presentes en la esfera de los problemas ambientales en el plano internacional ante la presencia de actores cuya racionalidad, es objetable.

1.7 Intereses y Regímenes Ambientales.

La teoría de los juegos, donde se representan modelos de elección racional “son imprecisos porque incluyen conceptos vagos como los de probabilidad subjetiva, utilidad subjetiva y beneficio (payoff), todos los cuales pueden ajustarse a voluntad para producir los resultados deseados” (Bunge;2009:70). Así pues, puede objetarse en primer lugar la inclusión de la probabilidad – sea objetiva o subjetiva -, considerando que los procesos sociales son causales, no aleatorios. En segundo término, que todos los modelos, incluyen el supuesto central de la economía estándar: que las personas actúan maximizando sus utilidades esperadas y que los seres humanos son libres, racionales y egoístas; cuando empíricamente se ha demostrado que los agentes reales se comportan a veces de manera altruista y otras veces autodestructiva (cuando ignoran los hechos y permiten que la ideología prevalezca sobre la ciencia). (Ibídem. pág.155)

En virtud a lo expuesto, demostraremos desde la conjunción de intereses estatales, la construcción de regímenes internacionales ambientales. Se trata de modelos racionalistas que no se expresan mediante el lenguaje de la teoría de juegos y se encuentran analizados en función a las características de los problemas ambientales que se encuadran con nuestro caso de estudio.

List y Rittberger, coincidieron que la utilización de la teoría de juegos en los análisis racionales presenta tres problemas principales:

- La aproximación racional estrictamente restringida a la teoría de juegos “requiere la condensación de un número determinado de actores en tan solo dos”, lo que no siempre es posible “sin dejar fuera del análisis importantes matices”.
- La suposición del actor racional es especialmente problemática en los asuntos ambientales y;
- Resulta necesario “condensar mucha información de alta calidad”. Circunstancia difícil de concretar porque “esta información resulta difícil de adquirir” y de manipular (List y Rittberger;1992:100).

Según los autores, deben buscarse maneras de evaluar los intereses de los actores mediante el uso de información acerca de la situación ambiental que esté “basada en hechos objetivos” y que “pueda estar fácilmente disponible” para el investigador (Ibíd. pág.102). Por ello establecieron que “una manera de abordar el problema de cómo establecer la ordenación de preferencias” es puntualizando la “situación individual” de los actores mediante tres criterios descriptos en la Tabla N° 2.

Tabla 2: Ordenación de Preferencias

Daño a uno mismo	Daño por parte de otros	Daño a otros	
		Bajo	Alto
Bajo	Bajo	(1) Ningún daño ambiental (ideal ecológico)	(2) Daño sólo a los otros (externalización pura)
	Alto	(3) Víctima	(4) Daño mutuo
Alto	Bajo	(5) Daño causado sólo a uno mismo (hara-kiri)	(6) Daño causado a uno mismo y a otros (kami-kaze)
	Alto	(7) Daño autoprovocado y víctima	(8) Daño mutuo y autoprovocado

Fuente: (List y Rittberger; 1992:101)

Una ligera mirada de la tabla posibilita vislumbrar que la creación de regímenes internacionales parece innecesaria en el caso de que los actores se hallen en las casillas 1 y 5, puesto que nada impide que cada Estado resuelva, a su conveniencia, sus propios problemas ambientales. Los actores que se encuentren en la casilla 2 no tienen ningún interés en cooperar, debido a que debería asumir

costes para resolver problemas que sufren otros actores. Los Estados ubicados en la casilla 3 (inversa de la anterior) son propicios a querer promover un esquema de cooperación internacional.

El éxito alcanzado (en la probabilidad de que las víctimas fuercen la cooperación de los victimarios) depende, en buena medida, de las relaciones de poder existentes entre ellos y de los temas que los vinculen. Las casillas 6 y 7 presentan pautas de interdependencia similares a las que tienen los casos 2 y 3, y guardan entre sí la misma relación, pero con el condicionante que al problema transfronterizo se le agrega el doméstico. Los Estados que se encuentren en las casillas 4 y 8 tienen también motivos para participar en un régimen internacional. En este caso, además, “la existencia de un daño mutuo implica la presencia de intereses concurrentes y complementarios, esto es, hay espacio para la reciprocidad”, favoreciendo en tal sentido, la creación del régimen (Ibídem.). Esta conclusión refuerza la teoría resumida en el punto 1.5 del presente capítulo.

Esta matriz, presenta una serie de dificultades a saber, reconocida por los propios autores: “la situación objetiva no tiene por qué coincidir con la percepción de los actores”; y debe tenerse presente que “ningún gobierno puede actuar preocupándose tan sólo de las consideraciones ecológicas”, lo que supone que puede haber factores externos al problema ambiental que condicionaran el comportamiento de los actores (Ibídem.).

Cabe recordar, que ambos inconvenientes se encuentran también en el racionalismo que se expresa mediante la teoría de juegos. Circunscripto a nuestro caso de estudio y en relación a los problemas expuestos por List y Rittberger, en el escenario AS interactúan muchos actores que tienen percepciones distintas de la problemática pesquera. Actores cuyo comportamiento ha revelado ausencia de racionalidad en la administración del recurso y que además no se ajusta a los problemas ambientales que exceden el campo de transfronterizos para transformarse en globales.

El mundo se ha transformado radicalmente a lo largo del proceso de globalización. Los recursos naturales, como base de forma de vida se ha constituido en un elemento central en el desarrollo humano. Estos son parte fundamental de las

Relaciones Internacionales ya que numerosos escenarios son sujetos de la intervención de múltiples actores con crecientes intereses que reflejan necesidades económicas, sociales, etc. La conservación y la administración sustentable de los recursos vivos del mar son cruciales tanto para la subsistencia humana como para la convivencia pacífica entre los pueblos. El problema global de dichos recursos, presenta probablemente uno de los temas de mayor desafío a la soberanía y la autonomía de los Estados. La necesidad de compartir los cada vez más escasos recursos del mar obliga a los actores internacionales a renunciar parte de su soberanía o autonomía para asegurarse la provisión de los mismos.

Precisamente nuestro caso de estudio, donde observamos la paulatina destrucción del caladero sudoccidental, tiene afectación de carácter global. En tal sentido, consideramos apropiada analizar la propuesta de Sprinz y Vaahtoranta.

1.7.1 La vulnerabilidad ecológica

Los autores asumen que “cada país es un actor autointeresado que busca, de forma racional, la riqueza y el poder comparando los costes y beneficios de distintos comportamientos alternativos” (Sprinz y Vaahtoranta;1994:78). En particular, suponen que los Estados persiguen “dos objetivos principales con la ayuda de sus políticas exteriores”.

En primer lugar, pretenden “evitar su vulnerabilidad” a la degradación ambiental. Postulan que los Estados están preocupados, por sobre todo, por reducir los efectos que, en su propio territorio, puedan tener los problemas ambientales, y secundariamente “sólo de boquilla atienden a la idea de la nave espacial Tierra”. Por ello, los Estados centrarán su interés en la búsqueda de una política internacional que les posibilite abordar el problema ambiental que los afecta. Así, ambos autores afirman que hay dos razones principales por las que un país vulnerable puede estar interesado en impulsar la construcción de un régimen internacional.

En primera medida, a modo de parangón y relacionado a nuestro caso de estudio, las actividades de control necesarias para evitar la depredación de las espe-

cies, las cuales, desarrolladas de forma unilateral, pueden ser insuficientes para cuidar el ecosistema marino. El Estado en cuestión querrá evitar que su propia industria pesquera esté en una “situación de desventaja comparativa en los mercados internacionales”. Si un país no se ve afectado por la política de otro/s Estado/s, “lo más probable es que esté poco dispuesto a promover la regulación de una “pesca sustentable” en el ámbito internacional” (Ibídem. pág.79).

En segundo lugar, “los Estados están más inclinados a participar en la protección ambiental cuando los costes del cumplimiento de los acuerdos son relativamente bajos”. Por ello, los gobiernos propiciarán regulaciones internacionales que les beneficien, por ejemplo en el caso de que incrementen la demanda internacional de su tecnología que adhieran medidas más eficientes en la administración y control de los recursos vivos del mar. Sostienen, en este sentido, que las funciones de coste del cumplimiento de los compromisos internacionales están influidas “por el estado de la tecnología y la modificación del comportamiento (que puede llevar a cambios en los precios)” (Ibídem. pág.80).

Lo expuesto permite apreciar que los dos factores clave son la vulnerabilidad ecológica y los costes de las políticas ambientales. Combinando ambos, los países pueden clasificarse en cuatro categorías: impulsores, intermedios, oponentes y observadores” (Ibídem).

Tabla 3: Vulnerabilidad ecológica vs costes

	Vulnerabilidad Ecológica	
Costes	Baja	Alta
Baja	Observadores	Impulsores
Alta	Oponentes	Intermedios

Fuente: (Sprinz y Vaahoranta,1994:81)

Los actores ubicados en la casilla (impulsores) procurarán desarrollar una regulación internacional restrictiva, mientras que los de la casilla (opponentes) se resistirán a ella. Los Estados situados en la celda (intermedios), “se encuentran en una situación precaria”, ya que tanto los costes como los incentivos para participar en la regulación ambiental internacional son significativos. Por último, los

actores clasificados como observadores “deberían tener un bajo interés en las regulaciones internacionales”, pero “es posible que tengan posiciones más ambiciosas que los oponentes” (Ibídem. pág.80y81), de tal manera que su posición negociadora puede depender de las vinculaciones entre temas o bien de los posibles beneficios colaterales.

Las diversas posibilidades a la cooperación dependen, por tanto, de la distribución de los actores en las cuatro casillas y de las relaciones de poder establecidas entre ellos. Los regímenes exitosos surgirán como consecuencia de la concentración de Estados poderosos en la casilla de los impulsores, mientras que aquellos para los que exista un contraste opositor sólo alcanzarán acuerdos débiles.

Ambos autores han considerado en la formulación de las políticas otras dos variables a tener en cuenta. En primer lugar, los factores tecnológicos, que “pueden reducir los costes de control de la contaminación, reales o anticipados, y de esta manera incrementar la propensión de un país a apoyar la regulación ambiental internacional” (Ibídem. pág.104). Por otro lado, el conocimiento científico. Sostienen, en este sentido, que “las comunidades epistémicas de los países ecológicamente vulnerables ejercen una mayor influencia sobre las elites gubernamentales”, por lo que su influencia redundará en la adopción de políticas internacionales sobre un problema ambiental (Ibídem. pág.80). Ambas circunstancias son de difícil concreción en el escenario AS dada la condición desventajosa del Estado argentino consecuencia de sus vulnerabilidades.

De acuerdo a estos resultados analizados podemos transpolar a nuestro caso de estudio diciendo que el Estado argentino no es muy afecto a evitar su vulnerabilidad a la degradación ambiental. Ha demostrado ser renuente al cumplimiento de lo normado en el art 41 de la Constitución Nacional, haciendo caso omiso a todos los pedidos relacionados a la cuestión ambiental en las distintas auditorías confeccionadas⁴. Claramente el Estado no se ha interesado en buscar una política internacional que posibilite abordar el tema ambiental que lo aqueja. No ha

⁴ Auditorías N° 069/2002 – N° 017/2008 y N° 009/2011 del Auditor General de la Nación y la Resolución Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) N° 170/2011.

adoptado las medidas necesarias para implementar políticas que aseguren el desarrollo sustentable de las principales especies de exportación del escenario AS (merluza hubbsi, calamar illex argentinus) y cuando estableció el Acuerdo pesquero con la Comunidad Económica Europea, en muy poco cuidó la defensa de los intereses de su propia industria pesquera. Es bien conocido y así lo ejemplificamos en capítulos posteriores que se le otorgaron amplios beneficios al Reino de España, donde su propia ministra de pesca terminó agradeciendo el gesto argentino en el año 2008.

Cabe resaltar que el respeto de las normativas ambientales de los actores de terceras banderas que faenan en el AA a la ZEEA, le implica al Estado argentino incrementar la capacidad disuasiva de los medios en el escenario AS, o sea, la presencia de buques patrulleros y aviones. Circunstancia esta por la que en el último lustro ha demostrado un preocupante desinterés. Los costes en este sentido son elevados y la dificultad mayor que tiene el Estado en esta cuestión es la inversión que debe realizar para poner en servicio medios operativos desactualizados, tecnológicamente mal alistados y con un nivel de adiestramiento muy por debajo de lo recomendable.

Esta sucinta evaluación y analizando la tabla anterior permite vislumbrar que el Estado argentino puede encuadrarse dentro de dos categorías: como actor observador o actor oponente según las circunstancias. Los acuerdos alcanzados en materia pesquera desde el año 1987 a la fecha siempre han ofrecido como moneda de cambio el recurso vivo del mar, alegando razones de política exterior. La consecuencia directa de lo expuesto la encontramos en la promulgación de una ley de emergencia pesquera en el año 1999 y que luego de más de 10 años de vigencia el caladero aun no pudo recuperarse. Los últimos acuerdos firmados con la República Popular China, fueron cuestionados por la oposición, los legisladores de la propia bancada oficialista y criticados por el sector pesquero, excepto por la Autoridad de Aplicación, el CFP y la Cancillería. Circunstancia ésta en la que suponemos pesó la obediencia política partidaria por sobre el interés nacional.

La última cuestión destacada por Sprinz y Vaahtoranta referida a las influencias que las comunidades epistémicas pueden ejercer sobre las elites gubernamentales, si incluimos en esta categoría al INIDEP (cuestión que el tesista no concuerda plenamente), lamentablemente debemos concluir que nos encontramos ante una situación de anormalidad, el Secretario de Pesca y Acuicultura cumple la función de Director de la Institución, por lo cual como detallaremos en capítulos posteriores, la investigación científica marina, está subordinada a los designios de la política de gobierno.

1.7.2 El pesimismo de Hardin en “La Tragedia de los Comunes”.

La "Tragedia de los comunes" es un muy influyente artículo publicado por el ecologista texano Garret Hardin en la revista Science en 1968. El trabajo se constituyó en un clásico de la literatura económica de la segunda mitad del siglo XX, y sus corolarios han servido como una guía a los economistas al admitir dos opciones en la gestión eficiente de los bienes comunes o recurso de Pool Común (CPR): el parcelamiento y la propiedad privada, o la regulación y vigilancia gubernamental (es decir, un ente externo a la misma comunidad), condenando a la "tragedia" la posibilidad de que los mismos individuos que explotan el recurso compartido puedan organizarse eficientemente para no sobreexplotarlo.

Lo expuesto representa un claro ejemplo en nuestro caso de estudio, donde dicha “tragedia” se manifiesta con contundencia en la sobreexplotación del “caladero”⁵sudoccidental del AS: como cada agente económico no se interesa por proteger el recurso común, lo sobreexplota en el corto plazo y termina agotándolo. En ese sentido, Hardin propone dos caminos, el ejercicio de la propiedad privada, es decir el parcelamiento (y entonces cada agente esta forzado a hacerse cargo del largo plazo) o una regulación gubernamental (externa) que vigile y controle. En su obra Hardin, se muestra pesimista acerca de la capacidad de los individuos para superar los desajustes entre la racionalidad individual y la racionalidad colectiva, de forma que los autores que han suscripto el argumento de la

⁵ De la Real Academia Española. Sitio apropiado para calar o lanzar las redes de pesca. A los fines de la investigación, es el espacio físico donde se reproduce la especie calamar *Illex argentinus*

“Tragedia de los Comunes” han razonado a favor de la intervención del Estado en los CPR o bien a favor de su privatización. Esto es, han defendido la necesidad de modificar el contexto en el que se dan las interacciones entre individuos que comparten un CPR.

Analizaremos seguidamente en lo particular algunas cuestiones relacionadas acerca de la privatización de los CPR. Todo recurso que tiene la categoría de ser colectivo puede ser considerado "un bien de acceso libre en el que nadie tiene interés en garantizar ni su mantenimiento ni su renovación, ya que se trata de iniciativas, que por el principio de libre acceso, no pueden tener ningún valor de mercado; es por ello, que un bien está condenado a ser sobreexplotado y rápidamente agotado" (Hardin;1968). Esta lógica se aplica parcialmente en nuestro caso de estudio, pues la especie en cuestión (calamar *Illex Argentinus*) presenta la particularidad en su ciclo de vida de reunir dos condiciones, es transzonal y altamente migratoria.

Ahondaremos más adelante sobre los alcances, riesgos y consecuencias de este aspecto peculiar de la especie; pero a los efectos de comprensión, parte de su ciclo biológico, hasta su captura, se desarrolla dentro de la ZEEA y parte fuera de ella, lo que hace muy difícil su control bioestadístico por parte del Estado, que es quien tiene la potestad de regular su explotación en el ejercicio de sus derechos de soberanía en calidad de Estado ribereño.

La costumbre en relación a las medidas regulatorias del uso del mar indica que racionalmente resulta prudente no reprimir la captura de peces, porque en definitiva, fuera de todo egoísmo, son recursos necesarios para la subsistencia de la humanidad. Si se lo hace con el objetivo de atenuar el riesgo de sobreexplotación o extinción de las especies, terceros maximizarán su pesca haciendo todo lo posible por evitar que lo que uno no pueda capturar, sea capturado por el otro. Bajo este supuesto, la maximización del interés individual de cada uno (la sobreexplotación de los recursos marinos vivos) conduce a comportamientos colectivos suicidas (se agota el recurso que todos demandan).

Como apreciara Robert Smith, "con un principio de apropiación exclusiva, las cosas son muy diferentes. El abandono del mantenimiento que se requiere para

la conservación de los recursos entraña un costo económico; el sacrificio de los frutos de los que hubiera podido gozar mañana, pero de los que puede privarme mi imprevisión de hoy. Como consecuencia de ello, no es que todos los bienes vayan a ser administrados de forma óptima, pero sí que a través del sistema de la propiedad privada se van a crear lazos bastantes directos entre la motivación del propietario para garantizar el mantenimiento de su patrimonio y los beneficios que podrá obtener el conjunto de la colectividad de los usuarios de la conservación de ese recurso [...]" (Smith;1981:6)

Dentro de este contexto: el sistema de derechos de propiedad, es probable que la búsqueda del propio interés personal garantice el respeto de una explotación óptima o adecuada de los recursos del mar y el consiguiente mantenimiento de las especies con riesgo de extinción. Esta aseveración conlleva el riesgo implícito de preguntarnos ¿cómo acotar el derecho de propiedad sobre el mar y sus recursos?.

En términos jurídicos resulta innegable que los derechos de propiedad constituyen una pieza fundamental en una sociedad occidental normativamente organizada, pues de ella depende la administración de los cada vez más escasos recursos naturales.

Douglass North consideró que: "la razón de que los derechos de propiedad sean los determinantes del funcionamiento de la economía es que proporcionan el juego básico de incentivos que fomenta o desalienta la actividad económica. Los ahorros y la inversión en capital humano, la invención y la innovación, todo queda fundamentalmente influido por la forma en que se especifican los derechos de propiedad". (North;1990:8-32)

La estructura particular de los derechos de propiedad está definida por el marco legal, los usos y costumbres. Las restricciones normativas impuestas al derecho de propiedad regulan las expectativas de los individuos acerca del uso que se darán a los bienes. El valor de determinado recurso intercambiado va depender del conjunto de derechos de propiedad involucrados en la actividad que se desee realizar. En efecto, podemos decidir que el más eficiente sistema de derecho de propiedad es sin duda la propiedad privada. Por medio de ella podemos aco-

tar los efectos beneficiosos o nocivos derivados del uso de los recursos naturales.

El hombre frente a la escasez de recursos ha creado no deliberadamente los mecanismos institucionales más adecuados para garantizar su supervivencia. Esto es comprobable si analizamos el abandono gradual del colectivismo y sus reglas primitivas de apropiación; cediendo paso al de la propiedad privada derivado por problemas económicos consecuencia de una disminución de los recursos disponibles y la constante expansión demográfica.

Bajo esta perspectiva, podemos afirmar que en su lucha contra la escasez de los recursos, el hombre ha ido construyendo el régimen de la propiedad privada descubriendo progresivamente aquellos instrumentos culturales, económicos y jurídicos más eficaces que aseguraran su propia supervivencia. Ante ello, resultaría lógico pensar acerca de la factibilidad que también a través de un proceso institucionalizado se asignen derechos de propiedad sobre el mar y sus recursos.

1.7.3 Los derechos de las especies vivas del mar

Considerando en particular los alcances del conflicto en proximidades de la milla 201, podemos concluir que, consecuencia de las características propias de la especie, las tasas excesivas de captura causarán ineficiencias cuando los derechos de propiedad sobre los recursos no son exclusivos, puesto que los mismos no son asignados a propietarios individuales o, si lo son, no se hacen cumplir coercitivamente.

Las características migratorias y de transzonabilidad de la especie, hacen que ningún pescador pueda beneficiarse difiriendo una captura con la esperanza de una pesca más fructífera a futuro, ya que es probable que las propias características de la especie hagan que la misma pueda ser capturada por alguna otra persona, cuando la misma traspase los límites geográficos que impone la marcación delimitadora de la ZEEA. Ante esta situación, cada uno de los individuos toma en cuenta el comportamiento de sus competidores que se encuentran en su misma situación, reservando para sí lo que pesque (situación que se complica

sobremanera por las propiedades biológicas del recurso, donde el tamaño de la reserva pesquera determina su tasa de crecimiento).

Aquí se presenta uno de los problemas de muy difícil solución por parte del Estado argentino. La empírea ha demostrado que la especie ha sido diezmada (capturas de 550 mil tn en el año 2003 vs 85 mil tn en el año 2011). Ante la imposibilidad de obtener una pesca beneficiosa fuera de la ZEEA, aquellos buques que no han abonado la correspondiente licencia de pesca al Estado argentino, depredan el AA a la milla 200. Talla en esta cuestión, entre otras consideraciones, la selección del método de pesca de arrastre.

Resaltamos así el más nocivo de los métodos empleados, el uso de redes de arrastre donde no se respeta el tamaño del entramado de la misma, ni la utilización de dispositivos selectores de captura. La selección de este tipo de pesca, además de sobreexplotar la especie, destruye el fondo marino por el continuo movimiento de la sedimentación marina del área. El Estado argentino, limitado con su presencia en el mar, muy poco puede hacer para evitar los efectos nocivos de este tipo de actividad.

En este sentido encontramos imprescindible que el Estado revierta su postura respecto a la presencia estatal en el escenario. Consideramos apropiado que debe: a) propender al cumplimiento sistemático de las campañas del INIDEP (no se conoce a ciencia cierta el volumen del recurso capturado, y se conoce parcialmente el valor de la biomasa, que permitirá determinar cuando el excedente de la misma llegue a un valor del 40%) y b) aumentar las acciones disuasivas.

La tarea por parte del INIDEP es dificultosa por muchos otros problemas que se abordarán específicamente más adelante, aunque la realidad marca que los peces son capturados más rápido de lo que pueden reproducirse y generalmente como su tamaño no es adecuado y, por lo tanto no es redituable al pescador, son descartados y echados al mar, pero muertos. Esta circunstancia a su vez genera otros inconvenientes; además del exterminio de la propia especie, la cual año tras año se la continúa depredando, produce un daño insalvable e irreversible a la cadena trófica a la cual pertenece el calamar, por la sencilla razón que si el calamar no se reproduce en su justa dimensión y cumple así su ciclo biológi-

co, afecta la cadena trófica de otras especies alterando el ecosistema marino. Las consecuencias del uso de redes inapropiadas se desarrollará en los capítulos siguientes, aunque para concluir es menester recordar los valores extractivos de la especie, del año 2003 a la fecha, para comprender la magnitud del daño causado.

Michael De Alessi, quién notoriamente ha estudiado el problema, detalla que " la extensión de la propiedad privada en el ambiente marino no sólo podría transformar el estado de las pesquerías del mundo, mejoraría enormemente de conservación marina en general". (De Alessi;1997:130)

Quienes manejan las variables de la pesca y en particular la explotación de esta especie han sugerido de oportunidad que una solución a la protección del caladero y posible solución al conflicto radicaría en garantizar una explotación racional del recurso al amparo de lo ya legislado en el régimen internacional vigente (CONVEMAR) y lo dispuesto en el Acuerdo de New York⁶.

Según el estudio realizado por Jorge Bogo previo al Acuerdo de New York, expresaba que la regulación pesquera puede catalogarse de tres maneras. La primera es la llamada regulación tradicional, que consiste fundamentalmente en limitar la captura permitiendo la renovación biológica de las especies. En este sentido, suelen establecerse límites al tamaño de las redes, la utilización de artes de pesca selectivos que impiden afectar a las especies acompañantes (o captura incidental) o límites a la potencia de los buques (Bogo;1994:3).

Un segundo tipo de regulación es la llamada "alternativa tributaria", aplicando cargas impositivas para racionalizar la explotación pesquera. Puede tratarse de un impuesto proporcional sobre el volumen capturado por el buque, un impuesto fijo a la actividad pesquera o un impuesto al esfuerzo pesquero. Como resulta

⁶ El Acuerdo sobre la Aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y de las poblaciones de Peces Altamente Migratorias adoptado por la Conferencia el 10 de agosto de 1995 es examinado en su secuencia con la Convención de Ginebra de 1958 sobre Pesca en Alta Mar y Conservación Biológica, y con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR). El Estado argentino aún no ha suscripto el mismo.

lógico, este tipo de regulación ha sido siempre el más resistido por los empresarios.

Finalmente, un tercer modo de regulación es el denominado sistema de cuotas individuales transferibles, que consiste en la asignación a cada buque o empresa pesquera de un cupo limitado de captura (cuota individual) sin que el total de los mismos supere a la captura máxima permisible (cuota global) de cada especie. Esta alternativa también es llamada "privatización del mar", la cual ya hemos abordado explicando cómo se otorga a cada empresa un derecho a pescar cierto porcentaje del total permisible de una especie, existiendo la posibilidad de comercializar ese cupo a otra empresa o grupo de empresas.

Nuevamente la evidencia empírica nos lleva a preguntarnos ¿cuán acertadas son estas apreciaciones? ¿por qué si todo está debidamente regulado, la sobreexplotación a la especie continúa y en menos de 10 años no hemos podido menguar los efectos nocivos de la destrucción del caladero sudoccidental? ¿es la solución al conflicto, cerrar por tiempo determinado la parte controlable por el Estado (ZEEA) del caladero, hasta que la especie se recupere? ¿imponer medidas de protección más restrictivas, incrementando el accionar del Estado en el área, es una solución al problema? ¿incentivar las medidas de cooperación entre los Estados parte, propiciando mayores controles sobre la explotación de la especie, especialmente las científicas y biológicas? ¿extender, vía la excepción, el derecho del Estado ribereño en el AA?. Las preguntas son infinitas, muchas las soluciones propuestas, y muchas las alternativas viables que surgen de una posible conjunción de ellas, aunque continuamos viendo como desfallecen las posibles soluciones.

Hay quienes han propiciado mayor injerencia de la propiedad privada sobre esa porción de mar que está al alcance de todos, donde obviamente sería necesario legislar nuevamente su ordenamiento pesquero. Hay quienes arguyen que el mar bajo esta perspectiva de análisis es subdesarrollado al lado de todo lo que hemos hecho con la tierra, porque precisamente en el mar los derechos de propiedad son limitados. En nuestro caso de estudio y en lo particular de la especie calamar *Illex argentinus*, hay sobradas muestras que la flota de altura, conse-

cuencia del egoísmo desmesurado de la raza humana ha generado la destrucción de otros caladeros en la orbe, obligándose a ir cada vez más lejos para encontrar una pesca rentable.

Obviamente que en el planteamiento de posibles soluciones lo primero que cabe preguntarse es ¿Quiénes son los responsables?. Podríamos indicar sin temor a equivocarnos que del desarrollo de las flotas industriales; de la competencia salvaje que impone una carrera sin límites para una mayor rentabilidad, con barcos cada vez más grandes y técnicas de pesca cada vez más sofisticadas?. Todo es cierto en parte, porque como toda verdad no es única; según el prisma con que se la mire podríamos arribar a múltiples soluciones.

Profundizando en la cuestión, una de las razones de la destrucción del caladero habría que encontrarla fundamentalmente en el hecho de que el AA es un "bien libre", una propiedad típicamente colectiva, porque en ella rigen las leyes de la alta mar. Por ende, en tal sistema, provisto de la racionalidad necesaria, si se limitan voluntariamente las capturas para no agravar la sobreexplotación del medio marino, nadie otorga ninguna garantía de que los demás van a hacer lo mismo. El egoísmo impulsará a hacer todo lo que pueda para pescar lo más posible, con el fin de evitar que lo que no se pueda capturar lo capturen por los demás.

La acción invisible del mercado funciona en sentido inverso al mecanismo descrito por Adam Smith: el egoísmo lleva a perseguir cada uno su propio interés personal, en detrimento de todos, conduciendo irremediablemente al agotamiento del propio recurso que todos desean. Nunca más vigente el mecanismo descrito por Hardin en "La tragedia de los comunes".

Podemos concluir sin dudas que, desde esta perspectiva de análisis, el factor de protección más importante de los recursos naturales es su separación de cualquier sistema de apropiación colectiva. Las especies que desaparecen son aquellas que no se encuentran protegidas por ningún derecho específico de propiedad. Por el contrario, las que sobreviven y prosperan se encuentran amparadas por un sinnúmero de derechos individuales y exclusivos, beneficiándose con ello, de la tendencia natural de los seres humanos a buscar su propio interés - ya

responda, éste a motivos esencialmente mercantiles o a razones más nobles, relacionadas estas a la defensa de la naturaleza -.

Al contrario de lo que generalmente se sostiene, la solución de los problemas de la sobreexplotación de los recursos naturales, puede arbitrarse por una extensión de los procedimientos de apropiación privada en todas aquellas partes en las que sea técnicamente posible. Paradójicamente, la propiedad es el mejor aliado de los enemigos de la naturaleza. Por ello, no resulta descabellado pensar que el hombre va camino a desarrollar un nuevo ambiente jurídico en el que sea posible generar titularidades privadas sobre las especies de animales que viven en los océanos. Llevarlo a cabo es el desafío.

1.7.4 Los efectos de la escasez ambiental. El trabajo de Homer Dixon.

El trabajo de Thomas Homer Dixon refiere a la escasez de los recursos naturales a futuro y consecuencia directa de ello, la alta probabilidad de la generación de conflictos violentos en el orden internacional, especialmente en países en desarrollo. El autor identificó el agotamiento de las pesquerías como una de las seis causas posibles de los conflictos entre grupos violentos” (Homer Dixon;1994 :3yss).

Utilizó tres hipótesis para vincular estos cambios con los conflictos violentos. En primer lugar, sugirió que los suministros de la disminución de los recursos ambientales físicamente controlables, tales como agua limpia y buenas tierras agrícolas, provocarían guerras por los recursos. En segundo lugar, la hipótesis de que los grandes movimientos de población provocados por el estrés ambiental induciría conflictos, especialmente los enfrentamientos étnicos. Y en tercer lugar, sugirió que la escasez severa del medio ambiente al mismo tiempo aumentaría las privaciones económicas y desbarataría las principales instituciones sociales, que a su vez causaría "privaciones", generando conflictos civiles y la insurgencia.

El canadiense predijo que de los cambios ambientales más importantes que enfrenta la humanidad, la degradación y el agotamiento de las tierras agrícolas,

bosques, agua y peces, contribuirá más a la agitación social en las próximas décadas que la voluntad del cambio climático o el agotamiento del ozono, problemas que estima el autor serán preponderantes bien entrado el presente siglo. El cambio ambiental⁷ es sólo una de tres fuentes principales de la escasez de los recursos renovables, los otros considerados son, el crecimiento demográfico (Gleick;1993:101) y la distribución desigual de los recursos⁸.

El concepto de "escasez ambiental" abarca las tres fuentes. Homer Dixon dividió los recursos en dos grupos: los no renovables, citando al petróleo y mineral de hierro, y las energías renovables, como el agua dulce, los bosques, suelos fértiles, y la capa de ozono. Esta última categoría incluye "bienes" renovables como la pesca y la madera, y "servicios" renovables tales como los ciclos hidrológicos regionales y un clima benigno.

La evidencia empírica sugiere, de hecho, que las dos primeras fuentes son más perniciosas cuando interactúan con la distribución desigual de los recursos. Las tres fuentes de la escasez del medio ambiente a menudo se interrelacionan, y dos patrones de interacción son muy comunes: "la captura de los recursos" y la "marginación ecológica" (Homer Dixon;1994:56).

La escasez ambiental, en palabras de muchos analistas, es una variable endógena que lleva a preguntarse si realmente es independiente como causa de conflicto? Bajo ese punto de vista, la escasez del medio ambiente puede erigirse como un indicador importante de que el desarrollo político y económico no ha sido suficiente, aunque no merece, en sí mismo, la atención política a expensas de factores económicos y políticos preponderantes. Homer Dixon ha concluido que la degradación del medio ambiente se convierte en una variable exógena, solo cuando el mismo es irreversible. Lo expuesto permitirá arribar a conclusio-

⁷ El término común "el cambio ambiental" se refiere a la acción inducida por un ser humano, generando la disminución en la cantidad o calidad de un recurso renovable que se produce más rápido de lo que se renueva por procesos naturales. Éste concepto limita el alcance de los conflictos investigación del medio ambiente

⁸ Según referencias del autor en su trabajo de investigación. El segundo y tercer tipo de escasez surgen sólo con los recursos que pueden ser dominados y poseíbles, como los peces, la tierra fértil, árboles y agua, en lugar de recursos como el clima o la capa de ozono

nes valiosas cuando se diluciden la pertinencia de las acciones políticas del Estado argentino frente al conflicto en el escenario AS.

Surge preguntarnos en consecuencia, cual es la capacidad de un Estado para convertirse en un "régimen duro" en respuesta a la turbulencia inducida por la degradación del medio ambiente. Según el autor, ello depende de dos factores. En primer lugar, el Estado debe tener la capacidad restante suficiente - a pesar de los efectos debilitantes de la escasez - para movilizar y aprovechar los recursos para sus propios fines, lo cual es una función de la coherencia interna de organización del Estado y su autonomía frente a presiones externas. En segundo lugar, debe primar el sentido económico por sobre el ecológico para permitir que el Estado, una vez que se apodera de esta riqueza, pueda seguir su curso autoritario. En tal sentido ha concluido que los países con más alta probabilidad de convertirse en "regímenes duros" y con capacidad de accionar sobre sus vecinos, son los países en desarrollo relativamente ricos grandes que dependen de una base de la disminución del medio ambiente y que tienen una historia de matriz autoritaria. En nuestro caso de estudio demostraremos al analizar los atributos y comportamiento del Estado argentino, que muy pocas posibilidades tiene el mismo de erigirse como tal.

1.8 Retomando los argumentos

Finalizado el análisis de los principales argumentos de la literatura acerca de los regímenes internacionales corresponde concluir cuales son los aspectos relevantes del régimen CONVEMAR cuya interpretación dispar a lo normado y a la ambigüedad de sus postulados otorga vigencia al conflicto que mantienen dos grupos de Estados que se sienten a sí mismos como parte perjudicada por la otra parte y, en qué medida el estudio de caso propuesto puede apoyar o refutar la teoría.

El régimen vigente - CONVEMAR -, ubicado en la génesis misma de la disciplina de las Relaciones Internacionales, fue concebido como un régimen negociado caracterizado por denodados esfuerzos de los actores cuya característica sobresaliente ha sido una virtud; obrar en la búsqueda del consenso. El régimen, en términos generales adoptó el criterio de la cooperación entre los países intere-

sados, para reglamentar la conservación de las pesquerías, aunque no hay consenso en cómo lograr la misma, ni sobre los efectos que pueden surgir de una dilatación en las negociaciones. Evidentemente el mismo no es funcional al deseo de la comunidad internacional en su conjunto, pues no logra satisfacer los intereses de todos sus actores.

Sin hacer referencia aún a las especificidades del escenario ni de la especie de estudio, hemos comprobado que el régimen es vulnerable consecuencia de la ausencia de cooperación y la limitada regulación conjunta entre Estados, tal como son dos de las características específicas de los regímenes negociados. Los hechos han puesto de manifiesto que no hay convergencia de intereses entre los actores enfrentados por las maneras de explotar el recurso; una especie que tiene un ciclo biológico (se reproduce y muere dentro de la ZEEA y en su AA a la misma, en el término máximo de 18 meses). La ausencia de cooperación claramente se relaciona al comportamiento poco racional de los Estados de bandera presentes en el escenario AS y a las asimetrías existentes entre los mismos.

Bajo estos supuestos el establecimiento de relaciones cooperativas es dificultoso y obviamente trunca cualquier intención de compartir una mesa de negociación. El régimen cumple parcialmente los lineamientos teóricos plasmados por diferentes autores. En ese sentido, sus disposiciones han sido poco efectivas y de durabilidad limitada. Encontramos en su cumplimiento decisiones finales donde persiste la actitud egoísta y poco racional de quienes usufructúan el recurso, sujeto éste a la presencia del regateo, varias formas de coerción y, en menor medida, la influencia del mercado. Así, los agentes se comportan a veces de manera altruista, aunque no exentos de formas autodestructivas, especialmente cuando damos tratamiento a la problemática de los asuntos ambientales.

En la práctica de esta problemática se han avizorado comportamientos sistemáticos dotados de una importante cuota de irracionalidad. A modo de referencia: auto incendios, hundimientos del buque infractor, maniobras marineras riesgosas practicadas contra la Unidad que intenta detener al infractor, abandono del buque y lanzamiento de la tripulación al mar, lanzamientos de artes de pesca al agua intentando obstruir la operatoria del rescate, etc. Este patrón de conducta

conlleva implícitamente una inmensa irresponsabilidad que revela dos aspectos importantes. El primero de ellos, el desprecio por la vida en el mar y los riesgos generados consecuencia de dicha actitud, aquella que expone al Estado argentino toda vez que debe efectuar las tareas de rescate en condiciones climáticas generalmente desfavorables. El segundo, la contaminación del ecosistema marino, cuestión que fuera evaluada oportunamente en los estudios de Sprintz y Vaahtoranta al considerarse la formulación de políticas de regulación del cuidado ambiental. Esta actitud despectiva por el cuidado del ecosistema por parte de los actores presentes en el escenario no ayudará a la hora de acercar posiciones cooperativas para la regulación ambiental en el escenario. Respecto a esta cuestión ampliaremos en los capítulos siguientes el comportamiento poco racional del Estado argentino cuando incumple sus propias leyes.

Es menester que en el cuidado del ecosistema marino, el interés de la explotación racional de un recurso de bien colectivo, propicie actitudes cooperativas tendientes a dar certidumbre a la letra del régimen. Es deseable encontrar mayor interacción entre actores generando lazos de amistad y confianza mutua, compartiendo investigación científica marina y los valores extractivos resultantes de la pesca. Encontramos en el espíritu de CONVEMAR, la pretensión de que la información científica marina sea compartida e incluso intercambiada con el Estado costero o ribereño, a fin de lograr la cooperación.

A la luz del análisis de nuestro caso de estudio, descubrimos que este punto representa una de las debilidades del régimen. La transferencia de información es inexistente, no tiene un comportamiento ni simétrico ni asimétrico, sencillamente no hay transferencia de información científica. No se han fomentado al efecto factores contextuales favorables, por ende no hay mecanismos para alargar la sombra del futuro. Esta situación conlleva que descartemos las características que presentan los ejemplos de los juegos de coordinación, cuyo fundamento es precisamente que ningún actor puede defezionar sin dañarse a sí mismo y la existencia de foros de negociación para resolver las disputas, identificando puntos focales tendientes a encontrar un punto de equilibrio consensuado. No hay interés en el diálogo y una de las partes hace caso omiso a los pedidos de la

otra. El régimen así es vulnerado, no obrando como atenuante la pérdida de reputación.

Este estado de situación en el escenario encuentra el agravante de la ausencia de acción punitiva que penalice la reticencia a la cooperación. Su implementación no solamente está sujeta a la buena fe, sino que también será consecuencia de las actitudes políticas que cada país adopte para “presionar” o “forzar” al otro a negociar. Y como bien conocemos es poco factible predecir la conducta de actores que operan fuera de un marco de racionalidad y que además poco le interesa la pérdida de reputación en el escenario internacional. Esta cuestión representa también otro punto de debilidad del régimen, la letra del mismo contempla taxativamente ninguna palabra de efectos compulsivos, que le dé carácter de obligatoriedad a la cooperación. Entendemos que el texto se interpreta de modo ineludible en torno a la obligación de cooperar, pero obviamente esta postura no es universalmente aceptada, principalmente por los países de pesca oceánica.

Estamos evidentemente bajo el supuesto típico de los juegos de persuasión. Le cabe al Estado argentino (actor cooperativo y más débil), dada su limitada presencia en el escenario y las limitaciones científicas respecto al control de que se pesca en su ZEE, generar un juego del tipo dilema que facilite en alguna medida la cooperación. Aunque sea precisamente esa condición de debilidad (relación asimétrica de poder) lo que debilite las amenazas, dificulten la vinculación entre temas y, por tanto, obstaculicen la construcción de regímenes.

Por último, desde el análisis crítico de la Teoría de la Cooperación de Keohane, respecto a las dificultades de cooperación en situaciones relacionadas al cuidado ambiental, abordaremos dos cuestiones muy importantes que condicionan las acciones políticas del Estado Argentino; la renuncia de la soberanía o la autonomía estatal privilegiando el cuidado del ecosistema marino. El Estado argentino en su condición de actor vulnerable y débil debe conmensurar los costes de una regulación beneficiosa a sus intereses en un escenario donde sabe que la situación menos deseable es no tener la capacidad de promover una política sustentable de los recursos del mar. El Estado debe negociar desde la premisa

que la destrucción del ecosistema perjudica a todos los que usufructúan el recurso. Sobre este particular, encontramos fundamentos en la teoría de Keohane cuando postula que “la existencia de un daño mutuo implica la presencia de intereses concurrentes y complementarios, esto es, hay espacio para la reciprocidad”, favoreciendo en tal sentido, la creación del régimen. Esta acción política debe llevarla a cabo dentro de un contexto de interdependencia compleja donde florecen cuestiones de toma de decisiones donde los Estados pierden independencia para ser interdependientes. Es decir, el Estado renuncia a la toma de decisiones independientes con el objeto de tratar “dilemas de intereses comunes”, tal como es el cuidado del ecosistema marino. En ese sentido, esta debilidad (pérdida de autonomía) que pone de manifiesto una asimetría de poder, desde nuestra mirada, es compensada por los beneficios de asegurar la explotación sustentable de los recursos. Bajo este supuesto, el Estado puede promover a la investigación marina en forma conjunta para lograr una mayor convergencia de expectativas de los actores, reducir los costes de la investigación y revertir las asimetrías del mercado.

Respecto a la pérdida de soberanía, sabemos que la manera más efectiva de ejercer la misma es mediante la acción disuasiva de los medios del Estado presentes en el escenario, amedrentando a quien intente usufructuar los recursos sin su aprobación. Una cuestión no menor para el Estado nacional si consideramos que la limitada capacidad de estar presente no solo afecta el patrimonio del mismo (no recauda porque no vende las licencias de pesca) sino que además tiene una negativa incidencia en la industria pesquera nacional; otros se llevan indiscriminadamente parte de lo que la flota nacional debería faenar y modifican según sus intereses, las dinámicas del mercado internacional. Hurgando en la teoría relacionada a las problemáticas ambientales, encontramos que el Estado mediante esta decisión política (compartir su soberanía) puede impedir transformar la escasez ambiental en una variable meramente exógena actuando sobre los dos factores ya descriptos en el estudio realizado por Homer Dixon, tender hacia una captura más igualitaria de los recursos y limitar por consiguiente la marginación ecológica de los mismos.

Expuestos los considerandos que han permitido responder los interrogantes a la investigación y en conocimiento de las vulnerabilidades del régimen cabe preguntarnos ¿cómo proceder para mitigar las consecuencias del conflicto? ¿Tiene el Estado argentino herramientas para resolverlo? ¿Son suficientes y eficaces ante la magnitud del escenario? ¿Otorga CONVEMAR las facilidades necesarias para enfrentarlo? Obviamente, muchos interrogantes que necesariamente nos lleva a indagar respecto al comportamiento del Estado argentino. Cuestión que intentaremos desarrollar en los capítulos siguientes.

Capítulo II: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Intereses y preferencias del Estado argentino.

**“No se prepara el porvenir sin aclarar el pasado”
Germaine Tillion (1907-2008)**

La ciencia moderna – sea natural, sea biosocial – presupone el poderoso principio que “ninguna cosa nace de la nada”⁹. El hombre contemporáneo no está más preparado para comprender el mundo político que lo rodea y lo forma, que para captar la evolución de la ciencia. La razón es que carece del conocimiento antecedente necesario para ello. Los cambios sociales producidos en la evolución de nuestra especie difícilmente puedan ayudar a diseñar el futuro desde la mirada de la historiografía, no obstante se considere al conocimiento del pasado, indispensable para entender el presente.

En tal sentido, el presente capítulo desarrollará en su primera parte la posición oficial argentina presentada ante la Organización de las Naciones Unidas a la Convocatoria de la III^o Conferencia Internacional sobre Derecho del Mar¹⁰, considerada ésta, como el pilar sobre la cual se constituyó CONVEMAR. La misma fue producida y votada por unanimidad en el mes de septiembre del año 1973, por el Honorable Senado de la Nación argentina, y reafirmada por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en junio de 1974.

Una segunda parte que versa sobre la Tercera Conferencia Internacional sobre el Derecho del Mar hasta el régimen vigente, del que se analizarán los intereses y preferencias del Estado argentino que se canalizaron en el mismo.

⁹ Lucrecio L.I:151.

¹⁰ La III^o Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, es y ha sido en la historia del mundo la más numerosa en cuanto a la participación de Estados y gobiernos, y la de más larga elaboración, en cuyo texto participaron delegados y expertos de más de 150 países, durante un tiempo de más de nueve años, que no partieron de cero, sino que utilizaron como base de su trabajo, la labor que adelantó entre los años 1967 a 1973 el Comité de Fondos Marinos y Oceánicos de las Naciones Unidas, así como los textos de las Cuatro Convenciones de Ginebra sobre Derecho del Mar de 1958.

2.1 La Soberanía y Jurisdicción Marítima en el Derecho Internacional.

En la búsqueda de normar y facilitar los vínculos entre los Estados, haciendo más predecible sus conductas, el derecho internacional intentó definir normas aceptadas de comportamiento en los campos de interacción político, económico y militar. Para ello, el derecho internacional definió su contenido reconociendo con carácter principal: a las Convenciones Internacionales que establecieron reglas reconocidas por los Estados en litigio; a la costumbre y; a los principios generales de la ley y; de manera secundaria a los fallos judiciales de las diversas naciones como medios subsidiarios para determinar las reglas de la ley.

El Derecho del Mar¹¹ constituye posiblemente, la rama más antigua de todo el Derecho Internacional Público. El mismo, desde sus orígenes, ha sido un campo fértil en cuanto a la reubicación de los derechos y obligaciones de los Estados a través de la creación de novedosas instituciones sobre las bases de las ya existentes.

El régimen jurídico de los mares y océanos se articuló sobre la distinción de dos espacios marítimos: el mar territorial y la alta mar. Se trataba, efectivamente, de un régimen inspirado en la salvaguarda de los intereses de los estados poderosos, donde en el ejercicio del derecho sobresalió el carácter eminentemente consuetudinario.

Durante muchos siglos el mar había sido prácticamente de aquel capaz de ejercer su dominio sobre él a través de su poder naval. Basta recordar la denominación romana Mare Nostrum¹² – refiriéndose al Mediterráneo –; el mar fue realmente de aquél que lo pudo controlar y ejercer su dominio y éste no reconocía ninguna limitación ni brindaba garantía alguna al resto de la comunidad internacional. Ello llevó a que, en la Edad Media, en algunas de las entonces repúblicas

¹¹ El Derecho del mar es una rama del Derecho Internacional que define los espacios marítimos y los derechos y obligaciones de los Estados en relación con los mismos. El Derecho del Mar tiene su origen en el propio *ius Gentium*, que era el derecho aplicado a todas las Naciones y a los extranjeros en los territorios y dominios romanos, que dio la pauta para que en el propio imperio surgiera un derecho marítimo primitivo, fundamentado en la Costumbre.

¹² En la Roma antigua se llamó Mare Nostrum (Nuestro Mar) debido a que todas sus orillas fueron ocupadas por ella.

marítimas italianas, como Venecia y Génova, se expusieron teorías en torno a la necesidad de otorgar a los Estados costeros jurisdicción marítima exclusiva adyacente a sus costas.

Dichas teorías no prosperaron hasta principios del siglo XVII, cuando Hugo Grocio, postuló los principios relativos a la libertad de los mares¹³, que confrontó la tesis del inglés John Selden, en *Mare Clausum*¹⁴. Grocio introduce un nuevo concepto que no tiene aceptación inmediata, pero que constituye la base de todo el sistema jurídico que, con ciertas modificaciones, rige aún hoy a nuestra época. Medio siglo antes, desde la Universidad de Salamanca, Vázquez de Menchaca y Francisco de Vitoria establecen las bases teóricas del Derecho Internacional donde proponen la idea de una comunidad de todos los pueblos fundada en el derecho natural¹⁵, limitando el uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales.

Ambos conceptos, de su utilización en pie de igualdad por todas las naciones, llevó sin embargo, paralelamente más que nunca, a la necesidad de establecer a los Estados costeros jurisdicciones exclusivas adyacentes a sus costas. La propuesta se fundó en la siempre necesidad de protegerse de las asechanzas que venían del mar.

Iniciado el siglo XVIII Cornelius van Bynkershoeck, logró sentar el principio según el cual el mar adyacente a las costas de un Estado quedaba bajo su soberanía. Nacieron así, las teorías que prácticamente se concretaron en la idea de que la jurisdicción marítima del Estado costero debía llegar hasta donde alcan-

¹³ Sentó una de las bases más importantes del derecho de gentes, en su obra "el mar libre". Sostiene que debe haber libre comunicación y navegación ya que el mar no es propiedad de nadie. La doctrina del "mar libre" en su obra *Mare Liberum* (Mar Libre), según la cual los mares no podían ser sujetos de apropiación, porque no eran susceptibles de ocupación, como las tierras, y por ello debían ser libres para todos ("libertad de los mares")

¹⁴ Sus orígenes se remontan a la Primera Guerra anglo-holandesa librada a mediados del siglo XVII. Los ingleses que descubrían en el mar su vía de engrandecimiento, encerrados en su isla, no hallaban otro medio de expansión que el mismo mar. Para proteger a sus Compañías de Indias, Inglaterra constituyó una base jurídica opuesta al librecambismo de las Provincias Unidas: la del *mare clausum*

¹⁵ El iusnaturalismo o Derecho natural es una teoría ética y un enfoque filosófico del derecho que postula la existencia de derechos del hombre fundados en la naturaleza humana, universales, anteriores y superiores (o independientes) al ordenamiento jurídico positivo y al derecho fundado en la costumbre o derecho consuetudinario.

zaba el efecto de las armas. En razón a lo expuesto, se adoptó la tesis de la “bala del cañón”¹⁶.

Hacia la mitad del siglo XIX aparece un nuevo concepto jurídico que delimita una nueva zona marítima, la zona contigua¹⁷, la cual proyecta las facultades del Estado costero más allá del mar territorial a efectos aduaneros, sanitarios fiscales y de inmigración. Allí el Estado dilata su jurisdicción, si bien las aguas conservan la naturaleza de la alta mar.

2.2 El derecho del mar. Evolución cronológica en el siglo XX.

A principios del siglo XX, el mayor valor del espacio marítimo como tal, era el de ser utilizado como un medio apto para las comunicaciones internacionales; el valor económico del mar, desde el punto de vista de la explotación de sus recursos, si bien a nivel nacional tenía cierta transcendencia, no le correspondía en el mismo orden a nivel internacional, como después la fue adquiriendo en forma sensible y significativa durante el transcurso del mismo.

Arribado el año 1930, se efectuó el primer intento serio de codificar el Derecho Internacional Público en su conjunto y, en particular, de codificar el Derecho del Mar en la Conferencia de la Haya¹⁸ convocada por la Sociedad de las Naciones. A pesar que la misma no produjo infortunadamente una Convención por la comunidad internacional, esta definió claramente la naturaleza y el régimen jurisdiccional de esa zona de soberanía y jurisdicción marítima exclusiva de los Estados costeros, denominado mar territorial. No obstante, persistieron las desave-

¹⁶ Tesis del abate GALIANI (1782). Postula una distancia aproximada a una legua marina (equivalente a tres millas marinas actuales). La milla marina actual representa una distancia de 1852 mts lineales.

¹⁷ El antecedente legislativo de esta zona contigua se encuentra en las “Hovering Acts” británicas dictadas a principio del siglo XVIII, para reprimir el contrabando, en la Real Cédula de 17 de diciembre de 1760, dictada en España sobre contrabando de tabaco y sal y registro de buques y, recientemente, a finales del siglo XIX, en las leyes aduaneras norteamericanas dirigidas a prevenir y sancionar el contrabando, en especial el de bebidas alcohólicas. Aunque su concepto y naturaleza jurídica fueron ampliamente debatidos en la Conferencia de Codificación del Derecho Internacional, celebrada en La Haya en 1930, este espacio marítimo no fue reconocido hasta la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, celebrada en Ginebra

¹⁸ En esta conferencia no se logró ningún acuerdo para establecer la anchura para el Mar Territorial, aunque se reconoció la existencia de una Zona Contigua, de una extensión máxima de 12 millas marinas

nencias entre los Estados participantes respecto a la anchura el mismo. Aspecto ya considerado crítico a los intereses del Estado argentino.

Este primer fracaso de intento de codificación, generó una gran inquietud en la comunidad internacional; tal es así, que a poco de constituirse la Organización de la Naciones Unidas, se encargó al Comité Jurídico de la misma el estudio en profundidad del Derecho del Mar y la preparación de documentos de trabajo con miras a la convocatoria de una nueva conferencia, ya específica sobre la materia. Este Comité Jurídico trabajó en forma continuada durante diez años y produjo finalmente un proyecto de codificación estrictamente documentado, que cuando fue finalmente considerado por la Asamblea General, dio pie precisamente a que convocara en el año 1958 la 1° Conferencia Internacional sobre el Derecho del Mar, que se desarrolló en Ginebra y en la que sorprendentemente, el Estado argentino, estuvo ausente.

2.2.1 Período entre guerras (1945 -1960). Las iniciativas latinoamericanas.

Una segunda etapa tiene desarrollo a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando, junto a los intereses comerciales y militares, adquieren relevancia los intereses económicos. La comunidad internacional es receptiva de las nuevas oportunidades que ofrecen los mares y los océanos; el crecimiento demográfico hace de la pesca una fuente importante de subsistencia de la población a la vez que se descubren en la plataforma continental importantes recursos energéticos. Surgen así los intereses especiales de los estados ribereños respecto de la pesca en alta mar, y la explotación de la plataforma continental.

Esta etapa es reconocida por las fuertes presiones que ejercen los Estados costeros respecto a las grandes potencias, consecuencia de un cambio paradigmático en el tratamiento de la cuestión. Este hecho resulta sorprendente precisamente porque derivó del accionar de una de las potencias marítimas, los Estados Unidos de Norteamérica a través de declaraciones del entonces presidente

Harry Truman en 1945¹⁹, referida a la “Política de los Estados Unidos con respecto a la pesca costera en ciertas áreas de alta mar”. Ella otorgaba la facultad del gobierno estadounidense para establecer “zonas de conservación” en áreas de alta mar adyacentes a sus costas, fundadas en el interés económico que proporcionaban los recursos para el Estado y en la falta de protección adecuada de las pesquerías (Azcárraga,1952:248-249).

Estas declaraciones constituyeron el detonante para las declaraciones unilaterales latinoamericanas posteriores a la Segunda Guerra Mundial precursoras de la doctrina latinoamericana (Sánchez Rodríguez,1977:83). De ellas, se rescatan las siguientes que figuran como (Anexo 1).

Estas declaraciones unilaterales de los Estados costeros latinoamericanos concluyen en un suceso político-jurídico relevante en el campo del Derecho del Mar con la Declaración sobre la Zona Marítima²⁰, celebrada en Santiago de Chile (1952), suscripta en la Conferencia sobre la Explotación y Conservación de los Recursos Marítimos del Pacífico Sur. Este documento, firmado por los países que integran el Pacífico Sur, Chile, Ecuador y Perú²¹, fue el primer instrumento multilateral latinoamericano, que apoyó y señaló las reclamaciones formuladas por América Latina sobre los derechos que pretendían soberanía y jurisdicción

¹⁹ La doctrina latinoamericana sobre el Derecho del Mar tiene, paradójicamente, algunos antecedentes en las dos proclamaciones hechas por Harry Truman, Presidente de Estados Unidos. En la primera, del 28 de septiembre de 1945, estableció que "el Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica considera los recursos naturales del subsuelo y del fondo del mar de la plataforma continental por debajo de la alta mar próxima a las costas de Estados Unidos, como pertenecientes a éste y sometidos a su jurisdicción y control". En la siguiente proclama, de la misma fecha, Estados Unidos se reserva el derecho a establecer "zonas de conservación en ciertas áreas de alta mar contiguas a las costas de Estados Unidos cuando las actividades pesqueras han sido desarrolladas y mantenidas o pueden serlo en el futuro en una escala sustancial".

²⁰ La Declaración de Santiago de 1952, fue ratificada por Chile, mediante Decreto N° 432 del 2 de septiembre de 1954; por Ecuador por Decreto N° 275 del 7 de febrero de 1955 y por Perú, mediante Resolución Legislativa N° 12.035 del 6 de mayo de 1955.

²¹ El alcance de la Declaración ha merecido varias interpretaciones, pero resulta difícil admitir que se trataba de una zona exclusiva de conservación o de pesca. Cf. *American Journal of International Law*, Vol. 68, 1974, p. 36; REY CARO, F..J. "América y la evolución del Derecho del Mar", en *Estudios internacionales*. Sociedad de Estudios Internacionales, Madrid, 1984, pp. 92-96. Sobre las reacciones internacionales que produjo la Declaración, puede consultarse FERRERO COSTA, E. *El Nuevo Derecho del Mar. El Perú y las 200 millas*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1979, pp. 61-72

sobre 200 millas marinas desde sus costas, el lecho y el subsuelo²². En todos estos actos, los países intervinientes tuvieron muy buen cuidado de dejar a salvo la libertad de navegación y sobrevuelo, es decir que ese principio, caro a toda la comunidad internacional, siempre fue respetado explícitamente en todas las declaraciones.

Todas ellas sentaron un precedente de gran valor de miras al futuro, la obligación de los gobiernos de asegurar la conservación de los recursos naturales y reglamentar, e incluso impedir, toda explotación que pusiera en peligro su existencia o su integridad, aún fuera de su jurisdicción, extendiendo la soberanía o jurisdicción sobre el mar, el suelo y el subsuelo hasta las doscientas millas marítimas y se argüía la insuficiencia de las extensiones del mar territorial y de la zona contigua para preservar adecuadamente la existencia, conservación y desarrollo de la fauna y la flora marítimas. Este instrumento, fue un fundamento científico basado en los conceptos de ecosistema y biomasa de los que podían deducirse la existencia de una perfecta unidad e interdependencia entre las comunidades que viven en el mar, el medio que los sustenta y las necesidades del poblador costero que necesita de ellos para su subsistencia (Armas Pfirter, 1992: 30-31).

En este estado de situación, se celebró en Ginebra la 1° Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1958), en la cual se aprobaron cuatro Convenciones, las que, con ciertas limitaciones, significaron un avance notable en materia de codificación de esta rama del Derecho. Ellas fueron: Sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua - Sobre la Plataforma continental - Sobre el Alta Mar - Sobre la pesca y conservación de recursos vivos en Alta Mar.

El Estado argentino fue firmante de las cuatro Convenciones, pero, "a posteriori", no las ratificó.

²² La idea de apropiación de los fondos tiene importantes antecedentes doctrinarios, pero la primera división submarina se realiza en 1942, cuando Gran Bretaña que por entonces poseía Trinidad y Tobago y Venezuela firman el tratado del Golfo de Paria. Cuadernos Azules III. Disposiciones legales venezolanas relacionadas con el Derecho del Mar. Comisión organizadora de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Caracas, 1974, pág. 85

Quedaron indefinidos de dicha Conferencia, dos temas fundamentales: el ancho del mar territorial y los derechos preferenciales o jurisdicción en materia de pesca de los Estados costeros, más allá de ese mar territorial.

En un nuevo esfuerzo para acercar posiciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió que se realizara la II° Conferencia Internacional sobre Derecho del Mar, también en Ginebra, en 1960. La misma concluyó sin variaciones significativas, aduciendo sus actores parte, como justificativo generalizado, que el escaso tiempo transcurrido entre Conferencias no permitió a los Estados efectuar los ajustes políticos necesarios para enfrentar esa nueva etapa con un espíritu negociador más amplio.

Sírvase como antecedente al respecto que, promediando el año 1950, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) dando tratamiento a la cuestión de la extensión del mar territorial observó que éste; era un espacio jurídico y no biológico y que si sus límites se fijaban sin considerar las condiciones de vida y de reproducción de las especies, las mismas estarían desprotegidas más allá del mar territorial. Reconocieron la necesidad de proteger las especies marinas contra la depredación con el argumento de la conservación de los recursos alimenticios para toda la humanidad (Yearbook of the International Commission, 1950:83). Brindaron como posible solución, ampliar los límites del mar territorial o que se le reconociera al Estado ribereño un derecho especial de poder aplicar medidas de conservación tanto a nacionales como a extranjeros en una zona de alta mar contigua al mar territorial (Ibídem. pág. 82-83).

Esta propuesta, establecía una clara diferencia entre lo que podría ser una zona contigua para las pesquerías, que implicaba admitir la existencia de derechos exclusivos del Estado ribereño sobre los recursos, de una zona de protección de los recursos del mar que excluía derechos preferenciales de pesca en beneficio del Estado ribereño (Ibídem. pág. 88-89). Bajo estos supuestos, la CDI en 1956 promulga el proyecto que luego se utilizaría como documento básico en la Conferencia de Ginebra, de 1958, en el cual se reconocía el interés especial del Estado ribereño en la preservación de los recursos vivos en la parte de alta mar adyacente a su mar territorial y la posibilidad de que tal Estado pudiera adoptar

ciertas medidas unilaterales de conservación de tales recursos, si las negociaciones con los Estados interesados hubieran fracasado o si se acreditaba la urgencia de ellas, a condición de no discriminar a los pescadores de otros Estados (Anuario de la Comisión de Derecho Internacional; 1956:258- 259)

En la regulación internacional de la pesca, la Conferencia de Ginebra de 1958, marcó un hito muy importante. Esta, al igual que las conferencias internacionales fomentadas por Naciones Unidas, ha sido formativa del derecho del mar y ha servido para constatar la existencia de una "opinio juris" o de un consenso de la comunidad internacional en tomo a ciertas instituciones (Dupuy-Vignes, 1991 :1017).

En la Conferencia de 1958 se reconoció la real interdependencia que existía entre las pesquerías y la extensión de la soberanía estatal sobre los mares adyacentes, aun cuando no se llegó a ningún acuerdo en cuanto a la anchura del mar territorial y de los límites de las pesquerías.

No obstante ese vacío normativo, que recién habría de llenarse en 1982 pero en condiciones muy diferentes, la Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos en alta mar, de 1958, que aún tiene relativa vigencia en el espíritu con que fue redactado el Acuerdo de New York de 1995, introdujo limitaciones al principio tradicional de la libertad de pesca en esa área particular, reconociéndose los peligros que entrañan la sobreexplotación de los recursos vivos y privilegiando el principio de la cooperación internacional.

La Convención supo reconocer el "interés especial" del Estado ribereño en el cuidado de los recursos vivos de cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial y el derecho a participar en condiciones de igualdad en la investigación o de reglamentación vinculados con la conservación de los recursos vivos de la alta mar en el AA, aunque sus nacionales no se dediquen a la pesca en ella (Llanés Fernández et. al; 1954:57).

En la II° Conferencia, celebrada en 1960, tampoco se pudo arribar a un acuerdo general. Dos propuestas concitaron el mayor número de adherentes. Una reconocía al Estado ribereño derechos de establecer un mar territorial de hasta doce

millas y en caso de no llegar a esta anchura, podía dicho Estado reclamar una zona de pesca exclusiva hasta tal extensión. La otra, proponía un mar territorial de seis millas y una zona de pesca exclusiva contigua de seis; millas más. Ninguna obtuvo la mayoría necesaria (Álvarez, 1969:98-117).

En una enmienda argentina a la propuesta conjunta de E.E.U.U. y Canadá, se introdujo la noción de derechos preferentes de pesca, con alcance general. “El derecho preferente de pesca no significa que un Estado haya de impedir a otros que pesquen, sino que va a gozar de una parte preferente de la pesca y la explotación de las reservas de peces más allá del límite de doce millas, sobre todo cuando su desarrollo económico o la alimentación de su población depende de esa pesca. Los Estados ribereños tienen pleno derecho a explotar, en la mayor medida posible, las reservas de peces que existen en las zonas de la alta mar frente a sus costas.

No hay nada que en principio impida a los demás Estados pescar también en esas aguas, pero la Conferencia debe reconocer por lo menos a los Estados ribereños un derecho preferente en las aguas donde éstos tengan un interés real o potencial”. [...] “El principio del derecho preferente de los Estados ribereños a pescar frente a sus propias costas no sólo debe servir de base a los reglamentos que dicten tales Estados, sino también a todo acuerdo que ellos concierten con otros Estados y a cualquier decisión que adopten las comisiones de arbitraje especiales”.

De todas formas, es importante resaltar que las experiencias adquiridas del fracaso de la citada Convención, desencadenó una significativa cantidad de declaraciones unilaterales por parte de los Estados interesados, entre ellos nuestro país; que elevó la presión internacional a tal nivel, que en el año 1964 reunió el número necesario de ratificaciones otorgando vigencia a las citadas cuatro convenciones. No obstante, tal como expusiera anteriormente, la no definición del límite espacial del mar territorial generó gravísimos inconvenientes para la comunidad internacional. Algunos Estados costeros – Perú, Ecuador Uruguay y particularmente Brasil -, procuraron encontrar en esta figura tan rígida del mar territorial, la defensa jurídica a sus intereses.

El Estado argentino conjuntamente con el chileno, considerando afectadas sus rutas marítimas, rechazaron de plano la extensión de la soberanía marítima hasta las 200 millas. Brasil, uno de los precursores de este novedoso hecho jurídico, pretendió convertirse en propietario absoluto e indiscutido, de 200 millas de mar que, en algunos casos, por combinación de jurisdicciones con algunas islas próximas a sus costas, llegaba a establecer un formidable “tapón jurídico” a las líneas marítimas internacionales, al efecto, vitales para el comercio argentino.

El Estado uruguayo, alineado inicialmente a la postura brasileña, recurrió a la figura clásica del mar territorial para definir a la zona de su soberanía y jurisdicción marítima de 200 millas, aunque estableció dentro del mismo dos zonas con regímenes jurídicos completamente distintos: una caracterizada como mar territorial tradicional fijada en 12 millas de anchura, y otra de las 12 a las 200 a la cual, si bien denominó también mar territorial, le otorgó un régimen jurídico similar al de la alta mar, es decir de libre navegabilidad.

Ese mar territorial constituyó evidentemente una prolongación del “territorio terrestre”, como lo fue también en sus orígenes, el espacio aéreo suprayacente, aunque este concepto tan rápido de soberanía no fue de aplicación plena, ni inmediata, cuando lo que se pretendió era una jurisdicción amplia con propósitos fundamentales de carácter económico. Esta cuestión generó la necesidad de “liberalizar”, el concepto de soberanía²³, es decir, sin renunciar a la misma, reafirmar su presencia, dando lugar al ejercicio de jurisdicciones patrimoniales²⁴

²³ La soberanía, según la clásica definición de JEAN BODIN en su obra de 1576 - Los seis libros de la República -, es el «poder absoluto y perpetuo de una República»; y soberano es quien tiene el poder de decisión, de dar leyes sin recibirlas de otro, es decir, aquel que no está sujeto a leyes escritas, pero sí a la ley divina o natural. El concepto de soberanía no fue manejado ni por griegos ni por romanos.

²⁴ El término "mar patrimonial" fue utilizado por vez primera por VARGAS CARREÑO, jurista chileno, en un estudio sobre el Derecho del Mar, que preparó en 1971, a solicitud del Comité Jurídico Inter-Americano. Lo define como “el espacio marítimo en el cual el Estado ribereño tiene el derecho exclusivo a explorar, conservar, y explotar los recursos naturales del mar adyacente a sus costas, y del suelo y subsuelo del mismo mar, así como de la plataforma continental y su subsuelo hasta el límite que dicho Estado determine de acuerdo con criterios razonables, atendiendo a sus características geográficas, geológicas y biológicas, y a las necesidades del racional de sus recursos” (ORREGO VICUÑA, F., Chile y el Derecho del Mar, op. cit.. p. 149)

necesarias, pero cuidando de no producir perjuicios a la comunidad internacional.

2.2.2 Al amparo del mundo bipolar (1960 - 1973).

Período signado por una concatenación de hechos que se relacionan entre sí y que generaron condicionantes que dieron lugar a la III^o Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 1973 en Caracas. Conferencia que se distingue de todas porque su reglamento constitutivo presentó la novedad respecto al sistema vigente en ese entonces en las Naciones Unidas al introducir el método del “consenso”.

Primigeniamente se destaca la fuerte presión de aquellos Estados latinoamericanos que conformaron el G - 77²⁵, en la construcción de un consenso que codificara espacialmente las jurisdicciones de dichos Estados en el reclamo de sus soberanías. Los países se aglutinaron en relación a sus intereses nacionales de acuerdo a los alcances del desarrollo de la negociación, no obstante, algunos pertenecieron a más de un grupo. El Estado argentino en particular, si bien era miembro del G -77, quienes bregaban por una amplia zona internacional (patrimonio común de la humanidad), al mismo tiempo fue marginalista, defendiendo su postura del borde exterior del margen continental que dicha comunidad quería reducir.

Lo señalado, promovió la promulgación de numerosas leyes por parte de los Estados costeros latinoamericanos entre 1960 y 1970²⁶.

²⁵ El G-77 o grupo de los 77 es un grupo de países en vías de desarrollo con el objetivo de ayudarse, sustentarse y apoyarse mutuamente en las deliberaciones de la ONU. Fue creado el 15 de junio de 1964. Como su nombre indica, el grupo estuvo formado en principio por 77 países, aunque hoy el número de sus miembros asciende a 130. El G-77 realiza declaraciones conjuntas sobre temas específicos, y coordina un programa de cooperación en campos como el comercio, la industria, la alimentación, la agricultura, la energía, materias primas, finanzas y asuntos monetarios

²⁶ Perú a través de la Ley 15720 del 11 de noviembre de 1965 sobre aeronáutica civil y en el Decreto Legislativo 17752 del 24 de julio de 1969 sobre ley general de aguas; Ecuador 11 de noviembre de 1966; Argentina por intermedio de la Ley 17094 del 4 de Enero de 1966; Panamá mediante el Acta 31 del 2 de febrero de 1967; Uruguay 3 de diciembre de 1969 y Brasil (Decreto-Ley del 25 de marzo de 1970).

Un segundo hecho distintivo data de 1967, cuando a solicitud de la delegación de Malta se incluyó en la Agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el "Examen de la cuestión de la reserva exclusiva para fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos y de su subsuelo en alta mar fuera de los límites de la jurisdicción nacional actual y del empleo de sus recursos en beneficio de la humanidad"²⁷.

Lo expuesto caracterizó las tendencias del Derecho del mar contemporáneo en la superación del viejo concepto de soberanía dividido en una multiplicidad de jurisdicciones específicas. Por ello, expresaban Mann Borgese y Arvid Pardo: "El concepto de soberanía funcional que se distingue del tradicional concepto de soberanía territorial ejercida por los Estados"²⁸. Esta distinción tiene en agosto de 1977, a través de la Pontificia Comisión "Iusticia et Pax", un amplio respaldo cuando da a conocer un documento titulado "El destino universal de los bienes a propósito de la conferencia sobre el Derecho del Mar". En él, la iglesia proyectó el patrimonio cultural en la problemática, estableciendo una nueva distinción del concepto de soberanía nacional, de propiedad exclusiva, sobre aquellas de soberanías supranacionales y de patrimonio común de la humanidad.

La soberanía nacional ya no sería geográfica (es decir global que cubre el conjunto de realidades de un territorio dado), sino funcional (particular que cubre cierto bien o cierta actividad) (L'Osservatore Romano pág. 9 -10).

²⁷ Propuesta del Embajador ARVID PARDO, en un discurso que se ha hecho célebre, luego de larga y detallada descripción de los aspectos legales, económicos y políticos del tema. Puso a consideración que el área formada por los fondos marinos y oceánicos, más allá de los límites de la jurisdicción nacional y sus recursos, sean declarados patrimonio común de la humanidad y que una autoridad internacional sea establecida para administrar ese patrimonio. El principio cardinal de aquel histórico documento, es que estableció que los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional y sus recursos serían patrimonio común de la humanidad.

²⁸ "Soberanía funcional quiere decir jurisdicción sobre determinados usos y se distingue de la soberanía sobre un espacio geográfico. Esta transformación del concepto de soberanía sigue la línea de la transformación del concepto de propiedad. La soberanía funcional permite la adecuada acomodación de inclusivos y exclusivos usos del mar o, en otras palabras, el entrelazamiento de las jurisdicciones nacional e internacional en el mismo espacio territorial....." Reshaping the International order a Report to the club of Rome.-DUTTON, New York 1976 pág. 312.

La propuesta del embajador Pardo concluye en 1970 en una declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se proclama finalmente que los fondos marinos y oceánicos, más allá de la jurisdicción nacional, son “patrimonio común de la humanidad” (Egea Lahore;1977:94).

Un tercer hecho tiene lugar en 1969 por las dos potencias marítimas emergentes del enfrentamiento de la Guerra Fría, los Estados Unidos de América y la Unión Soviética²⁹. Ambos Estados iniciaron conjuntamente una gestión diplomática con el fin de resolver, en una nueva conferencia, los asuntos pendientes de la IIª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Con este fin presentaron un proyecto contentivo de tres artículos sobre la anchura del mar territorial, sobre el régimen de paso a través de estrechos utilizados para la navegación internacional cubiertos por el mar territorial del Estado ribereño de tales estrechos y sobre el régimen de la pesca. Estos acontecimientos impulsaron a los países latinoamericanos a celebrar tres importantes reuniones en 1970 y en 1972. El Estado argentino concurre a todas.

En Montevideo del 4 al 8 de mayo de 1970 se aprobó un documento bajo el título de Declaración de Montevideo sobre el Derecho del Mar, a la cual asistieron aquellos Estados que, en alguna forma, habían hecho reclamaciones de exclusiva soberanía o jurisdicción hasta una distancia de doscientas millas desde la costa. En él se plasmaron los “Principios Básicos de Derecho del Mar”³⁰.

La celebrada en Lima, entre el 4 y el 8 de agosto de 1970³¹. “Declaración de Estados Latinoamericanos sobre el Derecho del Mar”, donde estuvieron, a excep-

²⁹ EE.UU. y la URSS presentaron, anulando todos sus proyectos anteriores, nuevos proyectos en los cuales propician la extensión de la soberanía económica de los Estados costeros hasta 200 millas; cierto es que dieron a esa zona económica un contenido jurídico mucho menos completo que el que pretenden los Estados en desarrollo, pero hubo un reconocimiento explícito del derecho de dichos Estados costeros a esa jurisdicción y, además, el otorgamiento de otras jurisdicciones por las cuales venían bregando tenazmente desde hace mucho tiempo atrás

³⁰ Ver texto en ORREGO VICUÑA, F., Chile y el Derecho del Mar, op. cit., pp. 122-124.

³¹ Entre los principios comunes, se pueden señalar: “ 1. El derecho inherente del Estado ribereño a explorar, conservar y explotar los recursos naturales del mar adyacentes a sus costas, y del suelo y subsuelo del mismo mar, así como de la plataforma continental y su subsuelo, para promover el máximo desarrollo de sus economías y elevar los niveles de vida de sus pueblos; 2. El derecho del Estado ribereño a establecer los límites de su soberanía o jurisdicción marítimas de acuerdo con criterios razonables, atendiendo a sus características

ción de Haití, representados todos los países latinoamericanos aprobándose la misma con el voto positivo del Estado argentino.

La Declaración de Santo Domingo, aprobada en la Conferencia Especializada de los Países del Caribe sobre problemas del Mar, de junio de 1972, enunció el concepto de “mar patrimonial”, precedente inmediato de la zona económica exclusiva, inspirado en los numerosos precedentes registrados en el continente americano³².

A poco de terminar las mismas y previo a la Conferencia Caracas, un importante documento emanó del Comité Jurídico Interamericano, en febrero de 1973(Comité Jurídico Interamericano, Recomendaciones e informes,1967-1973). El mismo intentó compatibilizar las reclamaciones de soberanía o jurisdicción ya referidas, con los derechos de terceros Estados, en particular el derecho de libre navegación y sobrevuelo. En la zona comprendida entre las 12 y las 200 millas (ya se expuso que si bien no era calificada, se especificó que más allá de ella se encontraba la alta mar), los Estados ribereños tendrían como objetivo “el máximo desarrollo de sus economías y la elevación de los niveles de vida de sus pueblos”, enunciándose numerosas facultades como la de reglamentar y ejercer la explotación del mar y reservar para sus nacionales esas actividades, y de adoptar medidas para evitar los efectos nocivos para el sistema ecológico del medio marino, los recursos vivos, la salud humana y otros intereses de sus poblaciones.

Podemos concluir de lo documentado, que el problema específico de la pesca se enmarcaba en un ámbito universal, cual era; la ampliación de la jurisdicción marítima de los Estados ribereños (que reconocía múltiples fundamentos), frente a la distribución tradicional de los espacios marítimos, que condicionaba sustancialmente la posibilidad de que los mismos pudieran ejercer competencias más allá de las 3, 6 o 12 millas marinas para la preservación de los recursos naturales, vivos y no vivos, protegiéndose así de la depredación o sobreexplotación de

geográficas, geológicas y biológicas, y a las necesidades del racional aprovechamiento de sus recursos”.

³² La noción de “mar patrimonial” ya había sido desarrollada en la doctrina y explicitada en el Comité Jurídico Interamericano, en 1970 por el jurista chileno VARGAS CARREÑO.

la que eran objeto por parte de Estados de pesca de altura que poseían un desarrollo tecnológico que les permitía usufructuar ilimitadamente de las libertades reconocidas en la alta mar (Dupuy - Vignes;1991:1014-1015).

Como sostuvo Martínez Puñal, la libertad tradicional de los mares era solo algo formal y sin contenido para los países del Tercer Mundo. “Razones de justicia económica internacional apuntaban, por consiguiente, a la necesidad de la formalización de una libertad material dotada de un contenido positivo al servicio de todos los países y no de las grandes potencias marítimas” (Martínez Puñal; 1990). En estas presentaciones no quedó sin tratar el propósito de reservar la pesca para los nacionales no obstante no darse un tratamiento particular de las pesquerías (Windley,1969: 490 y 496-498),.

Estas tendencias pergeñadas mayoritariamente por los países latinoamericanos tuvieron una amplia repercusión en el continente africano. En 1973 el Consejo de Ministros de la Organización de Unidad Africana, reunido en Addis Abeba, aprobó por unanimidad una resolución que reconocía el derecho de los Estados ribereños a establecer una ZEE hasta una distancia de 200 millas y el derecho de ejercer soberanía permanente sobre todos los recursos vivos y minerales de tal zona, afirmaba en tal sentido “Que los Estados africanos reconocen que las actividades pesqueras en la alta mar tienen efectos directos sobre la pesca en el mar territorial y en la zona económica. En consecuencia, tales actividades deben regularse teniendo especialmente en cuenta las especies oceánicas de peces eminentemente migratorias y anadromicas³³”.

Los Estados africanos apoyaron la creación de un régimen internacional de la pesca marítima dotado de poderes suficientes para hacer que los Estados respeten principios de ordenación de la pesca que gocen del respeto universal o, en su defecto, que se amplíen las comisiones existentes de pesca de la FAO u otros organismos normativos de pesquerías a fin de que puedan formular reglamentos eficaces aplicables a todas las zonas de la alta mar (ONU, Asamblea General, Doc. A/A. 138/89).

³³ Anádromos: especies que viven principalmente en agua salada y se aparean en aguas dulces. (Griego: *ana* significa arriba).

Asimismo, cabe recordar que en ese entonces, la zona contigua tradicional sólo permitía a los Estados ribereños el ejercicio de cierta jurisdicción, tales como, fiscales, sanitarios, aduaneros y control migratorio (Gidel et al;1934:141 y ss). Las iniciativas presentadas por el gobierno argentino en la Conferencia de La Haya, de 1930, que permitieran ejercer al Estado ribereño derechos de protección sobre las pesquerías, no había tenido éxito³⁴.

En este estado de situación se llega en 1974 a la inauguración de la IIIª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, llamada Convención de Caracas, donde se presenta la elaboración de documentos de trabajo en los cuales se plasmaron las tendencias principales de los 138 Estados participantes expresadas en forma de proyectos de artículos.

Hubo un mayoritario consenso mundial sobre el contenido de los mismos, pese a la férrea oposición de los Estados europeos occidentales, quienes en defensa de sus intereses comunitarios, se constituyó en el último baluarte de firme oposición al concepto de la extensión de la soberanía marítima. El aspecto distintivo de esta Conferencia, la votación por consenso, permitió que una razonable mayoría pudiera imponer al resto de las naciones una codificación. Los estados en desarrollo lograron imponer un mecanismo de votación en el cual como mínimo la votación de un proyecto siempre debería obtener el consentimiento de la mitad más uno de los Estados inscriptos.

³⁴ El informe elaborado por José LEÓN SUAREZ llegó a la conclusión de que era factible asegurar la explotación económica de los recursos del mar mediante una regulación adecuada; que la explotación incontrolada conduciría inevitablemente a la extinción de las principales especies; que los tratados existentes no tomaban en consideración los aspectos biológicos y económicos que eran esenciales; y que era necesario celebrar una conferencia con participación de expertos en zoología marina, industriales y juristas (ver texto en *American Journal of International Law*, Vol. 20, 1926, Spécial Supplément, pp. 231- 240). Un examen de las propuestas y de los trabajos de la Conferencia, puede verse también en Unión Panamericana, Dictamen sobre la anchura del mar territorial, 1965, pp. 11-26; FERRER VIEYRA, E. "La extensión del mar territorial según la Conferencia de La Haya de 1930 y la de Ginebra de 1958", en *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, mayo-agosto de 1960, pp. 6-14.

2.2.3 De Caracas (1973) a Montego Bay (1982). La posición argentina.

Podemos argüir en base al análisis histórico, que la III° Conferencia da signos de avances concretos a partir de la II° Sesión realizada en Caracas. Allí se presentaron las primeras propuestas, donde quedaron expuestos dos bandos opuestos bien definidos, según la Comisión que diera tratamiento. Por un lado, el Grupo de 77 y los países industrializados en la I° Comisión (la protección de las inversiones preliminares, transferencia de tecnología y techo de producción) y, por otro lado, los países investigadores contra los países costeros en la III° Comisión (investigación científica marina más allá de las 200Mn y solución de controversias). La II° Comisión no llegó a formalizar grupo de pertenencia por la variado de sus temas y lo complejo de sus soluciones (delimitación e interpretación del artículo de la Plataforma Continental, paso inocente y pesca en la milla 201).

A partir de la III° Sesión realizada en Ginebra en 1975 hasta la aprobación de la Convención en New York en 1982 se desarrollaron XI° períodos de sesiones, donde la puja de intereses contrapuestos no siempre propició buenos resultados, ni aventuró un porvenir promisorio.

Los avances más significativos se produjeron a partir del VII° período de Sesiones. En él se concluyó con la identificación de las cuestiones de mayor dificultad de solución, las cuales no se había logrado consenso y eran permanentemente negociadas. En este período de Sesiones, la Argentina presentó una propuesta oficiosa, por la que se establecía la obligación de los Estados ribereños y los Estados que pescaran poblaciones de peces transzonales de acordar las medidas necesarias para la conservación de tales poblaciones en las áreas adyacentes a la citada zona. La propuesta incluyó que, de no llegarse a un acuerdo en un plazo razonable, el Estado que practicara la pesca debería "sujetarse a las reglamentaciones que dicte el Estado ribereño para la conservación de dichas poblaciones"³⁵.

³⁵ Doc. C.2/Informal Meeting/48, del 20 de Agosto de 1979. En Renate PLATZÓDER "Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents". Dobbs Ferry. 1983. Vol. V, p. 56.

El representante del Reino de España, viendo afectado sus intereses, criticó la propuesta por suponer la extensión de los derechos soberanos del Estado ribereño más allá de las 200 millas, en relación con la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos, y concluyó que era inaceptable para su gobierno admitir sugerencias que rompieran el delicado equilibrio alcanzado durante tantas sesiones de trabajo de la Conferencia (Yturriaga Barberán; 1995:393-395).

En la primera parte del IX° Período de Sesiones, la delegación argentina presentó una sugerencia oficiosa aún más elaborada. En ella se preveía que, si no se llegara a un acuerdo en un plazo razonable y se iniciara un procedimiento obligatorio de solución de controversias, el tribunal pertinente determinaría las medidas aplicables para la conservación de las especies en cuestión en el área de alta mar adyacente a la ZEE, debiendo ser tales medidas compatibles con las aplicadas por el Estado ribereño a esas mismas especies en su ZEE³⁶.

En la continuación de este período, Ginebra (julio – agosto 1980) se produjo la tercera revisión, quedando el título de “Proyecto de Convención sobre Derecho del Mar (texto oficioso)”. La propuesta argentina fue apoyada por varios países de plataforma amplia, quienes copatrocinaron una nueva versión suavizada de la misma, al suprimir la referencia a la obligación de aplicar las medidas provisionales adoptadas por el Estado ribereño³⁷.

El X° período de Sesiones, New York (marzo – abril 1981) y Ginebra (agosto 1981) decidió que el Proyecto luego de revisión se constituyera en el proyecto oficial de la Convención de la Conferencia. Lo más importante dentro de los innumerables Acuerdos logrados, fue conceder y dar solución al problema de delimitación, al eliminarse toda referencia de equidistancia o principios equitativos

³⁶ Doc. C. 2/Informal Meeting/54. de 19 de Marzo de 1980. En PLATZODER. Op. cit. en la nota 48, p. 59.

³⁷ Sugerencia oficiosa sobre el artículo 63-2, copatrocinada por Argentina, Australia, Canadá, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Islandia, Nueva Zelanda, Portugal, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona y Uruguay. Doc. C. 2 / Informal Meeting/54/ Rev. 1, de 14 de Agosto de 1980. En PLATZÓDER. Op. cit. en la nota 48, p 60.

y referir la cuestión “al Acuerdo entre las partes sobre la base del Derecho Internacional”

En la primer aparte de la X° sesión, la II° Comisión acordó incluir la cuestión de la reglamentación de las poblaciones transzonales en las “consultas y negociaciones para lograr una rápida solución” de aquellas cuestiones que “se consideraba no estaban resueltas definitivamente a satisfacción de las partes interesadas”. La propuesta fue nuevamente criticada por España, los países miembros de la CE, Japón y los Estados socialistas, y no se logró el requerido consenso³⁸.

En la primer aparte de la XI° sesión un grupo de ocho Estados de amplia frontera marítima propusieron una reformulación del artículo 63-2³⁹ del proyecto de Convención, presentado con anterioridad conjuntamente por Argentina y Canadá⁴⁰. Esta posición, tal como se expresó, reconocía un valioso antecedente en la Convención de Ginebra de 1958 sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar, en cuyo art. 7 autorizaba al Estado ribereño, en determinadas condiciones, a adoptar unilateralmente medidas de conservación en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial, si las negociaciones con los demás Estados interesados no hubiesen dado lugar a un acuerdo dentro de un plazo de seis meses.

Quienes se oponían a la posición argentina, la entonces Unión Soviética y sus Estados satélites de Europa Oriental y Central que operaban flotas pesqueras a distancia, argumentaban que no era posible extrapolar las normas de la Convención de 1958 a una nueva realidad, en que se reconoció al Estado ribereño las

³⁸ Informe del Presidente de la II Comisión. Doc. A/CONF. 62/L. 69, de 15 de Abril de 1981. En Documentos de la Tercera Conferencia las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Nueva York, 1982. Vol. XV, pp. 166-167.

³⁹ Art. 63 (2): " Cuando tanto en la zona económica exclusiva como en un área más allá de ésta y adyacente a ella se encuentren la misma población o poblaciones de especies asociadas. el Estado ribereño y los Estados que pesquen esas poblaciones en el AA procurarán, directamente o por conducto de las organizaciones subregionales o regionales apropiadas, acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en el AA".

⁴⁰ Enmienda copatrocinada por Australia, Cabo Verde, Canadá, Filipinas, Islandia, Santo Tomé y Príncipe, Senegal y Sierra Leona. Doc. A/CONF. 62/L. 114, de 13 de Abril de 1982. En Documentos de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Nueva York, 1984. Vol. XVI, p.232.

200 millas de soberanía sobre los recursos, dando así cabida al interés especial del Estado ribereño.

Los ocho Estados co-patrocinantes, a excepción de Canadá en general no impulsaron la iniciativa fervorosamente. Planteaban el razonamiento de que, si la Convención de 1958 permitía a quien sólo era “dueño” de un espacio exiguo como es el mar territorial, dictar normas unilateralmente para grandes espacios adyacentes, con mayor razón debía reconocerse el derecho del Estado ribereño a hacer lo propio más allá de las 200 millas(Miles y Burke;1988).

El temor generalizado de quienes acompañaban esta iniciativa residía en que los derechos exclusivos de pesca que se reconocían dentro de la ZEE podían tornarse en buena parte ilusorios si los recursos resultaban afectados por una pesca indiscriminada de las mismas poblaciones o de poblaciones asociadas con ellas, fuera de las 200 millas. En efecto, está científicamente demostrado que una ordenación independiente, o la ausencia de medidas de conservación fuera de las 200 millas, necesariamente afecta a la totalidad de la población de peces, tanto dentro como fuera de la ZEE.

Con el afán de finalizar este largo período de sesiones, el Presidente de la Conferencia, Embajador Koh, instó a los co-patrocinadores que retiraran la enmienda, que no llegó, por tanto, a ser sometida a votación (Nandan y Rosenne;1993: 646). La Conferencia decidió que se habían agotado los esfuerzos por llegar a un acuerdo general. En sus ocho ininterrumpidos años de trabajo se habían adoptado todas las decisiones por consenso. No obstante la intransigencia de los Estados Unidos conllevó una votación nominal que fue llevada a cabo el 30 de abril de 1982, aprobándose la Convención por 130 votos a favor, 4 votos en contra y 17 abstenciones. La Convención quedó abierta a la firma de los Estados y sujeta a ratificación. Entrando en vigor cuando hubiera depositado el sexagésimo instrumento de ratificación.

La República Argentina no fue signataria del Acta Final de la Conferencia debido a la inclusión en la misma de la Resolución III°; que en lo particular afectaba los intereses argentinos, por el caso Malvinas. Independientemente de la ocurrencia y de los alcances del conflicto bélico con el Reino Unido, indefectiblemente, di-

cha resolución hubiese estado incorporada, ya que fue impuesta por el método del consenso.

La realidad futura se encargó de demostrar que la iniciativa planteada por Argentina y Canadá estaba plenamente justificada. La captura indiscriminada en algunas zonas de alta mar, donde la presencia de organismos internacionales es difícil de implementar, condujo a la destrucción del hábitat marino, la cual originó gravosas consecuencias a todo el ecosistema (ej. destrucción de los caladeros de Namibia y Mozambique).

Los Estados ribereños afectados por la acción de flotas pesqueras que operaban, y operaron, a gran distancia de sus propias costas, vislumbraron en la Conferencia de las N.U. sobre Desarrollo y Medio Ambiente, que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1992 la oportunidad de despertar la conciencia de la comunidad internacional hacia un problema que resultaba cada vez más acuciante. Estos países - liderados por lo que se dio en llamar el "Core Group", integrado por Argentina, Canadá, Chile, Islandia y Nueva Zelandia - actuaron activamente en el seno de la Conferencia, y lograron, entre otras cosas, que se acordara convocar una Conferencia de las Naciones Unidas para tratar el problema de la conservación de las especies transzonales y altamente migratorias, que explicaremos en detalle particularmente en un apartado de la investigación.

En función de todos estos antecedentes legales, se analizará la posición argentina sobre los derechos del mar.

2.3 La soberanía y jurisdicción marítima en la Argentina.

Ampliando lo expuesto en los párrafos precedentes y contextualizando la época, los hechos descritos dieron lugar a la doctrina nacional sustentada principalmente en tres cuestiones: máxima jurisdicción en materia económica, ejercicio soberano sobre los recursos vivos renovables como los no renovables y máximas libertades de navegación y sobrevuelo compatibles con la seguridad nacional. Cuestiones estas prioritarias para el Estado argentino que bregaba por definir la extensión del mar territorial acorde a sus intereses.

La República Argentina, promediando la década del setenta tenía enormes intereses de orden económico en el mar adyacente a sus costas. Su extensa plataforma continental acunaba una de las últimas pesquerías del orbe, no explotada sino en una proporción ínfima de su capacidad potencial; se vislumbraba la posibilidad de hallar hidrocarburos en cinco cuencas sedimentarias importantes, como así también, la existencia de recursos no renovables acumulados en nódulos polimetálicos constituidos por minerales tales como manganeso, cobalto y cobre.

El Estado orientó los esfuerzos privilegiando el tratamiento de la explotación de una significativa riqueza ictícola que, indefectiblemente debía exportarse. Tal circunstancia encontró un camino fértil, al considerarse esta acción política como un paliativo inicial que contribuiría a disminuir los efectos de una deficitaria balanza comercial (Rock;1989:406-457).

Los precios internacionales mejoraban sensiblemente, porque se apreciaba un constante incremento en el consumo de las especies del mar argentino y la capacidad extractora, sujeta a los avances tecnológicos, modificaba el concepto histórico de la pesca, potenciado principalmente por la aparición de nuevas técnicas y aparejos de pesca (Historia Marítima Argentina;1990:Apéndice XV).

La República Argentina, era geopolíticamente un país prácticamente insular o semi-insular; donde el 98% de su comercio exterior, históricamente vital para su desarrollo, lo realizaba por agua, y además ubicado geográficamente desde una posición excéntrica con respecto a los mercados consumidores tradicionales. El comercio con nuestros vecinos de América Latina era minoritario y se efectuaba mayoritariamente por mar. Es decir, geopolíticamente, dependíamos inexcusablemente de las comunicaciones marítimas (Ibídem. Apéndice XIX).

El interés oceánico de esa época nos aproximaba a los EE.UU y las otras potencias desarrolladas que con el Grupo de los 77. Esa coincidencia pasaba por la insatisfacción ante los textos de la III^o Conferencia y por la creencia en que la continuación del régimen actual privilegiaría actitudes unilaterales o de grupos que buscarían satisfacer sus demandas estableciendo una nueva base para una más lejana negociación (Darman;1978:373 y Aramburu Menchaca;1977:53).

Ilustración 1: Nuestro hábitat.... nuestra realidad



Para el Estado nacional la libertad de las comunicaciones marítimas resultaba ser tan prioritaria e importante como lo era para las grandes potencias marítimas. Bajo esa perspectiva de análisis, Argentina no podía aceptar extensiones de soberanía o de jurisdicción marítima por parte de otros Estados, limitativas a la libertad de navegación, tal era el caso presentado por Brasil. Su imperiosa necesidad de comunicarse con el resto del mundo, no debía ser coartada. Lo expuesto obligaba necesariamente a codificar a través de nuestra propia legislación nacional, la defensa irrestricta de la libre navegación y sobrevuelo de los mares. Circunstancia que no presentaba significativa complejidad, ni dificultad de instrumentación, porque ese escenario AS en los albores de la década del setenta, representaba estratégicamente una de las áreas menos conflictivas del mundo.

Prácticamente no había otra navegación que no fuera de interés argentino, excepto el mínimo tránsito bioceánico por el Estrecho de Magallanes, o la ruta a la Antártida; todo el tránsito por el escenario mayoritariamente tenía como terminal o punto de iniciación los puertos argentinos.

El caso del sobrevuelo era aún menos conflictivo todavía, habitar el confín del continente Sudamericano, nos colocaba en la desventajosa situación geopolítica

donde no había interés en sobrevolar la zona paralela a la costa argentina, porque por ella no se iba a ninguna parte. Todas las líneas salían y recalaban en la Argentina y todos los aviones necesitaban del apoyo de la infraestructura terrestre argentina, especialmente los vuelos transpolares.

Las argumentaciones expuestas, posibilitan vislumbrar el interés del Estado argentino en delimitar espacialmente un entorno geográfico que le significara el ejercicio pleno de su soberanía. Dicha circunstancia posibilitaría un resguardo razonable para impedir la comisión de ilícitos en sus costas, el libre ejercicio de su potestad fiscal, como así también sus derechos de fiscalización migratoria y aduanera. Analizada por aquellos organismos nacionales competentes esa distancia, se concluyó sin discrepancia alguna en limitarla a 12 millas marinas, coincidentes además con la tendencia a nivel mundial predominante en este momento y congruentes con el concepto del mar territorial del derecho del mar clásico (Davérede;2013).

Acompañando el debate que puso de manifiesto las preferencias e intereses del Estado argentino, restaba aún definir la totalidad de la zona sobre la cual se disponía pretender soberanía y jurisdicción económica, una zona de anchura muy superior a las 12 millas, la cual fue dada a conocer globalmente bajo dos acepciones, la latinoamericana enunciada como “Mar Patrimonial”, cuyos orígenes ya se especificó tiene paternidad chilena, en tanto la africana como la asiática inclinadas a denominarla “Zona Económica”.

2.3.1 Algunos antecedentes históricos

El Vicealmirante Segundo Storni, dicta conciencia marina con una serie de trabajos inéditos en la ya centenaria República Argentina. En su primera conferencia de 1916 (Storni;1967:44-47), expone integral y visionariamente la problemática de ese vasto mar como nexos con el mundo que nos rodea, a la vez un medio de seguridad y fuente de bienes naturales. Declara que el mar, es “para los argentinos una necesidad imprescindible y vital, porque surgen de la inmodificable geografía y del tangible favor de la pródiga naturaleza” (Ibíd. pág.15). Sabe cómo marino y estrategia que la posición geográfica argentina presenta todos los signos de insularidad, alejada del centro de la civilización, localizado éste mayorita-

riamente en el hemisferio norte, y rodeada de países de los cuales tiene poco por recibir, la Argentina debe esperarlo todo desde el mar. Storni plantea el dilema “marítimo o continental” eligiendo evidentemente el primer término de la alternativa.

El Estado argentino fue respetuoso del derecho internacional y consecuente con el derecho consuetudinario, algunas veces acompañando la tendencia mundial, otras considerando exclusivamente necesidades domésticas y otras veces, sujeto a las vicisitudes de la política argentina⁴¹.

Desde la promulgación del decreto 14.708/46 hasta la Convención de Caracas, donde en definitiva se establecen los lineamientos que conformarán la doctrina argentina sobre los derechos del mar, representa el período de mayores definiciones. Dicho decreto, fue señero en materia de extensión de la jurisdicción marítima. El Estado argentino justificando un razonable criterio científico, acompañó el “deseo de las mayorías” y aceptó la limitación espacial de los 200 Mn porque cubría en ese entonces satisfactoriamente los intereses económicos nacionales.

Ese Derecho extendía soberanía del Estado al mar epicontinental, declarando expresamente que a los efectos de la libre navegación, el carácter de las aguas situadas en dicho mar epicontinental argentino, no quedaba afectado por el mismo. Se cumplía de esta manera con un doble estándar de carácter económico – jurídico; por un lado la necesidad de proteger los recursos ictícolas y mineros, pero fundamentados con una soberanía y amplia jurisdicción, propiciada por la mayor libertad de navegación y aeronavegación posible.

En el contexto doméstico, un hecho relevante en este proceso sujeto a las particularidades políticas argentinas, lo constituye el proyecto de ley enviado el 31 de julio de 1964 por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional que buscaba convalidar legislativamente el Decreto del año 1946. El proyecto fue aprobado por unanimidad en el Honorable Senado de la Nación, estableciéndose en el 12 millas

⁴¹ Decreto del 18 de septiembre de 1907, que estableció a los fines exclusivos de pesca una zona de 10 millas de ancho

de mar territorial (aumentándose así la propuesta inicial que era de 6 millas) y jurisdicción sobre todo el resto del mar epicontinental, con fines económicos, coincidente con la doctrina argentina. Lamentablemente este proceso de aprobación legislativa fue interrumpido en el año 1966 por el derrocamiento del ejecutivo presidido por el Dr. Arturo Umberto ILLIA, quedando aprobada solo la media sanción del mismo.

A fines de 1966 apareció el Decreto 17.094/66⁴², luego promulgada como Ley, en el cual se estableció fundamentalmente:

- La extensión de la soberanía marítima de la nación al mar adyacente al territorio argentino hasta una distancia de 200 millas marinas medidas de las líneas de las más bajas mareas.
- Que la soberanía se extendía asimismo al lecho del mar y subsuelo de la zona submarina adyacente a su territorio hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permitiere la explotación de los recursos naturales de la zona.
- Que la libertad de navegación y aeronavegación no quedaba afectada por las disposiciones anteriores. Este Decreto-Ley fue el fundamento del accionar argentino en materia de soberanía y jurisdicción marítima, bastante coincidente con los actos legislativos anteriores, aunque dejó vacíos jurídicos que debieron salvarse en aras de mantener coherencia ante los foros internacionales.

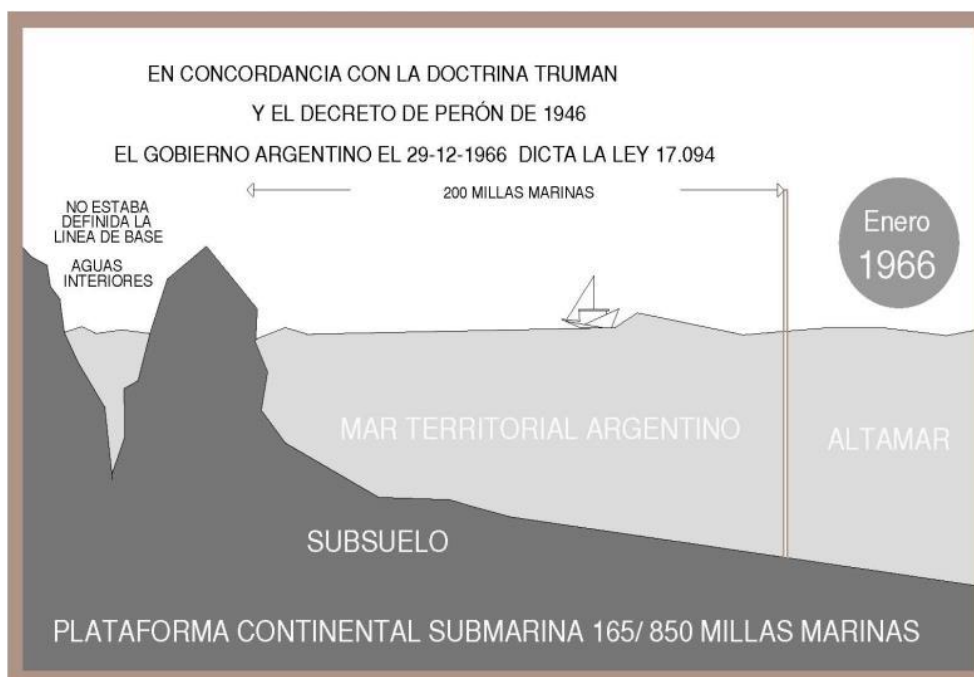
El ejemplo más notorio, fue que el mismo no hacía referencia específica al ancho del mar de territorial, en contraposición a lo establecido en el proyecto inicial del año 1964. Lo expuesto permitió presuponer, tanto en el plano nacional como internacional, que el Estado argentino extendía su mar territorial a 200 Mn, lo cual era totalmente contraproducente a los intereses nacionales. Afortunadamente fue una confinación momentánea salvada al amparo de la subsistencia del artículo 2340 del Código Civil.

⁴² Ley 17.094/66 "Extensión de la soberanía marítima argentina" BOP. 10/01/1967

Con la yuxtaposición de estas dos normas legales se podía argüir la potestad soberana sobre 3 Mn de mar territorial y de 200 Mn de carácter fundamentalmente económico. En consecuencia en el año 1968 se modificó el Código Civil y en el nuevo artículo 2340 se estableció como anchura del mar territorial la que se fijaría por una ley especial, aunque dicha ley especial nunca fue promulgada.

El Decreto-Ley 17.094/66 al establecer claramente la libertad de navegación y de aeronavegación en las 200 Mn, desdibujó jurídicamente el concepto de mar territorial. La indudable existencia de tal confusión, llevó a que en el año 1971 se constituyera un grupo Interministerial propiciado por nuestra Cancillería para que analizara específicamente el problema. Se concluyó al respecto que había que concebir una ley, complementando la que entonces estaba en vigencia, estableciendo que dentro de las 200 millas de soberanía argentina, las primeras 12 millas tendrían el régimen jurídico tradicional del mar territorial.

Ilustración 2: Límite Jurídico del Mar Territorial de 1966



Fuente: "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el AS y Malvinas".

Los condicionamientos políticos de la fecha, que se desarrollaron durante el gobierno de facto de la llamada Revolución Argentina⁴³, dilataron el tratamiento de la cuestión, impidiendo una modificación sustantiva o complementaria de la legislación vigente. Consecuencia de la proximidad de la realización de la “Tercera Conferencia Internacional sobre Derecho del Mar”, y pese a los alcances confusos de la ley, se consideró inoportuno introducir modificaciones. Amparados en la vaguedad y amplitud de la misma, se priorizó la no afectación de los intereses nacionales, la adopción de un criterio concordante con el resto de la naciones y una adecuada flexibilidad de negociación diplomática.

En ese estado de situación, el Estado argentino en la práctica se arrogó derechos de potestad soberana sobre 12 millas de mar territorial; ejerciendo plenamente todo el poder de policía en la misma y, de las 12 millas en adelante se limitó a la protección de su patrimonio económico, es decir, evitar la depredación de los recursos ictícolas y la exploración y la explotación ilegal de los recursos minerales. Así también, evitar la contaminación marina con consecuencias graves sobre los recursos ictícolas y, finalmente, evitar la exploración e investigación científica extranjera no autorizada por nuestra legislación.

Esa legislación vigente se complementó con otras normas legales, tales como el Decreto-Ley 17.500/67⁴⁴, que luego fue modificado y complementado por los Decretos-Leyes 19.000/71⁴⁵ y 20.136/73⁴⁶, que – en breve síntesis – establecen que los recursos vivos existentes en la zona marítima bajo soberanía argentina son propiedad exclusiva del Estado nacional y que dichos recursos solo podrán ser explotados por embarcaciones con pabellón argentino y con permiso previo otorgado por la autoridad competente. Acompañando esta medida se generó

⁴³ Desde el derrocamiento del gobierno radical del Dr. Illia, hasta el regreso del General Perón a la Argentina tras 18 años de exilio (1966 -1972).

⁴⁴ Decreto-Ley 17.500/67 Llamado oportunamente “Ley de Pesca” BOP 18 Mar 1969

⁴⁵ Ley 19000/71. Ley de Promoción pesquera-pesca comercial-productos pesqueros -industria pesquera-radicación de industrias-exenciones impositivas -créditos promocionales” BOP 03 Mayo 1971

⁴⁶ Ley 20136/73. Reivindica la propiedad sobre los recursos vivos existentes en zonas del mar bajo soberanía argentina. Limita los alcances de la Ley 18502/79 sobre el ejercicio de la jurisdicción provincial sobre el mar territorial adyacente

una base de soporte para el sector con un criterio diferenciado que otorgaba mayores beneficios a las empresas que se instalaran al sur del Río Colorado.

En 1969, mediante la Ley N° 18.502 se establecieron las jurisdicciones marítimas provinciales hasta las 3 Mn a partir de la costa incluyendo los golfos correspondiéndole al gobierno nacional la administración de la extensión hasta los 200 Mn entendidos ésta como ZEEA.

En 1973 se firmó el Tratado del Río de La Plata con la República Oriental del Uruguay, creándose una zona común de pesca entre ambas repúblicas. En el mismo se asignaron amplias zonas del litoral bonaerense para la pesca costera y de altura, con áreas de veda alternadas para la especie merluza común.

En materia de investigación científica y técnica, fue dictado el Decreto-Ley 20.489/73⁴⁷, por el cual se estableció que la misma podía ser realizada por extranjeros con permiso previo del Estado Nacional y, además, estableció claramente los derechos del Estado a participar en tales investigaciones y a exigir los resultados de las mismas. Esta norma legislativa no fue en realidad limitativa. El Estado consciente de sus limitaciones técnicas y de sus escasos recursos para emprender la actividad de referencia, procuró controlar la misma y evitar una investigación científica y técnica perjudicial a nuestro país.

En junio del año 1974, el Estado argentino concurre a la IIIª Conferencia Internacional sobre Derecho del Mar siendo el único país del mundo que no permitía la pesca de los extranjeros aun con permisos previos, lo cual nos presentaba en una posición difícil en el orden internacional. Tal circunstancia pudo atenuarse ante la existencia de algunas concesiones hechas a terceros países mediante acuerdos bilaterales⁴⁸. Así por vía bilateral, el Estado argentino buscó limitar la acción del derecho indiscriminado de muchas de las potencias pesqueras de ese entonces.

⁴⁷ Decreto-Ley 20.489/73 estipula las normas a observar para las investigaciones científicas y técnicas en aguas jurisdiccionales argentinas

⁴⁸ Establecimiento de una zona común de pesca con Uruguay, por el "Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo", y negociaciones con Polonia e Italia, que demostraron que el Estado argentino no era renuente con la pesca en sus aguas, sino que pretendió hacerlo en términos convenientes para las partes.

2.4 Intereses y preferencias del Estado argentino.

El concepto de interés nacional (Beard;1934:583) es usado tanto en el análisis político como en la acción política. Como herramienta analítica, es empleado para describir, explicar o evaluar las fuentes o la conveniencia de la política exterior de una nación. Como instrumento de acción política, sirve como medio para justificar, denunciar o proponer políticas. Los dos usos, en otras palabras, se refieren a lo que es mejor para una sociedad nacional (Rosenau;1971:239). En lo particular de nuestro estudio nos centraremos en el instrumento de acción política.

Coincidente con Rosenau, éste es un concepto difuso, claramente controversial, ya que no existe consenso en torno a su naturaleza y a sus implicaciones. Manejado generalmente por la elite más ilustrada y no siempre puede representar el interés general, sino más bien importantes intereses sectoriales. No obstante, hay una referencia ineludible cuando se analizan las diferentes versiones y vertientes que conceptualizan al mismo; el contexto histórico en que tales definiciones se formularon y la articulación de las inercias domésticas con el escenario internacional. Lo expuesto reafirma que el concepto no puede ser fijo ni inalterable en el tiempo.

Los intereses nacionales son múltiples, diversos y con tan variados grados de importancia que resulta prácticamente imposible expresarlos a través de un concepto único. No obstante podemos concluir que pueden identificarse como el fin último que persigue el Estado cuando ejecuta la política exterior; pero también, como parte esencial de la circunstancia que obliga la formulación y aplicación de dicha política.

Rosenau prosigue, que “el interés nacional, al ser compuesto de valores (lo que la gente desea) no es susceptible de medición objetiva incluso definido en términos de poder y que, por consiguiente, la única manera de descubrir qué es lo que la gente quiere y desea es la suposición de que sus requerimientos y aspiraciones están reflejadas en las acciones tomadas por los tomadores de decisiones de la nación” (Ibíd. pág.242).

Este es permanente y representa un factor de extraordinario valor para la nación y su pueblo, aunque sujeto a los cambios que surgen de un factor de magnitud tal que obligue una redefinición del mismo o el nuevo establecimiento de objetivos de corto, mediano y/o largo plazo. El carácter difuso del concepto motiva que no haya solo una clasificación de los intereses nacionales. En tal sentido, hemos decidido referenciarlos según la conceptualización que hace Neuchterlein en su Matriz de Interés Nacional. [Neuchterlein, 1991:19] representada en la Tabla 3.

Tabla 4: Matriz de Interés Nacional

NEUCHTERLEIN	PROPUESTOS PARA LA INVESTIGACIÓN
Intereses vitales – los cuales involucran asuntos económicos y del orden mundial pero que no son esenciales para la sobrevivencia.	Los recursos vivos del mar.
Intereses claves – los cuales se consideran importantes pero no cruciales para el bienestar de un país y que en su mayoría involucran asuntos económicos, políticos e ideológicos	La vigilancia de los espacios de interés nacional.

La recurrencia tanto del interés vital - recursos vivos del mar - como del interés clave - vigilancia de los espacios de interés nacional -, representan dos conceptos capitales de esta investigación. Ambos se encuentran relacionados cuando consideramos en qué medida la vigilancia de los espacios de interés nacional condiciona las medidas de protección y conservación de los recursos vivos en el escenario AS y por ende limitan la capacidad del Estado argentino para ofrecer las condiciones propicias para la cooperación.

2.4.1 El Estado argentino y sus elecciones

La base política que adoptó nuestro país en la Conferencia estaba fundada en consideración a los siguientes aspectos:

- La situación geográfica, la cual obliga natural e indefectiblemente a ser un país "navegante" que necesita exportar sus productos en mercados lejanos, cuya única conexión económica es la vía marítima. Como contraparte, nuestro carácter "insular" nos transformaba en un país poco transitado por las rutas de navegación internacionales.
- Poseer una plataforma continental que se extendía más allá de 200 millas como margen continental y una riqueza pesquera dentro de los límites de

la ZEEA y aún más allá de ella, que necesariamente debía ser explotada con criterio restrictivo para evitar la depredación y conservación de las especies.

- No estar constituidos como un país investigador, aunque si reconocer la necesidad de investigar nuestro patrimonio marino. Se presentaba de esta manera la oportunidad de participar en actividades de exploración y explotación de los fondos marinos conjuntamente con la Comunidad Internacional.
- La existencia de un conflicto de límites y soberanía pendiente con Chile y con el Reino Unido.
- Dentro del grupo de los países subdesarrollados (G 77) nos encontramos a la vanguardia en lo concerniente a ciencia - técnica y conocimientos sobre minería.

Como se vislumbra, la posición argentina abarcaba todo el temario de la Conferencia, por supuesto con particular interés en lo referente a las limitaciones espaciales, aunque sin descuidar aquellas cuestiones relacionadas a los fondos marinos. Tal como se explayara anteriormente, se cumplía así un doble estándar, en algunas cuestiones el Estado mantenía coincidencia natural de intereses con las grandes potencias marítimas, y otras, con los países subdesarrollados del G -77. No obstante, el objetivo político se mantuvo inalterable, maniobrar diplomáticamente coherente con la doctrina argentina del ejercicio pleno de soberanía del Estado ribereño.

Dado el alcance universal de esta Conferencia, los intereses del Estado argentino se focalizaron sobre varios temas que hacían a la problemática marítima nacional que se desarrollan a continuación:

En primer término atañe a la extensión del mar territorial.

El trazado de las líneas de base presentaba algunos puntos geográficos que suponían controversias por parte de terceros Estados, tal como ocurrió oportunamente.

Tabla 5: Mar Territorial

MAR TERRITORIAL		
Concepto	Relevancia/Solución	Comprende
El ancho del mar territorial debía medirse a partir de las líneas de base que se fijen ⁴⁹	<p>No reunía las condiciones establecidas en los artículos 10.2 y 10.3 (bahías) para que el trazado de la línea de base que uniera las puntas el mismo, posibilitara considerar a las aguas hacia el oeste como aguas interiores.</p> <p>No encuadraba el concepto de "Bahía histórica" del Art. 10.6. Se salvó la situación fundándose en argumentos que incluyeron la "no necesidad" de penetrar en las aguas del golfo para hacer una travesía oceánica o para conectar entre si otros puertos del litoral marítimo, independientemente del puerto de Comodoro Rivadavia.</p>	Golfo San Jorge
Delimitación de aguas y fondos derivada de títulos históricos que prevalecía sobre la norma en general y que era respetada por el propio régimen actual del mar (Verzijl; 1970).	Solución definitiva en ese entonces se encontraba a la espera de una medida racional que surgiera de unir los puntos extremos donde confluyen las soberanías para trazarlo. La línea de legitimidad debía unir directamente Punta Dúngenes y Cabo Espíritu Santo	Boca Oriental del Estrecho de Magallanes
La litis se mantenía respecto a la interpretación del ejercicio de soberanía sobre las islas Nueva, Lennox y Picton en el Canal Beagle.	Interpretación jurídica sustentada en derechos históricos. Sujeta a mediación Papal y de las definiciones que contenían los documentos técnicos correspondientes	Zona austral
Argentina esgrimió el principio del Derecho Internacional Público americano llamado "utis possidetis juris" por el cual heredó las islas al independizarse de España.	El conflicto toma relevancia por el interés nacional en la delimitación de la Plataforma Continental, por los recursos renovables y no renovables y por constituir la puerta a la Antártida a futuro. Afectación de interés vital soberanía.	Archip. Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur

⁴⁹ Ley N° 23.968 - ESPACIOS MARITIMOS - LINEAS BASE DE REPUBLICA ARGENTINA- Publicada en el Boletín Oficial del 05/12/1991 Buenos Aires el 14 de Agosto de 1991

El derecho del paso inocente⁵⁰.

Constituyó un tema de mucho debate en la conformación de CONVEMAR. Este tema fue considerado como un elemento de negociación por la cancillería argentina. Precisamente porque su vigencia ponía en duda la vulneración a la soberanía de los estados cuando el solicitante ingresaba al mar territorial.

Tabla 6: Paso Inocente

PASO INOCENTE	
Relevancia/Solución	Comprende
Para adecuarla progresivamente a lo dispuesto en los artículos correspondientes de la Convención	CONVEMAR
Se presentó una alternativa viable orientada a un sistema de aviso previo, del paso de cualquier buque de guerra por el mar territorial. Respecto a los reglamentos puestos en vigor por otros países, serían considerados para acordar un principio de reciprocidad, estableciéndose una clara diferenciación entre el status de buque mercante o de guerra	Debía incluir a Chile, Brasil y Uruguay

El Estado argentino había realizado una propuesta respecto a la “Conservación de especies altamente migratorias en áreas adyacentes a la ZEE” (Art 63) de la CONVEMAR, que respondían a un interés nacional relevante. El avance de las negociaciones en el seno de la Convención permitió vislumbrar que si los EE.UU o la URSS⁵¹ condicionaban el apoyo a la propuesta argentina, la cancillería modificaría su postura a favor de estos actores en el tratamiento del paso inocente.

Los estrechos utilizados para la navegación internacional⁵².

En esta cuestión el Estado argentino no realizó objeciones en la Convención desde el punto de vista de instrumentación técnica. Cancillería apoyó la propuesta española, introduciendo una ligera modificación de “calificar” el residuo de acuerdo a lo dispuesto en el Art 42 de la CONVEMAR. El apoyo de la Delega-

⁵⁰ Carpeta IIIªa. Conferencia sobre el Derecho del Mar – Orejeta A punto 1 – Orejeta C. Archivo Ministerio RR.EE

⁵¹ Carpeta IIIªa. Conferencia sobre el Derecho del Mar, Xº Período 2da Parte Orejeta C

⁵² Capítulo IIIªa. Conferencia sobre Derecho del Mar – Orejeta E punto 3. Archivo Ministerio RR.EE

ción argentina estuvo condicionado a la comprensión que España y EE.UU (país que apoyaba a España en este tema) demostraran como contrapartida a la propuesta argentina en el ámbito de la II° Comisión.

Fueron considerados dos aspectos en la adopción de nuestra postura, una específica, la regional y una amplia, la global.

En el *ámbito regional*, que contemplaba los dos casos emblemáticos de nuestro litigio con Chile se procedió de la siguiente manera:

En el caso del Estrecho de Magallanes, al ser nuestro país co-riberaño de este estrecho, Argentina tenía el control de su acceso oriental y por lo tanto se arrogaba el derecho de dictar las leyes y reglamentos correspondientes a aspectos tales como: seguridad de la navegación, tráfico marítimo, control de la contaminación, etc.

Respecto al Canal Beagle, quedaba bajo dominio del Estado argentino las aguas comprendidas al norte de la ruta trazada por los puntos geográficos comprendía por Magallanes, Magdalena, Cockburn, Brecknock, Balleneros, O'Brien, Timbales, Brazo Noroeste y Beagle. La misma conecta dos zonas económicas exclusivas entre sí cumpliendo con todos los requisitos de un estrecho usado para la navegación internacional y como tal se propuso ser usado y reconocido.

Los escenarios descritos tomaron prematura preponderancia por tres cuestiones: la actividad petrolera en el Estrecho de Magallanes; el incipiente conflicto por el Canal Beagle y por la necesaria extensión de la red de transporte de combustibles del Estado argentino, el cual exigía desde hace tiempo conectar la Isla Grande de Tierra del Fuego con Santa Cruz.

Toma forma en ese entonces el proyecto "San Sebastián – El Cóndor", el cual uno de sus tramos es submarino atravesando el Estrecho de Magallanes entre los puntos geográficos argentinos. El mismo quedaría encuadrado dentro del concepto de tubería submarina que atraviesa la plataforma continental de otro Estado e involucrado en la regla que expresa que "el trazado de la línea para el tendido de tales tuberías en la plataforma continental estará sujeto al consentimiento del estado ribereño.

En el *ámbito global*, siendo nuestro país por su aislación geográfica un país “de navegantes” y no “navegado”, tenía muchos puntos de coincidencia con las grandes potencias marítimas en la necesidad de la libertad de navegación por todos los mares del mundo. Esto se refiere fundamentalmente a todos los aspectos de la navegación mercante y la necesidad de llevar nuestros productos exportables a regiones remotas. Por ello, se propuso⁵³ mantener en permanente análisis y estudio las legislaciones y actitudes que adoptaran aquellas naciones ribereñas con estrechos (Gibraltar, Malaca, Ormuz, Bering etc.), a los efectos de prever su implicancia en el tráfico marítimo y facilitar la adopción de medidas para mantener el sistema de paso en tránsito en toda su vigencia.

La Zona Económica Exclusiva.

La demarcación de la ZEE⁵⁴. Se abordó la cuestión considerando que el trazado de las líneas bases permitiría la correcta delimitación espacial de la línea de 200 millas que encierra la ZEE. El estado del problema sobre la definición de soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, era independiente del hecho que se publicara la cartografía asignándose el Estado argentino su posesión. Dicha tarea debería ser resuelta cuando Argentina decidiera su incorporación a la Convención. No obstante la decisión del Estado argentino fue accionar por todos los medios posibles con el propósito de alcanzar una redacción, de los textos correspondientes, donde se enfatizara particularmente el “principio de equitatividad” y se cuestionar oportunamente el Art 15 del TION/Revisión 3º basado en la equidistancia. En caso de obtenerse un resultado negativo, proponer que los artículos correspondientes sean, pasibles de reservas por parte de los Estados signatarios.

Los recursos vivos del mar⁵⁵.

El punto de partida era invariablemente el conocimiento científico y documentado de la "máxima captura disponible" lo cual implicaba un esfuerzo continuo de in-

⁵³ La comisión integrada por especialistas del Servicio de Hidrografía Naval de la Armada Argentina que acompañó los estudios del caso realizados por la Cancillería Argentina

⁵⁴ Carpeta IIIa. Conferencia sobre Derecho del Mar – Orejeta H. Archivo Ministerio RR.EE

⁵⁵ Carpeta IIIa. Conferencia sobre Derecho del Mar – Orejeta D. Archivo Ministerio RR.EE

investigación pesquera y oceanográfica. Se consideró intensificar el esfuerzo de pesca en la mayor medida posible. Tal circunstancia comprendía no solo la voluntad política de concretarlo, sino también, encontrar los incentivos suficientes a la pesca, el desarrollo de una adecuada infraestructura y la búsqueda de mercados rentables, entre otras cosas.

Previendo la existencia de un excedente pesquero, que sería “ofrecido” al extranjero con capacidad de explotarlo, surgía necesario analizar en relación a los intereses nacionales, la aceptabilidad de “los socios” en la investigación y pesca, a los que se les permitiría el acceso. Esta cuestión mereció en sí misma un análisis profundo, necesariamente vinculado a todas las relaciones binacionales y en estrecha relación a la posible delimitación espacial de la ZEE.

La regulación de la captura de las especies que presentaban el carácter transzonal y migratorio que geográficamente se esparcían en y más allá de las 200 millas, era un problema de ardua solución; máxime considerando que los países cuyas flotas de altura pescaban en esa aérea (Unión Soviética, Polonia, Japón, Bulgaria, España, etc.) exigirían el acceso a la ZEE como contraparte a la aceptación de medidas de conservación y protección de las especies. Sobre esta cuestión particular abordaremos el tema en detalle cuando se analice la evolución de los acontecimientos que originaron el Acuerdo de New York de 1995.

La plataforma continental⁵⁶.

Sin duda alguna la determinación del límite exterior de la plataforma continental representó uno de los temas más controvertidos en el Derecho del mar. Cualquier jurista sabe que la precisión en la determinación de los límites internacionales es la mejor garantía para el mantenimiento de la paz y seguridad entre las naciones. El límite exterior de la plataforma continental estará marcando también el límite al ejercicio de la soberanía (o de jurisdicción y control) del Estado ribereño sobre su territorio.

⁵⁶ Carpeta IIIa. Conferencia sobre Derecho del Mar – Orejeta H. Archivo Ministerio RR.EE

Tabla 7: Plataforma Continental

PLATAFORMA CONTINENTAL	
Concepto	Relevancia/Solución
Ancho de la plataforma continental ⁵⁷	Mantener el ancho propuesto colmaba los intereses del Estado argentino.
Acotar la “revenue sharing” ⁵⁸ .	Considerarlo como alternativa viable y compatible al interés nacional, a cambio del reconocimiento de la soberanía argentina sobre los potencialmente significativos recursos minerales (en particular hidrocarburos) de la muy extensa plataforma continental, que nuestro país reivindicaba, condicionándose su viabilidad política, tanto en el plano internacional como el nacional, a que tal regalía se otorgara como “concesión” del Estado ribereño y no como pérdida de soberanía, a aplicar por razones prácticas sobre la producción y no sobre las utilidades.

Nuestro país posee una extensa plataforma (margen) continental. Desde las reuniones preparatorias de la Conferencia (Comité de Fondos Marinos) y coincidente con la Doctrina nacional, el Estado argentino mantuvo inalterable su postura ante la comunidad internacional. Fue uno de los nueve integrantes del Grupo Marginalista, estableciendo una dinámica confrontativa con aquellos países de terceras banderas que poseían flotas de altura.

La defensa de la postura nacional, generó la necesidad de optar preferentemente por formar parte de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, dado que nos pertenece la plataforma más extensa de América Latina, o establecer contacto con aquellos Estados marginalistas para que los representantes de ese grupo integren la “Comisión de Límites”.

Ante ello, se consideró necesario ejecutar los relevamientos geológicos-geofísicos que nos permitieran elegir la mejor línea límite del borde externo. Esta tarea de una duración aproximada de cinco años, proveería la información científica que debería acompañar las cartas que llevan trazado el límite. Esta decisión constituyó el puntapié inicial que permitió al Estado argentino finalizar los estu-

⁵⁷ Art 76 de la CONVEMAR

⁵⁸ Propuesta de aquellos países que compartían la posición argentina, por citar (en especial los EE.UU y Canadá) respecto al límite del borde de la emersión continental. Consideraron establecer un sistema de compartir las eventuales “ganancias” provenientes de la explotación de las plataformas submarinas nacionales con la comunidad internacional. Dicha propuesta contó con la aceptación informal del grupo afroasiático en las negociaciones del segundo período de sesiones del año 1975.

dios que presentara la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (COPLA) ante la ONU en el 2009⁵⁹.

De esta manera, se promovió la creación un grupo de trabajo “Ad Hoc” para estudiar detalladamente todos los aspectos vinculados al “quantum” de la regalía o “revenue sharing” a abonar a la comunidad internacional, en función de los costos de explotación de los yacimientos submarinos. Resultaba mucho más favorable a los intereses nacionales, que tal regalía se aplicara a los recursos naturales de la plataforma en la parte que exceda a las 200 Mn de la costa (continental o insular) y no a toda ella.

Este tema merece una mirada en particular dado que fue utilizado como “moneda de cambio” en las negociaciones para ampliar el apoyo a las propuestas marginalistas del Estado argentino. Los estudios preliminares de las autoridades competentes, concluyeron que los límites de las explotaciones más allá de las 200 Mn eran aceptables y no desalentarían las posibles inversiones. Se pensaba al respecto en las características de importador neto de petróleo que tenía la Argentina por ese entonces y en las cargas que impondría una explotación de los minerales .en las zonas de referencia

Lo expuesto conllevó la conformación de una comisión (en el ámbito de la Cancillería) que se ocupara del estudio del límite, cuyo brazo ejecutor debería ser, por competencia e idoneidad, el Servicio de Hidrografía Naval de la Armada Argentina, por ese entonces.

Esta decisión dio sus frutos al Estado nacional sustentado en el proyecto de artículos que la Delegación argentina presentara a la Subcomisión II° de la Comisión sobre la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos fuera de los límites de la Jurisdicción Nacional⁶⁰. Haber logrado el reconocimiento que la Plataforma Continental se extiende hasta el borde exterior del margen

⁵⁹ Mediante la Ley N° 24.815 se creó la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) como una comisión interministerial, bajo la dependencia directa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, e integrada también por el Ministerio de Economía y Producción y el Servicio de Hidrografía Naval

⁶⁰ Documento A/AC 138/SC. II/L 37.

continental, como se pretendió inicialmente, fue un logro que pocos visualizaban al inicio de las negociaciones.

Las islas artificiales o instalaciones costa afuera.

Constituían un componente elemental de la exploración-explotación del petróleo en el mar. Los países que venían desarrollando estas actividades durante años (Reino Unido, Francia, Noruega, EE.UU, etc.) habían creado un cuerpo de leyes que cubrían todos los aspectos técnicos, legales y administrativos de operación y mantenimiento de dichas islas. En general, estas leyes trataban de controlar sin obstaculizar y de extender la jurisdicción del Estado costero a estas islas sin obstruir con medidas burocráticas su normal funcionamiento. Nuestro país no disponía en ese entonces de un cuerpo legal que avalara posibles acciones punitivas consecuencia de medidas de control, ni sabía a ciencia cierta quién debía concretarlo.

La propuesta en ese entonces, cuyos orígenes datan el año 1975, fue instrumentar un sistema de vigilancia y seguridad que permitiera el control, la inspección y la captura de intrusos, etc. Este sistema, en desarrollo en muchos países, fue conocido vulgarmente como C3 (Comando, control y comunicaciones), dependiente de las respectivas Armadas.

La alta mar⁶¹.

No fue considerado en lo particular su tratamiento de un tema sobre el otro, ya que el conjunto en sí mismo era fundamental para entender las disposiciones que rigen las actividades en alta mar. No obstante las modificaciones propuestas de los Art 105, 110 y 111 de la CONVEMAR, las mismas eran coherentes con la posición argentina de exigir “notificación previa” a los buques de guerra que naveguen aguas territoriales; habida cuenta que de alguna manera es una extensión de jurisdicción estatal.

⁶¹ Carpeta IIIª . Conferencia sobre el Derecho del Mar – Orejeta E punto 4 y Anexos 1 y 2. Archivo Ministerio RR.EE

El derecho de acceso al mar.

Nuestro país es limítrofe con dos Estados sin litoral: Bolivia y Paraguay. Según lo dispuesto por la Convención, el Estado argentino constituye un "Estado de tránsito" para el Paraguay. Por otro lado Bolivia, debería usar sus derechos de tránsito hacia el Pacífico por Chile o Perú, aunque ante la inexistencia de normativa legal, no había razón que impida que reclame los mismos derechos en dirección al Atlántico a través de Argentina o Brasil.

Resultó conveniente dar tratamiento a la cuestión trabajando sobre dos propuestas: ir previendo todos los pasos necesarios para cuando ambos países decidieran hacer sus peticiones, fundadas ahora en esta Convención o, considerar integralmente una política hacia América del Sur aceptando al paso en tránsito y acceso al mar con anterioridad a la entrada en vigencia de la misma.

La zona internacional.

Las áreas potenciales de explotación de fondos marinos se encontraban mayoritariamente en el océano Pacífico. El océano Atlántico, de acuerdo al nivel de conocimientos de la época, no disponía de grandes yacimientos de nódulos polimetálicos y la posibilidad de la explotación petrolera en el mar, era, por una cuestión tecnológica y de costos, inabordable. En resumen, nuestro país disponía de una limitada capacidad industrial y financiera que nos permitiera embarcarnos en la aventura de explotar los mismos. No obstante, desde la perspectiva del enfrentamiento norte/sur imperante en ese entonces y sobre la base de una política global, existían excelentes posibilidades de desarrollar un papel protagónico, otorgándonos a futuro beneficios acordes a nuestros intereses.

Tal conclusión encontró sustento en el análisis de los siguientes factores: formábamos parte del grupo de los 77; éramos potenciales productores de minerales de origen terrestre; disponíamos de un aceptable nivel en capacidades técnicas, un adecuado sustento legal y una significativa capacidad de investigación oceánica; nuestro desarrollo y composición social nos erigía, a diferencia de otros actores, como interlocutores válidos tanto para los grupos del norte como para

los del sur, aunque perteneciéramos a este último y además estábamos en excelentes condiciones para transferir tecnología en sentido sur-sur.

Todo lo expuesto habilitaba a la Argentina para que maniobrara activamente para integrar el Consejo⁶², sus Comisiones⁶³ y la Empresa⁶⁴.

La solución de controversias⁶⁵.

Todo el análisis y el estudio de esta parte fue de interés nacional ya que representaron los mecanismos que en el futuro regirían la solución pacífica de los problemas que se presentaran en el uso del medio marino. La Delegación argentina continuó bregando para que se estableciera un procedimiento que no dejara dudas que todo recurso a los procedimientos judiciales obligatorios requerirá el acuerdo expreso de las partes.

La investigación científica marina⁶⁶.

La forma en que la Convención había organizado el sistema de I.C.M. condujo a que esta se pudiera realizar otorgando amplios beneficios tanto para el investigador (que hacía el esfuerzo económico) como para el Estado ribereño (poseedor de los recursos dentro o fuera de la ZEE).

Esta fue la cuestión básica sobre las que se iniciaron las negociaciones, libertad de investigación vs consentimiento previo del estado ribereño. La polémica desarrollada en la III^o Conferencia estuvo impregnada de elementos ajenos al campo específico de la investigación marina

Se suscitaron controversias respecto a la diferenciación entre la investigación científica “pura” respecto de la aplicada a la exploración y explotación de los re-

⁶² Integrado por 36 miembros de la Autoridad elegidos por la asamblea y es el órgano ejecutivo de la Autoridad, estando facultado para establecer la política concreta a adoptar. Art 161 CONVEMAR. Recibe el nombre de Autoridad por parte de la Convención, a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, compuesta por todos los Estados Partes en calidad de miembros.

⁶³ Nombradas así aquel agrupamiento de Estados parte que componen la organización por conducto de la cual los Estados organizarán y controlarán las actividades en la zona

⁶⁴ Es la que realizará las actividades en la zona para prospección, exploración y explotación, así como transporte, tratamiento y comercialización de minerales extraídos de la misma.

⁶⁵ Carpeta III^oa. Conferencia sobre Derecho del Mar – Orejeta I. Archivo Ministerio RR.EE

⁶⁶ Carpeta III^oa. Conferencia sobre el Derecho del Mar – Orejeta F. Archivo Ministerio RR.EE

cursos. Esta circunstancia justificó el temor de los países ribereños respecto al avance de los países desarrollados sobre sus soberanías con el propósito encubierto de investigar para explorar sobre determinados recursos naturales. Así también, que so pretexto de investigar, las grandes potencias ejercieran actividades de control de sus costas y relevamientos de los perfiles submarinos.

Tabla 8: Investigación Científica Marina

INVESTIGACION CIENTIFICA MARINA	
Propuesta argentina	Otras propuestas
El Estado argentino sostuvo desde un primer momento en conformidad con su legislación nacional en la materia ⁶⁷ que las actividades de investigación científica en la plataforma continental deben estar sujetas al consentimiento previo del Estado ribereño ⁶⁸ .	La gran mayoría de los países en vías de desarrollo compartieron la posición argentina que quedó reflejada en el frágil consenso del Grupo de los 77. No obstante hubo países en vías de desarrollo, particularmente los sin litoral o posición geográfica desventajosa, que suscribieron proyectos de distinta índole los cuales en definitiva desdibujaban el principio de consentimiento previo. La posición de estos últimos se acercaba más a la de quienes, como Estados Unidos, sostenían que el consentimiento previo solo podía exigirse para los casos de investigación "aplicada" (aquellas relacionadas con la exploración y explotación de los recursos). Los países satélites del bloque soviético favorecieron esta posición inicialmente, aunque luego se inclinaron a la de los países en vías de desarrollo.

En este aspecto era imprescindible presentar abiertamente una política de Estado seria, organizada y coherente, con capacidad de participación con privados u otros Estados y con capacidad de usufructo de la información adquirida del escenario. Se bregaba seguir el camino de países con políticas oceánicas claras y bien definidas (Francia, Brasil, EE.UU, etc.). La Argentina, por el contrario, siendo un país marítimo por excelencia, negado por su propia idiosincrasia y consecuencia de cuestiones propias de la política doméstica, restó toda posibilidad de constituirse en un país rector en la materia, a pesar de sus avances respecto a otros actores del escenario regional.

⁶⁷ Ley 20.489 y decreto reglamentario 4915/73.

⁶⁸ Documento A/AC.138/SC. II°/L. 37....." Corresponde asimismo al Estado ribereño autorizar las actividades de investigación científica en la plataforma continental, así como el derecho a participar en ellas y el de recibir sus resultados. En la reglamentación que al respecto dicte el estado ribereño se tendrá especialmente en cuenta el interés de promover y facilitar tales actividades"

La contaminación.

Se dio tratamiento al tema considerando dos fuentes de contaminación, la primera de ellas, la proveniente de las fuentes terrestres y la segunda la proveniente de los buques en navegación o en puerto

Tabla 9: Contaminación

CONTAMINACION	
Fuentes terrestres	Se evaluó particularmente el aporte proveniente de los ríos interiores (relacionado a las cloacas y depósitos de residuos industriales contaminantes). Nuestro caso especial de análisis, las descargas de la ciudad de Buenos Aires y el cinturón industrial del Gran Buenos Aires, quienes tienen como último depositario al Océano Atlántico a través del Río de la Plata. Se conoce que el 75% de la contaminación de esas aguas, procede de fuentes terrestres y consecuencia de ello, presenciarnos entre otras muchas cosas, el deterioro de recursos históricos/pre-históricos, científicos, constructivos, productivos, etc.
Producidas por los buques	Se propuso la necesaria participación en conferencias internacionales y la adopción de medidas educativas desde el propio Estado del pabellón o Estado del puerto para prevenir la contaminación. En el primer caso para asegurar el acceso del Estado a todos los puertos de mundo y en el segundo con referencia a nuestra propia población, generando conciencia de los alcances nocivos de la contaminación en el propio territorio nacional.

A modo de conclusión del presente capítulo, se percibe que la legislación argentina sobre derechos del mar ha sido coherente con los intereses del Estado, destacándose en tal sentido la promoción de iniciativas innovadoras sujetas a la interpretación del derecho internacional pero que a la larga constituyeron parte del derecho consuetudinario que fundó CONVEMAR.

Fueron precisamente los países latinoamericanos quienes pergeñaron el primer instrumento multilateral que apoyó y señaló las reclamaciones sobre los derechos que pretendían soberanía y jurisdicción sobre las 200 millas marinas desde sus costas, el lecho y el subsuelo, aunque con el cuidado de dejar a salvo la libertad a la navegación y el sobrevuelo. Así se sucedieron las diversas Conferencias, donde se sentaron precedentes de gran valor jurídico en asegurar la conservación de los recursos naturales y reglamentar, e incluso impedir, toda explotación que pusiera en peligro la existencia de las especies y posibilitara el normal desarrollo de la fauna y flora marina.

Podemos argüir, con meridiana justificación, que pese a la ausencia de definiciones respecto a los límites de la extensión del mar territorial y los derechos preferenciales en materia pesquera de los Estados ribereños, la Conferencia de Ginebra de 1958 ha constituido un hito importante de reconocimiento consensuado de la comunidad internacional respecto a la real interdependencia entre los límites geográficos de la soberanía estatal y las pesquerías. Fue a partir de ella que se establecieron los “intereses especiales” de los Estados ribereños en el cuidado de los recursos vivos de cualquier parte de la alta mar, adyacente a su mar territorial y el derecho de participar en condiciones de igualdad en la investigación marina o de la reglamentación vinculados con la conservación de las especies.

El avance de las negociaciones en las Conferencias significó, aun con limitaciones, un avance notable en materia de codificación del derecho internacional en las cuestiones relacionadas al mar. Las mismas desencadenaron una numerosa cantidad de declaraciones unilaterales y motivaron importantes reuniones, particularmente entre los países latinoamericanos. Se generaron arduos debates y negociaciones, que en definitiva permitieron avanzar en la superación del viejo concepto de soberanía permitiéndose una división múltiple de jurisdicciones específicas. La soberanía nacional ya no sería reconocida por condiciones geográficas, sino de manera funcional en relación a determinado bien o actividad en particular. Esta circunstancia pone de manifiesto un reconocimiento explícito de un nuevo concepto, el de la soberanía económica.

Así, previo a la Conferencia de Caracas (1973) el Comité Jurídico Interamericano se expidió respecto al deseo de los países ribereños de reglamentar en una zona que reconocían como alta mar, sus derechos de explotación de los recursos naturales, reservando para sí la potestad de adoptar medidas tendientes a evitar los efectos nocivos sobre el sistema ecológico del medio marino. Aún ausente del debate el tratamiento particular de las pesquerías, empezó a modelarse el concepto de administración de los recursos pesqueros por los Estados ribereños en lo que sería en el tiempo, el instituto de la ZEE.

La República Argentina fue conteste y coherente legislando en consecuencia para un escenario que a mediados de los 70', aún en pleno auge del mundo bipolar, representaba una de las áreas menos conflictivas del universo. Para el Estado nacional resultaba prioritaria la libertad de las comunicaciones marítimas. La expansión de su comercio y las comunicaciones con el mundo no debían verse condicionadas por la pretendida extensión de soberanías de otros Estados.

Pese a los vaivenes y condicionamientos de su política doméstica, el Estado argentino mantuvo inalterable los postulados de su doctrina marítima. Modeló su política exterior al compás de sus intereses y preferencias y en oportunidad fue celoso en exceso respecto al cuidado y explotación de sus recursos naturales. Circunstancia que conllevó el tratamiento particular de acceder a acuerdos bilaterales para limitar la acción del derecho indiscriminado con muchas potencias pesqueras de ese entonces.

El desarrollo histórico de las acciones políticas propiciadas por el Estado argentino en la constitución del régimen CONVEMAR ha demostrado que pese a los condicionamientos impuestos por el escenario global en general y el regional en particular, no alteró su coherencia respecto a su doctrina. Actuó en la búsqueda de consensos según sus conveniencias, manteniendo coincidencias de intereses con las grandes potencias marítimas en determinadas cuestiones, y otras, con los países en vías de desarrollo (G 77).

Sirvan estos antecedentes como punto de inflexión de las acciones políticas del Estado nacional, donde suponemos que el interés nacional estuvo siempre por encima de los intereses sectoriales, independientemente de la bandería política del partido gobernante (incluidos los años de las diferentes dictaduras). Es interés de la investigación revelar si la postura política argentina se ha mantenido inalterable con el transcurrir de las diferentes administraciones de gobierno de la puesta en vigencia del régimen CONVEMAR, muy en particular en el período de estudio 2003 - 2011.

Capítulo III: Los recursos naturales y el ordenamiento pesquero. Las Organizaciones Regionales de Gestión para la Pesca

“Quien domina el mar, domina todas las cosas”
Temístocles

Si bien las vastas zonas marítimas se han “repartido” entre las jurisdicciones de los países al amparo de la legislación marítima vigente, aún no han sido “pobladas” e incorporadas al patrimonio de las naciones, al menos, con la rapidez y celo que las circunstancias exigían. Si el hábitat del recurso no tiene límites definidos con discutible precisión, cual es el caso de los peces en los océanos, este potencial se incrementa y por ende la potencialidad de los conflictos.

La regulación de los mares supone la de las especies que lo habitan y su propósito es crear incentivos para evitar la sobreexplotación de los recursos pesqueros. El resultado generado por una regulación frecuentemente va más allá de su intención. La comprensión tanto de los incentivos primarios y secundarios de la ley, como de su interacción en cada situación concreta, es fundamental para el uso eficiente del derecho y para la realización de políticas públicas que permitan alcanzar los objetivos esperados.

En lo particular de nuestro caso de estudio, el área temática el mar, existen mares y ríos que no pertenecen a nadie, y por tanto, pertenecen a la humanidad. El resultado ha sido claramente comprobable con “la Tragedia de los comunes” donde estamos en presencia de la sobreexplotación de los recursos en esas zonas determinadas. Tal afirmación es empíricamente justificable y tiene sustento en que, aunque escaso para la sociedad, un banco de peces es un bien libre para el pescador individual; por tanto, los costos totales de la pesca son menores para el individuo que para la sociedad; consecuentemente, la actividad pesquera (que está representada por el nivel del esfuerzo pesquero) supera ampliamente el nivel justificado desde el punto de vista social.

Las características migratorias y de transzonabilidad de la especie de estudio, hacen que ningún pescador pueda beneficiarse difiriendo una captura con la esperanza de una pesca más fructífera a futuro, ya que es probable que las pro-

pias características de la especie hagan que la misma pueda ser capturada por alguna otra persona, cuando la misma traspase los límites geográficos que impone la marcación delimitadora de la ZEEA. Ante esta situación, cada uno de los individuos toma en cuenta el comportamiento de sus competidores que se encuentran en su misma situación, reservando para sí lo que pesque (situación que se complica sobremanera por las propiedades biológicas del recurso, donde el tamaño de la reserva pesquera determina su tasa de crecimiento).

Nos encontramos de esta manera bajo una perspectiva económica, donde al no existir derechos de propiedad, cada pescador maximiza sus capturas sin contabilizar los costos sociales adicionales, es decir, cada unidad que se propone capturar más recursos actuará en detrimento de la captura de todos los otros usuarios. Así, todos actúan bajo un supuesto de “racionalidad” procurando aumentar su beneficio económico, aunque es precisamente esta “racionalidad individual” la que lleva a los pescadores a la eventual sobreexplotación de las especies, transformando dicha racionalidad en una irracionalidad manifiesta a los ojos del tesista. El resultado es una “tragedia”, es decir, la dispersión de las rentas y la escasez del recurso.

En el párrafo introductorio hemos descripto sucintamente el estado de situación de las pesquerías a nivel mundial. La tarea de investigación, transcurridos más de dos lustros del siglo XXI nos lleva a describir la singular afectación de las mismas para abocarnos de plano a la realidad nacional en el escenario.

3.1 La afectación de las pesquerías

La productividad de las pesquerías - medida en términos de capturas por pescador o por barco de pesca - se ha reducido, incluso a pesar de la evolución de la tecnología pesquera. El exceso de flotas compitiendo por unos recursos pesqueros limitados resulta en el estancamiento de la productividad y la ineficacia económica a lo que se suma las afectaciones físicas del entorno, producto de las variaciones medioambientales que condicionan seriamente la supervivencia de determinadas especies.

A este tema, por demás complejo, se sumaron cuestiones no menores como “la mala gobernanza, las deficiencias de los regímenes de ordenación pesquera, los conflictos por la utilización de los recursos naturales, el uso persistente de prácticas pesqueras y acuícolas inadecuadas, la no incorporación de las prioridades y los derechos de las comunidades pesqueras en pequeña escala, y las injusticias relacionadas con la discriminación por razón del género y el trabajo infantil” (Matthiesen; 2011:1-3).

El exceso de captura constituyó la causa principal de agotamiento de los recursos pesqueros. Priorizando el interés económico a corto plazo, la mayoría de las empresas pesqueras, y principalmente los Estados nacionales a través de políticas poco eficientes, descuidaron la explotación racional de los recursos. La esencia del problema pesquero surge de la sobreexplotación de las pesquerías existentes.

El recurso pesquero, como todo recurso natural renovable debe respetar criterios racionales de explotación. Este impone límites circunscriptos a la demanda del mismo (la cual es finita) y a su nivel de estabilidad (resistencia y plasticidad frente al stress de la actividad extractiva), circunstancia que conlleva necesariamente a considerar la sustentabilidad del recurso. El concepto de sustentabilidad descansa sobre tres pilares fundamentales: lo natural o medioambiental (integridad del ecosistema, de sus pesquerías, de su biodiversidad); lo económico (crecimiento, eficiencia del capital); lo social (equidad, bienestar general, participación) (Cajal y Prenski;1999:4)

La realidad de las pesquerías, marca que muy lejos estamos de la sustentabilidad como consecuencia de la lógica inherente al sistema vigente (pesca de acceso abierto con demasiados participantes), que ha llevado a superar las capturas máximas establecidas y a la falta de conciencia práctica sobre el concepto de lo finito. La lógica obviamente se relaciona al valor relativo de la *captura máxima permisible* (CMP) como medida restrictiva para reducir la mortalidad por pesca, no obstante representar la medida más directa y tradicional para reducirla. Esta medida no ha podido mitigar el exceso de pesca.

Frente a situaciones de exceso de flota, esta medida por sí sola, poco puede hacer en materia de regulación. La lógica egoísta y por ende poco racional de todos los actores que forman parte del sistema (exceso de flota) lleva a que los buques pesqueros compitan entre sí para capturar la mayor cantidad posible..., tornando prioritario la carrera por el último pez.

El problema de la sobre-capitalización y sobrepesca resulta (salvo contadas excepciones) un denominador común a escala mundial y paralelo a ellos camina la sombra del “descarte”⁶⁹, pariente muy cercano a la depredación. Ante lo expuesto, el desarrollo de toda actividad pesquera resulta difícil de regular. Por ello fue conveniente analizarlo y proyectarlo desde el ordenamiento pesquero⁷⁰.

Una pesquería puede considerarse desarrollada si la biomasa de la población objeto de captura se está explotando bajo parámetros racionales (que corresponde a su máxima productividad biológica) o si se están realizando esfuerzos para recuperar su nivel óptimo. La ordenación pesquera aspira a asegurar que la mortalidad por pesca no exceda la cantidad que la población puede tolerar, sin perjuicio indebido a la sostenibilidad o productividad de la población. Esto requiere no sólo que la población total se mantenga por encima de cierta abundancia o biomasa, sino también que la estructura de edad de la población se encuentre en un estado en el cual sea capaz de mantener el nivel de reproducción, y por lo tanto de reclutamiento, necesario para reponer las pérdidas por mortalidad.

El modelo estándar biológico de la población de peces que asegura una pesca sostenible está basado en el modelo matemático aplicado a las pesquerías por Shaefer. Este modelo demuestra que la captura por sobre la máxima captura sostenida, deviene en un quiebre del recurso (Shaefer;1953). Gordon Scott introdujo variables económicas a este modelo del cual se extrajeron conclusiones

⁶⁹ Actividad realizada en el mar con aquellas capturas realizadas sobre especies de poco valor de comercialización o con aquellas especies que no han alcanzado un desarrollo biológico suficientemente para ser procesada. Actividad nociva para la conservación de las especies que conforman la cadena trófica y destrucción por consiguiente del ecosistema marino.

⁷⁰ Proceso por el cual se alcanza el potencial pleno del sector pesquero y que comprende aspectos ecológicos, biológicos, tecnológicos y socioeconómicos, que abarcan consideraciones éticas bajo normativas jurídicas circunscriptas a un territorio difícil de limitar geográficamente, como lo son los mares, pero que son parte indisoluble de un ecosistema.

para el manejo de las pesquerías. Según el autor, el hecho de ser propiedad común y el libre acceso a ellas eran los factores más importantes que atentaban contra el manejo racional de las pesquerías (Scott;1953). Aspecto este que analizamos en la "Tragedia de los comunes", descrita por Hardin.

El enfoque mundial de la ordenación pesquera empezó a cambiar con la introducción de ZEE a mediados del decenio de 1970 y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 1982. Fueron avances necesarios, pero insuficientes, hacia la ordenación eficaz y el desarrollo sostenible de la pesca. A finales del decenio de 1980 era evidente que no se podía seguir manteniendo el desarrollo rápido y a menudo incontrolado de los recursos pesqueros. Se necesitaba con urgencia un nuevo enfoque que tuviera más en cuenta las consideraciones relativas a la conservación de las especies y el medio ambiente.

En octubre de 1995 se aprobó el Código de Conducta para la Pesca Responsable, que constituía un marco adecuado para los esfuerzos nacionales e internacionales orientados a asegurar la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos. En él se establecieron, aunque de carácter voluntario, principios y normas aplicables a la conservación, ordenación y desarrollo de todas las pesquerías.

Los responsables de evaluar la aplicación del Código de Conducta expresaron su preocupación por la "explotación exorbitada de los principales recursos pesqueros mundiales", las técnicas destructivas, el exceso de capacidad, la pesca ilegal y el uso de "banderas de conveniencia" (FAO;1999). En tal sentido, ratificaron un nuevo Plan de Acción Voluntaria que comprendió los siguientes aspectos de interés a nuestra investigación: la disminución de la capacidad pesquera (con elaboración de planes de acción nacionales, entre los años 2003 y 2005, reduciendo subsidios) y el Plan de Acción Internacional contra la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR). El Estado argentino acompañó el

esfuerzo internacional y promulgó la Ley N° 24.608,⁷¹ aunque luego en la práctica no cumpliera la normativa integralmente. La especie más abundante en el mismo, la merluza hubbsi continuó siendo objeto de una feroz depredación, en un entorno que no da visos de recuperación pese a las vedas aplicadas por los organismos pertinentes. La sobrepesca y el descarte de los ejemplares juveniles redujeron el recurso en un 80% en los últimos 20 años, según sostiene la Fundación Vida Silvestre.

Junto con muchos otros acuerdos y conferencias internacionales, el Código de Conducta ha servido para poner de relieve las ventajas de la aplicación del Enfoque de Ecosistemas en la Pesca (EEP), que interesa también a la pesca continental y la acuicultura⁷². El propósito amplio del EEP es el de acomodar las expectativas y las necesidades de la sociedad en el manejo sin amenazar las opciones de las generaciones futuras para beneficiarse de los bienes y servicios de los ecosistemas recurso.

El EEP se esfuerza en encontrar un equilibrio satisfactorio entre la “conservación del ecosistema”, la cual se enfoca en la protección de los componentes biofísicos y los procesos del ecosistema, y el “manejo pesquero”, que se enfoca en proveer alimentos e ingresos económicos para las personas, a través del manejo de las actividades pesqueras. Interactúan en tal sentido tres factores a saber: Productividad de la población, la Conservación de la biodiversidad y los Asuntos socioeconómicos.

Durante siglos el acceso libre constituyó la norma en la pesca de captura. Los pescadores consideraban que la captura de peces, era un derecho para todos, sin considerar cuan depredatorias fueran las mismas. El enfoque ha cambiado, se empieza a admitir que la limitación y el control estricto de las capturas de peces en libertad son primordiales para la sostenibilidad de las especies y esencia-

⁷¹ Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas Internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, Sancionada el 07/12/1995. Publicada en el BO del 18/01/1996

⁷² Aplicación Práctica del Enfoque de Ecosistemas en la Pesca. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación. Roma 2006

les en el cuidado del ecosistema que constituyen. En la misma dirección se ha avanzado con la acuicultura.

Esto quiere decir que una ordenación eficaz de la pesca marítima y de la acuicultura basada en los ecosistemas es esencial para conseguir un desarrollo a largo plazo de la pesca. Desarrollo que como bien conocemos reducirá considerablemente los costos de explotación que bien pueden traducirse en un mejor bienestar a quienes viven principalmente de la explotación de las pesquerías.

3.2 Las pesquerías en la Argentina

No hay futuro, si no se analiza el presente mirando al pasado. La Argentina ha sido una nación pionera en el tratamiento de la actividad pesquera. Pese a no ser una nación eminentemente marítima, el Estado argentino ha dado batalla en muchos frentes internacionales en la búsqueda de normar la actividad de las pesquerías en defensa de sus intereses como Estado ribereño y que mencionaremos en oportunidad de referenciar los antecedentes históricos en los capítulos posteriores.

A principios de la década del veinte, se establecen en la Argentina las primeras conserverías con procesado artesanal del recurso. Recién en la década del sesenta, la pesca industrial da un salto cualitativo, con la incorporación de los buques de altura y con ello la incorporación de modernas plantas de congelado. Este salto tecnológico significó para la industria pesquera el inicio de las actividades de exportación de productos del mar. Una década después se incorporan los primeros buques factorías y congeladores lo que implicó además, el desplazamiento del centro de la actividad pesquera hacia la región patagónica.

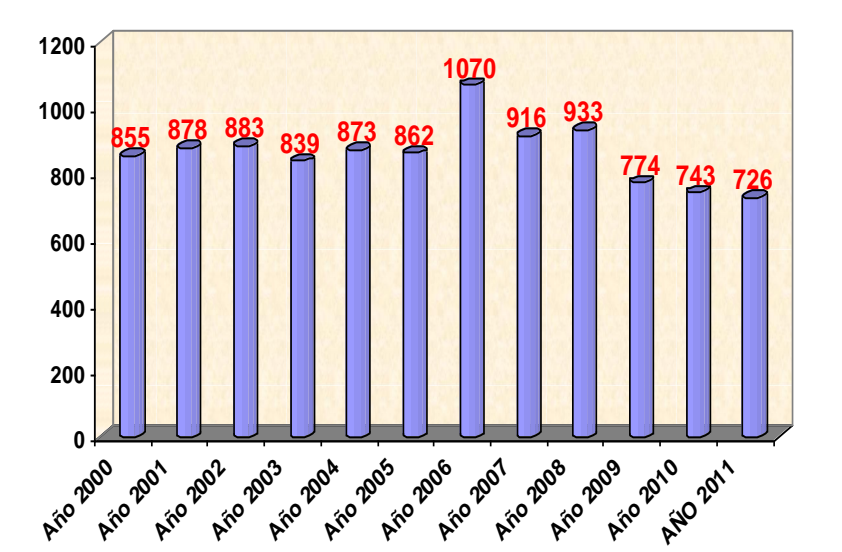
Transcurre por este entonces el periodo de construcción de la III^o Conferencia de Caracas. “A fines de 1979, las capturas alcanzaron las 550 mil ton., de las cuales casi el 90 % estaba constituido por merluza común. Este gran aumento de la actividad pesquera argentina trajo aparejado la incorporación de otras especies tal como el calamar, alcanzándose para 1979 un volumen de captura de 90 mil ton.. En cuanto al langostino, a partir del año 1981, las capturas se incrementa-

ron considerablemente. De unas pocas cientos de ton., llegaron a un pico en 1984 de más de 22 mil ton. de desembarques declarados.” (Mellina; 2000:5)

Durante la década del ochenta se produce un gran salto tecnológico con la aparición de buques poteros para el calamar, tangoneros para el langostino y palanqueros para la pesca de fondo de la merluza negra. La década del noventa, demuestra nítidamente los síntomas claros de una actividad pesquera (esfuerzo de pesca) por arriba de la capacidad de renovación del recurso. Esta situación, que comenzó a hacer crisis a fines de 1998, corroboró las predicciones que la investigación científica había pronosticado al comienzo de la década y así se ha mantenido hasta el presente.

La pesca en aguas argentinas como se detallara anteriormente forma parte de la zona 41 de la FAO. Las capturas totales en esta zona desde 1990 hasta la fecha han sido, a excepción del año 2006, casi constantes, aunque comienzan a avizorarse signos de decrecimiento producto de innumerables cuestiones que se abordarán en adelante. En sus 2,7 millones de Km² de superficie marítima (comprende el mar territorial, la zona contigua y la ZEE), la Argentina posee recursos pesqueros que permiten una captura sostenible al equivalente del 2% de la producción mundial.

Ilustración 3: Capturas totales en el escenario AS



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca Año 2011

La pesca ha aportado durante en el período 2003 - 2007 aproximadamente 40 millones de dólares anuales en materia de retenciones y 30 millones en impuesto a las ganancias. Pensemos nada más lo que impacta en el consumo, sólo los trabajadores de la pesca de Mar del Plata ganan y gastan alrededor de 30 millones de pesos por año en la ciudad. Las exportaciones de 540 mil ton. de productos pesqueros en el año 2007 representaron U\$S 1.104 millones, donde 1/3 de ellos correspondió a la merluza.

Del análisis de los principales destinos de las exportaciones pesqueras argentinas, surge en este período de estudio (2003/2011), la preeminencia de cinco países: España, Italia, Brasil, EE.UU. y Francia, aunque China, merced a sus necesidades, ha demostrado en el último lustro querer consolidarse como importador. Tendremos muy presente la relación con China, dado el interés manifiesto del Estado argentino en establecer Acuerdos relacionados a la dinámica pesquera en el último lustro y que se expondrá en los capítulos siguientes.

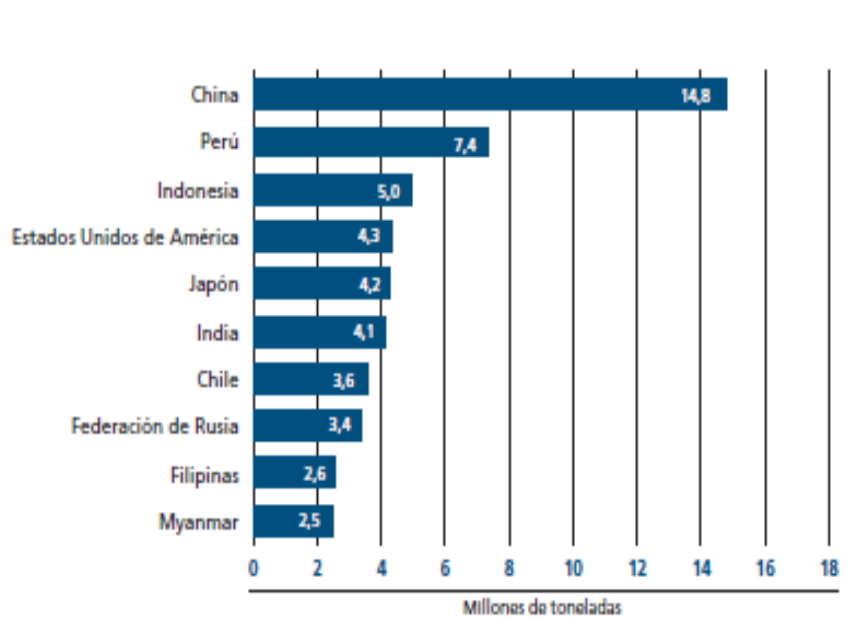
Datos oficiales proyectan que China, el mayor consumidor mundial de mariscos, se encamina a producir más de 60 millones de ton. de productos marinos para 2015, frente a los 53,7 millones de ton. del 2010. Algunos funcionarios internacionales creen que la producción total podría ser aún mayor. Asimismo, a fines de 2010, China es el segundo socio comercial más importante para la República Argentina. El 40 por ciento de la inversión china en Latinoamérica vino hacia la Argentina.

El banco de inversión Rabobank calcula que las importaciones de alimentos marinos a China - donde los consumidores los han considerado beneficiosos para el cerebro durante siglos - totalizarán unos 20 mil millones de dólares para finales de la década, desde alrededor de 8 mil millones de dólares en la actualidad. En cuanto a productividad podemos apreciar en el cuadro siguiente la relación entre China y el resto del mundo.

El gobierno chino tiene grandes planes para expandir su flota pesquera y alimentar ese apetito. Beijing apunta a incrementar su flota de largo alcance en 16% para finales de 2015, en comparación con 2010, a unos 2.300 barcos. En con-

traste, la flota pesquera estadounidense en aguas distantes asciende a unas 200 embarcaciones.

Ilustración 4: Principales productores de capturas



Fuente. FAO Sofía 2010

Basta recordar las palabras del embajador Miguel Velloso que integra el Consejo Académico Argentino Chino quien expresó que “China quiere ubicar a la Argentina como socio estratégico integral, lo que implicará en la práctica que tomará en cuenta sus necesidades para la provisión de alimentos, energía y ampliación de su mercado” (La Nación;16/07/2014).

No obstante, España ha permanecido como el principal cliente argentino, comprando alrededor del 32% de las exportaciones nacionales, aunque ha dado muestras que está retirando su flota potera y arrastrera del país y trasladando la misma a Malvinas. El incesante dinamismo encuentra su origen en la floreciente industria de la transformación, que si bien trabaja sobre un mercado con población estancada y con un nivel de consumo próximo al límite, ha sorteado esos obstáculos a fuerza de innovación y los aportes de la CEE.

3.3 La administración del Calamar *Illex Argentinus*

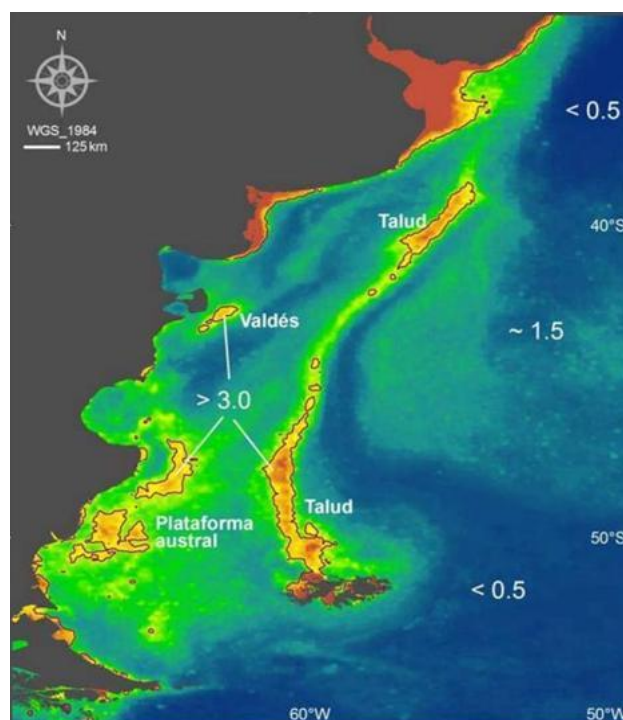
Considerando que la variable dependiente está circunscripta a las medidas de protección y conservación de los recursos vivos en el escenario AS, resulta prio-

ritario comprender la significancia de los mismos en el desarrollo de toda la problemática pesquera nacional, la cual no está exenta la afectación de los mismos por la aparición de actores de terceras banderas que operan en cercanías del límite exterior de la ZEEA.

Tal como expresáramos, el desarrollo sustentable de la especie se logra si la biomasa de la población objeto de captura se está explotando bajo parámetros racionales. La biomasa del calamar illex es de alta variabilidad y es objeto de capturas por parte de poteros y arrastreros: argentinos dentro de la ZEEA, extranjeros en el AA a la ZEEA, extranjeros en Malvinas y uruguayos en la Zona Común de Pesca Argentina-Uruguay.

El volumen de escape no sólo dependerá de la biomasa inicial sino también de que se respeten los períodos de cierre de la zafra del recurso y algo imposible de alcanzar al momento, limitar la pesca en el AA.

Ilustración 5: Concentraciones de desovantes en el AS



Fuente: "Síntesis del Estado de Conservación del mar Patagónico y Áreas de Influencia". Centro de Referencia de Manejo Integral Costero - CERMIC 2009

Precisamente el principal factor que afecta los cálculos para la evaluación del recurso es el desconocimiento del volumen total de las capturas obtenidas por

las flotas que operan en la región adyacente a la ZEEA. Por ello es necesario contar, como mínimo, con el número semanal de buques poteros y arrastreros que operan en la región durante cada temporada de pesca, de los cuales se pueden estimar sus capturas. El desconocimiento de estos datos o el retraso de la información actualizada han conducido a apreciaciones incorrectas motivando escapes significativamente inferiores a los deseados, afectando por consiguiente la reproducción normal de la especie.

En términos generales, el manejo y evaluación del calamar se realiza a partir del conocimiento del tamaño de la población reclutada anualmente y de su evolución a lo largo de la temporada de pesca. El objetivo es permitir un escape suficiente de desovantes, que asegure un adecuado reclutamiento el siguiente año. Esto se logra regulando la captura total, o bien el esfuerzo por temporada de pesca. El objetivo de manejo, consistente en un escape proporcional del 40 % del efectivo, dicho valor es muy difícil de alcanzar así se efectúe el cierre temprano de la pesquería, generando por consiguiente zafras muy pobres.

El control biológico dentro de la ZEEA se realiza con el muestreo bioestadístico⁷³ a bordo de buques pesqueros nacionales y extranjeros que operan con licencias otorgadas por el Estado argentino. Este es un elemento indispensable para la identificación de los stocks y el cálculo del número de individuos capturados, los cuales en definitiva dan los valores de la biomasa. Lamentablemente, no se ha dispuesto adecuadamente de esta herramienta fundamental del cuidado biológico del escenario. En los últimos años la disponibilidad de observadores a bordo de buques poteros si bien se ha incrementado, la misma no ha sido suficiente (Informe INIDEP N° 46/ 2011:17).

Lo expuesto condiciona la capacidad del Estado argentino en determinar el excedente de calamar en el escenario y por ende cumplir lo dispuesto en el artículo 62 de CONVEMAR respecto a la concesión de los recursos, hecho que ha generado consecuencias gravosas a la industria nacional. Si se conceden excedentes al extranjero no habiéndolos, o habiéndolos se conceden en exceso, los buques

⁷³ Actividad que realizan los Observadores a bordo de los buques pesqueros para determinar los diferentes estadios del desarrollo biológico de las especies

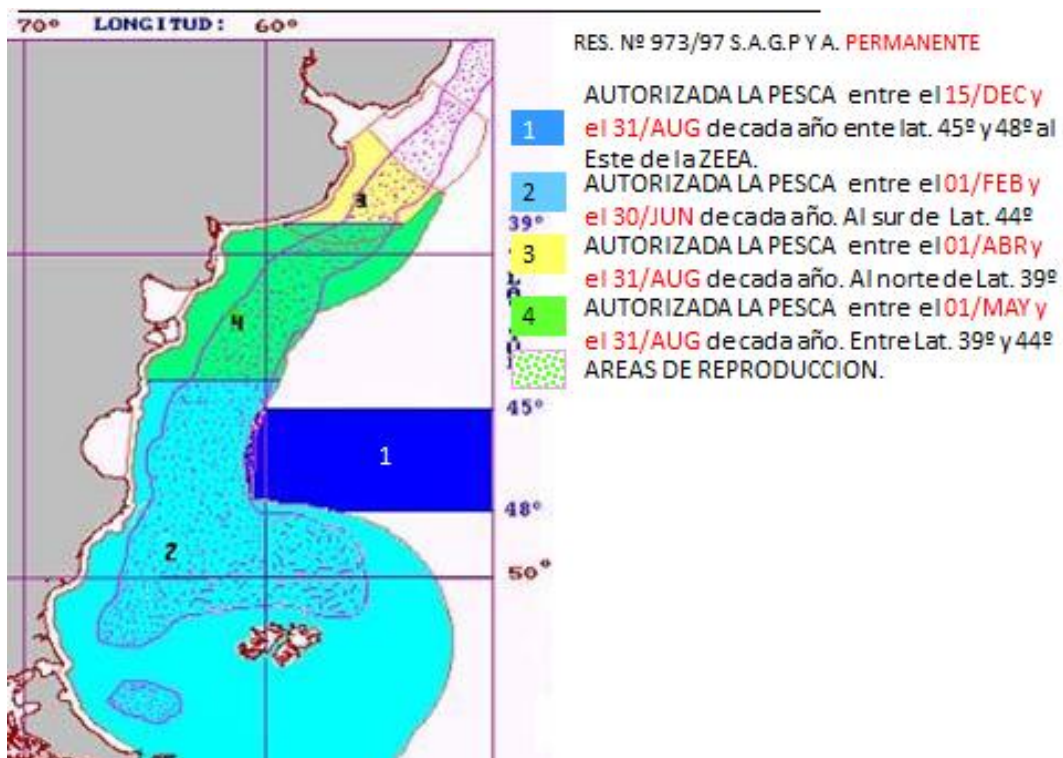
argentinos deben suspender anticipadamente sus capturas, con serio perjuicio económico para las empresas. Por ello, la concesión debe tener un carácter eventual: no debe efectuarse y ni aún anunciarse antes de conocer las biomásas disponibles cada año.

3.3.1 Las Áreas de Pesca en la ZEEA

La temporada de pesca y las zonas habilitadas dentro de la Zona Económica Exclusiva de Argentina para los buques autorizados para la pesca de calamar están establecidas en la Resolución N° 973/97 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

La temporada de pesca se extiende entre el 1° de febrero y el 30 de agosto (sector 2 del gráfico), cuando la especie se encuentra migrando sobre la plataforma continental, acompañando la corriente de Malvinas hacia las costas del Brasil.

Ilustración 6: Zona de reproducción y control de la especie *illex argentinus*



En tanto que, entre septiembre y enero se aplica una veda destinada a proteger a los juveniles. Una proporción considerable de la población total de pota argentina (*Illex argentinus*) se encuentra en la zona correspondiente a la plataforma y

talud patagónicos, fuera del límite de las 200 millas. Se estima que entre el 11 y 35 % de la biomasa total de esta población está concentrada en esa zona. Con el objetivo de evitar la captura de juveniles y preadultos y permitir su crecimiento y mejores rendimientos comerciales, se han establecido áreas y períodos de veda que se resumen en la ilustración 6.

Alrededor de 250 buques de terceras banderas se destacan desde latitudes lejanas para participar de la zafra de la especie calamar *illex argentinus*, de la que ya describimos someramente sus características más importantes. Estos buques constituyen verdaderas flotas pesqueras que solo se abocan a la captura de la especie. Acompañan a las mismas, buques supply que realizan el abastecimiento (combustibles, artes de pesca, víveres, etc.) y los buques factorías donde se procesa, fuera de la ZEEA, toda la faena de la especie. Estos datos sirven de referencia para dimensionar los medios que debería comprometer el Estado ribereño en vigilar el área de pesca del recurso durante toda la zafra del mismo.

Estas flotas desarrollan sus actividades cumpliendo los periodos estacionales de la especie. En la ilustración 7 apreciamos la distribución geográfica y temporal del calamar argentino (Koronkiewicz;1986:25). Aún sin considerar las capturas en Malvinas, existe un grado de preponderancia de la subpoblación sudpatagónica: en enero y febrero se pesca la sudpatagónica, junto con la desovante de verano. Entre marzo y junio se pesca la sudpatagónica y a partir de allí las bonaerense-norpatagónica y desovante de primavera. (Brunetti, et al. 2000:113).

Hay dos stocks que desovan en el talud y otros dos en la plataforma continental. Los desovantes de otoño y de invierno lo hacen en la corriente de Malvinas que llevan las masas de huevos hacia aguas cálidas acelerando su desarrollo embrionario para luego regresar por la plataforma. Los desovantes de primavera y verano lo hacen en la plataforma continental. Estadísticamente, al sur de 44° de latitud sur se produce el 71% de las capturas de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Argentina, y al norte el restante 29%.

Esta información es relevante a la hora de planificar las actividades de vigilancia de los recursos en el escenario y que serán objeto de análisis cuando se finalice

la investigación y se realice la propuesta a futuro como posible solución al conflicto.

Ilustración 7: Poblaciones de *illex argentinus*



CALAMAR ILLEX ARGENTINUS

SUBPOBLACIONES

SNP:
SUBPOBLACION
NORPATAGONICA

SSP:
SUBPOBLACION
SURPATAGONICA

Estamos en presencia de una especie que es transzonal y altamente migratoria. En tal sentido, un aspecto importante a evaluar es la intrínseca relación entre las citadas poblaciones y la denominada AA, porque de allí deriva parte del conflicto. El ecosistema marino descansa y a la vez se sustenta en la interdependencia entre especies que conforman la cadena trófica. Por ello resulta imprescindible proteger la explotación de recursos que aun no siendo transzonales ni altamente migratorios, integren la cadena trófica de una población específica. Una sobreexplotación en este sentido afectará sin duda la conservación de dicha población dentro de la ZEE. Este es el caso del calamar que cohabita con la merluza en una misma área, sea esta indistintamente, la ZEEA o el AA.

3.3.2 Artes de Pesca

El arte de pesca es el equipo o método empleado para la captura de peces. Dos métodos de pesca para la captura de calamares son utilizados actualmente en el

Atlántico Sudoccidental. El más antiguo, y el único utilizado hasta 1987, es la pesca por arrastre con redes de fondo y media agua practicada durante las horas del día. Este es un método poco selectivo y que requiere de cuidados intensivos por parte de quienes tienen la responsabilidad de controlar lo que realmente se captura, porque generalmente la red, excepto por el tamaño de su entramado, no distingue especies, solo tamaños de peces.

Resaltamos así el más nocivo de los métodos empleados, el uso de redes de arrastre donde no se respeta el tamaño del entramado de la misma, ni la utilización de dispositivos selectores de captura. La selección de este tipo de pesca, además de sobreexplotar la especie, destruye el fondo marino por el continuo movimiento de la sedimentación marina del área. El Estado argentino, limitado con su presencia en el mar, muy poco puede hacer para evitar los efectos nocivos de este tipo de actividad.

A partir de 1987 se iniciaron actividades de pesca nocturna utilizando máquinas automáticas con poteras (jiggers), diseñadas sobre la base de las características y el comportamiento de los calamares. Este método es absolutamente selectivo y en nuestra opinión debería considerarse seriamente implementarlo como el único método de pesca para proteger la depredación de la especie calamar (posibilitar un mayor escape de los desovantes) y de las otras especies que habitan el escenario y que guardan íntima relación con la cadena trófica.

Las artes de pesca han sido objeto de duros cuestionamientos de parte de las autoridades competentes en la redacción del Ordenamiento Pesquero quienes consideraron su inapropiada utilización como uno de los factores principales de la sobreexplotación de las especies fomentando las prácticas del descarte.

3.3.3 Registro de Capturas y Explotación Comercial

En el área de Malvinas la captura ha llegado como máximo más de 291 mil ton. (2006) considerado un año de captura excepcional, aunque hubo años de pésima zafra de alrededor de las 70 mil ton. Estos valores no tienen en consideración las capturas que se realizan en el AA (fuera de las 200 Mn.) por aquellos buques de terceras banderas descritas anteriormente, resultando la estimación

de los valores incierta y dificultosa y variable en el tiempo.

El gráfico representa por ejemplo solo el número de licencias otorgadas por Malvinas. Para comprender la magnitud de las flotas que operan en el caladero es necesario sumarles aquellos que no abonan licencia de Malvinas, ni al Estado argentino para faenar dentro de la ZEEA. Del mismo hay tres aspectos importantes a considerar: 1) Taiwán y Corea del Sur son dos países que han mantenido mayoritaria presencia en el área de Malvinas 2) Corea del Sur ha disminuido su presencia y Taiwán la ha incrementado 3) China desde el 2007 ha dejado de comprar licencias a Malvinas y ha realizado Acuerdos de pesca con el Estado argentino en el 2010.

Tabla 10: Licencias otorgadas por Malvinas – *illex argentinus*

AÑO BANDERA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BELICE	3	1	1						
CAMBOYA	1	1						1	1
CHINA	22	7	3	2	3				
MALVINAS			1						1
GHANA				1					
JAPON	12	5							
COREA DEL SUR	46	42	28	29	33	31	29	27	29
PANAMA			2	1			1		
RUSIA	9								1
SIERRA LEONA								2	
TAIWAN	29	33	33	10	19	13	15	45	61
VANUATA			2				1	1	1
TOTALES	122	89	70	43	55	44	46	76	96

Fuente: Archivo de la Dirección de Intereses Marítimos de la Armada Argentina

Las capturas totales registradas para cada año son muy disímiles y es casi imposible determinar una relación entre ellas y las biomásas calculadas por el INIDEP por una serie de razones (distintos esfuerzos pesqueros, diferentes subpoblaciones, capturas de diciembre que corresponden al stock del año siguiente, incumplimientos de las áreas de veda y de los cierres de la zafra etc.).

Lo expuesto, ya a inicios del año 2003 representaba una honda preocupación al sector empresarial argentino. En palabras del Director de la Cámara de Poteros (C.A.P.A), y portavoz de 19 empresas, Carlos Mazzoni, le preocupaba el control de las capturas, de los desembarques y de las zonas de veda. En su opinión era necesaria la tecnificación para lograr un sistema de control transparente. La preocupación de Mazzoni era genuina. En los últimos tres años se había incrementado casi en un 50% la presencia de pesqueros extranjeros en el límite de las 200 millas náuticas que comprende la ZEEA. No sólo eso: una gran proporción de los mismos eran poteros (diario El Chubut; 2003).

Tabla 11: Capturas de buques nacionales dentro de la ZEEA

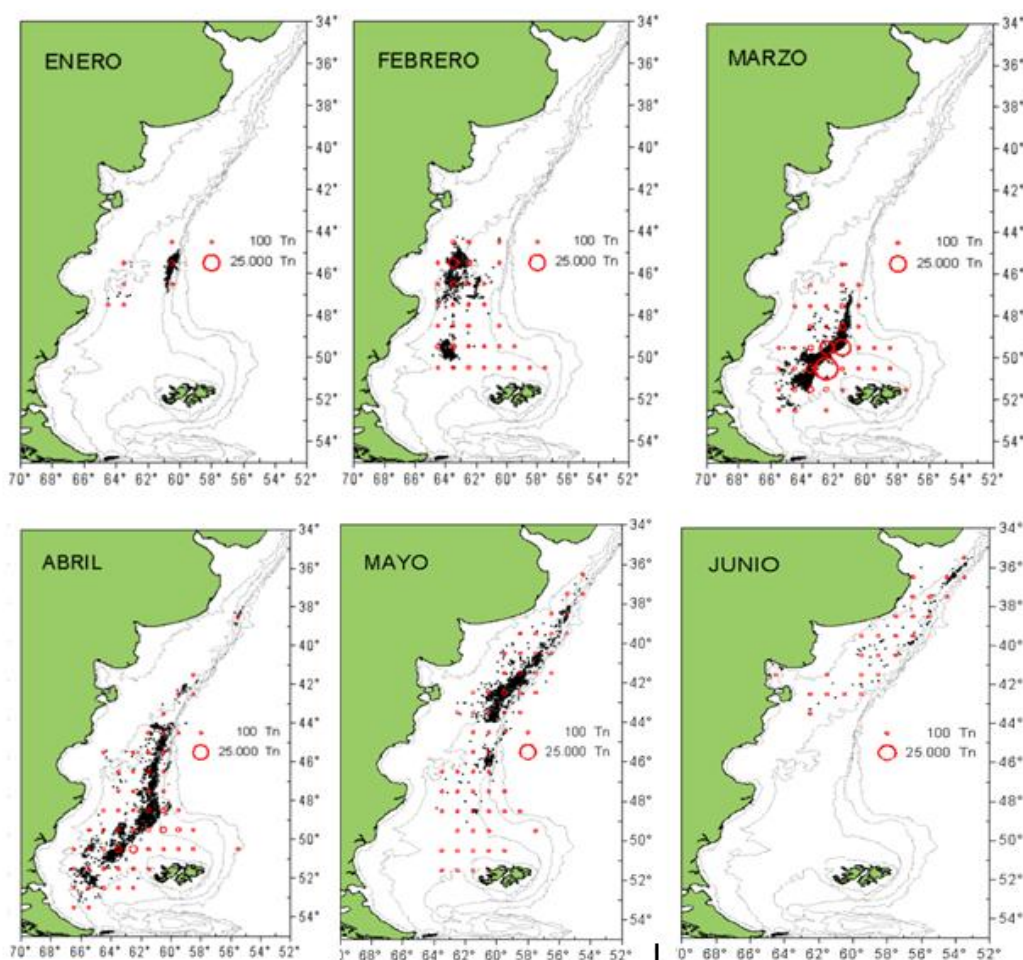
AÑO	RADA	COS-TERA	FRES-QUEROS	ARRAS-TRE	SU-RIMI	CHAR-TEO	POTEROS NACIONALES	TOTAL
2003	202,7	284,7	6494	6575,2	350,6		127030,6	140.937,8
2004	51,7	192,3	5948,7	4519,3	3	3,3	65767	76.485,3
2005	82,5	281,2	6547,2	15358,4	4,1	38	123785,6	146.097
2006	47,8	308,1	14934,2	15440,7	3,6	114,3	260907,1	291.755,8
2007	45,1	134	8268	20271,8	12,6	328,1	204008,5	233.068,1
2008	113,9	248,7	6129,9	19271,5		150	229616,8	255.530,8
2009	42,3	191,2	8330	7337,2		8,9	56694,4	72.604
2010	238,7	308,8	6362,1	6935,4		1,8	72141,1	85.987,9
2011	9,7	212,2	5856,5	8508,9		0,7	56526,9	71.114,9

Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Exportaciones Pesqueras Informes anuales Los valores están expresados en Toneladas.

Hemos expresado que junto con la merluza hubbsi, el calamar representa la especie de mayor valor comercial para el Estado argentino. En la Tabla 11 podemos apreciar esta afirmación evaluando comparativamente los valores de la pesca de arrastre, la de los poteros y los del charteo, valores que sumados constituyen la totalidad de las exportaciones de esta especie.

Estadísticamente, por las cuestiones ya analizadas de la migración de la especie y todos aquellos factores que influyen en la misma, se conoce que las mayores capturas de *Illex* se producen en los meses de marzo y abril. Esta es una cuestión de importancia al momento de evaluar el diseño de las actividades de vigilancia que realizan los órganos de control del Estado en el mar.

Ilustración 8: Flota potera argentina, charteo y con licencia del RUGB.



Distribución mensual de las estaciones de pesca (punto negro). Distribución mensual de las capturas (círculo rojo)

Podemos observar en la ilustración 8 una distribución mensual tanto de las estaciones de pesca como valores estimativos de las capturas tanto dentro de la ZEEA como la realizada en Malvinas, circunstancia que se corresponde a una migración natural de la especie ya reflejada en gráficos anteriores.

Una cuestión importante a considerar son los avances tecnológicos. El hecho de disponer de mejores recursos tecnológicos les permitió a los extranjeros lograr un promedio de 30,67 ton. por día contra 19,46 ton. que produjeron los poteros nacionales; en 1999 los promedios habían sido de 33 y 25 ton. respectivamente, por lo que la caída fue más significativa en el caso de la flota argentina. Las cifras dentro de la FICZ, las capturas fueron obtenidas con un muestreo estadístico de 90 barcos.

En el Atlántico Sudoccidental los desembarques de recursos marinos han mostrado cambios altamente significativos. Una gran variedad de subproductos son elaborados a partir del calamar, especialmente en Asia. El más común es el calamar seco-estacionado, al cual le siguen el calamar seco y el calamar salado-fermentado. Los países europeos con mayor consumo de cefalópodos son España, Portugal, Italia, Grecia y Alemania. En todos ellos históricamente se prefirió el consumo de las distintas especies de loliginidos (se pesca mayoritariamente al este de Malvinas) debido a la calidad de la carne, pero a partir de la década del 80, ellos comienzan a ser desplazados por *Illex argentinus*, como consecuencia de su precio inferior en el mercado.

3.4 El Ordenamiento Pesquero. Los aspectos inconclusos de CONVEMAR. El Acuerdo de New York de 1995⁷⁴

La Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos en la alta mar de Ginebra de 1958, reconocía el “interés especial” del Estado ribereño en “el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos de cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial y el derecho de participar en condiciones de igualdad en los estudios y sistemas de investigación o de reglamentación

⁷⁴ Se firmó el llamado Acuerdo Sobre la Aplicación de la Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 Relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios

vinculados con la conservación de los recursos vivos de la alta mar en tal zona, aunque sus nacionales no se dedicaran a la pesca en ella. Asimismo se previeron mecanismos de negociación para la adopción de medidas de conservación entre el Estado ribereño y el Estado cuyos nacionales pescaren en una zona cualquiera de alta mar adyacente al mar territorial de dicho Estado.” (Rey Caro et.al,1998:46y47).

El tiempo transcurrido desde la aprobación hasta la puesta en vigencia de la Convención y de las dudas fundadas sobre la real vigencia de algunas de sus partes, fue conformando la posibilidad de que iba a ser necesaria la adopción de algunas modificaciones mediante un protocolo adicional o la firma de un tratado diferente (Platzoder;1993:390-402).

Así, las actitudes asumidas por los Estados se fueron acomodando a las cambiantes situaciones de la realidad internacional, aunque muchas veces condicionadas por cuestiones de políticas domésticas. La propia incertidumbre generada en torno a la posibilidad de que la Convención entrara en vigor y la falta de convenios expresos en determinadas áreas, condicionó principalmente la acción de aquellos Estados de pesca de altura y como contrapartida, despertaron el temor de los Estados ribereños ante la ausencia de una reglamentación internacional específica que pusiera a resguardo su legítimo derecho de explotar los recursos vivos en las zonas sometidas a su jurisdicción. Lo expuesto encuentra apoyo en la teoría la cual resalta que la característica más importante de la norma es que sea considerada una reclamación conductual legítima. Las normas son obedecidas no porque son impuestas, sino porque son percibidas como legítimas.

Pasado un tiempo se verificó que se fueron desarrollando prácticas y reglamentaciones que no se ajustaban a la normativa CONVEMAR. Dichas modificaciones crecieron al amparo de la evolución del Derecho del Mar respecto a las cuestiones relacionadas con la conservación y administración de los recursos del mar. La puesta en vigor de la CONVEMAR, incorporó oficialmente el concepto de conservación a las poblaciones de especies que se encuentran a ambos lados del límite entre una ZEE y la alta mar (especies transzonales) así como también a las que transitaban alternativamente entre dichas zonas (altamente migra-

torias), aunque no prevaleció el concepto que requería que las medidas de conservación de las pesquerías en alta mar, fuesen compatibles con aquellas aplicadas a las mismas especies por los Estados ribereños.

La República Argentina actualizó su legislación marítima en 1991. Mediante la Ley 23.968⁷⁵ fijó las extensiones del mar territorial, de la ZEE y de la plataforma continental y las pautas para la medición de tales espacios. Esta norma se sustenta en las disposiciones de la CONVEMAR, respecto a los derechos y obligaciones de los Estados ribereños en relación a ciertas especies en un área más allá de la ZEE, aunque la propia Convención establece algunas limitaciones (Anuario argentino;1990 -1991:239).

Tal disposición era compatible y concurrente con el Proyecto de Ley sobre Régimen Nacional de Pesca presentado en el año 1991 que en su articulado, declaraba el dominio y jurisdicción exclusiva de la Nación sobre los recursos vivos existentes en las aguas de la ZEE y en la plataforma continental argentina, estableciendo además que “la jurisdicción nacional se extiende más allá del límite exterior de la ZEE sobre los recursos migratorios o que pertenezcan a una misma población o a poblaciones de especies asociadas a la ZEEA”, y que fijaba el ámbito de aplicación a la ley, art.6° inciso “e”, incluyendo la regulación de la pesca en el AA a la ZEEA respecto a tales recursos. Pese a su importancia, este Proyecto de Ley tuvo un trámite legislativo lento (Cámara de Diputados;1991: 4590)

Esta ley fue cuestionada por parte de los Estados de pesca de altura, de los que carecen de litoral marítimo y de los que se encontraban en una situación geográfica desventajosa. La afectación a los intereses de los citados Estados (Diez de Velasco;1993:525), encontró aún mayor dificultad con la vigencia de ley irlandesa del 24 de marzo de 1992⁷⁶. Desde una perspectiva de “lege ferenda”⁷⁷

⁷⁵ Ley de los ESPACIOS MARITIMOS - Fijense las líneas de base de la República Argentina. Publicada en el Boletín Oficial del 05/12/1991 Número: 27278 BUENOS AIRES, 14 de Agosto de 1991.

⁷⁶ La misma regulaba el derecho de pesca en la zona económica exclusiva de ese país, prohibiendo a los buques extranjeros el desembarque de especies capturadas más allá de la zona económica exclusiva, si Irlanda no había negociado previamente un acuerdo con el Estado del pabellón.

podíamos concluir que existía una tendencia por parte de los Estados ribereños a ampliar sus competencias en materia de pesca más allá de las 200 millas de la zona económica exclusiva, en detrimento de la alta mar.

Los Estados ribereños defendieron rápidamente su postura afirmando que, los océanos constituyen un ecosistema integrado donde existe una interacción plena entre la alta mar y las zonas que se encuentran bajo las jurisdicciones nacionales. "Se trata en todo caso - sostuvo Orrego Vicuña - de formas de jurisdicción funcional, muchas de las cuales ya han sido reconocidas por el derecho internacional y la práctica estatal a la luz de las exigencias de una política ambiental sostenida y de la necesidad de tomar en cuenta todos los intereses involucrados" (De Vitoria;1993:145)

La vigencia de la ley llevó a cuestionar si la misma era compatible con las normas del Derecho del Mar contemporáneo. Obviamente los problemas sin resolver eran de compleja solución y por lo tanto deberían ser abordados en el más alto nivel. Esta situación generó la convocatoria de la Conferencia de Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las ZEEs y las poblaciones de peces altamente migratorias; cuyas sesiones se desarrollarían a partir de julio de 1993 (Resolución 47/192 ONU).

3.4.1 Las propuestas de los países ribereños y la de los países de pesca de altura

Un proyecto presentado por 39 países analizando los alcances de la efectividad del régimen de la CONVEMAR, señaló que la experiencia había dado muestras que pese al amplio marco de regulación, en muchas áreas de la alta mar, las obligaciones no habían sido efectivizadas de conformidad con lo deseado pues en las mencionadas áreas subsistían problemas de falta de regulación de pesca, embarcaciones que cambiaban de pabellón para eludir los controles, prácticas

⁷⁷ Expresión latina que significa "para una futura reforma de la ley", o "con motivo de proponer una ley". Es decir, recomendación que debe ser tenida en cuenta como conveniente en una próxima enmienda legislativa. (Fuente: RODRÍGUEZ, Agustín W., GALETTA DE RODRÍGUEZ, Beatriz, Diccionario Latín Jurídico, Locuciones latinas de aplicación jurídica actual, Ed. García Alonso, 1º Ed., 1º reimp., Buenos Aires, 2008, p. 70).

de pesca perjudiciales como la del driftnetting⁷⁸, sobrepesca, falta de supervisión, control y coacción y, en general, falta de cooperación requerida y normada con otros Estados.

La Argentina junto a otros Estados propiciaron la adopción de “medidas prácticas”, que conjuntamente con los principios, debían ser recogidas en un instrumento convencional, y con esa finalidad presentaron un proyecto de Acuerdo⁷⁹. En esta misma línea argumentativa, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, presentaron un proyecto de “Convenio Regional sobre Pesca de Especies Transzonales y Altamente Migratorias en áreas de Alta Mar del Pacífico Sudeste”, destinado a proteger las poblaciones de peces situadas dentro y más allá de sus respectivas zonas jurisdiccionales, reclamando que la Conferencia adoptara “un instrumento dotado de obligatoriedad” (Rey Caro et.al,1998:100) que reafirmara la vigencia de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y que contribuyera a poner en práctica los principios contenidos en la Declaración de Cancún sobre pesca responsable, la Plataforma de Tlatelolco sobre Medio Ambiente y el desarrollo del capítulo 17 del Programa 21⁸⁰.

La CEE propuso la adopción de un conjunto de “recomendaciones realistas y tácticamente viables”, relacionadas con el establecimiento, el mejoramiento o la ampliación de la cooperación para la conservación y ordenación de peces transzonales o altamente migratorios, que también podrían ser receptadas en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁸¹.

Una serie de conferencias preparatorias permitieron concluir en la redacción del Acuerdo de New York del que resaltamos:

⁷⁸ Es una técnica de pesca que utiliza redes de enmalle de deriva. Estas flotan libremente en la superficie de un mar o un lago. Suelen dedicarse a las especies de peces pelágicos y causan un daño significativo por sus características constructivas en las branquias de los peces que quedan atrapados en la red.

⁷⁹ Doc. A/Conf. 164/L. 11/Rev. J, de 28 de julio de 1993. “Proyecto de Convención sobre la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas en la alta mar y las poblaciones de peces altamente migratorias en la alta mar”, presentado por las delegaciones de Argentina, el Canadá, Chile, Islandia y Nueva Zelanda.

⁸⁰ Doc. A/Conf. 164/L. 14 y 16 de julio de 1993.

⁸¹ Doc. A/Conf. 164/L. 8 al 17 de julio de 1993.

- Reconoce su relación con la CONVEMAR (es un documento complementario de aplicación en el marco de la CONVEMAR);
- Es de aplicación para la alta mar y establece normas para la administración de la pesca (pretende regular la misma en la zona adyacente);
- Establece criterios de administración y conservación:
 - Criterio de compatibilidad
 - Enfoque precautorio
- El ámbito de aplicación espacial del acuerdo puede extenderse en ciertos casos a los espacios de jurisdicción nacional (aunque no necesariamente hay una extrapolación de las normas para alta mar a los espacios de jurisdicción nacional);
- Reconoce y potencia las organizaciones y arreglos regionales de ordenación pesquera, a través de los cuales se canaliza tanto la función normativa como la ejecutiva en la materia;
- Otorga mayor entidad a las medidas de seguimiento, control, vigilancia y ejecución, ausentes primigeniamente en la CONVEMAR, muchas de ellas consideradas violatorias al principio general del Derecho Internacional codificado en el Convenio de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, conforme al cual “un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento”⁸²

Excedería los propósitos de este capítulo exponer en detalle el contenido del Acuerdo. No obstante, nos limitaremos a los aspectos resaltados y que pueden considerarse para constatar la observancia de las medidas de ordenamiento y conservación que aún mantienen vigencia y comprender el comportamiento del Estado argentino frente a la problemática propuesta del sistema internacional.

A criterio de algunos especialistas la cuestión medular que hacía irreconciliable las diferentes posturas se centraba en que la aplicación del nuevo régimen con-

⁸² Art. 34 del Convenio de Viena (1969)

llevaba una innovación sobre un principio vigente desde los albores del derecho internacional, como es el de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón sobre sus propios buques en alta mar. Este tema fue posiblemente el de más intensa discusión entre las delegaciones participantes, y amenazó con hacer frustrar todo el trabajo, ya que los países con flotas de altura se resistieron hasta el último día de la Conferencia a aceptar el texto propuesto por el Presidente de la Convención luego de arduas discusiones.

Las dos posturas contrapuestas se sustentaban en lo siguiente:

Los países ribereños propugnaban un sistema cuya vigilancia del cumplimiento de las medidas de conservación no quedara exclusivamente en manos del Estado del pabellón, sino que se abriera la posibilidad de que los Estados que integren una organización o arreglo regional o subregional pudieran abordar e inspeccionar a los buques de pesca en alta mar pertenecientes a Estados que sean partes del Acuerdo.

La postura se hizo eco en la reafirmación de ciertos principios ya recogidos por la Convención de 1982, donde en la adopción de medidas de conservación de los recursos vivos en la alta mar, los Estados deben considerar "las necesidades especiales de los Estados en desarrollo e igualmente incorporados en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, que proclamó que debía otorgarse "especial prioridad a las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental" (Informe ONU; 1992).

Por su parte, los Estados con flotas de altura sostenían que tal posibilidad vulneraba el principio de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón. Argumentaron en tal sentido ser sometidos a disposiciones "contra legem". Esta cuestión central ponía en juego la eficacia del Acuerdo.

El régimen que en definitiva quedó consagrado en el Acuerdo prevé que cualquiera de los Estados que sean partes de una organización o que participen de un acuerdo regional o subregional pueden designar inspectores autorizados para abordar e inspeccionar a los pesqueros que enarboles el pabellón de otro Esta-

do parte del Acuerdo - sean o no miembros de la organización o participantes del arreglo regional o subregional.⁸³.

3.5 La cooperación entre Estados. Cambio de enfoque

Hemos analizado en el punto 1.5 la relación entre la cooperación y el régimen internacional. No obstante revelar oportunamente algunos de los aspectos conflictivos de dicha relación, es nuestra intención reanalizar puntualmente una de las cuestiones consideradas distintivas del Acuerdo, aquella que impone obligatoriedad a los Estados a cooperar, mientras que CONVEMAR, sólo se limitaba a recomendar⁸⁴. Al respecto encontramos respuesta en la teoría, Keohane reconoce que los regímenes internacionales no son entidades perfectas. Las reglas por ejemplo, “raramente se hacen valer automáticamente, y no se autoejecutan.... son frecuentemente materia de negociación y renegociación” (Keohane; 1986:147). Carecen de “autoridad obligatoria” (ibídem) y si no hay coherencia y consistencia en la práctica real de los principios, normas, reglas y procedimientos en la toma de decisiones, el régimen se debilita (Krasner; op.cit. pág 5).

El Acuerdo de New York a pesar de ser complementario ha sido superior de la Convención en este sentido, es muy claro y explica en qué consiste dicha obligación y brinda con certeza cómo puede implementarse la misma a través de acuerdos directos o a la formación de organizaciones regionales o subregionales⁸⁵. Así también postula que de no arribarse a ninguna de ambas posibilidades, el problema tendrá que derivarse a un procedimiento de solución de controversias previsto en el mismo.

⁸³ Acuerdo de New York art. 21

⁸⁴ Este deber de cooperar se basa en la actuación de buena fe de los Estados interesados. Este principio – de dudosa constatación práctica – se ve debilitado ante la ausencia de sanciones para aquel que no solamente lo viole, sino que ni siquiera se proponga cooperar en la conservación de los recursos vivos en cuestión.

⁸⁵ Doc. A/Conf. 164/L. 13, de 29 de julio de 1993. "En los casos de que una organización o acuerdo regional o subregional de ordenación de la pesca goce del mandato y la competencia para establecer medidas de conservación y ordenación respecto de determinadas poblaciones de peces transzonales o poblaciones de peces altamente migratorias, los Estados que pesquen esas poblaciones en la alta mar y los Estados ribereños que tengan interés en dichas poblaciones, cumplirán su obligación de cooperar participando en la labor de la organización o acuerdo regional, de conformidad con el mandato y las condiciones de participación de esa organización o acuerdo". p. 4

La cooperación que se promueve, entre los países interesados o a través de organizaciones regionales o subregionales, deben basar su accionar en fidedigna información científica en torno a los recursos a proteger. Esta circunstancia presenta una ventaja para los países con flotas de altura o de pesca oceánica. Dada generalmente su superior capacidad de desarrollo tecnológico, acceden con mayor facilidad a los datos de interés, posibilitando buscar las especies en aguas alejadas de sus costas de origen.

Diferente es la situación de los Estados ribereños, los que en nuestro caso por inferioridad de posibilidades científicas, deben por todos los medios de conservar las poblaciones de sus pesquerías, ya que ellos no saldrán a buscar los recursos en aguas distantes. Inclusive podría darse el caso de que la pregonada libertad de pesca en alta mar, fuese tan sólo una ilusión para los países costeros, ya que su imposibilidad de acceso a los recursos de la alta mar en condiciones adecuadas, provocaría su incapacidad para la explotación pesquera en esas aguas. Encontramos sustento en la teoría cuando analizamos que esta cuestión asimétrica que se presenta como una debilidad del Estado argentino, mediante la concreción de Acuerdos regionales o subregionales podemos transformar dicha situación desventajosa en regulaciones internacionales beneficiosas porque el Estado dispondría de mejores recursos tecnológicos generando medidas más eficientes en la administración y control de los recursos en el escenario.

Puede decirse entonces que el criterio de la cooperación para la conservación, pone límites al principio de libertad de pesca en alta mar. Pese a las reticencias de algunas naciones – más que nada en los hechos prácticos - dicho criterio fue de común aceptación. De cualquier modo hay que recordar que su puesta en marcha, motivó recorrer un arduo camino de negociación signado por el conflicto de intereses contrapuestos.

Relacionado con esta cuestión, no hemos de olvidar un aspecto importante, que es el de no eximir a los Estados no miembros de las organizaciones, de cooperar con la observancia de las reglas que emanan del Acuerdo.

3.5.1 El criterio de compatibilidad y el enfoque precautorio

Dentro de una gama de desencuentros que pusieron en vilo la concreción del Acuerdo se acordó la adopción de un criterio de compatibilidad entre las medidas que se establecieran dentro y fuera de la ZEE. Se consideró que las mismas sean compatibles entre sí, para lograr la preservación del recurso dado particularmente que se trataba de mismas especies que habitan una y otra área, o de especies asociadas (integran la cadena trófica).

Desde la observancia de un enfoque precautorio, concluimos que el mismo otorga, un “derecho preferente” a los Estados ribereños, ya que hay una extensión de la influencia inobjetable de las áreas de jurisdicción nacional hacia el AA, que de hecho, es un espacio sometido a la jurisdicción internacional. Ampliando lo ya expuesto, el fundamento científico de este derecho preferencial, se sustenta en el concepto de unidad biológica del que deriva, ya que se reconoce la “perfecta unidad de interdependencia entre las comunidades que viven en el mar, el medio que las sustenta y el poblador costero que necesita de ambos para su supervivencia”⁸⁶.

Asimismo, como el Estado ribereño tiene el deber de informar regularmente a los Estados que pescan en alta mar de las medidas que haya adoptado para las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios en las zonas bajo jurisdicción nacional, el enfoque precautorio entre otras cosas, no exime a los Estados de adoptar medidas de precaución ante la evidencia de datos científicos fidedignos e incluso a la obligación de cooperar.

Este tema tiene dos connotaciones que amerita destacar: hay quienes postulan que las medidas precautorias son esenciales y quienes sostienen que adoptar la misma sin la evidencia suficiente, es un atentado contra la industria pesquera. La circunstancia de tener que compartir la información puede generar que naciones competidoras por las mismas poblaciones ictícolas, intenten tomar ventaja de los datos aportados y hagan uso inadecuado de la misma (Orrego Vicuña;1993:160 a 164).

⁸⁶ cfr. Declaración de Santiago de Chile de 1952 sobre Zona Marítima.

Descrita sucintamente la realidad pesquera argentina de inicios del presente siglo, se analizará particularmente la experiencia internacional para conocer cómo han administrado problemáticas que presentan rasgos similares al caso de estudio, la cual además permitirá concebir nuestra propuesta a futuro.

3.6 Las Organizaciones Regionales de Gestión de la Pesca (ORGP)

Llamadas así, aquellas organizaciones internacionales dedicadas a la gestión sostenible de los recursos de la pesca en aguas internacionales o de especies altamente migratorias. Los estatutos y los modos operativos de cada una de ellas se adaptan en función de sus circunstancias geográficas y sus prioridades. Habitualmente reúnen a los Estados ribereños con otras partes interesadas en las pesquerías implicadas, no siendo imprescindible el vínculo regional entre partes. FAO reconoce a través de su portal y las agrupa en tres categorías: cinco de ellas las relacionadas a las especies transzonales (Atún), ocho con las especies demersales y pelagógicas y, dos restantes quienes constituyen los organismos consultivos.

Las ORGP suelen tomar tres tipos de decisiones reglamentarias, ellas son vinculantes y destinadas a determinar los siguientes aspectos: límites de pesca (los totales admisibles de capturas, el número máximo de buques, la duración y la ubicación de la pesca); medidas técnicas (definición del modo en que deben desarrollarse las actividades pesqueras, artes de pesca permitidos y control técnico de los buques y los equipos); y medidas de control (seguimiento y vigilancia de las actividades pesqueras).

3.6.1 Antecedentes

En la región

El interés en la creación de un organismo regional ya sea consultor, coordinador o incluso con facultades de administración y conservación de los recursos en el área del AS, no es algo nuevo. Ya en 1951 en el marco de la FAO, se había firmado un acuerdo para establecer un Consejo para las pesquerías latinoamericanas. Sin embargo el acuerdo en cuestión nunca entró en vigor. Posteriormente la FAO, con evidente preocupación por el tema, creó en 1961 una Comisión con

sede en Roma, cuyos miembros eran Argentina, Brasil y Uruguay, teniendo como área de competencia el AS (Armas Pfirter;1994:160). Este organismo nunca funcionó y en consecuencia fue disuelto por la FAO.

En 1968 se crea la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña de Pesca y Preservación de los Recursos Vivos del Mar y las Aguas Interiores Limítrofes. Esta comisión, cuyos objetivos consistían en estudiar los asuntos comunes de interés en materia pesquera y propender al mejor aprovechamiento de los recursos, funcionó solamente hasta 1972 (Armas Pfirter;1994:161).

En 1973 se institucionaliza la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, surgida en el propio seno del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo que vincula a la Argentina y al Uruguay. Este organismo regula la pesca en la llamada Zona Común de Pesca (ZOCOPES) y establece cupos de pesca y zonas de veda, con el objetivo de distribuir los recursos y de asegurar su conservación.

En 1982 entró en vigor la Convención para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos de la Antártida (CCAMLR) que se aplica a los recursos vivos marinos antárticos de la zona situada al sur de los 60° de latitud Sur y a los recursos vivos marinos antárticos de la zona comprendida entre dicha latitud y la Convergencia Antártica que forman parte del ecosistema marino antártico. Su objetivo es la conservación de las poblaciones principales: merluza austral, pez hielo y krill.

En lo relacionado específicamente a las especies transzonales y altamente migratorias, la mencionada Comisión de Pesquerías del AS (CPAS) entre la Argentina y el Reino Unido. Aquí, a diferencia de las anteriores, tiene competencia un Estado extra regional (Reino Unido) involucrado en los problemas de conservación de la pesquería de un territorio en disputa. No obstante, tal como expusieramos, los dictámenes conjuntos abarcaron zonas de la alta mar aconsejando acciones para los miembros en lo concerniente a la explotación de la especie calamar *Illex argentinus* y merluza polaca.

En el mundo

La Comisión Permanente del Pacífico Sur reglamentó su actividad en la zona adyacente de sus Estados miembros (Chile, Perú, Ecuador y Colombia) mediante la Declaración de Viña del Mar de 1984. A través de la misma se asignaba la responsabilidad de los Estados ribereños para asegurar la protección y conservación de los recursos vivos. Se imponía asimismo como objetivo el procurar la cooperación de los países de pesca a distancia interesados en las especies, propendiendo al establecimiento de normas para la zona adyacente similares a las adoptadas para las ZEE. Entre los países lejanos que pescaban en esas aguas estaban Japón, Corea, Bulgaria, Polonia y Rusia. La naturaleza de este organismo es conservacionista y se basa en el principio precautorio. A su vez se dispone que los puertos de la región se cierren a los buques pesqueros de aguas distantes si no cumplen con medidas de conservación de las especies. Hay indicios de que este acuerdo pueda extenderse por ejemplo a la Argentina (Martínez Busch;2000)

Procura constituirse en un foro que represente a sus miembros en bloque, independientemente de los intereses puntuales de cada Estado, ante la necesidad de establecer medidas para la protección de las especies transzonales y altamente migratorias en el AA. Incluso pretende a futuro generar precedentes basados en prácticas reiteradas, que fundamenten la aplicación de las normas nacionales más allá de las ZEE, mediante la operativa de sus flotas nacionales en la misma.

La Comisión Internacional de Pesca del Norte del Pacífico pasó por una evolución de varias etapas. La finalización de la II^o Guerra Mundial motivó que EEUU y Canadá junto a Japón negociaran la administración y conservación de diferentes poblaciones de peces. Esta se aplica en todas las aguas del Pacífico Norte y de los mares adyacentes, excluyendo las territoriales. Entre otros cometidos, prohibía la pesca fuera de aguas territoriales, de especies ya explotadas por otros miembros. Esto era la reivindicación de lo que se llama “derecho histórico”, es decir que quienes se habían dedicado a la pesca de ciertas poblaciones en forma reiterada, se arrogaban el derecho exclusivo a dicha explotación, cuando

la misma hubiera alcanzado su plenitud. Esto sucedía con EEUU y Canadá que haciendo uso del “principio de abstención” que preveía el documento de la Comisión, exigían precisamente la abstención del Japón de participar en la pesquería. Esta reglamentación fue posteriormente revisada a instancias de Japón, ya que entendía que por la misma se violaba su derecho de pesca en alta mar, al tener que abstenerse de pescar en dicha zona, quedando por tanto la pesquería como una propiedad exclusiva de los ribereños. En la actualidad se permite a Japón el acceso a las especies en disputa, pero siendo administradas por el organismo, el que se basa en estudios científicos a la hora de proceder a la distribución de las capturas.

La Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste, también sufrió diversas etapas. Primeramente reguló la explotación de stocks compartidos. Luego con el advenimiento de las 200 millas de ZEE, Canadá propuso y fue aceptada, una reducción del 40 % en las capturas para flotas de países no ribereños.

El Atlántico Noroeste es un escenario donde Canadá y España explotan comercialmente y más allá de las 200 millas de la ZEE canadiense el halibut o fletán de la especie *hippoglossus*. Como la plataforma de Canadá excede las 200 millas, la población ictícola en disputa encuentra en esa zona un hábitat adecuado en nutrientes que la hace migrar por dentro y fuera de la ZEE. Canadá consideró afectados sus recursos y consecuencia de ello apresó al buque pesquero español “Estai” por fuera de su ZEE. Entendía que en condición de país ribereño debía proteger los recursos tanto dentro como fuera de su ZEE, dada las características transzonal o altamente migratoria de la especie. Los incidentes provocaron incluso daños a los buques españoles, lo que derivó a que la Armada española concurriera a la zona en protección de sus buques pesqueros, aduciendo una violación a su derecho de libertad de pesca en alta mar.

El episodio dejó por sentado dos enseñanzas: a España y demás países de la CEE, que deben cooperar con Canadá en la administración de los recursos vivos en esa área. Generó la obligatoriedad a futuro que Canadá embarcara un inspector en los buques europeos para fiscalizar el cumplimiento de las normas establecidas para la captura de las especies reguladas. A Canadá, que no puede

abiertamente violentar la normativa internacional respecto a la libertad de pesca en la alta mar. Este incidente obligó al país del norte a que debieran retirar los cargos, la carga del pescado devuelta y que el gobierno federal debiera abonar 41 mil dólares por devolver el pescado a sus dueños.

Canadá, "incluye frecuentemente en sus acuerdos bilaterales sobre pesca, una cláusula en la que se reconoce la necesidad de asegurar la conservación de los recursos más allá de las 200 millas y su interés especial - como Estado ribereño - en la conservación de los stocks migratorios compartidos" (Armas Pfirter;1996 :110). El Estado canadiense dentro de los objetivos de la defensa ha asignado a la marina en el marco de su misión, la tarea de asistir a los departamentos del gobierno responsables de la protección de las pesquerías (Defence Planning Guidance;2010).

Similar actitud le correspondió a Chile también con España en la pesca del pez espada. Ante la negativa de ésta de cooperar en cuanto a la conservación de los recursos de la pesquería y de acordar normas al respecto, Chile salió en defensa de sus intereses, para lo cual impidió el ingreso a puertos chilenos de buques pesqueros españoles. Pese a protestas de éstos, la negativa chilena a ceder, motivó que el incidente fuera llevado a dirimirse en el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, previsto en la CONVEMAR.

A su vez España llevó el problema al ámbito de la Organización Mundial de Comercio. El primer organismo era el competente para resolver en la materia, pero España protestó ante el segundo por el derecho que entendía le correspondía de acceso a los puertos. Una vez más el episodio vio su fin cuando ambos Estados negociaron la forma de encarar cooperativamente estudios científicos para poder administrar y conservar adecuadamente las poblaciones de especies transzonales y altamente migratorias en la zona adyacente a la ZEE chilena.

Chile ha sido consecuente con sus intereses en el mar, la tesis del Mar Presencial de Chile es un claro ejemplo. El país trasandino determina un espacio marítimo que se extiende a amplias zonas de la alta mar, allá donde se encuentren afectados sus intereses. La "presencia" del Estado se materializa en normas regulatorias, despliegue de unidades navales y controles estadísticos y científicos.

No caben dudas que con su definición y delimitación geográfica se está demostrando no sólo en los dichos sino en los hechos, "la voluntad de estar presente en esa parte de la alta mar" (Armas Pfirter;1996:111)

Otro caso emblemático e interesante de analizar son las acciones desarrolladas en el seno de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (ICCAT). Sus pautas de administración de los recursos se basan en el criterio de las capturas históricas. En los inicios del siglo XXI Brasil ha sido perjudicado, ya que consecuencia de la antigüedad de su flota, estadísticamente ha desembarcado volúmenes muy inferiores a los explotados por flotas de pesca a distancia, llevándose un recurso que abunda en las costas brasileñas. Nos encontramos nuevamente en una puja desigual ante la "supuesta" libertad de pesca en alta mar donde el derecho de todos los Estados de acceder a la misma está condicionado por la superioridad tecnológica de los países desarrollados.

Concluyendo los argumentos se conoce que pese al camino transitado, aún no ha aparecido la norma que satisfaga los "intereses especiales" de los Estados ribereños. No hay que perder de vista que desde nuestra óptica, todas estas acciones pretenden que los Estados de bandera de las flotas de pesca de altura, generen normas de conservación pesquera en todos los caladeros, ya que ellos pescan en todos ellos, pero solamente regulan la actividad dentro de sus respectivas ZEEs (Ibídem.).

Hasta aquí hemos resumido las normas orientadas al marco internacional que establecen y que regulan las relaciones entre estados que comparten intereses en común (captura de la especie calamar *illex argentinus*) dentro de una zona delimitada territorialmente y sobre el cual el estado ribereño tiene derechos de soberanía sobre sus recursos, la ZEEA, y un AA a la misma, donde también los Estados comparten los mismos intereses, pero donde a diferencia de la primera ninguno de ellos puede reclamar soberanía o jurisdicción sobre ese territorio, pero donde el recurso es depreciado, amparados por Estados nacionales de su bandera.

La normativa sobre conservación de las especies transzonales y altamente migratorias es débil, tanto en el ámbito internacional como interno. El Código Inter-

nacional de Conducta para la Pesca Responsable elaborado por la FAO y adoptado en 1995, establece de manera no obligatoria, principios y normas aplicables a la conservación, ordenación y desarrollo del sector. Si bien el cumplimiento de las normas y principios es voluntario, algunas partes del Código, al estar basadas en normas del Derecho Internacional, son obligatorias. Sin embargo, el problema aquí, es que este instrumento, vincula a los países con sus respectivos sectores pesqueros, y no con otros países.

Quizás, dada la evolución de la humanidad sea el momento oportuno para considerar la revalorización de los espacios marítimos y las graves incidencias para el futuro del hombre que conlleva la destrucción del ecosistema que lo comprende. No debe olvidarse en tal sentido, que ante la demanda de recursos realizada por una población en constante expansión dentro de territorios continentales acotados y generalmente sobreexplotados, el mar necesariamente representa el futuro. Un mar del cual se conoce muy poco y donde los estados ribereños, tecnológicamente menos desarrollados deberían esforzarse en establecer su predominio a fin de que a futuro tengan herramientas con que enfrentar el arduo camino de su nueva instrumentación jurídica en la mesa de negociaciones.

Capítulo IV: Evolución de la política pesquera argentina. Las cuestiones intermísticas. Período 1982 – 2003.

“Dios quiere evitar el mal, y no puede. O puede y no quiere. O ni quiere, ni puede. Si quiere y no puede, es impotente. Si puede y no quiere, es perverso. Si ni puede, ni quiere es impotente y perverso. Y si puede y quiere ¿Por qué no lo hace?”

Epicuro de Samos Siglo V° A.C

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, etc,. Ahora bien, estos objetivos no siempre han sido compatibles entre sí, máxime en situaciones de crisis (2001), o bajo los supuestos de resolución de un conflicto (Malvinas), en las que no se los puede alcanzar simultáneamente cuando la base es precisamente un recurso renovable que tiende a ser sobreexplotado, que se sabe no es finito y que ha oficiado como moneda de cambio en la consecución de los objetivos de la política exterior argentina. Esta situación, que aún mantiene vigencia, ha creado grandes dificultades en la adopción de políticas coherentes y eficaces para el uso sustentable de los recursos y que de alguna manera otorga 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 que mencionáramos anteriormente - para fortalecer la presencia a través de flotas de bandera, incidiendo sobre la faz técnica de la problemática pesquera. Estas políticas incentivaron acuerdos con distintos países, cuyos ejemplos más notorios se detallan en el (Anexo 2).

El análisis histórico de los hechos y las circunstancias que rodearon a cada caso en particular, al amparo de CONVEMAR (excepto el primero de ellos), permiten reflexionar respecto a la concepción de políticas en materia de pesca implementadas por los sucesivos gobiernos argentinos quien se vio en la necesidad de promulgar una ley nacional de Pesca acorde a las exigencias del escenario internacional.

En ese sentido, para analizar las políticas exteriores que se corresponden al cuadro presentado, no puede obviarse la incidencia del conflicto que mantiene el Estado argentino con el Reino Unido de Gran Bretaña por Malvinas. Abordaremos la problemática Malvinas considerando que es un conflicto por los recursos (pesca y petróleo) en el que han tenido preponderancia cuestiones estratégicas y circunscriptas al campo jurídico (Bologna;1992:93a96).

Ilustración 9: Posesiones inglesas en el AS. Eje del Poder



Las islas Malvinas constituyen para el Reino Unido la llave del escenario AS⁸⁷, en otras palabras, es el posible punto de inicio a los futuros reclamos por reivin-

⁸⁷ Malvinas junto a Georgias y Sandwich del Sur, Ascención, Santa Elena y Tristao da Cunha constituyen un concatenado de islas distribuidas en el eje norte –sur en el AS que da una idea del predominio territorial inglés en el mismo, cuya proyección es claramente el ejercicio de poder en los mares del sur.

dicaciones territoriales sobre el territorio antártico (sin límites temporales a partir de 2009 según el Tratado Antártico vigente).

Dentro de este contexto, la pesca debió haber sido el elemento central en la negociación por las islas. Esta afirmación se contradice con las posturas impulsadas por los gobiernos argentinos de la época. Estas negociaciones se inician en 1987 en Nueva York, orientadas a la aprobación de la “fórmula del paraguas” (García del Solar;1997:8). En 1988 en Ginebra⁸⁸, se acuerda con el Embajador inglés ante la ONU Crispín Tickell, omitir toda referencia a los temas de pesca, minimizando la importancia de ésta 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 para el Reino Unido. A modo ilustrativo, el propio director de Recursos Naturales de Malvinas y del Departamento de Pesca de Malvinas manifestó años más tarde que: “Yo creo que sin las licencias de pesca no habiéramos sobrevivido en Malvinas” (El Cronista;14/03/2012). 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 pesquera⁸⁹.

El Embajador Horacio Solari refiriéndose 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 esta tesis, pero que tomaron relevan-

⁸⁸ El Canciller Dante Caputo y el Embajador Lucio García del Solar

⁸⁹ DADONE Aldo, luego Presidente del Banco Nación involucrado con el caso IBM-Nación, sería presentado por Cavallo como un experto en pesca durante el gobierno del Dr. Menem.

cia después de la crisis energética de la década del setenta y que alteró las relaciones entre gobiernos después de la misión Shackleton en 1976.

Respecto a la mirada jurídica del análisis de los hechos concluimos que hay un pronunciado desbalance. 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 respaldan el reclamo argentino. Por parte de los británicos, no tienen ninguna adhesión internacional y hasta su propia academia duda respecto a los derechos de soberanía del Reino Unido sobre Malvinas (Lerena; 2013 – Berasategui; 2011:465).

4.1 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 a la pesca, era que los buques pesqueros nacionales tenían la libertad de pescar hasta las 15 Mn de Malvinas.

Consecuencia del descubrimiento de la riqueza del caladero, los avances tecnológicos relacionados a la pesca del calamar y el significativo aumento del consumo de la especie, se propagó el interés de una flota de pesqueros de terceras banderas. El modelo del sector pesquero se encuadró dentro del concepto de intereses marítimos, quedando la presencia en el mar (ocupación territorial) como un planteo geopolítico y de aprovechamiento de un recurso que se suponía ilimitado. El fin del conflicto trajo aparejado algunas cuestiones necesarias destacar.

Los argentinos atravesaron por una coyuntura particular, el aceleramiento del proceso de transición a la democracia y posterior instauración de un gobierno constitucional. Los isleños instauraron el reconocimiento internacional de su causa y consolidaron la elevación de su status de vida por razones económicas (Beck;1988:169), además de obtener la ciudadanía británica plena (Kinney;

1989:272). Por último, en Londres no quedaron dudas 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 (Beck;1988:170).

Debido a la mejora en la economía británica de post conflicto y a la actitud hostil de los argentinos (convenios pesqueros con la URSS y Bulgaria), el gobierno conservador invirtió el 0.34% del gasto público y 3% del gasto de la defensa en las Malvinas entre 1982 y 1987 (Makin;1992:226).

En relación a ello, establecieron unilateralmente una Zona de Protección Militar de 150 millas alrededor de Malvinas (1987), el asentamiento de una base militar con un aeropuerto estratégico (1985) y el establecimiento de 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 Puerto Argentino. Ver (Anexo 3)

El área 41 según FAO⁹⁰, 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 (Churchil;1989:93y94 y Willets;1989:103), luego ampliándolo hacia fines de 1993, cuando consolidaron una ZEE en torno a las islas, al levantar la veda en la FOCZ (Falkland Outer Conservation Zone). Ver (Anexo 3).

La incorporación de la FOCZ incrementó sustancialmente el área pesquera malvinense - de hecho casi la duplicó -. La estrategia era hacer más atractivas sus licencias, al otorgarlas sobre un espacio mayor y por más tiempo (Guía Pesquera;1994). Como contrapartida 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

⁹⁰ Área 41 de FAO corresponde al Atlántico Sudoccidental

que, como sostuvo un informe de la FAO "había una gran probabilidad de que fuera sobreexplotado" (Willetts;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. El otro 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, el Reino Unido decidió establecer unilateralmente 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, con excepción de la Argentina. Ver (Anexo 3).

Ello provocó una airosa reacción en el ámbito nacional, particularmente de 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 adyacencias, amenazando con la depredación del recurso pesquero. Cualquier embarcación que deseara pescar en la FICZ debía obtener una licencia (otorgada por el gobierno de MLV) que suponía el pago de un arancel.

Los ingresos por dicho arancel les significaron a los isleños ganancias considerables, transformando el futuro de la colonia. Entre los años 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 (Ibídem.). "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 aguas de Malvinas y en la milla 201 capturando merluza polaca y calamar.

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. Éste, había iniciado actividades de fuerte presencia militar dentro de las 200 millas de las Malvinas. Esta política llevó al hundimiento de un pesquero taiwanés por parte de la Armada Argentina en mayo de 1986.

Argentina había firmado Acuerdos Bilaterales de pesca con Bulgaria y la URSS por los cuales 40 buques factorías de más de 3.000 ton. 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 a la evaluación de las especies merluza común, polaca y el bacalao austral, en completa ausencia de controles por parte del Estado argentino revelaron el progresivo deterioro de los stocks, desaconsejándose 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 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. Años después el plenario del Congreso argentino en diciembre de 1993, avaló los informes del INIDEP y consideró el Acuerdo Bilateral como poco beneficioso a los intereses argentinos, propiciando la no renovación. Lo lamentable es que esta decisión política, donde claramente la pesca fue moneda de cambio, contribuyó a la destrucción del caladero sudoccidental atlántico.

La dificultad para que 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 a la declaración unilateral británica no se hizo esperar, enfáticamente el gobierno argentino denunció que la misma no respetaba los términos de la Resolución 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 los espacios marítimos argentinos (Ibídem. 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" (Ibídem. 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 y que deberá poner 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 a aquella que había generado el fracaso de la ronda de Berna en el año 1984⁹¹.

A nivel multilateral 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 decididamente 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 obs-

⁹¹ En julio de 1984, representantes de los dos países se reunieron en Berna. Argentina propiciaba la inclusión de la soberanía en el tratamiento de la cuestión y el Reino Unido se negó a tratar el tema.

tante lo expuesto, con un fuerte respaldo en votos se aprobó la resolución ONU 41/11 donde se declara en el año 1985 la consideración del AS como zona de paz y cooperación. El Reino Unido voto a favor de esta iniciativa

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

Avanzadas las negociaciones la Argentina terminó aceptando los términos del "paraguas de soberanía", que protegía las posiciones de ambos países, pues éste 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 afecte 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 lo particular del 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 agregando que una declaración unilateral argentina tendría un costo interno muy alto que sólo lo justificaría el levantamiento de la zona de exclusión.

Las negociaciones siguieron su curso, algunas veces de manera sorprendente donde los actores hicieron uso de extensísimos recursos diplomáticos en defensa de dos posturas antagónicas. Sin embargo, consecuencia del éxito económico y el 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 ganancia neta por las licencias en 1987 fue el 147% del presupuesto anual normal del gobierno de las Falkland.

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" (Del Castillo; 1989:87). Más aún, especialistas como Churchill, sostuvieron que la postura británica de que podían discutirse otros temas excepto el de 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 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.

A fines de 1989 los gobiernos de 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 Madrid⁹², acordaron la reanudación de las relaciones consulares, las conexiones aéreas y marítimas y el restablecimiento de las relaciones comerciales y financieras. Consecuencia 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, rompiendo así una tradición que venía manteniendo anualmente desde 1982.

Aquí florece una cuestión mencionada anteriormente que puede tomarse como un descuido de la diplomacia argentina. En 1989 (previo a Madrid) se reunió en Nueva York 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; si la zona militar" (Gutiérrez Bróndolo; 2013:65).

⁹² Acuerdos de Madrid I y II de 1989 y 1990

La firma de los Acuerdos de Madrid bajo la fórmula del paraguas⁹³ confirma la aceptación tácita por parte de 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).

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre la Argentina y el Reino Unido 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). Relacionado a lo expuesto podemos concluir que ofició un cambio de estrategia por parte del Reino Unido. Luego de las frustradas negociaciones en Berna (1984), el gobierno radical propuso nuevas negociaciones sin lograr que los británicos consideraran tan solo sentarse a discutir la cuestión. En ese sentido la acción diplomática realizada por el gobierno del Dr. Menem, contrapuesta a la del Dr. Alfonsín, no logró se resolviera el aspecto central del conflicto, cual es la litis sobre la soberanía.

4.2 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 periférico⁹⁴, un enfoque más pragmático privilegiando 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). Dicho pragmatismo fomentó que se privilegiara la relación con EE.UU.

Este acercamiento propició negociaciones bilaterales impulsadas por los Estados Unidos (Beck; 1988), ponderando 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

⁹³ Negociar todo menos la soberanía.

⁹⁴ Enfoque teórico propuesto por Carlos Escudé, acompañado inicialmente por Andrés Cisneros y luego por el Canciller Di Tella en la negociación por Malvinas.

sin medias tintas el rumbo que daría a la misma, "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;18/04/1999).

Hubo en tal sentido demostraciones tangibles del acercamiento de parte de los mandatarios de ambos Estados (Página12; 02/12/1999). Tal decisión, no ha sido sino una manera de operar y "definir el poder en términos de control donde no es utilizado para dar cuenta del comportamiento, sino que, más bien proporciona un lenguaje para describir una acción política" (Keohane;1988:20).

Los principales acontecimientos derivados de los Acuerdos de Madrid y relacionados a la dinámica pesquera fueron los siguientes:

- a. En la arena política doméstica irrumpió con Decretos obviando la intervención del Congreso de la Nación. El primer indicio de esta práctica tuvo ocurrencia en la renovación de los permisos a los buques de la URSS y Bulgaria.
- b. El 26 de octubre de 1989 por Decreto 1146/89 se suspende la aplicación de la Ley 22.591⁹⁵ del 19 de mayo de 1982 que declaraba la "Indisponibilidad de los bienes británicos por la guerra de Malvinas".
- c. En noviembre de 1989 el Canciller Cavallo presentó como un logro argentino la sesión inglesa de unos 4.000 km² al sudoeste de Malvinas. Consideramos esta maniobra como una estrategia de los ingleses para presentar, conforme la CONVEMAR, a Malvinas como un país ribereño, que debe acordar "con su vecino 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. Se supone del análisis de los hechos que esta maniobra consistió en una de las formas en que Argentina debería pagar por su aventura militar en Malvinas. Según palabras del Canciller en esa zona se realizaba la pesca indiscri-

⁹⁵ B.O. (21-05-82), modificada por la Ley 22.820 del 6.6.83 y reglamentada por: Decreto Nacional 978/82. Suspendida con alcance general por el Decreto Nacional 1146/89

minada por parte de 400 buques de terceras banderas, debido a la ausencia de controles por la existencia de superposición de jurisdicciones (Bologna;1992:81). Ver (Anexo 3).

- d. 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. En el mismo mes se anunciaba la reanudación de los vuelos entre ambos países y las conexiones marítimas, así como las relaciones comerciales y financieras. Se acordó también la ayuda mutua en caso de búsqueda y rescate de naufragos.

Ese mismo año, se normalizan las relaciones diplomáticas entre gobiernos y el Reino Unido levanta la zona de exclusión militar alrededor de Malvinas, la cual gradualmente fue modificando según la evolución de las negociaciones. Con el fin de contribuir a la conservación de los recursos pesqueros, ambos gobiernos establecieron la "Comisión Mixta de Pesquerías del AS"⁹⁶ compuesta por delegaciones de los dos países⁹⁷. Después de firmado el Acuerdo, el Reino Unido anunció que el control y las sanciones serán aplicados por el gobierno británico (Bologna;1992:79). Ver (Anexo 3)

- e. El 28 de noviembre de 1990 se firma el "Acuerdo del Gallinero", donde se conviene con el Reino Unido, el cuidado de los recursos marítimos argentinos y la prohibición de pesca en un área -con forma de medialuna- al este de Malvinas, que les aseguraba a los ingleses, que terceros países no pesquen los recursos que migran a Malvinas, facilitándoles con ello –

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Un juicio crítico respecto a los alcances de esta iniciativa lo efectúa el Contralmirante (RE) Carlos Busser quien resalta que no está especificado que país será el responsable de efectuar el control de aquellos buques que violen la normativa ni la manera en que administrarán las sanciones correspondientes.

además- el otorgamiento de licencias pesqueras a buques asiáticos, españoles, polacos, etc. y la consolidación económica de los kelpers (Lereña;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.

- f. El 11 de diciembre de 1990 Douglas Hurd y Domingo Cavallo firman en Londres el Tratado Anglo-Argentino de promoción y protección de inversiones⁹⁸, que garantiza las inversiones inglesas anteriores y posteriores a este Acuerdo. 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.
- g. El 26 de diciembre de 1990 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)
- h. 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.
- i. En 1991 el Congreso aprueba la Ley de Líneas de Base⁹⁹. Por su vigencia se reduce el mar territorial argentino de 200 a 12 millas¹⁰⁰, dando lugar a posteriori al establecimiento de una Z.E.E. de 200 millas marinas alrededor de Malvinas y de las Islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur en 1993¹⁰¹.

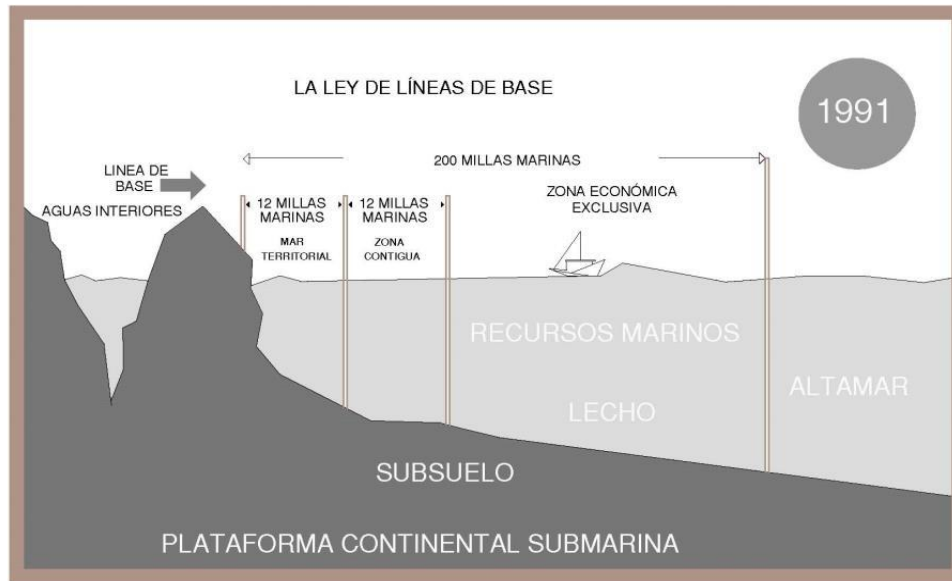
⁹⁸ Ratificado por la Ley 24.184. B.O. 1° Diciembre de 1992.

⁹⁹ La Ley 23.968 sancionada el 5 de diciembre de 1991 y modificada rápidamente por el Decreto (DNU) 2623/91 el 12.12.91. El Embajador Lucio García del Solar tras las negociaciones en Madrid, manifestó que “era una promesa a los británicos”.

¹⁰⁰ Modificación de la Ley 17.094/66

¹⁰¹ La aprobación de esta Ley resulta llamativa al tesista, ya que previo 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.

Ilustración 10: Distribución jurídica de los mares según CONVEMAR



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

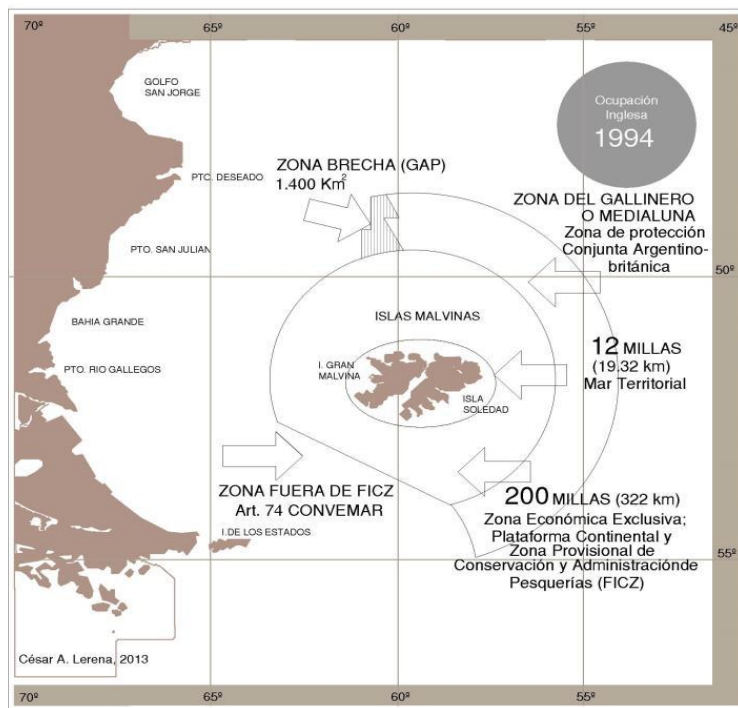
- j. Entre el 18 de enero y el 17 de febrero de 1993 tuvo lugar el primer Cruce Conjunto Argentino Británico de Investigación Científica (realizado conjuntamente por el INIDEP y el Imperial College de Malvinas).
- k. En agosto de 1994 el Reino Unido unilateralmente amplió su jurisdicción marítima al Noroeste de las Malvinas para incorporar una zona que constituía una suerte de brecha (GAP), de unos 1900 km², resultante entre las 200 millas contadas desde la costa patagónica y el límite noroccidental de la "FOCZ" (Consejo Argentino de RR.II; 1998). Ver Ilustración 11.
- l. En su X Reunión (Londres, Junio de 1995), la Comisión acordó dar la máxima prioridad a la conservación del calamar illex y la merluza polaca, expresaron su preocupación por las "actividades ilegales de buques pesqueros en el Atlántico Sudoccidental", y acordaron continuar la cooperación para prevenir tales actividades¹⁰².

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 AA a la misma. Ese mismo año

¹⁰² Párrafos 4 y 7 del Comunicado Conjunto, de 7 de Junio de 1995.

se ratifica en el Congreso de la Nación la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar¹⁰³.

Ilustración 11: Extensión territorial inglesa en 1994



- m. En su XI Reunión (Buenos Aires, Noviembre de 1995), la Comisión Mixta “observó con preocupación el alto nivel del esfuerzo pesquero ejercido sobre la población de illex en alta mar”, y acordó controlar estrictamente este esfuerzo en el Atlántico Sudoccidental, para lo que recomendó a los respectivos Gobiernos que adoptaran “los pasos necesarios para asegurar que no haya incremento en el nivel de esfuerzo pesquero sobre esa especie en las áreas relevantes”. Ambas delegaciones acogieron con satisfacción el Acuerdo de NU sobre poblaciones transzonales y altamente migratorias, y acordaron “continuar considerando sus implicaciones para el trabajo de la Comisión”¹⁰⁴.

¹⁰³ CONVEMAR se ratificó el 17.10.95 por ley 24543. En ella se establecen las divisiones jurídicas del mar. Argentina no había ratificado aún la Convención porque no contemplaba temas básicos de la pesca, en especial, relativos las poblaciones de peces transzonales y migratorios, como es el caso del calamar (*Illex argentinus*).

¹⁰⁴ Párrafos 6, 7 y 11 del Comunicado Conjunto, del 2 de Noviembre de 1995

- n. A partir de 1995 hasta 1999 se propicia 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, continuó el dialogo con el RUGB. La Cancillería argentina expresaba 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”¹⁰⁵
- o. En 1997 mediante Ley 24.815 se crea la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) para presentar el límite exterior de la Plataforma Continental ante la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de acuerdo a lo previsto en la referida Convención.
- p. En 1999 la Secretaría de Relaciones Exteriores Argentina acordaría con los británicos¹⁰⁶ siete medidas destinadas al “combate a los buques sin licencias pesqueras inglesas”, en el Atlántico Sudoccidental. Argentina volvía a acordar condiciones muy favorables al Reino Unido, contribuyendo a que únicamente pesquen buques con licencias inglesas en el mar argentino. Esta medida reconocía explícitamente la condición de ribereño del actor inglés en Malvinas. Si como se divulga desde la diplomacia las mismas deberían ser entendidas como medidas de cooperación, se puede concluir que aun en las condiciones más desfavorables de negociación (que no fue el caso) jamás se hubiera admitido el solo beneficio de unas de “las partes” en conflicto.

El desarrollo cronológico de estos hechos políticos de importancia para la investigación nos lleva a concluir que:

¹⁰⁵ El Estado argentino le otorga status de “partes involucradas” al actor kelper, haciendo caso omiso a lo normado en la CONVEMAR donde no se considera a los isleños un “Estado parte”. El Diputado Laborista Dalyell, en la VI Conferencia Argentino-Británica consideró un absurdo que se haya considerado a los malvinenses como un tercer actor en “Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas” pág. 31

¹⁰⁶ Madrid, 2 y 3 de septiembre de 1999. Reunión del Secretario de Relaciones Exteriores de Argentina Andrés Cisneros con el Director para las Américas de Inglaterra, Peter Westmacott

La política exterior argentina transcurridos diecisiete años desde la finalización de la batalla de Malvinas ha demostrado no ser satisfactoria a los intereses argentinos. Se supone que consecuencia de la aventura militar en Malvinas, desde el fin de la batalla a nuestro presente, la República Argentina fue cediendo territorios de ultramar, circunstancia ésta que ha presentado dificultades en la solución de la problemática pesquera. Válgase recordar que antes del conflicto bélico la flota pesquera argentina podía pescar hasta una distancia de 15 millas náuticas de las islas Malvinas. El carácter errante de la política exterior, algunas veces condicionada por el escenario internacional, operó como un condicionante a la hora de negociar la política pesquera.

La pesca no fue un elemento central en la mesa de negociaciones, aunque ofició como moneda de cambio en los Acuerdos de Pesca. Quizás debamos atribuirlo a la idiosincrasia del ser argentino acostumbrado a mirar la inmensidad del territorio que habita y donde florecen cuestiones relacionadas a una escasa tradición pesquera nacional. La pesca representa menos del 2% del Producto Bruto Interno. Como dijo en 2001 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).

El Estado argentino no ha otorgado un tratamiento acorde a las circunstancias que merecía uno de los principales recursos de exportación del país. La ausencia de una 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.

4.2.1 Las cuestiones endógenas de la política pesquera del Dr. Menem

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 Secretaría de Agricultura, Gana-

dería y Pesca. 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 utilización racional de los recursos pesqueros y acuícolas.”

No obstante las intenciones de la administración de gobierno, se suscitaron dentro de la compleja realidad pesquera una serie de hechos que culminaron con el colapso del caladero y la declaración de la ley de Emergencia Pesquera, donde tuvo un peso político significativo la presencia de actores nacionales nucleados en las Cámaras pesqueras, los gremios y los organismos ecologistas.

En el año 1995, la FAO aprobó el Código de Conducta para la Pesca Responsable. Este organismo internacional determinó que el descarte de pescado asciende al 30% de las capturas totales mundiales y que la degradación ambiental afecta principalmente a las zonas costeras.

Ese mismo año, se corrobora a través del informe del Proyecto Observadores a Bordo del INIDEP el elevado nivel de descarte por exceso de materia prima a bordo. Este 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 ton. capturadas ese año en el mar argentino, el 50% lo fue por buques charteados en virtud del Decreto 1493. La sobrepesca se presentaba como un gravísimo problema. Por ejemplo, la merluza superaba en 44% a la captura máxima permisible (indicada en 398 mil ton.).

Las exportaciones alcanzaron los 1.013 millones de dólares (11,6% más que el año anterior). En volumen, las exportaciones totales ascendieron a 671,7 mil ton. (15% más que el año anterior). Se registraron capturas totales de 1.225,958 mil ton.. Se exportó calamar por un valor de 364 millones de dólares (Maturana;20/07/2005). “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” indicó la 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 quienes 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 una 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 intenta establecer orden en la administración de la problemática pesquera. El Proyecto inicial de la citada Ley fue presentado en el año 1987 por el entonces senador radical por la provincia de Chubut Hipólito Solari Irigoyen. Sometido a todos los sectores involucrados con la actividad, el mismo fue modificándose y ajustándose a los intereses de los interlocutores, hasta que finalmente tuvo la aprobación por la Cámara de Senadores en diciembre de 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 el año 1996 (Diario de Sesiones de la H.C.S; 1996).

Si algo distinguía el espíritu 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 suramericano. La decisión de promover una ley Federal de Pesca encuentra fundamentos suficientes en la alarmante situación de sobreexplotación del caldero sudoccidental atlántico 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 1998 se produjo una disminución general de capturas por la baja temporada del calamar y por las restricciones para la merluza. Se constata una captura total: 1.100 mil ton.. En el bienio 1998 -1999, se incrementa la cantidad de permisos otorgados a empresas españolas para la pesca de langostino. Tal medida fue cuestionada dado que 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 seguían pescando sin haber sido dados de baja como estaba previsto. Casi la totali-

dad de los barcos pescaban merluza, aún con permisos para otras especies. Se verifican maniobras de transferencia de permisos de pesca de buques de menor porte a otros, más grandes. De esta manera, buques congeladores aparecen convertidos en fresqueros.

La Secretaria de Agricultura y Pesca emitió una Resolución, amparada en el Decreto 817/92, autorizando a personal extranjero para ocupar puestos de trabajo en buques nacionales, en flagrante violación a lo dispuesto por la Ley Federal de Pesca 24.922. La Ley, disponía que el 75% del personal embarcado sea de nacionalidad argentina y que el 10% de su producción se descargue a tierra para ser procesado allí. Esta situación irregular se mantuvo hasta tanto fue derogado el régimen de charteo.

4.2.2 El Acuerdo Pesquero con la Comunidad Económica Europea (1994)

El Acuerdo de referencia, denominado el Acuerdo bisagra es considerado el más importante previo a la consagración de la Ley de Pesca. El Acuerdo plasmado en la ley 24.315 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 con su implementación 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 empresario argentino no estaba en condiciones afrontar por cuestiones económicas y técnicas. La realidad cinco años después 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 determinando la emergencia pesquera nacional.

Tal como expresáramos, la ausencia de una ley nacional de Pesca permitió a que el Ejecutivo resolviera las cuestiones relacionadas a la materia mediante

decretos y resoluciones, que como bien explicamos no necesitaba de la aprobación del Congreso. Esta mecánica que entendemos resultaba cómoda y funcional para enfrentar la coyuntura, fue nociva a los intereses de la Nación porque precisamente no fomentaba el genuino desarrollo y un perfil auténtico de la industria pesquera nacional, necesitada de inversiones permanentes en el territorio nacional.

Precisamente esta práctica del Ejecutivo nacional se sustentó en la promulgación de los decretos 2236/91¹⁰⁷ y 1493/92¹⁰⁸. Este último permitió a los armadores argentinos con una enorme liberalidad el arrendamiento a “casco desnudo” de buques poteros extranjeros para la captura del calamar, privilegiándose beneficios a corto plazo en detrimento de la explotación sustentable de las especies.

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 (restando 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 5.400 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

¹⁰⁷ Decreto que regulaba los proyectos de explotación y el otorgamiento de los permisos de pesca para los buques de pabellón nacional.

¹⁰⁸ Decreto que regulaba el arrendamiento de buques pesqueros extranjeros, conocido con el anglicismo de “Charteo” por el término de tres años

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 los mismos (Ibídem. pág.10y11).

La adopción de este tipo de políticas nacionales no hizo más que reafirmar el privilegio con 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, generando 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 con el consecuente aumento en las capturas.

Oportunamente la prensa nacional se hizo eco de las declaraciones del Secretario de Agricultura y Pesca, quien afirmó que la firma del Acuerdo con la CEE “debía considerarse como una de las victorias diplomáticas más resonantes de la Argentina en los últimos años” (Ibídem. pág.16). Expresión altisonante, pero que el desarrollo de los hechos demostró que carecían de una cuota de realidad y desbordaban en exceso fantasía.

Ahora bien, ¿qué comprometía el Estado argentino en el Acuerdo?. Nada menos que asegurarle a la CEE - durante cinco años - la pesca de 250 mil ton. de pescado. Cifra que como ya explayáramos representaba el 40% de la pesca de la flota nacional en el año 1992¹⁰⁹.

El objetivo de estos Acuerdos era el de desarrollar los sectores extractivos y transformadores de la pesca en el tercer Estado, utilizando capitales y tecnología comunitaria. Llamados Acuerdos de Asociación Pesqueros (AAP), englobaban

¹⁰⁹ Esa cifra se descomponía en los siguientes parámetros de captura: 120 mil ton de merluza hubbsi – 50 mil ton de merluza de cola – 50 mil ton de bacalao austral o de granadero y 30 mil ton de calamar illex.

una política de ayuda por parte de la CEE aunque no todos contemplaban programas científicos y técnicos para el desarrollo del sector pesquero de los terceros países donde se implementaban.

4.2.3 Las objeciones al Acuerdo realizadas en el Congreso

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). Resultado similar se obtuvo del análisis estadístico de las capturas del calamar illex argentinus (Diario Asuntos Entrados;1993). Ambas circunstancias pusieron en evidencia un aspecto relacionado a la protección de las especies y que se corresponde con la cadena trófica entre las mismas. El calamar sirve de alimento de la merluza hubbsi, por lo tanto debían analizarse en conjunto la explotación de ambas en aras de cuidar el ecosistema. Siendo sobreexplotado esta primera especie, la otra debería mutar su subsistencia creando un futuro realmente incierto, circunstancia que dejaba al Estado argentino en una situación irregular por fuera de los parámetros comprometidos en el Acuerdo (Periódicotribuna;03/10/2008).

La CEE por ese entonces tuvo que salir en auxilio de la flota española amarrada en los puertos de Galicia otorgándoseles 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, generándose en consecuencia 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" (Ibídem. 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 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 del que extractamos los aspectos más importantes en el (Anexo 4). Del mismo vislumbramos que se afectaron intereses nacionales que condicionaron las acciones políticas tendientes a afianzar los derechos soberanos argentinos como así también contribuir a las garantías de conservación y administración racional de los recursos pesqueros.

Se ponía 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 debería, 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” (Ibíd. pág.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 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 (Ibíd.).

4.3 Antecedentes de la implementación normativa de la Ley Federal de Pesca y su articulación con el escenario internacional

Los Decretos 2236/91 y 1493/92 promulgados por la administración del Dr. Carlos Menem, que posibilitaron la venta o transferencia de permisos de pesca, habilitaron también una serie de prácticas que extinguieron este recurso en menos de una década consecuencia de la sobreexplotación del mismo. A pesar de los límites establecidos por Convenio, los barcos activos cedían sus permisos, pero conseguían otros a través de remates de empresas en quiebra, bajo amparo legal. "Los armadores mixtos (sociedades temporarias entre empresarios argentinos y europeos) cubrían la capacidad ociosa de sus bodegas con la obtención de permisos de barcos de firmas en quiebra o por duplicación ilegal de permisos. También fue práctica común la venta permisos caducos (Maturana;27/10/2008).

Con todos estos mecanismos se formó una especie de mercado flotante de permisos, y a esto se le sumó que, muchas veces, los barcos no fueron reemplazados por otros de igual capacidad de captura, sino por unidades considerablemente mayores. Además, muchos de los buques que cedían sus licencias, igual salían a pescar. El simple acto de aplicación de la ley hubiera terminado con la multiplicación de permisos de pesca. Tan nefastas fueron las consecuencias que el Estado nacional promulgó la Ley N° 25.109/99¹¹⁰ la que prorrogó a través del DNU 189/99 (Resolución CFP N° 16/2001).

En su enunciado y considerandos la citada ley confirmó que "de acuerdo con los informes científicos proporcionados por el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, la especie merluza común, presenta signos inequívocos de sobreexplotación, lo cual coloca al caladero en peligro de colapso". Asimismo, asegura que "subsisten y se han agravado las causas que justifican dicha declaración de emergencia". Fue tal la depredación de la especie que el INIDEP calculaba que "aun cerrando la pesca de la misma todo el año, no se

¹¹⁰ Ley de Emergencia Pesquera

garantizaba un normal desarrollo de la especie en los dos años siguientes" (Informes INIDEP N° 17/2000 y 21/2000 y ss).

El mismo DNU expresaba que durante la vigencia de esta emergencia pesquera, quedaban suspendidas todas las normas de la Ley N° 24922 que se opongan a las disposiciones que se dicten en consecuencia y que la emergencia durará mientras se mantengan las causas que la motivan. Exigía además que debieran investigarse las circunstancias administrativas que han determinado o contribuido a determinar la actual situación de emergencia e identificar los responsables del estado de sobreexplotación del recurso merluza.

El Estado nacional fue modelando diferentes prácticas tendientes a dar soluciones parciales a un conflicto que como se vislumbra excedió todo parámetro de racionalidad en la protección de un recurso que sabemos es finito. Fue fácil predecir los desastrosos resultados de estas prácticas conocidas por todos los actores que disputaban los intereses de la pesca. Cuando no hubo más merluza recién se le prestó atención al tema, a pesar de los constantes y reiterados informes del INIDEP.

La depredación no sólo fue consecuencia de la incontrolable transferencia de permisos de pesca, sino que también hubo, mar adentro, una práctica predatoria concretada por una nueva generación de barcos con una brutal capacidad de pesca que salteaban los cupos que les adjudicaban. Una práctica, en donde reiteramos que el Estado nacional no dedicó los esfuerzos necesarios para controlarla, tal como demostraremos en los capítulos siguientes.

La prensa también se hizo eco de lo expuesto. En una editorial del diario La Nación resalta un debate entre el Senador Chubutense Osvaldo Sala y el presidente de la Cámara de Armadores de Pesqueros Congeladores de la Argentina Daniel Badens expresaba "Así pues, anteponer intereses comerciales a las leyes biológicas, ignorando las consecuencias que traerá aparejada la práctica irresponsable de la actividad pesquera, resulta tan necio como invocar razones sociales para permitirlo. Los supuestos "beneficiarios" de esta política pesquera serán los verdaderos damnificados cuando se produzca el colapso. Porque la historia ha demostrado repetidamente que un manejo irresponsable de las pes-

querías deriva inexorablemente en un colapso, del que su principal damnificado es el hombre (Aubía; 04/05/1999).

Los acontecimientos que se desarrollaron en torno a la promulgación de la veda hasta la promulgación de la ley de Emergencia Pesquera pusieron en evidencia la complejidad política y legal a que estaba sometido el sector pesquero. Dispuesta el área de veda detallada precedentemente, se creó en Mar del Plata una "Multisectorial" integrada por sectores empresarios y sindicales (representantes de buques fresqueros con plantas en tierra) que obtuvo el acompañamiento de las autoridades municipales y provinciales. Con el apoyo de los sectores fresqueros de Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia se organizó una doble manifestación clamando por la sanción de una Ley de Emergencia Pesquera. Esta, presentada por el senador Osvaldo Sala¹¹¹ y aprobada por el Senado, promovía básicamente el traslado de la flota congeladora al sur del paralelo 48° S y fuera de las 200 millas, suspendía la asignación de cuotas hasta diciembre del 99 (fecha de vencimiento de la emergencia) y adjudicaba la captura de merluza disponible a la flota fresquera.

En pleno desarrollo de estos acontecimientos, paralelamente, en Puerto Madryn se produjo una manifestación de buques congeladores que se oponían a la declaración de la emergencia. Todo ello en medio de una guerra de solicitudes que se publicaron en los medios de comunicación y de declaraciones públicas por parte de políticos, empresarios, sindicalistas, ecologistas y del lobby de la flota extranjera. El sector fresquero sustentaba su reclamo en la conservación de las fuentes de trabajo y el sector congelador en evitar una medida discriminatoria.

A mediados de junio del '99, el PEN dictó el Decreto 591/99 declarando la emergencia pesquera pero disponiendo el traslado de la flota congeladora a la milla 150 y dejando en manos del CFP la adjudicación de la captura disponible. Privilegió con esta medida a las plantas en tierra más allá de si eran abastecidos indistintamente por buques fresqueros o congeladores. Ante la duda de un posible veto a la Ley de Emergencia, ésta fue promulgada por el PEN, tras una contro-

¹¹¹ Diputado nacional por la provincia del Chubut, vicepresidente de la Comisión de Pesca, Intereses Marítimos y Portuarios de la Cámara de Diputados de la Nación.

vertida convivencia entre ambas normas. Invocando desinteligencias con la SAGPyA, Eduardo Auguste¹¹² presentó su renuncia, siendo reemplazado por el titular del INIDEP, el Licenciado Jorge Cajal.

Este segundo semestre del '99 se caracterizó por el debate acerca de la implementación de la ley de Emergencia Pesquera (especialmente, respecto a las 50 mil ton. asignadas para los fresqueros y el traslado de los congeladores al sur del paralelo 48°). Se solicitaron a las nuevas autoridades designadas la revisión de los permisos concedidos, el eventual cierre del caladero y la resolución de la discordia respecto a la aplicación de las cuotas o a la prórroga de la Emergencia. Greenpeace se sumó a las manifestaciones.

4.3.1 Promulgación de la Ley Federal de Pesca 24.922

El régimen de pesca argentino hasta 1998 estaba conformado por el denominado sistema "olímpico"¹¹³. La regulación pesquera se realizaba mediante una combinación de controles directos e indirectos previendo la regulación del esfuerzo pesquero con el otorgamiento de permisos de pesca, la determinación de artes de pesca obligatorios, la prohibición para utilizar ciertos métodos de pesca y la restricción de acceso a determinadas zonas.

La depredación del mar argentino afectaba en el plano social. Su incidencia en la calidad de vida del trabajador del sector motivó por ejemplo que grupos ambientalistas (Fundación Ambiente y Recursos Naturales – FARN) plantearan en el “Primer Coloquio para la Elaboración de Políticas Públicas en Desarrollo Sustentable” la necesidad de implementar un programa de pesca responsable en el país (La Nación;21/07/1998).

¹¹² El 28 de agosto de 1998, había asumido como Subsecretario de Pesca de la Nación. Eduardo Auguste, ciudadano español, directivo de Pescasur S.A., la propietaria del Alvamar Uno. Defensor de los congeladores de origen español, fue gestor del ingreso de 128 buques españoles al caladero nacional. Antes de asumir era el titular de Cámara de Armadores Pesqueros Congeladores (CAPECA). Ni bien ingresa a la función pública, denunció que de la Secretaría con el cambio de funcionarios se habían llevado hasta las computadoras. Quien egresaba por entonces era el Ing. Felipe Solá y parte de su staff. En diciembre del 2000 apareció muerto dentro de su auto, presuntamente suicidado de un balazo en la cabeza del lado izquierdo, quien se comprobó, era diestro.

¹¹³ Antiguo régimen de pesca argentino

La implementación del citado programa se presenta rodeada de una trama compleja donde confrontan intereses sectoriales y nacionales y donde coexisten argucias legales consecuencia de la situación coyuntural del Estado argentino y del contexto de crisis internacional de fines de la década del noventa.

La Ley 24.922 fue sancionada por el Congreso de la Nación en diciembre de 1997 y promulgada por el Ejecutivo en enero de 1998. Una ley sancionada en pleno auge del neoliberalismo desregulatorio, aunque su esencia es precisamente regulatoria de la propiedad común del mercado, considerando que la conservación de las especies no puede lograrse de manera espontánea. Los legisladores que dieron tratamiento a la misma, analizaron las experiencias de catorce países que habían adoptado la aplicación total o parcial de regímenes de cuotas. Concluyeron que sin la existencia de una propiedad común del excedente de pesca, en la medida que el esfuerzo de pesca se incrementa, ocasionará que se aumente el incentivo para capturar la renta presente, circunstancia esta que conduciría inexorablemente a la depredación de las especies.

Este nuevo régimen legal para las pesquerías argentinas introdujo dos novedades institucionales: por un lado, el Consejo Federal Pesquero (CFP), órgano de carácter inter-jurisdiccional, integrado por representantes de la Nación y de las provincias con litoral marítimo, y por otro, la decisión de administrar recursos de propiedad común bajo un régimen de Cuotas Individuales Transferibles de Captura (CITC). A los fines de la investigación, éste Órgano dada su envergadura es considerado una Unidad de Decisión con autoridad debido a que tiene normas a través de las cuales las partes dan a los miembros del gabinete amplia facultad de apreciación para tomar decisiones (Hermann; 2001:63)

Esta modificación, considerada una figura jurídica novedosa para nuestro país fue aceptada como un marco más racional para la explotación sustentable de los recursos vivos del mar. La adopción de este régimen, se correspondió a la noción de desarrollo sostenible instalada en la cláusula ambiental, es decir el artículo 41 de la Constitución Nacional, la cual consagra expresamente la protección del medio ambiente y obliga a la utilización racional de los recursos naturales.

La creación de este Órgano inter-jurisdiccional les permitió a las provincias discutir en un pie de igualdad con la nación aquellos aspectos esenciales de la política pesquera, tal como lo establece el artículo 124° de la Constitución Nacional. Son sus funciones principales: planificar el desarrollo pesquero nacional y establecer la política pesquera nacional, así como la de investigación; establecer la Captura Máxima Permisible por especie; aprobar los permisos de pesca; establecer los derechos de extracción y fijar cánones para el ejercicio de la pesca y; reglamentar y fijar las normas del régimen de administración de los recursos por cuotas de captura.

Este Consejo representa un instituto particular dentro de la legislación argentina, maneja su propio presupuesto y no tiene dependencia de otro organismo dentro de la administración pública. Por ejemplo, los recursos de reconsideración se resuelven en el Consejo, sin la posibilidad de recursos jerárquico en subsidio. La siguiente instancia de recurrencia son los tribunales federales. A los ojos del testista, una circunstancia poco feliz a la hora de otorgar la transparencia necesaria a la gestión del Consejo. Hemos considerado particularmente en esta apreciación, el alto contenido político de las decisiones del mismo, compuesto históricamente por una mayoría de representantes políticos que representan a los oficialismos gubernamentales. Sobre este aspecto encontramos apoyo en la teoría en aquellas reflexiones que expresan las dificultades que acarrear las decisiones en grupos cerrados en la construcción de los regímenes ambientales.

El CFP establece las políticas pesqueras y dicta por medio de Resoluciones o Actas (acorde a lo dispuesto por su normativa interna) la normativa que regula la actividad pesquera argentina. El mismo está integrado por: un representante por cada una de las provincias con litoral marítimo; el Secretario de Pesca; un representante por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable; un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y dos representantes designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

La SAGPyA fue instituida como Autoridad de Aplicación y se incorporó a las organizaciones intermedias como integrante de una Comisión Asesora Honoraria.

Esta Secretaria, sobre la base de lo dispuesto por el Consejo, reglamenta, administra y controla la actividad pesquera.

La ley crea además, un Fondo Nacional Pesquero (FO.NA. PE.) “[...] como cuenta especial [...]” el que, de conformidad con lo dispuesto a través de su artículo 43, debe: financiar tareas de investigación del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, los equipamientos necesarios y las tareas de patrullaje y control policial de la actividad pesquera realizados por autoridades competentes, las tareas de la Autoridad de Aplicación y del C.F.P. la formación y capacitación del personal de la pesca a través de los institutos oficiales.

La Ley Federal de Pesca estableció, entre otras, las siguientes normas: a) amplió la jurisdicción provincial hasta las 12 millas b) extendió su ámbito de aplicación hacia el AA a las 200 millas c) enumeró las funciones del INIDEP d) especificó distintas medidas puntuales de conservación (vedas, control de la actividad y artes de pesca prohibidas) e) estableció el pago de un derecho de extracción f) habilitó el arrendamiento de buques extranjeros g) determinó los criterios a que deben ajustarse los tratados internacionales h) exigió un mínimo de nacionalidad argentina del 75 % en la tripulación y del 100 % en los cargos jerárquicos del buque i) creó el FO.NA.PE detallando recursos y destino, a fin de solventar los gastos que requiere el control de la actividad j) especificó un régimen de infracciones y sanciones k) estableció normas generales para el ordenamiento de la actividad pesquera.

A modo de conclusión respecto al desarrollo de las políticas puestas en práctica por esta administración se deduce que:

Esta administración potenció una costumbre que se plasmaría luego en la reforma a la Constitución Nacional del año 1994, gobernar por Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)¹¹⁴ para evitar la interpelación de sus decisiones políticas en el Congreso nacional. De esta manera se gestó el Acuerdo de Pesca con la

¹¹⁴ A partir de la reforma a la CN de 1994, instituidos como Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)

CEE, el cual puso en serio riesgo la subsistencia del ecosistema marino por la depredación de la especie merluza hubbsi y las especies asociadas.

Precisamente, la afectación medioambiental de todo el ecosistema y el incumplimiento de numerosas y engorrosas normas regulatorias de la dinámica pesquera que afectaron tanto los intereses particulares de quienes explotaban los recursos en el mar como los del Estado argentino, motivaron primero la anulación del Acuerdo de Pesca con la CEE, luego propiciaron la Ley Federal de Pesca y finalmente, la promulgación de ley de Emergencia Pesquera.

En tal sentido se puede suponer que la política pesquera no articulaba como complemento de la política exterior argentina, al menos contrastaba con los dichos del Canciller Di Tella quien expresaba "La política exterior que hemos desarrollado bajo esta presidencia tuvo como objetivo principal devolver a la Argentina el sistema de alianzas que más conviene a sus intereses nacionales y donde naturalmente debe encontrarse: junto con sus vecinos de la región, en el gran contexto de una relación estrecha con los Estados Unidos y en el seno del sistema de democracias industriales de Occidente. Si ésa fue la meta una década atrás, hoy podemos decir que esa tarea se cumplió" (La Nación; 18/04/1999)

4.4 La dinámica de la política pesquera del gobierno de la Alianza.

La nueva administración pesquera nacional del gobierno de la Alianza, condicionados por el contexto doméstico, dictaron una gran cantidad de normas de manera desordenada, algunas de ellas contradictorias entre sí y de distinto nivel de legitimidad. Obviamente como toda lógica natural del comportamiento humano, la afectación de intereses económicos, apenas sancionada la Ley Federal de Pesca, generó una catarata de respuestas adversas por parte de todo el espectro que compartían intereses en la problemática pesquera. Fue común la recurrencia a la justicia por parte de intereses corporativos generados desde el sector empresarial, los sindicatos y los ecologistas considerando agravados sus derechos.

Desde el propio Consejo de Empresas Pesqueras Argentinas, su presidente Oscar Fortunato resaltaba la necesidad de generar una estructura que diera sustento en un tiempo perentorio a: el ordenamiento del caladero en el contexto de las leyes existentes, sin generar nuevas normativas como la ley de emergencia pesquera, que incentivó la aplicación de amparos judiciales; la necesidad de plantear una política pesquera que defina nuestra acción pesquera en la zona adyacente (milla 201); el desarrollo de una acción pesquera común con Uruguay en el tratado del frente marítimo del Río de la Plata; la aplicación de la ley Federal de Pesca a efectos de brindar transparencia de mercado reduciendo la operatoria marginal o en negro que existe y que afecta a las empresas eficientes y sólidamente constituidas; la eliminación o reducción de impuestos que son altamente distorsivos para la actividad e instrumentar un plan de modernización tecnológica y de desarrollo de mercado, así como de capacitación de quienes componen la flota artesanal - lanchas amarillas -, sector que es necesario apoyar en el aspecto comercial e industrial (La Nación;16/12/1999)

La nueva gestión de gobierno enfrentaba la caída del modelo de convertibilidad. Se espiralizaba la crisis política, económica y social. La recesión y la desocupación se encontraban al límite de lo tolerable. Lo expuesto encontró semejanzas en el dominio de la pesca; no obstante las medidas adoptadas, el contexto signado por una extrema vulnerabilidad económica, no permitían encontrar un rumbo posible para el equilibrio necesario entre sustentabilidad y desarrollo económico.

El Decreto 189/99 firmado por el Dr. Menem pocas horas antes de dejar el poder expresaba la suspensión de todas las normas de la Ley 24.922. No obstante, la nueva administración apremiada por las circunstancias resolvió otorgar cuotas de capturas a los buques, omitiendo en tal sentido respetar una norma de rango superior reemplazándola con resoluciones a medida elaboradas por el poder político.

A modo de paliativo se crearon distintas categorías de permisos de pesca en relación a las especies a capturar y se otorgaron autorizaciones particulares favoreciendo a ciertos grupos de flota fuera de las especies que estaban habilita-

dos a capturar, los cuales surgen de su artículo 23.¹¹⁵ Esta medida, de la cual ya fueron planteados los alcances cuando analizamos la alternativa de “privatizar el mar”, fue considerada dentro del contexto apropiada y racional para la explotación sustentable de los recursos vivos del mar, dado que restringió la anterior concepción de los permisos de pesca y mantuvo vinculación con las CITC o bien con las Autorizaciones de Captura (AC) para aquellas especies que no se encontraban cuotificadas. Los permisos de pesca se transformaron en habilitaciones otorgadas a los buques solamente para acceder al caladero, siendo necesario para ejercer la pesca contar con alguna de las dos enunciadas precedentemente¹¹⁶.

Dentro del desorden generalizado en el seno del CFP y en la SAGPyA, confusas resultaron las prácticas de las transferencias de cupos de capturas. Tal medida tomo dimensiones insospechadas constituyéndose un secreto de Estado. No existía en ese tiempo, sitio alguno donde los ciudadanos, Poder Legislativo u ONGs, pudieran verificar “on line” cuáles habían sido las capturas correspondientes a cada buque, cuánto cupo éste había transferido a otro buque o cuánto cupo de captura le restaba para completar la captura que le correspondía (Maturana;27/10/2008).

Sirva recordarse en ese sentido las palabras de la presidente de la ONG Poder Ciudadano Delia Ferreiro Rubio [...] "seguimos sin ley de acceso a la información, con falta de transparencia en las contrataciones públicas, con discrecionalidad de recursos públicos y un oscuro financiamiento de las campañas políticas"(PeriódicoTribuna;16/10/2008). Palabras que mantuvieron vigencia en el tiempo porque ha sido una constante en la dinámica de las políticas pesqueras, pese a que por ser una medida de carácter ambiental¹¹⁷ debería ser pública, tal como lo establece la Ley N° 25.831.

¹¹⁵ CAPITULO VIII - Régimen de pesca de la Ley 24922

¹¹⁶ El régimen que regula el Sistema de Cuotas está referido al artículo 27 de la Ley de Pesca y su modificatoria el artículo 27 Bis incorporado por la Ley N° 26386/2008.

¹¹⁷ Entendiéndose por información ambiental toda aquella forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable

A mediados de abril de 2000 el CFP realizó el abordaje integral de la problemática generada en torno a la “transferibilidad” de las cuotas, trabajando sobre tres ejes: a) La forma de recolección de datos necesarios para determinar la cuotificación b) La revisión de los permisos de pesca (realizado por la Facultad de Derecho de la UBA a pedido de la AGN) c) Régimen General de CITC.

El Estado nacional actuó dentro de lo normado por CONVEMAR en su art 62. Suponemos que al amparo de la misma y dada la acuciante situación social del país, intentó crear fuentes de trabajo en tierra, dado que la dimensión del sector pesquero nacional (flota de pesca) estaba subdimensionada y por lo tanto no podía desarrollar fuentes de trabajo genuinas.

El DNU 189/99 mantuvo vigencia y en el 2002 fue nuevamente objeto de cuestionamientos cuando se firmó un Acuerdo pesquero con Japón autorizando que la flota potera nipona faene en la ZEEA. Se esgrimió como argumento que, países como Japón, otorgan cuotas de ingreso para los productos argentinos, pero al mismo tiempo se abastecen con sus barcos que pescan en el AS. (Davéde-re;2004:13)

4.4.1 Los Acuerdos Pesqueros de la Alianza

Apenas tres meses después de haber prometido a todos los gremios del sector pesquero que no se volvería a abrir la ZEEA a los buques extranjeros, se firmó un acuerdo para permitirse la captura de calamar en aguas nacionales durante la próxima zafra. En total se estimaba la llegada de 27 barcos, que pagarían 5,5 millones de dólares de canon (210 mil dólares por barco) a cambio de capturas valuadas en unos 65 millones de dólares.

La locación sería permitida para buques de una antigüedad que no superara los 20 años, durante 36 meses, con el compromiso de desembarcar y procesar o reprocesar en tierra un mínimo del 20% de las capturas realizadas por marea. Cada empresa podía poseer dos barcos bajo esta modalidad. La autoridad preveía que, a partir de esta medida, se incrementarían los puestos de trabajo a bordo de los poteros, en oficios portuarios y en servicios conexos con la actividad.

Consultadas fuentes relacionadas a la dinámica del sector¹¹⁸, el presidente de CAPA, Carlos Mazzoni expresó la conveniencia de la existencia de una masa fija de poteros de bandera nacional (que no superen las 60 unidades) y autorizar cada año, según la biomasa disponible¹¹⁹, locaciones a casco desnudo. Esta cantidad fluctuante complementaria, además de cumplir lo normado en CONVEMAR, de ceder los excedentes de pesca, servirá para atenuar los altibajos del recurso. Este sistema, según el directivo de CAPA, mejora al anterior charteo porque tiene la obligación de contratar personal argentino.

Recordemos que la Ley Federal de Pesca, disponía que todos los buques que operan en aguas jurisdiccionales argentinas debieran llevar trabajadores argentinos. A pesar de ello, el régimen de charteo, habilitado por el decreto del Dr. Menem, permitió el ingreso de 35 buques de pabellón y tripulación extranjera en la ZEEA.

Aunque reconocía sus preferencias por el sistema actual al anterior, Mazzoni creía que el casco desnudo aún debe perfeccionarse. En primer lugar, no coincidía con el sistema de otorgamiento de licencias por tres años. “No creo que sea posible cada año decirle a las embarcaciones si pueden pescar o no. No son buques de bandera nacional y cuando se les dice sí, vengan, pueden pescar, ellos llegan, cambian la tripulación, mandan a los extranjeros por avión a su país y ocupan puestos con argentinos. Es una maniobra complicada como para suponer que puede ser hecha anualmente. No nos engañemos: en la práctica pescan todos los años.”¹²⁰

Por otro lado, encuentra un inconveniente para el sistema en la espera que se requiere hasta que se conocen los resultados de la campaña del I.N.I.D.E.P. Al casco desnudo no se lo puede mantener fuera de la pesca hasta que no se sepa si hay disponibilidad de calamar. La temporada se acorta mucho y pierde interés para el empresario.

¹¹⁸ Entrevista con Carlos Mazzoni en octubre de 2003.

¹¹⁹ Subrayado corresponde al tesista. Este ha sido un factor muy cuestionado a las administraciones gubernamentales futuras, al considerarse que no se tuvo en cuenta la incidencia negativa de otorgar licencias sin conocer la biomasa disponible.

¹²⁰ Carlos Mazzoni Op. Cit. entrevista

La desaparición del charteo a partir del año 2002, mediante la sanción de la Ley 25.230, la cual derogó los Decretos 1493/92 y 343/97, eliminó la operación de buques pesqueros con bandera extranjera en la ZEEA, acontecimiento muy auspicioso para las entidades gremiales y la Cámara que nuclea a los buques poteros. El sistema se reemplazó por una operación de “locación a casco desnudo”.

Esta decisión desató una fuerte interna a nivel oficial. Puso de manifiesto las diferencias entre el subsecretario de Pesca, el ex senador radical Juan Melgarejo, y su superior inmediato el secretario de Agricultura, Marcelo Regúnaga. La Cancillería, en consonancia con el Ministerio de Economía, quien producto de la crisis necesitaba fondos frescos, promovió el acuerdo con Japón, sin consultar los alcances de las negociaciones y cuyas empresas de poteros, eludieron en todo momento radicarse en el país. Se redactó un Acta que testimoniaba que buques del país asiático podían dedicarse a la pesca del calamar durante la temporada 2002, bajo el régimen de “charteo”¹²¹.

Se esgrimieron argumentos en favor de este régimen, aunque ninguno soporta una crítica seria. Los más insistentes han sido los relacionados con Malvinas. Se alega, el éxito de la venta de permisos de pesca al extranjero lo que demostraría la virtud de tal régimen, sin tener en cuenta que en las Malvinas no existe actividad pesquera propia ni población importante que demande trabajo. Por otro lado, se alerta sobre la posibilidad de que si Argentina no concede acceso a los extranjeros para pescar calamar dentro de su jurisdicción, se irán a pescar a Malvinas. Esto no es posible, en medida significativa, porque la pesca de calamar en los alrededores de las islas ya está al máximo de sus posibilidades y la rentabilidad de operar allí es claramente inferior a la de operar en la ZEEA.

Lo curioso de estas tendenciosas actitudes en la esfera de decisiones del gobierno argentino, es que en el mes de julio Melgarejo había firmado con los seis gremios del sector pesquero otro acuerdo para poner fin al ingreso de buques foráneos a partir de la temporada 2002. Indicó oportunamente que "Todos saben

¹²¹ Las conversaciones se desarrollaron del 9 al 11 de octubre en la sede de Agricultura. Y de ellas surgió una minuta que por la Argentina firmó un funcionario cercano a Regúnaga, el director del INIDEP, Fernando Georgadis.

que el régimen de charteo está sospechado de una alta corrupción. Además de no participar de esa negociación, no comparto los términos del acuerdo". El ex senador también negó que por este tema vaya a presentar su renuncia: "El presidente Fernando de la Rúa me ha dicho que aplique la Ley de Pesca y eso es lo que estoy haciendo. En cambio, el acuerdo con Japón está violando esa legislación" Con esta medida, le abren la puerta a Japón para que pesque en el Mar Argentino. El Gobierno autorizó el ingreso de 27 barcos japoneses, que podrán pescar 65 millones de dólares en calamares en el 2002. El subsecretario de Pesca se oponía a la medida (Clarín;25/10/2001).

Los sindicatos, liderados por el Centro de Capitanes de Ultramar, bregaban por la anulación de esta práctica porque representaba una importante quita de fuentes de trabajo. Los buques japoneses que entrarían el año próximo ocuparían unos 900 marineros. El Centro de Capitanes de Ultramar reclamó que Agricultura dé marcha atrás con la habilitación a los buques de Japón. El gremio también replicó el principal argumento oficial en defensa del charteo. Entendieron que el Estado argentino disfrazaba la real situación respecto al excedente de calamar. Expresaron que durante la temporada 2001 debió vedarse anticipadamente la pesca por alcanzarse el máximo sostenible de captura.

Desde el Congreso, el diputado frepasista Rafael Flores calificaba el Acuerdo como "escandaloso" y reclamaba "una profunda investigación" sobre los verdaderos motivos que lo originaron. "Esto instala nuevamente una fuerte sospecha de corrupción como la que caracterizó a la gestión menemista", disparó el legislador. Decidido a mantenerse en su cargo pese a su enfrentamiento con Regúnaga, Melgarejo dijo contar con el apoyo de todo el sector. "Estamos en condiciones de lograr que este sistema perverso definitivamente sea erradicado del país", señaló.

El Consejo trabajó para alcanzar propuestas consensuadas por quienes intervenían en la actividad. En ese sentido propició numerosas reuniones entre las partes que finalmente resultaron infructuosas en su cometido. Finalmente se adoptó la decisión de suscribir la Resolución CFP N° 2/2001, por la que se aprobaba el "Régimen General de Cuotas Individuales de Captura (CIC)". La influen-

cia que debieran haber tenido aquellos actores de los que dan cuenta los modelos teóricos referidos a sistemas decisionales más modernos, ha sido insuficiente, cuasi inexistente.

Intentando normalizar los controles sobre la obtención de datos concretos y fidedignos, se sucedieron durante el año 2000, 2001 y 2002 el dictado y promulgación de numerosas resoluciones de parte del CFP y de SAGPyA que fueron objeto también de numerosas impugnaciones. Recién en marzo de 2003, la SAGPyA mediante la Resolución N° 258/03 pudo establecer el volumen de captura legal de las especies entre el 1° enero de 1989 y el 31 diciembre de 1996, con el detalle de las capturas históricas y totales de transferencias de permisos de pesca con posterioridad al 14 de junio de 2001, así también los casos con reclamos pendientes de resolución en sede administrativa o judicial.

Lo descripto confirma el contexto en que se resolvían las cuestiones de la política pesquera nacional. Evidencia por un lado las fricciones políticos – institucionales entre el CFP y la Autoridad de Aplicación y por el otro la ausencia de una estructura administrativa, consecuencia del vaciamiento registrado en la anterior administración. Fue notoria la ausencia de cuadros técnicos (muchos de ellos cesados en sus funciones por la política de reducción del personal), la limitada formación de los presentes a quienes se les precarizó el desarrollo de la carrera y se les recortó el salario y la carencia de medios (informáticos) para realizar los controles correspondientes. No hemos olvidado que la pesca no escapaba a la compleja situación política y social que vivía la República. Evocamos a modo de parangón que “Por expreso pedido del presidente De la Rúa, a Juan Carlos Cabirón, Director Nacional de Pesca no le fue aceptada su renuncia al no contar con la persona indicada para reemplazarlo” (Varise;20/04/2000)

Hemos descripto algunas de las cuestiones relacionadas a la dinámica pesquera de una administración que debió enfrentar años turbulentos del quehacer nacional. Esta extrema vulnerabilidad institucional cruzó significativamente el plano internacional. La imposibilidad de controlar la explotación racional y sustentable de los recursos dentro de la ZEEA (buques nacionales y extranjeros con licencias del Estado argentino) se sumó el descontrol en el AA a la misma (mayorita-

riamente buques poteros de terceras banderas sin licencia o con licencia de Malvinas).

El propio Secretario de Agricultura Ganadería y Pesca, Antonio Berongharay declaró ante la prensa: "Hay más de 300 barcos. Pero ahora no tenemos manera de detener la tremenda depredación del calamar. Habló de extender la zona de vigilancia a unas 350 millas marítimas, aunque aclaró que las negociaciones correspondían al área de Cancillería" (La Nación;08/03/2001).

Basta transcribir la preocupación de toda una administración en las palabras del presidente de la Rúa cuando anticipó que: "[...] vamos a hacer gestiones de acuerdo a una nueva resolución de las Naciones Unidas que permite prolongar la zona económica exclusiva para la pesca hasta las 350 millas." (La Nación; 17/02/2001). Su preocupación encontró sustento precisamente en la depredación de la especie calamar en el AA, para lo cual dijo que el Estado presentará documentación probatoria ante la FAO (Valente y Jaura; 29/07/07)

4.4.2 La realidad pesquera finalizando el siglo XX.

La articulación de la política doméstica con la internacional llevada a cabo por los tres períodos de gobierno 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); donde el Estado ofició ocasionalmente como 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 verdaderos intereses nacionales. No obstante los esfuerzos en 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 limitando significativamente la capacidad del Estado argentino en propiciar condiciones favorables para la cooperación en el plano internacional.

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 su correspondiente afectación del ecosistema marino.

Nuevamente, lexis 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 ésta circunscripta a la sobre-capitalización (exceso de flota) del sector pesquero y la sobreexplotación de las pesquerías consecuencia de la limitada presencia estatal en el escenario.

En ambas tallaron significativamente los desventajosos Acuerdos de Pesca y la violación sistemática al Código de Conducta para la Pesca Responsable (1995) donde la comunidad internacional intentó asegurar la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos. La letra del mismo alertó respecto a las prácticas predatorias (entre otras, la pesca incidental y el descarte del pescado) y advirtió en relación a 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 cumplimiento de las normas por parte de los actores involucrados en el conflicto. Muy en particular por parte del Estado argentino.

4.5 Recapitulando los hechos

El desarrollo del capítulo ha testimoniado el accionar de muchos actores parte tanto del proceso decisorio como la estructura decisoria de la política exterior argentina entre 1982 y 2003. Una política pesquera donde se ha constatado reiteradamente la afectación de los intereses nacionales. La pasividad del Estado argentino en respetar y la permisividad en hacer respetar las normativas vigen-

tes que se derivan de CONVEMAR lo presentan ante el escenario internacional como un actor poco confiable, deshonesto y vulnerable. El desconocimiento generalizado producto del desorden del Estado afecta los intereses vitales de la nación y condiciona la posibilidad de establecer las condiciones propicias para la cooperación, como así también, la afectación económica al deprimido sector pesquero y la consecuente pérdida de competitividad y fuentes de trabajo.

Las capturas en marzo de 2003, cuando se contabilizaron aproximadamente 90 buques pescando ilegalmente en la ZEE (casi la misma envergadura que la flota nacional), el daño económico calculado oscilaron en los 5 millones de dólares (Clarín; 06/03/2003). El comercio exterior argentino respecto a los mercados de la especie *illex argentinus*, pese a la abundancia de la misma, es limitado. Esto se debe a dos cuestiones: por un lado 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 por otro, que sus propios mercados son abastecidos con las capturas realizadas en el caladero AS (La Nación; 16/02/2001).

En relación al año ambiental surge necesario considerar los siguientes aspectos. La inestabilidad provocada en el ecosistema marítimo por la sobreexplotación de la merluza hubbsi, la cual integra la cadena trófica del calamar *illex*, constituyendo éste, uno de sus principales alimentos. Asimismo, la sobreexplotación de la especie transzonal y migratoria como el calamar, la cual es capturada sin controles fuera de los límites de la ZEEA y furtivamente dentro de la misma.

Según datos del INIDEP el caladero resiste un esfuerzo de pesca con una flota máxima de 150 barcos. A principios del 2003 operaban en el escenario aproximadamente 350 buques poteros, de los cuales alrededor de 250 se encuentran en el AA a la ZEEA (la milla 201) y son 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” (Ibídem).

Cabe preguntarnos entonces, ¿deberíamos modificar para contribuir a disminuir las consecuencias del conflicto y restablecer al menos, como inicio de una ges-

tión ordenada, el orden biológico para proteger el ecosistema marino y la defensa de nuestros intereses vitales?. Parte de esta respuesta se intentará encontrar en los capítulos siguientes cuando se analicen particularmente los atributos del Estado nacional y singularmente la estructura como el proceso decisorio del mismo, dentro de un contexto que presenta la particularidad que lo distingue del resto del mundo, el AS es el único escenario del orbe que no tiene Acuerdos regulatorios en materia pesquera y donde además el Estado argentino mantiene un conflicto de intereses con un actor extra continental.

La asunción de Gerardo Nieto como Subsecretario de Pesca y Acuicultura en el 2003, quien cumplía anteriormente funciones como representante de la provincia de Santa cruz en el CFP, aventuró en algunas esferas políticas nuevas perspectivas respecto a la conformación de una política pesquera abocada puntualmente a la defensa de los intereses nacionales. El contar con el consenso de los demás integrantes del Consejo y ellos ser en su mayoría de la misma extracción política que el gobierno nacional contribuyó sobremanera a salvar algunos de los problemas que se habían generado en la presente administración.

SEGUNDA PARTE

Capítulo V: La dinámica de la política pesquera Argentina período 2003 – 2011

“Curiosamente, los votantes no se sienten responsables de los fracasos del gobierno que han votado”

Alberto Moravia (1907-1990)

Se ha demostrado que el Estado argentino ha sido un actor importante dentro del concierto de las naciones en la construcción del régimen internacional CONVEMAR de 1982. Así también, que fue coherente legislando en consecuencia al amparo del régimen vigente y consecuente en la defensa de las especies transzonales y altamente migratorias a través de iniciativas concretas que permitieron culminar exitosamente con el Acuerdo de New York de 1995. No obstante, no se han encontrado los caminos adecuados para morigerar los alcances del conflicto en el escenario AS y donde además se ha podido comprobar la sistemática destrucción del ecosistema marino.

Del análisis de los hechos post conflicto, se ha concluido que no es conveniente intentar proponer soluciones para menguar los alcances del mismo sin considerar las cuestiones intermésticas que se derivan de la presencia del Reino Unido en Malvinas. En ese sentido, el presente capítulo evaluará en detalle tanto el proceso como la estructura decisoria del Estado para entender la capacidad del mismo para ofrecer las condiciones propicias para la cooperación.

En la tarea de proponer soluciones se entendió necesario abordar el conflicto desde un enfoque sistémico, donde el todo es más que la suma de sus partes; determinado por la naturaleza de las mismas; que no pueden comprenderse si se consideran aisladas del todo y donde las partes están dinámicamente interrelacionadas o son interdependientes¹²².

Un abordaje que conlleva la valoración tanto del proceso decisorio como la estructura decisoria en la construcción de aquellas acciones políticas del Estado

¹²² Teoría General de Sistemas (TGS) de Ludwig von Bertalanffi (1901-1972). El biólogo austríaco descubrió y formalizó algo que ya había intuido Aristóteles y Heráclito; y que Hegel tomó como la esencia de su Fenomenología del Espíritu: Todo tiene que ver con todo.

argentino relacionadas a la dinámica pesquera. El proceso decisorio hace referencia a la dinámica de la decisión y allí intervienen, con distinta influencia, actores nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. La estructura decisoria, por su parte, conformada por aquellos actores nacionales con la facultad de comprometer internacionalmente al Estado (Russell; 1990). Esta se remite al plano institucional y formal de la toma de decisiones.

Se utilizó la propuesta de Hermann para analizar el proceso decisorio. El autor postula que “numerosos factores nacionales e internacionales pueden y deben influir en el comportamiento de la política exterior, y que dichas influencias se canalizarán a través de la estructura política de un gobierno que se identifica, decide y ejecuta la política exterior. Tal estructura es un conjunto de autoridades con la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad y, con respecto a un problema particular, la autoridad para tomar una decisión que no puede ser fácilmente revertida” (Hermann;2001:48)

Este instrumento ha sido considerado adecuado para responder las preguntas de la investigación, pues permite describir las percepciones e intereses de los distintos actores así como también las capacidades y competencias que poseen para influir de una manera más o menos directa en dicha decisión. Describir y revelar que actores o agencias son partícipes del juego político, posibilitará precisar de qué manera son gestionadas las acciones políticas.

Desde el análisis de la Unidad de Decisión de Autoridad o Final (Ibídem. pág.47) se evaluará particularmente el comportamiento del ejecutivo para sintetizar aquellas defecciones en la formulación de las acciones políticas que se contraponen a lo normado en el régimen CONVEMAR. Para ello se han considerado los principales tipos alternativos de las unidades de la clasificación¹²³. Focaliza-

¹²³ HERMANN Margaret G. (2001) a) *Un Líder Dominante*: Un individuo que tiene la capacidad para sofocar toda la oposición y la disidencia, así como el poder de tomar una decisión solo, si fuese necesario. B) *Un grupo*: un conjunto de individuos, todos los cuales son miembros de un solo cuerpo, que en conjunto seleccionan un curso de acción en consulta uno con otro. c) *Una coalición de actores autónomos*: los actores necesarios son individuos, grupos o representantes de instituciones, separados, los cuales, algunos o todos de acuerdo, pueden actuar por el gobierno, pero ninguno de los cuales de por sí tiene la capacidad de decidir y

remos el análisis en las características del líder dominante, considerando que se enmarca dentro del contexto que parte de la academia considera sujeto a las características básicas nacionales y del sistema político (efecto presidencialismo herencia de la colonia), encuadrando estos dos periodos presidenciales en la categoría de un sistema político autoritario, jerárquico y altamente cohesionado, en el que se impone la impronta personal del líder predominante.

La literatura sobre el liderazgo político y la toma de decisiones en política exterior sugiere que hay por lo menos seis condiciones para que los líderes de estos proyectos puedan ejercer su poder. Estas seis condiciones incluyen [...] aspectos particulares de la personalidad de los líderes que los empujan a querer controlar lo que sucede, interés, experiencia, conocimientos especializados, y técnicas para la gestión de la información y para resolver los desacuerdos (Ibídem. pág.58).

Si bien en la Argentina, la Política exterior es una atribución exclusiva del Ejecutivo, a los efectos de encontrar respuestas a las preguntas de la investigación, se examinará la ausencia de una mesa nacional (Putnam;1988), es decir, sin la aquiescencia o al menos un mínimo proceso de interrelación entre el Poder Ejecutivo y otros actores, principalmente el Legislativo, a la hora de formular la política exterior del Estado en un tema de significativa importancia como es la defensa de aquellos intereses vitales de la nación; la soberanía y la integridad territorial, a través de la protección y conservación de los recursos naturales vivos en la ZEEA.

Se procurará dimensionar en qué medida las acciones políticas, obedecen o no, al esquema de Modelo de Política Burocrática, elaborado por (Allison y Halperin; 1981), es decir, como las decisiones dentro de un plano de realidad compleja, involucran al conjunto de decisores en el proceso de negociación. La naturaleza del problema, y su existencia o no, depende entre otros factores, de las percepciones del político. En ese sentido, un problema es reconocido como tal cuando quienes deciden establecen que algo debe corregirse o una oportunidad de ga-

obligar el cumplimiento a los demás, es más, no existe un súper-órgano del que todos estos actores sean miembros.

nancias si la acción es tomada. No se debe olvidar, que la agenda puede ser fijada por la propia sociedad. “Los políticos tienen metas y objetivos que consideran de suma importancia y que desean lograr durante sus administraciones; las agendas de política exterior surgen en torno a estos objetivos” (Hermann;2001: 53).

Así, se evaluará la personalidad y el comportamiento del líder en la formulación de las acciones políticas para resolver las cuestiones intermísticas propias de la construcción de la citada agenda.

5.1 La gestión del presidente Carlos Néstor Kirchner.

El acceso a la primera magistratura del Dr. Néstor Carlos Kirchner estuvo signado por las contingencias de la propia contienda electoral. El ardid político legal perpetrado por su contrincante configuró un inconveniente para el presidente electo dado que le restó la posibilidad de asumir con un caudal de votos significativo que le otorgara legitimidad, restándole por consiguiente una considerable cuota de poder. En palabras de Alberto Arce Suarez “Esta legitimidad de origen dañada ab initio ha llevado a una búsqueda consciente de la legitimidad por el ejercicio, imprimiéndole a toda decisión relevante para el futuro del país un fuerte sesgo personalista” (Arce Suárez;2003:3).

Representante de una tradición de gobiernos peronistas dirimió rápidamente la orientación de su gobierno. Interpretó las necesidades de su propia construcción de poder y desterró las alianzas del anterior gobierno, de quien además “hereda un esquema político y una política económica ajena y que no había apoyado mayormente a delinear ni a poner en marcha” (Yeyati - Novaro;2013:10).

El presidente Kirchner adhiere un orden político que reconoce la desconexión entre forma y realidad; un orden eficaz pero móvil, no estático; no cerrado; transitorio. Un orden pragmático alejado de las ideologías de la legitimación elaboradas por la propia modernidad (racionalismo, liberalismo, progresismo). El Estado representa un fin que debe ser movilizado y al que es necesario desestructurarlo mediante una historización genealógica y la deconstrucción (Schmitt;2004:35-54)

Su acción guarda similitud al decisionismo schmittiano (Schmitt;2009:27- 86), donde se articula la desconexión entre derecho y política y donde el Estado no se identifica con la soberanía que pone orden . Esa desconexión entre derecho y realidad, cuyo contenido (la relación amigo/enemigo) no es solo antagonismo, sino que modela un principio de asociación. Lo político es la coexistencia no pacificada de orden y desorden en su forma extrema; es el origen de la política entendida como convivencia de forma y de excepción, de revolución y de poder constituyente (Bolsinger;2011). Esta postura antitética está expuesta al conflicto.

5.1.1 La política exterior del presidente Néstor Kirchner

El presidente Kirchner asume la presidencia con una Argentina saliendo de la crisis más grave de su historia. Bajo ese contexto el presidente “buscaba un cambio de paradigma de la política exterior [...], en el que sin duda el pilar principal de esta imagen era la dimensión ideológica” (Miranda, 2004). De esta forma el presidente le habló al pueblo argentino en su discurso inaugural ante el Congreso Nacional, describiendo su estrategia externa¹²⁴.

“Pensamos el mundo en argentino, desde un modelo propio. Este proyecto nacional que expresamos, convoca a todos y cada uno de los ciudadanos argentinos y por encima y por fuera de los alineamientos partidarios a poner manos a la obra de este trabajo de refundar la patria”.

“Sabemos que estamos ante un final de época; atrás quedó el tiempo de los líderes predestinados, los fundamentalistas, los mesiánicos. La Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de tipos y grupos orgánicos con capacidad para la convocatoria transversal en el respeto por la diversidad y el cumplimiento de objetivos comunes”.

¹²⁴ Discurso del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa”, Presidencia de la Nación Argentina, en www.presidencia.gov.ar. (consultado el 25/05/2003)

De esta manera definió lo que entendemos sería la política exterior argentina de su gestión. Una política exterior cuyos objetivos son fuertemente influidos por valores y creencias que pueden ser el resultado de factores históricos, culturales e ideológicos, así como de experiencias personales (Larriqueta;2004:124).

En correspondencia a lo expresado por Farrands, “los valores pueden generar demandas de acción o restringir las opciones disponibles para los actores que toman las decisiones” (Farrands;1989:88). Ello ha sucedido a menudo en Argentina, con sus largas tradiciones de nacionalismo, percepciones de injusticias o pérdidas territoriales, expectativas de grandeza futura, sentimientos de declinación o temores de marginalización (Larriqueta;2004:216).

Con una mirada doméstica particular, el presidente Kirchner se dispone a manejar los umbrales de una crisis que mantiene latente el conflicto irresuelto por los territorios irredentos, tan necesarios al sentir nacional y a su pensamiento político. Como toda crisis marcada por su esencia, prevalece la incertidumbre y la impredecibilidad tal como postulara Schelling “[...] los participantes no tienen el control absoluto de los acontecimientos; dan pasos y toman decisiones que aumentan o disminuyen el peligro, pero siempre en el marco del riesgo y la incertidumbre” (Schelling;1966:97)

Se está frente a un proceso dialéctico de voluntades contrapuestas y donde prima la carencia de información del otro actor. Así es difícil anticipar la reacción del eventual oponente ante cada movimiento propio. No obstante, el mayor riesgo es la eventual sobreestimación del poder propio que pueda tener mucho de intuición política y una gran carencia de estadista. Esto puede conducirlo a considerar que, dado su poder, ejerce suficiente control sobre la situación general de modo de influir sobre los acontecimientos a voluntad. Está “falsa percepción” aumenta en forma directa en función del poder relativo sobre el otro actor.

En el plano internacional, el presidente Kirchner construyó la política exterior argentina sobre dos ejes: el primero de ellos con profundo predicamento nacionalista, impulsó un fuerte reclamo por Malvinas. A través de esta acción intentó cooptar voluntades en la necesidad de crear un espacio de poder necesario para poner en funcionamiento su acción política, que a muy poco de transitar se vis-

lumbro sería hegemónica. Sostuvo por ese entonces “Venimos desde el sur de la Patria, de la tierra de la cultura malvinera y de los hielos continentales y sostendremos ineludiblemente nuestro reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas” (Martínez Sarrasague;17/02/2010).

El segundo, consecuencia del escenario de precaria gobernabilidad, antes de asumir, ratificó ante los presidentes Ricardo Lagos (Chile) y Lula Da Silva (Brasil), su intención de fortalecer el Mercosur y la profundización de las relaciones con Chile y Bolivia. Lo expuesto condicionó a la política exterior exclusivamente a la búsqueda de respaldo regional para una Argentina que sufría las consecuencias de la desinserción internacional, a causa de la declaración del default (Página12; 01/12/2001). La política regional fue el área prioritaria de nuestro relacionamiento externo durante el gobierno de Kirchner. Esta opción fue considerada como “uno de los contrapuntos con el discurso de los noventa que sobreestimaba a los EEUU como eje de nuestro relacionamiento externo” (Simonoff; 2010:408).

Kirchner consideró que priorizando el Mercosur y estableciendo una alianza estratégica con Brasil, podría rápidamente abocarse a la negociación con los organismos de crédito internacionales, especialmente el FMI, de quien no deseaba se entrometiera en el futuro manejo económico de su gestión, hecho que se concretó a fines de 2005 (Verón;15/12/2005). Otro aspecto no menor a considerar y que luego cambió radicalmente en el 2005, fue contemplar el ingreso al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) aunque negociado regionalmente (Yeyati-Novaro,2013:22). Esto demostraba que, en los primeros meses de la gestión de gobierno, la política exterior “se hizo mirando la política doméstica” (Miranda; 2004:14).

Kirchner pergeñó la política exterior argentina con un estilo confrontativo a la que luego dotó de una cuota de mutabilidad en donde se manifiesta su estilo de ejercicio de la política y que sería una constante hasta su deceso¹²⁵. Esto puede co-

¹²⁵ “A mí, júzguenme por lo que hago, no por lo que digo” Palabras pronunciadas por el entonces Presidente de la Nación en un encuentro con empresarios y armadores pesqueros españoles en el año 2004.

rresponderse con el modelo de (Hermann;2001:54) cuando indica que “los problemas a menudo incluyen un número de oportunidades para disponer que sean manejados a través del tiempo por la misma Unidad de Decisión de Autoridad (UDA). Las oportunidades para decidir son percibidas por los políticos como cuestiones que deben ser resueltas”.

Así, su primer Canciller, Rafael Bielsa inaugura la política de la paciencia infinita (Bielsa;02/04/2005), la cual caducó ante el proyecto de Constitución de la UE y la incorporación de los territorios en disputa como territorios de ultramar de ese bloque regional, además de un sector de la Antártida, también reclamada por el Reino Unido. En realidad la estrategia del reclamo de soberanía en el plano internacional propuesta por el Canciller Bielsa se centró en “dar previsibilidad al país, volvernos un país atractivo” (Elías 08/06/2003 e Ybarra 05/06/2003) luego de la desinserción internacional producto del default. En este sentido se aproximaba bastante a la teoría desarrollada por Carlos Escudé durante la administración Menem (Escude;1995).

Como expresara Fabián Bosoer “Malvinas 1982 continua siendo el ejemplo paradigmático de este comportamiento anómalo, el de una Argentina “paria internacional”, con frecuentes arrebatos de grandilocuencia que terminan hundiendo al país en pozos de profunda depresión. De la guerra anti-imperialista, llevada adelante por los generales y políticos más anticomunistas y occidentalistas de esta parte del continente, al alineamiento automático y las “relaciones carnales” con los EE.UU.; del alegre endeudamiento y la algarabía primermundista del “realismo periférico” al estentóreo “default” y el reencuentro repentino con nuestro destino latinoamericano, todo de la mano de la misma clase dirigente [...]” (Bosoer;2004). Argentina necesariamente debe repensar su política exterior, porque “ [...] independientemente que uno comparta o no lo que hicieron otros, para el mundo exterior la Argentina es una” (Barón;19/06/2007). El Kirchner santacruceño, condicionado por el aislamiento argentino con el mundo, le imprimió su propia impronta al conflicto.

5.1.2 Malvinas y la dinámica pesquera bajo la política del presidente Kirchner

El conflicto nace y sustenta su existencia en virtud de los intereses competitivos entre los Estados. Tal cual expresan Northedge y Donelan debe entenderse que “las disputas entre Estados, como regla general, no son causadas solamente por intereses económicos o políticos competitivos, sino que surgen también de diferencias de opinión sobre el derecho, la justicia, la ley o la verdad” (Northedge y Donelan;1971:2). Este concepto sintetiza muy bien porque es tan amplio el espectro de los posibles conflictos.

El nivel de intensidad del conflicto fue fluctuando en relación a los vaivenes de las necesidades de la política doméstica, condicionadas estas por un sesgo ideológico que, similar al modelo schmidtiano; es que conduce a Kirchner al conocimiento de lo “político”. La política representa una energía que pone límites para transgredirlos, generar evoluciones y constituciones, decisiones y formas. Para Kirchner en el plano doméstico, el conflicto representa una situación generadora de poder. A partir de esta mirada intenta transmitir a una sociedad vaciada de contenido institucional, consecuencia de los desastres que concluyeron con la entrega del poder del Dr. de la Rúa (2001). Su propuesta se basa en el concepto nacional y popular con mucho relato discursivo (el conflicto de sujeto, sociedad y Estado, la lucha de las ideologías) donde se supone que afloran mezquindades políticas alejadas del sueño del estadista.

Coherente con su personalidad, el presidente, tal como datan los artículos periodísticos de la fecha, decidió de manera casi unilateral cómo manejar el conflicto. Así, abreviamos cronológicamente en el (Apartado N°1) una serie de hechos donde se interrelacionan la política internacional con la política doméstica.

Con estos hechos se intenta demostrar que la política exterior argentina del presidente Kirchner había tomado un giro que lo alejaba definitivamente de la postura de sus predecesores, particularmente de las “relaciones carnales” y del realismo periférico del Dr. Menem.

5.1.3 El cambio de Cancilleres. Endurecimiento de la Política Exterior.

En el mes de noviembre, por cuestiones electoralistas se produce el cambio del canciller; Rafael Bielsa cede su cargo a Jorge Taiana. Circunstancia que conlleva un endurecimiento de la política respecto a Malvinas. Analizados algunos hechos, suponemos que quizás el alejamiento del paraguas de soberanía haya sido el objetivo ulterior del presidente argentino¹²⁶. Hechos que se testimonian en el (Apartado N° 2).

En la descripción que realizamos de las políticas del gobierno hacia Malvinas bajo los dos cancilleres percibimos como se ejecutaron las respectivas estrategias en la construcción de la política exterior, de la que inferimos que el proceso de toma de decisiones en la Argentina es jerárquico y cerrado, ya que se ha circunscripto sólo a figuras del entorno más cercano al presidente Kirchner. No siempre han sido convocados los ministros responsables de otras carteras. Reafirmando lo expuesto, resaltamos las palabras del Canciller Rafael Bielsa, cuando manifestó que las decisiones en política exterior, era un diseño exclusivo del canciller con el presidente argentino (Bielsa,02/04/2005). Esta práctica pone de manifiesto los postulados de la teoría, aquellos que critican la ausencia de interacción entre funcionarios imbuidos en el manejo de los regímenes internacionales, imposibilitando de esa manera la confianza mutua y por ende dificultando la cooperación entre partes.

Concluimos que siguiendo los modelos elaborados por Allison nos encontramos dentro del primer modelo de una administración que ha trabajado en concentrar poder y que presenta características de actor racional unificado. Así también, según postula Hermann, que “[...] si un individuo tiene el control sobre las diversas formas de aprovechar la coerción - poder en la sociedad y, en consecuencia, ejerce un poder sobre otros - la unidad de decisión puede ser un líder dominante. Las dictaduras y los regímenes autoritarios caen en esta categoría y tienen a

¹²⁶Esta alusión se sustenta en los argumentos presentados por el presidente en su primera visita a Londres en una conversación privada con Blair y luego exteriorizada en la apertura pública del foro de gobiernos progresistas. Kirchner, había reclamado por la cuestión pendiente de soberanía de Malvinas y los territorios en disputa con el Reino Unido, a pesar de que no era un tema de agenda en dicho foro.

menudo líderes predominantes que se ocupan de cuestiones de política exterior. Si comprobamos que es un líder dominante - en este punto y en este tiempo - tenemos que determinar si él o ella optan por ejercer esa autoridad.” (Hermann; 2001:59), circunstancia esta de la que no se tiene ninguna duda.

5.1.4 Las cuestiones domésticas de la política pesquera de Néstor Kirchner

En el cierre del capítulo anterior se enunció que la asunción de Gerardo Nieto al frente de la Subsecretaría sembraba esperanzas acerca de la pronta normalización de toda la problemática pesquera nacional. Nieto era un hombre de extrema confianza del presidente Kirchner, había sido su Ministro de Economía en Santa Cruz (cuando ingresaron las regalías por la venta de YPF durante la presidencia del Dr. Menem) y el representante de dicha provincia en el CFP. El nuevo Subsecretario de Pesca conocía a la perfección los vaivenes de la cuestión pesquera y muy en particular a los actores parte en ella.

Su acción política inmediata se reflejó en la implementación de una serie de medidas transitorias hacia la cuotificación de las especies, que como bien conocemos siempre estuvo cuestionada por las formas en que se efectuara, la transferibilidad de las mismas. La preocupación era por la concentración de las cuotas. Debía evitarse que las grandes empresas absorbieran a las chicas, aunque la ley prohibía expresamente la transferencia de fresqueros a congeladores y ponía límites al porcentaje que puede poseer una misma persona jurídica (Resolución SENASA Nº 122/06). Se conocía la imposibilidad del control que debería realizar el Estado para el efectivo y real cumplimiento de las cuotas por parte de cada buque, así como las otras medidas de conservación de las especies

La sobrepesca, terminó por enfrentar a las corporaciones de buques congeladores y factorías, que realizaban procesos a bordo y se llevaban casi el 70% de las capturas, con las empresas locales de buques fresqueros que procesaban sus capturas en plantas en tierra. Las primeras procesaban más de la mitad de la merluza hubbsi y casi el ciento por ciento del calamar y el langostino. Recién en el año 2009 se terminó de plasmar la ley de cuotificación (CITCs).

En la búsqueda de encontrar soluciones inmediatas, esta administración propuso incorporar la totalidad de los buques pesqueros nacionales al Sistema de Monitoreo Satelital de la Flota Pesquera (MONPESAT)¹²⁷, el que se encontraba vigente desde el año 1993, aunque la norma solo comprendía a aquellos buques de gran porte (Disposición SAGPyA N° 2/2003). Dicho sistema fue objetado porque las empresas armadoras debían abonar la utilización del sistema. Las dudas recrudecieron cuando se conoció que MONPESAT podía ser modificado porque la información no llegaba “pura” a quien realizaba el control sino a través de la empresa que es quien transfería los datos obtenidos de la fuente (buque en el mar).

Dentro de ese contexto, tuvieron ocurrencia una serie de hechos que quitaron credibilidad a la gestión y que profundizaron el desconcierto (Apartado N° 3)

5.1.5 Las irregularidades denunciadas en la auditoría de la AGN

La auditoría puso en evidencia muchas irregularidades a saber: la triangulación de permisos de pesca; el registro de buques en determinada empresa que en realidad pertenecían a otra (Maturana; 06/02/2012); la transferencia de cupos de captura con permisos de pesca declarados nulos, o que no estaban operativos (Ibídem. Expte buques Pescapuerta IV y V); así como no respetarse las características constructivas de las embarcaciones dispuesta por Res. SAGyP N° 396/95 o la extensión de permisos provisorios de pesca (Ibídem. Buque Saranawa). No obstante, las citadas resoluciones fueron aprobadas con la firma unánime de todo el CFP.

Mediante Res. SSPyA N° 424/2004 se establecen las condiciones generales para que los inspectores que se embarquen en los buques pesqueros desarrollen su tarea de control del cumplimiento de las normas que regulan la actividad pesquera. La misma, si bien era muy extensiva en los alcances normativos, las Auditorías de la AGN se encargaron de demostrar su parcial / total incumplimiento.

¹²⁷El Sistema MONPESAT, ubicado en la SAGPyA, recibía los datos de identificación del buque, posición, velocidad y rumbo (Data Report), y a la vez transmitida en forma simultánea en las tres Estaciones de Trabajo (Workstations) remotas ubicadas en las dependencias: de la Armada Argentina, de la Prefectura Naval Argentina y el Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero. Este sistema constituía una herramienta muy importante para los organismos encargados de realizar el control de la actividad en la mar.

No muy distinta se presentó la situación específica de la captura del calamar finalizando el año 2004. El informe INIDEP N° 70/2004 previene la delicada situación del recurso para la próxima temporada. El mismo expresaba que durante la temporada del 2004 operaron un total de 74 poteros argentinos y 21 extranjeros¹²⁸. No obstante la alerta del informe de marras, continuaron vigentes los permisos de pesca a buques extranjeros alquilados a casco desnudo.

A fines de diciembre se establecieron las condiciones de captura para la especie merluza hubbsi para todo el año 2005 mediante la Resol. SAGPyA N°1388/2004. Lo importante de la misma es que finalizado su plazo de cumplimiento ya no quedaban armadores de buques congeladores con recursos de amparo contra el Estado nacional, herencia de la anterior administración.

Mediante la Resolución CFP N° 10/2005 se recomendó a la Autoridad de Aplicación a que realice los procesos tendientes a aplicar las sanciones correspondientes a todos los buques pesqueros de bandera extranjera que pesquen dentro de la ZEEA, sin el correspondiente permiso de pesca emitido de conformidad con lo previsto en la Ley N° 24.922. Así también, instar a la Autoridad de Aplicación a que, en aquellos casos en que no pudiera hacer efectiva la/s sanción/es correspondiente/s contra aquella/s persona/s física/s o jurídica/s que resulte/n responsable/s de manera directa, instruya los procesos legales pertinentes a fin de aplicar esas sanciones a las personas físicas o jurídicas que puedan resultar legalmente responsables, en razón de mantener con quien resulte responsable directo una relación jurídica, económica, de beneficio y/o quienes sean responsables de conformidad a lo previsto en el artículo 33 de la Ley N° 19.550, sin perjuicio de cualquier otra norma que resulte aplicable.

En el mes de mayo, la SAGPyA presentó ante el Juzgado del Dr. Silva Garretón, una acción declarativa de certeza en contra de la totalidad de la flota pesquera

¹²⁸ Dicho informe de situación anunciaba que: a) El stock sudpatagónico (SSP) presentó una biomasa desovante al final de la temporada muy baja (8000T – 4700T). Inf. Tec. INIDEP 103/2003. El reclutamiento de la temporada 2004 fue prácticamente Nulo. Que se prevé una elevada probabilidad de un reclutamiento nulo/ muy bajo en la próxima temporada del año 2005. b) El stock desovante de verano (SDV) La biomasa desovante fue muy baja y que hay una elevada probabilidad de reclutamiento nulo/muy bajo la próxima temporada 2005

nacional solicitando a la magistratura que resuelva “si las medidas de administración que para la especie en emergencia merluza común dicta periódicamente dicha administración [...] deben aplicarse efectiva e inmediatamente desde el momento de su adopción [...]”.

Lo novedoso y a la vez asombroso de esta presentación, es que el propio Congreso de la Nación había dotado a la SAGPyA de las herramientas legales necesarias para desarrollar su gestión y control de la política encomendada en la Ley Federal de Pesca. La demanda, para mayor sorpresa, iba acompañada de un minucioso detalle del estado calamitoso que presentaba el caladero argentino consecuencia de la sobrepesca sin controles debido a la poca confiabilidad y escasez de medios técnicos y de la ineficacia de las actividades de control de todos los estamentos responsables de ejercer el mismo.

La SAGPyA reconoce en el escrito que buques ilegales “continúan pescando el recurso declarado en emergencia donde quieren y cuando quieren”. Esta insólita presentación dio lugar a la causa penal 7333/05 en el Juzgado Federal N° 9 del Dr. Daniel Rafecas, de la que se desconoce a la fecha su resolución. Este expediente dio lugar años después al Trámite Parlamentario 173 (Expte N° 6020-D-2009 Sumario 04/12/2009), del que también se desconoce la resolución.

En diciembre se establecieron los alcances regulatorios de la captura de merluza hubbsi con algunos ajustes respecto a la del año anterior (Resolución SAGPyA N° 90/2005). Por primera vez se abandona el concepto de “volumen de captura” y se materializa el concepto de “asignaciones de captura” que es el aplicado actualmente.

Iniciado el año 2006, se amplía el cupo para la presentación de solicitudes para la inscripción en el "Registro especial de proyectos pesqueros para la explotación de la especie calamar (*illex argentinus*) mediante la locación de buques extranjeros a casco desnudo en aguas de jurisdicción nacional"(Resol. CFP N° 01/2006). En el mes de mayo, luego de los reiterados y desalentadores informes presentados por el INIDEP, se resuelve disminuir el esfuerzo pesquero y el retiro de buques del caladero (Resolución CFP N° 06/2006). Los informes preventivos del INIDEP encontraron caja de resonancia en lo expuesto oportunamente por el

Ministro de Pesca en Malvinas John Barton, quien manifestaba que “El caladero de Malvinas no puede acoger más barcos” “La mayoría de los recursos están explotados al máximo” (Faro de Vigo;03/10/2006).

Contrariamente a lo esperable, en virtud a los informes desalentadores del INIDEP, en el mes de agosto se determinó que la explotación sustentable de la pesquería de calamar resulta compatible con un número de buques poteros que es menor al promedio de los ciento cuatro buques poteros que operaron entre 1996 y 2005(Resolución CFP N° 11/2006). Dicha Resolución establecía también el “compromiso” de la empresa de reprocesar en tierra al menos el 20% del total capturado. Circunstancia esta de la que no pudimos acceder a ningún registro que determinara su cumplimiento, aunque si hemos encontrado antecedentes que hablan de una modalidad de descarga que es violatoria a la ley (Maturana;13/07/2012).

Por ese entonces se presentaron denuncias penales consecuencia de la muerte de marineros ocurrido en faenas de pesca (Opisantacruz;27/10/2006). De este hecho luctuoso a la fecha la justicia no se ha expedido. Tampoco se iniciaron investigaciones para determinar la magnitud del daño ambiental provocado por el hundimiento del buque¹²⁹.

No fue esta la única denuncia penal. Los familiares de naufragos solicitaron al Juzgado Federal de Rawson se realice la inspección de la flota amarilla que operaba desde el puerto de Rawson. Denunciaron oportunamente que: "todo esto es consecuencia de la corrupción. ¿Por qué no hay controles?". Se cuestionaban "¿qué pasa con la navegabilidad, qué es lo que controla Prefectura? ¿Cómo se explican seis naufragios (sólo desde el puerto de Rawson) y 30 muertos en 4 años?" (Maturana;23/11/2008). También se cuestionaron los reemplazos y modificaciones realizadas en los buques. Hay barcos que antes eran de 300 cajones y luego pasaron a faenar 1.000, desconociéndose si esos cajones eran de 30, 40 ó 45 kilos, lo que modificaba la estabilidad de los barcos (Pastor; 2007)

¹²⁹ La Organización Marítima Internacional (OMI) establece potestad al Estado para enjuiciar o extraditar de conformidad con el derecho internacional, a personas acusadas de conducta delictiva. Código OMI A -849 enmendado por Res. A -884

Ese mismo año, vientos de alerta soplan desde el viejo continente en una cuestión que comienza a tomar forma en el escenario nacional y que dará mucha tela para cortar en la próxima gestión de gobierno. La Voz de Galicia en su editorial resaltaba que “la numerosa flota gallega que faena en forma simultánea en aguas de Argentina y de las Islas Malvinas, frente a las costas latinoamericanas, tendrá que elegir dónde va a seguir trabajando” (Saavedra;29/10/2006). Se puede apreciar de qué manera el Reino de España hace reconocimiento explícito de que posee una flota de “doble matriculación” en el caladero argentino.

En el año 2007, mediante Res. CFP 07/2007 se aprueba el Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAN-INDNR) luego modificada, derogada y puesta en vigencia en el año 2008.

5.1.6 Otras irregularidades

Finalizando esta primera gestión de gobierno se resaltan algunos hechos que identifican una modalidad administrativa de la problemática pesquera¹³⁰, enfática y recurrentemente denunciada en los informes de la AGN (Apartado N° 4)

Hechos como los descritos en el Anexo de referencia ponen en evidencia una falencia recurrente, que se agrava por la ausencia de los mecanismos necesarios para lograr un cruce eficaz de la información recabada por la SSPyA a través de sus inspectores embarcados, los inspectores de puertos y los demás entes de control. Cruzar la información permitiría desalentar y prevenir de manera efectiva la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

La propia Auditoría sugirió que a fin de reflejar la realidad y no asignar cuotas de captura en base a números ficticios, se deberían tomar como base para las mismas las actas de descarga en puerto. La diferencia detectada entre el acta de descarga y el parte de pesca debería ser descontada de la cuota individual

¹³⁰ Sírvase recordar las palabras pronunciadas por el Subsecretario de Pesca Gerardo Nieto “En general pensamos (...) que en principio todo se trata de una falta de controles, de una falta de esfuerzos punitivos y de castigos. Esto es importante, ya que sin ninguna duda es muy bueno tener los controles más eficientes. Pero la parte más importante y los mejores resultados se obtienen cuando cada uno de los Estados hacen valer la dignidad de sus banderas en las embarcaciones que la portan”

asignada a cada buque. Así también que debería instrumentarse el trabajo en conjunto con la Prefectura Naval Argentina y la Armada Argentina para efectuar inspecciones sorpresivas desplegadas en el orden nacional a fin de lograr un eficaz efecto disuasivo sobre posibles infractores a las normas de administración y conservación de los recursos pesqueros (Ibídem. pág.20).

En esta primera administración kirchnerista, resaltamos el endurecimiento de la política exterior argentina respecto a la cuestión Malvinas, del que se supone obró como un condicionante extremo la personalidad del presidente argentino. Éste presidente imbuido de un sentimiento nacionalista y con un particular sentido de lo político, rompe con una tradición de ejercicio de la política argentina. Bajo ese supuesto, Kirchner cambia la orientación de la política exterior. A los inicios de su gestión, condicionado por el contexto nacional (default y rápida inserción internacional) y; finalizando su mandato, por el peso de las alianzas que imaginaba podría construir desde UNASUR y así presionar a una negociación más benévola para la Argentina.

La política pesquera continuó su rumbo al compás de los intereses manejados discrecionalmente por la Autoridad de Aplicación. Continuaron vigentes innumerables irregularidades detectas por las auditorias de la AGN y puestas en conocimiento de todo los órganos responsables de administrar la problemática pesquera, sin que mediara la adopción de medida alguna tendiente a corregir las anomalías reveladas. Esta circunstancia puso de manifiesto la manera en que esta administración dio tratamiento a las cuestiones relacionadas a la explotación de los recursos naturales en el escenario AS.

En un estado generalizado de descontrol y amparados en los beneficios de la política partidaria y la escasa participación del Congreso, los responsables de efectuar los controles necesarios para proteger el ecosistema marino, incumplieron las normativas vigentes. Se evidenció una constante que se reitera de otras administraciones, primaron los intereses particulares por sobre el interés nacional y consecuencia de ello, la sobreexplotación de las especies.

Los cambios producidos en la política exterior durante esta primera administración, lamentablemente no contribuyeron a dar previsibilidad y coherencia a la

misma en el escenario internacional, circunstancia que suponemos condiciona las posibilidades de establecer las necesarias condiciones para la cooperación. Se entiende que estuvo condicionada por las cuestiones de la política doméstica.

5.2 La gestión de la presidente Cristina Fernández.

Ese 2007 fue el año bisagra no solo porque se terminó de plasmar esa entrega de poder entre conyugues, sino que de alguna manera representó el final de una época. Mucho se ha escrito respecto a la manera en que ambos esposos compartían y ejercían el poder. Aun hoy es objeto de debate si el cristinismo representa una etapa superadora del kirchnerismo de esa primera administración. Resulta muy difícil conmensurar, dada la proximidad de los hechos, cuanto lo ha trascendido. No obstante a lo mucho que se ha escrito, se supone que siempre compartieron un mismo proyecto político y las mismas ambiciones de poder.

Néstor Kirchner era duro en sus discursos, aunque su lógica lo empujaba a tender negociaciones en busca de acuerdos. Su política se circunscribió a la intención de seducir y cooptar la voluntad de quien él consideraba debía doblegar y, toda vez que no pudo acordar, armó su estrategia para lograr su objetivo, porque siempre entendió y proyectó que su lucha era una guerra total (Majul; 2011:233 y ss). El estilo del presidente era "siempre ir hasta el borde del abismo" y frenar o maniobrar a último momento. "Es su estilo, hay que reconocerlo, está en su derecho, el problema es que le puede salir 99 veces bien, pero alcanza, para causar un desastre, que una sola vez le salga mal" (Oviedo; 09/06/2014).

Cristina Fernández obró agregando decisiones unilaterales innegociables; la inflexibilidad fue el rasgo distintivo de su mandato, circunstancia que le confirió un tinte autoritario a veces plagado de arbitrariedades. La presidente nunca ocultó su desagrado a aquellos que ella intuyó estaban fuera de su modelo. Cumplió lo postulado por Hermann oportunamente "Un líder dominante relativamente insensible es probable que tome decisiones tan fuertes y contundentes como él o ella, moviéndose para poner en marcha una agenda o presionar por una causa" (Hermann; 2001:65).

Esta presidente asume fortalecida por la exuberante cuota de poder que arrastra su cónyuge. Ese ejercicio de poder rememoraba las prácticas habituales en la provincia santacruceña, donde Kirchner en la construcción de su lógica de poder había domesticado a la oposición y a la crítica mediática. Sobran ejemplos para encuadrar la vocación hegemónica del presidente de ese entonces. Cristina se propone superarlo y manifiestamente lo sintetiza en una frase que trascenderá su tiempo en el “vamos por todo”; frase que se corresponde con otra famosa defendida por todos los estamentos afines al cristinismo, la “profundización del modelo”.

Profundizó el recorte de autonomía del Congreso quien pasó a operar como la escribanía de las decisiones del Ejecutivo. Relegó la figura del Jefe de Gabinete a una posición meramente administrativa, privándolo del control parlamentario tal como prevé la Constitución Nacional y terminó de reducir al mínimo toda acción opositora.

En su profundización de la figura amigo/enemigo, luego del revés de la Resolución 125/2008 del conflicto con las retenciones al campo, se abocó de lleno a la construcción de escenarios polarizados entre clases sociales. Rescata en este sentido la liturgia embrionaria del peronismo a lo que le suma el carácter epopéyico de la acción que al final del ciclo muchos argentinos entendieron que distaba mucho de la realidad presentada. En esta actitud relatoría no hay convergencias, todo es contraste y se acentúa la figura del conflicto permanente contra un enemigo magnificado que el tiempo demostrará su inexistencia o su poca significancia.

Así como encontramos un parangón entre Schmitt y el comportamiento del presidente Kirchner, entendemos que esta segunda administración se identificó con innumerables cuestiones que el Dr. Laclau, a la sazón el filósofo y politólogo predilecto de esta administración, volcó en el libro de su autoría "Hegemonía y Estrategia Socialista" (Laclau y Mouffe; 2011).

En él se sintetiza las claves de su pensamiento político. Necesitada de construir un relato, debe necesariamente instaurar un discurso¹³¹. "A partir de la noción de discurso hay otras dos nociones absolutamente decisivas en la construcción de su enfoque teórico: hegemonía y significante vacío" (Ibídem.). Laclau propone trazar nuevas fronteras políticas y reconocer que no puede haber política radical sin la identificación de un adversario. Vale decir, se requiere indefectiblemente la aceptación de una presencia antagónica de carácter social (Laclau y Mouffe; 2011:17). Porque lo que está en juego en definitiva es la construcción de una nueva hegemonía. Pregona "volvamos a la lucha hegemónica" (Ibídem. pág.16 y 20).

Esta función articula distintos tipos de demandas e intereses sociales, estableciendo una relación hegemónica. Por ejemplo la unidad de un campo popular, opuesto a un poder oligárquico concentrador de la riqueza entre pocos. O la democratización de la justicia, donde el voto de las mayorías ponga de manifiesto el sentir popular en la elección per se de los jueces.

Respecto a la categorización del estatus teórico de un significante vacío concluye que "Hay razones para dudar que éste pueda ser caracterizado en términos conceptuales, porque no presenta rasgos objetivos definidos. El significante vacío no tiene elementos objetivos comunes. Las relaciones equivalenciales comparten el hecho negativo de oponerse al poder existente" (Ibídem. pág. 18). En ese lugar del significante vacío, la clase social, la nación, el pueblo o el proyecto o modelo, es donde se libra la batalla política (Ibídem.). Y aquí radica la diferencia esencial de este pensamiento político. Tanto Laclau como quienes adhieren al modelo plantean que quien tiene la suma de los votos, tiene el poder público y poco le importan la división de poderes porque su concepto de la democracia es distinto.

¹³¹ El autor entiende por "discurso al conjunto de las prácticas significativas. Considera que no hay ninguna práctica social que no lo sea. Esa totalidad significativa que representa el discurso incluye elementos lingüísticos y extralingüísticos" cita del autor en la Conferencia "La construcción discursiva de los antagonismos sociales" en la Universidad Nacional de Rosario 29/05/2009.

Bajo estos supuestos se encuentra en palabras de Guillermo O'Donnell la definición de la acción política de esta administración "vivimos una autocracia de origen democrático, con un poder donde la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio están totalmente dissociadas. Esa legitimidad de ejercicio se desvirtúa por el apriete, por la caja, por la presión fiscal, por las persecuciones y los espionajes. Por el abuso de los medios públicos y la cooptación de los privados. Por la manipulación de estamentos intermedios como universidades, grupos sociales, sindicatos y empresas" (O'Donnell; 2007)

5.2.1 La política exterior de la presidente Cristina Fernández.

Respecto a la anterior administración, en la cuestión Malvinas, aparece como un nuevo factor la posibilidad de explotar con certeza la cuenca petrolífera en el mar. Dicho factor cambió el enfoque de la estrategia política de todos los actores involucrados en el conflicto. Sujeto a este contexto, esta administración construyó la política exterior argentina ahondando la búsqueda de apoyos de otros Estados al reclamo argentino por la cuestión Malvinas en el plano internacional¹³² y con un fuerte discurso nacionalista en el plano doméstico. Describimos a continuación las acciones políticas que consideramos significativas durante este periodo de tiempo en el tratamiento de las cuestiones intermísticas.

En abril de 2008 el Canciller Taiana solicitó el apoyo a la Delegación para las Relaciones con el MERCOSUR del Parlamento Europeo recordándoles los reiterados llamamientos de la comunidad internacional en dichos foros para que el Reino Unido se avenga a dar cumplimiento a los mismos para reanudar las negociaciones de la soberanía (Informe MRECIC N° 91/2008).

Un mes después, la Cancillería entregó formalmente una nota de protesta por lo que denominó "apertura de la ronda de licencias" ilegítimamente convocada por el Reino Unido para realizar actividades hidrocarburíferas en la plataforma continental sujetas a la soberanía y jurisdicción de la República Argentina, en áreas

¹³² Forma parte de un extenso número de foros, la Asamblea General de Naciones Unidas, las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres de América del Sur – Países Árabes (ASPA), la Cumbre Energética de Isla Margarita, la Organización de Estados Americanos, el Mercosur y UNASUR entre los más destacados.

marítimas al norte de las Islas Malvinas (Informe MRECIC N° 132/2008). Esta declamación argentina se fundamenta en la Res. 407/2007¹³³ de la Secretaría de Energía argentina.

El canciller Taiana en su intervención en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas expuso que “el Reino Unido se considera por encima de los llamados de la comunidad internacional. Se arroga el derecho de ser el único árbitro, de cuándo, cómo e incluso de si se va o no a negociar, y, por el momento manifiesta no estar dispuesto a hacerlo, quizás con el objetivo de pretender consolidar su ilegítimo acto de fuerza nunca consentido por la Argentina”. Así también, refutó contundentemente la iniciativa de libre determinación que promueven los isleños: “Por tratarse de una población trasplantada, no resulta, por ende, aplicable el derecho de libre determinación. Como ya he dicho, estamos ante un caso colonial especial y particular. Hay en efecto una situación colonial, pero no hay un pueblo colonizado [...]”(Informe MRECIC N° 196/2008).

5.2.2 Las cuestiones intermísticas en la administración de Cristina Fernández.

En Ginebra, en el mes de julio, la Argentina fundó posición en las negociaciones sobre subsidios a la pesca que se llevaron a cabo ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). “El documento cita la experiencia común de la región, que demuestra que cualquier crecimiento y expansión de la actividad pesquera debe ir acompañada de medidas para promover la sostenibilidad de los recursos. Los países reconocen la existencia de información científica que revela la crítica condición en que se encuentran los recursos marinos, y reafirman que la flexibilidad para otorgar subsidios en países en vías de desarrollo no puede ser un “cheque en blanco”. Sostienen, además, que los obstáculos que muchos países en desarrollo deben enfrentar para implementar medidas de manejo pesquero, no pueden ser una excusa para no exigirlos”.

¹³³ Sistema de restricciones en el "Registro de Empresas Petroleras" que lleva la Secretaría de Energía, en el cual debe revistar toda empresa que opere en el país. La misma es una herramienta legal que dispone el Estado para disuadir y, en su caso, sancionar la actividad hidrocarburífera en la plataforma continental argentina que pudieran desarrollarse sin el debido permiso de la autoridad argentina competente.

Esta aseveración en un foro de relevancia internacional se contradice con una práctica estatal que ha sido una constante reiterativa en esta administración. El Estado argentino pagó reintegros a empresas extranjeras radicadas en el territorio argentino y que pescan en Malvinas triangulando permisos de pesca otorgados por el propio Estado nacional. Buceando en los orígenes de esta cuestión nos remitimos a una solicitud efectuada por la Ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación de España, Elena Espinosa, en oportunidad de reunirse con empresarios pesqueros de sociedades de capitales españoles en la embajada de España en el 2008. Los empresarios explicaron la situación que atravesaban las pesqueras en virtud de los bajos precios del calamar y langostino, como así también los efectos del recorte en las posibles capturas de merluza hubbsi.

La Ministra invocando la defensa de intereses españoles solicitó al Ministro de Economía argentino, la posibilidad de reinstaurar los reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos, la eliminación de las retenciones a las exportaciones pesqueras y la reimposición de los reintegros a esa actividad (Nuestro-mar;02/02/2008).

Elena Espinosa reseñó que el empresariado español ha pedido que se refuerce la idea de que puedan obtener bonificaciones fiscales. “Lo que pretenden es que el impuesto o la tasa que ellos pagan por exportación puedan repercutirla en parte o en su totalidad”, haciendo referencia a las retenciones para desviarse luego hacia los reembolsos al agregar que “también es cierto que existía una ley que poco a poco le llevaba a la desaparición y lo que pretenden es o la congelación o que se le pueda devolver esa tasa” (Ibídem.).

Esta cuestión ya había tenido tratamiento en el Congreso argentino. Los senadores patagónicos Silvia Giusti y Mario Daniele la plasmaron en un proyecto de ley en el año 2007. Fue la ministra española quién volvió a llevarlo a la tinta de los medios. El citado expediente pasó raudo por el Senado de la Nación y así llegó a la Cámara de Diputados. Allí, en la Comisión de Intereses Marítimos, obtuvo dictamen y con algunas modificaciones fue aprobado en el pleno del recinto. Nuevamente fue enviado al Senado para que apruebe o rechace las modificaciones.

Pero nada de esto sucedió, el proyecto fue remitido a la citada Comisión para su archivo definitivo.

“La ley está parada –señaló la ministra ante la consulta– y yo creo que el gobierno de Argentina entendió perfectamente que podría dañar a los intereses de las empresas españolas y además era consciente de que haciéndolo incluso en los plazos que estaban previstos tampoco teníamos otros mecanismos para que pudieran seguir operando aquí”. “Y yo desde luego quiero agradecer esta colaboración que hemos tenido permanente y continua para buscar una solución y que además entendían que no podían dañar porque generaría una pérdida de puestos de trabajo y de riqueza en este país”, concluyó Espinosa (Ibídem.).

Ernesto Godelman, director de la ONG Centro de Defensa de la Pesca Nacional manifestó su temor por las declaraciones de Espinoza. Se cuestionó ¿No fue suficiente el desastre ocasionado por el Acuerdo firmado con la CEE en los 90´? ¿Tenemos que seguir desarrollando experiencias autodestructivas hasta que no quede nada en el mar argentino? (Valente;14/06/2005).

5.2.3 Endurecimiento de la política exterior argentina

A mediados de 2008 UNASUR reconoce la soberanía Argentina sobre las islas Malvinas. Este es un logro muy importante porque además en forma unánime el organismo se comprometió a no autorizar los ataques en sus puertos de buques que porten la bandera de Malvinas (considerada ilegal en la declaración) e informar a Argentina los buques con derrotero a las islas (PeriódicoTribuna;24/02/2010). Esta declaración tuvo más de cumplimiento formal que una cuestión de fondo. Como bien se conoce, los buques que operan en Malvinas no enarbolan bandera de Malvinas, sino bandera Británica¹³⁴ con registro de Malvinas, lo que hace caer esta declaración en abstracto. No obstante el compromiso asumi-

¹³⁴ Ley de Abanderamiento Británica permite que ciertos territorios de ultramar que tengan registros de buques puedan utilizar bandera Británica (MLV lo tiene desde 1861). Argentina desde el incidente del BP John Cheek no reconoce esa bandera. Los buques que operan en MLV enarbolan banderas de la Isla Mann, Isla Ascensión, Isla Anguila, Isla Bermuda y Gran Bermuda, Isla Saint George, Islas Caimán, Islas Pitcairn, Islas Caicos, Islas Vírgenes, Isla Montserrat, Isla Santa Helena, Isla Diego García. Todos territorios británicos de ultramar.

do por UNASUR dificultó la operatoria de la flota española que operando en MLV descargaba en Montevideo mayormente (La Voz de Galicia; 03/03/12).

A mediados de 2008 se sancionó la Ley 26.386¹³⁵. Ley que da una vuelta de tuerca respecto a la orientación de la política pesquera nacional. La misma expresa que: "En el caso de comprobarse que un titular de un permiso de pesca que cuente con cuota/s de captura asignada y/o autorización de captura en los términos de la presente ley viole algunas de las prohibiciones previstas en los incisos a), b), y c) del artículo 27 bis, el permiso y la/s cuota/s y/o autorizaciones pertinentes caducarán automáticamente"¹³⁶. Esta ley iba a constituir un golpe directo a la economía kelper perjudicando sus ingresos gracias a las ventas de permisos de pesca. Los isleños embolsaban unos 40 millones de libras al año, según las palabras del Director de Recursos Naturales de Malvinas.¹³⁷

Mediante Res. SAGPyA 514/09 se reglamentó la ley 26.386. El espíritu de la ley fue precisamente limitar la posibilidad de que se incurra en alguna ilegalidad en la constitución de sociedades. En ella se instrumentaron una serie de medidas legales que pretendían terminar con las violaciones burocráticas permitidas por años desde el propio Estado (las triangulaciones de permisos de pesca). El análisis de esta ley hace suponer como primera medida que arrojó un manto de piedad respecto a aquellas resoluciones molestas que dejaban al descubierto las ilegalidades denunciadas desde el año 2000.

Su puesta en vigencia, reeditó una vieja práctica estatal como lo es la ausencia de controles que posibiliten verificar lo exigido por ley. A modo de ejemplo, se requería una simple aceptación de declaraciones juradas al solicitar la inscripción de la asignación inicial de las cuotas individuales de captura transferibles (CITCs). Cualquier armador al solicitar las cuotas para acceder pescar diferentes

¹³⁵ Modificatoria de la ley 24922. Sancionada el 28 de mayo de 2008 y promulgada el 19 de junio del mismo año.

¹³⁶ Art. 2º como último párrafo del artículo 28 de la Ley 24.922 - Régimen Federal de Pesca.

¹³⁷ Esas palabras utilizó el director de Recursos Naturales de Malvinas John Barton a cargo del Departamento de Pesca que ha sido la clave económica que ha hecho de los isleños la población con el cuarto PBI per cápita del mundo, cuatro veces más grande que el PBI de la Argentina continental. 3.000 habitantes, llamados kelpers, de los cuales tan solo 1500 son nativos de las islas, tenían una renta mayor a la española de 66.000 dólares anuales en el año 2007.

especies debía declarar que cumple con los requisitos del artículo 27 bis de la Ley Federal de Pesca. Es decir, el armador afirma que la empresa no tiene buques con doble matriculación. En este sentido, nunca más válidas las palabras del Subsecretario de Pesca Alberto Yahuar, quien en oportunidad de un encuentro con armadores, reconoció públicamente “que es muy fácil y poco oneroso armar una empresa pesquera en Argentina”. Una práctica del Estado que luego se comprobaba su denuncia en las tres auditorías realizadas por la AGN.

Lo enunciado representa un eslabón más sobre la ausencia de controles. En este caso, los datos informatizados; aquellos que permitan la interpolación de datos y evitar así las triangulaciones de los permisos de pesca. Esto no es una cuestión de capacidad técnica, bastaría solicitarle a la AFIP que proceda de igual manera como ha llevado adelante la informatización de los datos de los ciudadanos argentinos para lograr un estricto control de la pesca en el AS.

No hay acceso a determinada información relacionada a la pesca que es pública porque no está informatizada. Ante ello nos interrogamos ¿Porque todo lo relacionado a la pesca, donde medran por medio aspectos relacionados a los controles de la actividad constituye una cuestión secreta y de Estado? ¿Porque solo tienen acceso a dicha información los mismos funcionarios responsables de promover las diversas autorizaciones que regulan la actividad y a la vez otorgar los permisos?

La respuesta que encontramos es sencilla, todo pareciera ser parte de un sistema protegido por los mecanismos de la política partidaria (Maturana;12/07/13)

5.2.4 En la búsqueda del apoyo internacional

Durante 2008 y 2009 se reiteran los pedidos del gobierno argentino en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas. La Argentina por cuadragésima vez critica al Reino Unido por ignorar la invitación de la Res. 2065 de reunirse a negociar la soberanía. Por otra parte la reina Isabel II^o en una reunión del Consejo Privado en el Palacio de Buckingham, aprobó la Constitución de Falkland Islands Constitution el 12 de noviembre de 2008 y se convirtió en ley el 1^o de enero de

2009. La misma sustituye a la versión de 1985 (que había sido modificada en 1997).

En mayo de 2009, el Reino Unido ratificó sus hipotéticos derechos ante las Naciones Unidas sobre las 350 millas (563 km) de la plataforma continental alrededor de Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y Antártida; de acuerdo a lo previsto en la Convención del Mar. Lo expuesto pone en evidencia la consolidación de una política cuya discusión no es solo por Malvinas, sino un territorio en disputa mucho más amplio y más rico. Si bien no encontramos información oficial al respecto, suponemos que la presentación del Reino Unido es un espejo de la efectuada por Argentina. En tal sentido concluimos que Gran Bretaña pretenderá discutir los derechos del cincuenta por ciento de la Z.E.E. del continente argentino al sur del paralelo de latitud 50° S.

En diciembre, Argentina llevó su queja por la inclusión de las islas como territorio británico en la Constitución Europea a los gobiernos de España y Portugal, en momentos en que en este último país se celebraba la Cumbre Iberoamericana. En ese discurso, la mandataria manifestó su esperanza de que "la presencia de Portugal y de España en la Unión Europea servirá para convencer a Gran Bretaña de buscar el diálogo y la solución al conflicto de Malvinas" (La Nación; 02/12/2009).

Como contrapartida el Poder Ejecutivo Nacional promulgó la Ley 26.552 que definió los territorios comprendidos por la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del AS, y que al igual que el antiguo Territorio Nacional, incluye a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, y a la Antártida Argentina. Lo expuesto generó una enérgica protesta del Reino Unido.

En medio de esta inercia, Londres anunció en 2009 el inicio de las exploraciones petroleras en Malvinas. Argentina realizó una enérgica protesta ante la Embajada Británica (Informe MRECIC N° 43/2010).

Iniciado el año 2010, el gobierno argentino consiguió el apoyo regional que buscaba para su reclamo por las Islas Malvinas. El presidente de Brasil Luiz Inacio

Da Silva en su discurso en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe pidió "una explicación política" a la Organización de las Naciones Unidas.¹³⁸

En marzo, la Representación Permanente de nuestro país ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), presentó al Secretario General del organismo, José Miguel Insulza, toda la documentación relativa a las acciones que, unilateral e ilegalmente, el Reino Unido desarrollaba en áreas de la plataforma continental argentina en materia de hidrocarburos.

A mediados de 2011, en el marco del 41° Período Ordinario de Sesiones de la (OEA), se aprobó la Declaración sobre "La Cuestión de las Islas Malvinas", presentada por la Delegación Argentina. Mediante la misma se reafirmó "la necesidad de que los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden, cuanto antes, las negociaciones sobre la disputa de soberanía, con el objeto de encontrar una solución pacífica a esta prolongada controversia".

Pocos días después el Consejo del MERCOSUR rechazó los conceptos vertidos por el Ministro de Defensa del Reino Unido, tildando las desafortunadas declaraciones como un nuevo acto de agresión. El Reino Unido demostraba nuevamente su desprecio por el derecho internacional y desoye los reiterados llamados de la comunidad internacional a sentarse a negociar con la República Argentina (Informe MRECIC N° 308/2011).

En diciembre de 2011 Cristina Fernández al asumir la presidencia temporal del bloque regional MERCOSUR expresaba "Malvinas no es una causa argentina. Es una causa global porque en las Malvinas se nos están llevando recursos petroleros y pesqueros". Esta es una jugada política de peso, tanto en el contexto internacional como en el doméstico. En el primero de ellos, la Jefa de Estado busca transformar la "cuestión Malvinas" en una causa latinoamericana. En el

¹³⁸ El presidente Lula expresó que "No es posible que Argentina no se adueñe de Malvinas y que, por el contrario, lo haga un país que está a 14 mil kilómetros de distancia de las islas. ¿Cuál es la razón geográfica, política y económica por la cual Inglaterra está en Malvinas? ¿Cuál es la explicación política de las Naciones Unidas para que no hayan tomado una decisión? Es necesario que empecemos a luchar para que el Secretario General de las Naciones Unidas reabra ese debate con mucha fuerza".

contexto doméstico focaliza sobre un problema de política exterior, exaltando una cuestión cara al sentir nacional argentino. De esta manera la Presidente le habla al pueblo argentino, uno de los destinatarios predilectos de la retórica oficial. Esta administración ha confiado, quizás más que otras corrientes, en que los conflictos condensan identidades colectivas (Pagni,26/06/2014). Se reedita de esta manera el doble juego dialectico de esta administración, donde pareciera olvidarse los beneficios que el propio Estado ha otorgado a los intereses ingleses en el territorio argentino (explotación petrolera).

5.2.5 Las cuestiones endógenas de la política pesquera de Cristina Fernández

El inicio de esta administración coincidió con la renuncia al cargo del Subsecretario de Pesca Gerardo Nieto. Hay opiniones encontradas respecto a los motivos que dieron lugar a este hecho. Hay quienes aducen que su gestión se encontraba desgastada y que el funcionario deseaba retirarse de la función pública consecuencia del trajinar originado en el ejercicio de la misma, otros que su renuncia se debió exclusivamente por los escándalos de los millones de peces tirados al mar en el programa televisivo Documentos América de América TV (Pastor; 2007).

Su relevo, Alberto Yahuar llega al cargo como consecuencia de los vaivenes de la política doméstica. Es una persona muy ligada políticamente al Gobernador de Chubut Mario Das Neves. Compartían no solo el mismo espacio político, sino además los mismos intereses respecto a la administración de la operatoria portuaria del principal puerto de la provincia, el de Puerto Madryn¹³⁹.

Yahuar, al igual que su antecesor, no desconocía la dinámica de la pesca, vivía de ella. Por lo tanto conocía los alcances de la Ley de Emergencia Pesquera. Sabía que dicha emergencia duraría mientras persistieran las causas que la motivan. Causas que como ya hemos expuesto, están originadas por la sobreexplotación de la especie merluza hubbsi¹⁴⁰. La SAGPyA misma había reconocido la

¹³⁹ Entrevista al Intendente de Puerto Madryn Carlos Eliceche (Febrero de 2006)

¹⁴⁰ Ejemplos filmicos de hechos relacionados a la pesca de la merluza en la ZEEA.
<http://www.youtube.com/watch?v=4gWd801IFVQ&feature=related>

pesca ilegal en el mar argentino¹⁴¹ y si algo faltaba para certificar, el CFP tenía el reciente informe de Auditoría N° 17/2008 entregado por la AGN.

Los inicios de su gestión coincidieron con la suspensión de normativas fundamentales para evitar la depredación. Así por ejemplo se autorizaron las transferencias de capturas de buques fresqueros a buques congeladores, circunstancia prohibida por la Ley Federal de Pesca. A ella se sumó la suspensión más controvertida, liberar el mar de los controles recomendados por el INIDEP respecto a los dispositivos de capturas¹⁴², desoyendo las recomendaciones efectuadas por la AGN quien recomendaba la utilización de ambos dispositivos (Informe AGN N° 17/2008 pág.10 – 23):

Tan preocupante fue la situación “que a principios de 2010, desde la Fundación Vida Silvestre se solicitó, por un lado disminuir las capturas permitidas un 30% y, por otro, establecer el uso obligatorio por parte de las empresas de algún dispositivo de selectividad que permita el escape de ejemplares juveniles. Ambas medidas buscaban evitar la depredación en que se encontraba la especie merluza, que en los últimos veinte años se redujo más del 80%”, explicó Guillermo Cañete, Coordinador del Programa Marino Vida Silvestre.

5.3 Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAN-IND NR)

En febrero de 2008 se deroga la Res. CFP N° 8/2007 y se aprueba el Plan de referencia. Un plan que como se expusiera, el Estado argentino lo pone en vigencia tardíamente¹⁴³.

Este es un plan significativo dado que este tipo de pesca se produce prácticamente en todas las pesquerías de captura, y representa una de las mayores

<http://www.youtube.com/watch?v=bkCeG0GQSt0&NR=1>

<http://www.youtube.com/watch?v=M7X4MgwQrNA&feature=related>

<http://www.youtube.com/watch?v=0JfykzM9sTk>

<http://www.youtube.com/watch?v=DhixuoqZhBI&feature=related>

<http://www.youtube.com/watch?v=5InIqcRNpz8&feature=related><http://www.youtube.com>

¹⁴¹ Causa Penal 7333/2005 radicada en el Juzgado Federal N° 9 del Dr. Rafecas

¹⁴² Dispositivos de selectividad: DEJUPA (para evitar la captura de los juveniles de merluza) y DISELA II (evitar la captura de los juveniles de langostino)

¹⁴³ La misma había sido recomendada por el Comité de Pesca de la FAO (COFI) en su 23° período de sesiones en 1999 y aprobada por la FAO en 2001

amenazas para la sostenibilidad de los caladeros y la biodiversidad marina a escala mundial. La pesca ilegal cuesta a la economía global hasta 23.000 millones de dólares si se calculan pérdidas de ingresos y daños a las comunidades locales, explicó en Viena Gunnar Stolvick, responsable de Interpol en cuestiones de pesca ilegal (El País, 22/04/2013).

Combatir este tipo de pesca significa cumplir la normativa internacional que establece entre otras cuestiones la regulación de las artes de pesca. En ese sentido, se considera necesario respetar la adopción de dispositivos de pesca que permitan el escape de juveniles o de otras especies cuyo valor comercial sea menos significativo. Así también limitar e impedir, cuando corresponda, la pesca de arrastre a efectos de mantener el stock desovante. Por ello, resultaron incomprensibles las medidas suspensorias aplicadas por el flamante Subsecretario de Pesca referidas a la no utilización de los dispositivos de selectividad de captura.

La Resolución CFP N° 26/2009 había alertado sobre la necesidad de establecer paradas biológicas obligatorias dado la sobreexplotación de la especie merluza hubbsi. Los Informes Técnicos del INIDEP N° 9/2010, 16/2010 y 31/2010 basados en la campaña de investigación del año 2010 también alertaron de la delicada situación de la explotación de merluza (la menor en los últimos 3 años), Los informes denuncian que “dichas capturas ya eran excesivas y, que la falta de uso de dispositivos de selectividad por disposición del propio gobierno, pusieron en riesgo a los juveniles que habían ingresado al stock a principios de 2009. En un contexto más delicado como el que estamos atravesando, estas mismas decisiones podrían tener consecuencias aún más críticas que las actuales”. No obstante, la SAGPyA no obró en consecuencia, no solo no redujo la Captura Máxima Permisible de la especie, sino que mantuvo los mismos niveles que el año en curso (Resolución CFP N° 28/2009), porque en palabras del Subsecretario, ya no se depredaba.

Esta situación se corrige recién mediante la Res. CFP N° 07/2010 que establece la utilización obligatoria del dispositivo de selectividad de pesca para todos los buques pesqueros arrastreros cuya especie objetivo sea la merluza común. A

modo de paliar la sobreexplotación de la especie, la Autoridad de Aplicación dispone que los buques habilitados a la captura de merluza común deban contar con la presencia de un inspector u observador a bordo, salvo expresa autorización de la misma. En todos los casos el costo deberá asumirlo la empresa armadora. Se reeditan de esta manera las viejas sospechas acerca de la responsabilidad de quien debe verificar a quien le abona el viático y los pasajes para el traslado. Se crea la Comisión de Seguimiento de la Pesquería de Merluza Común (Resolución CFP N° 05/2011). Tanto la pesca incidental como el descarte, prácticas muy cuestionadas en los foros internacionales, continuaron presentes en el mar argentino. Abundan ejemplos de lo expuesto que han tomado estado público en denuncias formuladas por la prensa especializada en el año 2008 (Maturana, 27/10/2008).

5.4 La vigencia de las irregularidades denunciadas por la AGN

El Informe Especial 54.881/2008 de la Auditoría General de la Nación puso en evidencia la existencia de irregularidades que ya habían sido denunciadas en el Informe de Auditoría Especial del año 2001.

El establecimiento y posterior ampliación de las áreas de "veda nacional permanente" de la merluza. La Disposición SSPyA N° 243/08 estableció un área más extensa prohibida a la pesca. Dicha medida fue tomada nueve meses después del informe científico, el cual relata que los valores de abundancia de merluza en el área reproductiva fueron los más bajos en todo el periodo considerado (Informe INIDEP N° 18/2008). Esta actitud además indujo a pensar que había negligencia en la adopción de tal medida, ya sea por desconocimiento o por desidia, tanto en los órganos generadores de acción como en los responsables de controlar lo que se legisla.

No se puede "atar" al cardumen, éste, entre otras cosas se mueve al compás de las corrientes marinas, buscando alimento, o sujeto a variaciones de temperatura o luminosidad. Los organismos responsables deberían conocer que la especie migra de acuerdo a períodos estacionales por lo que no se pueden aplicar vedas fijas. Se sabe que fuera de la zona de veda hay más juveniles que dentro de la misma, por ello las áreas de veda deben ser móviles. Dada esta situación, resul-

ta inentendible que en conocimiento de los informes que reportó la comunidad científica se hayan exceptuados a una considerable flota de buques a pescar en medio de la “gran veda” dentro del Golfo San Jorge y en proximidades de Isla Escondida, (área de desove y de reproducción).

Esta es precisamente una función primordial de los inspectores de la SSPyA a bordo, por eso la insistencia de la AGN resaltando la necesidad de su presencia. Ellos pueden determinar fehacientemente las capturas de juveniles de los buques. Con un fax a la Dirección de Pesca de la Nación con nombre del buque, se soluciona el problema, pues cotejando cada 24 hs. los faxes recibidos -de la zona de pesca- se determina el área a cerrar, abriendo la nueva y generando así una fehaciente aplicación del criterio de precautoriedad plasmado en la ley General del Ambiente N° 25.675.

Son cuestiones sencillas de solucionar y con costos mínimos si se lo compara con los beneficios. Hay ejemplos de países rectores en el manejo de la cuestión. España adoptó un sistema para el control de su flota arrastrera que opera en aguas del Mediterráneo (115 buques). El sistema permite diariamente y en tiempo real recibir la información de que están pescando los buques. La información es pública e incluye la captura por lance por especie. Los datos ingresan automáticamente en la base en Alicante y se disemina directamente a todas las computadoras que integran la red.

Una cuestión no menor fue la comprobación de las ilegalidades del traspaso de licencias de buques no operativos, práctica ya denunciada en gestiones anteriores (Menem - Solá). El CFP mediante Acta N° 36/2009 decidió por unanimidad autorizar a la SAGPyA a emitir nuevos permisos de pesca - paradigmático el “Congelador La Peñuca”- (Argentina Indymedia;11/11/2013), donde nuevamente se comprueba la vigencia de una acción violatoria a lo normado en la Ley de Procedimientos Administrativos aprobado por Decreto 1759/72 (Maturana;06/02/2012a)

Respecto a la explotación del calamar *illex argentinus*, mediante Res. CFP N° 31/2009 se autorizó la presentación de nuevos proyectos de explotación de la

especie, resaltando la incorporación de hasta 12 nuevos buques poteros en virtud de haberse establecido en el 2006 el número máximo para mantener un esfuerzo sustentable (Resolución SAGPyA Nº11/2006). Esta medida se consideró desacertada. En el año 2003 el presidente de la Cámara de Armadores de Poteros Argentinos (CAPA) ya había manifestado que medidas de esta naturaleza solo contribuyen a la sobreexplotación de la especie. El número máximo permitido de 104 poteros calculados para el 2005 se correspondían a un cálculo de una biomasa desovante muy superior a las establecidas en los informes del INIDEP del año 2009. La muestra más evidente se pudo comprobar en el volumen de capturas de los años subsiguientes. El caladero respondió con claras señales de agotamiento.

5.4.1 Otras irregularidades denunciadas en las auditorías de la AGN

En aras de fortalecer los controles sobre las capturas de especies y contribuir al cumplimiento del Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, el Subsecretario de Pesca anunció un “Plan estratégico para el mar argentino [...] de contingencia, de coyuntura”, es decir circunstancial (Maturana;17/12/2008). Dicho plan comprendió entre otras cosas la instalación de cámaras de TV que registrarían toda la actividad pesquera de los buques y la transmisión en tiempo real a la Autoridad de Aplicación. Una práctica cuya vigencia data del año 2004 normada por la SAGPyA. Obviamente, el carácter circunstancial de la implementación de la misma conllevó que no se cumplieran las expectativas de control anunciadas y esperadas. Su adopción resultó insuficiente porque no fue inclusiva y obligatoria a todos los buques.

En relación a este tema, los Informes de Auditoría AGN Nº 17/2008 y Nº 009/2011 denunciaron como una irregularidad la no utilización de la trituradora de abordado. Pese a haberse dispuesto su instalación y la modalidad de uso (Disposición SSPyA Nº 554/2004), la misma no se utiliza porque no es una tarea productiva. El pescado no deseado se tira al mar sin triturar, por ende no alimenta el

cardumen. Esto ha generado una alteración del ecosistema marino en diferentes especies¹⁴⁴.

Lo ilógico de esta situación es que precisamente desde España, un Estado de pesca oceánica y a quien le sobran antecedentes como Flota depredadora de los mares del mundo, se presionó en los foros internacionales persiguiendo con dureza tanto la pesca incidental como el descarte. La ONG Océana con sede en Madrid reclamó a la Audiencia Nacional de España que inicie investigaciones sobre las actividades relacionadas con la pesca ilegal que un buen número de ciudadanos españoles y empresas con capital español, llevan a cabo tanto en aguas internacionales como en la ZEE de muchos países, puntualmente en la Argentina (La voz de Galicia;23/04/2008). El propio Estado español en la persona de su secretario general de Pesca, empujó a la CEE a que se sancione cuanto antes el nuevo reglamento de sanciones contra la pesca ilegal (La voz de Galicia;28/03/2008).

España endureció su política de reprimir la pesca ilegal, no declarada y no regulada. En el 2010 consiguió que a CEE ponga en vigencia el reglamento de lucha contra lo que consideran un flagelo. Así se plasmó “Un documento que pretende blindar los puertos europeos a la entrada de pescado capturado con métodos ilícitos, una práctica que supone una competencia desleal para aquellos que ejercen su actividad en la más estricta legalidad” (Espe Aubín;01/01/2010).

Ante este estado de situación la Auditoría General de la Nación continuó alertando a través de su última Auditoría a los legisladores y al poder político sobre la corrupción del sector pesquero. Las toneladas que se exportan de la pesca nunca se condicen con la captura máxima por especie declarada. Es práctica común que se modifiquen los nombres de las especies cuando se supone se han sobrepasados los límites máximos de captura permitidos (ej. se declara la pesca de mero en lugar de merluza). En palabras de la prensa especializada, “La corrupción certificada por la AGN en la tarea de los inspectores y fiscalizado-

¹⁴⁴ Sirva a modo de ejemplo la migración de la centolla, una especie carroñera que hace 15 años atrás se capturaba en proximidades del Canal de Beagle, hoy consecuencia de no haberse triturado el descarte, los restos se encuentran diseminados por el fondo marino por lo que es habitual capturarla en proximidades del Golfo Nuevo.

res de muelle y embarcados, cuya actividad abona el armador, multiplica las ganancias a costa de recursos en colapso” (Maturana;27/06/2011):

El propio CFP no ha realizado pedido de informes por irregularidades detectadas por las auditorias. La operatoria al respecto resulta hasta infantil cuando se la analiza. Aunque resulte extraño, AGN reiteró los abusos detectados en las estadísticas de pesca. Como ya expusiéramos, estas son el resultado de las declaraciones de los informes de pesca de los capitanes de pesca. Pese a haberse regulado el uso de las balanzas en los muelles, la ausencia de las mismas hace que la totalidad de la captura deba pesarse en las plantas de procesamiento, violándose nuevamente la normativa vigente que dictaminó que dicha práctica solo puede efectuarse en caso de excepción (Disposición SSPyA N° 09/2002).

Por ello, resulta imprescindible disponer de un cuerpo de inspectores idóneos que fiscalicen toda la operatoria relacionada a lo que se captura, tanto embarcados como en tierra. Ese cuerpo en la actualidad está constituido por alrededor de 140 inspectores embarcados. No obstante, el último curso de habilitación dictado por la SSPyA fue en el año 2000. Desde ese entonces quienes ingresaron a cumplir esa función no recibieron instrucción relacionada a la pesca.

La presencia de los mismos embarcados no es tarea grata, ejercen una actividad dentro de un marco hostil. Deben controlar un sistema que no desea ser controlado y que como se explayara anteriormente, deben controlar a quien abona sus viáticos, pasajes y estadía a bordo. Labran infracciones que deben ser informadas in situ al capitán de pesca y finalizada la marea elevadas a la autoridad competente. Puede ocurrir que el capitán se niegue a firmar la misma, razón por la cual no se le extiende copia de la infracción. La SSPyA debe fiscalizar el hecho y adoptar medidas conducentes a solucionarlos.

El cobro de multas por este tipo de infracción, es un sistema deficiente y que además la práctica ha puesto en evidencia de que cuando hay discrepancias entre la declaración del inspector y el capitán, no hay pedidos de informes ampliatorios investigando los hechos. Se le solicita al inspector que ratifique o rectifique su declaración y allí termina la investigación.

Evitar la depredación no requiere de soluciones especiales. Sólo deben respetarse las Capturas Máximas Permisibles aconsejadas por el INIDEP, supuestamente reflejadas en los cupos que otorga el Consejo Federal Pesquero. Se ha resaltado que hay todo un sistema protector de intereses para cada empresa y para cada barco en particular. Cuando se analizan las Resoluciones del CFP o las Actas de la SAGPyA, pareciera que todo se desarrollara dentro de los márgenes establecidos por ley, el problema está en que se fiscaliza poco y lo dispuesto en todos los órdenes, no se cumple.

Las capturas ilegales se exportan de varias formas, triangulando ventas a empresas fantasmas vinculadas a los propios armadores, falseando especies y por ende su valor, o en el caso de las europeas y asiáticas enviando el pescado como materia prima a su país falseando el valor de venta y de la especie en algunos casos. Hay una causa penal (Causa 15956) en el Juzgado Federal de Mar del Plata, aun sin definición (Maturana;27/06/2011).

5.5 Se profundiza lexis vs praxis

En lo particular de la presencia de capitales ingleses en la cuenca petrolera de Malvinas, el Estado argentino puso en vigencia el decreto 256/2010¹⁴⁵ medida que es apoyada retóricamente por América Latina.

Cientos de buques que operan con Malvinas se abastecieron en los puertos uruguayos, donde ingresaron de 2003 a 2011 entre 400 y 500 barcos anuales procedentes o hacia el archipiélago (Lerena;2013:28). Sólo como antecedente estadístico, en el año 2012 ingresaron a Montevideo 435 buques pesqueros extranjeros (La Nación;07/05/2013).

Según autoridades portuarias y empresarios del sector, las flotas pesqueras que llegan a Montevideo dejan ingresos de unos 250 millones de dólares anuales por servicios que van desde recambio de tripulantes, reparaciones, aprovisionamien-

¹⁴⁵ Establécese que todo buque que se proponga transitar entre puertos ubicados en el territorio continental argentino y en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur deberá solicitar una autorización previa al gobierno argentino. El primer caso registrado se dio con el buque de bandera extranjera "Thor Leader", quien iba a ser empleado en el puerto de Campana para transportar un cargamento de tubos sin costura producido en la Argentina.

to, combustible, exportación de cajas de cartón, y embarque de carnada e instrumentos de pesca, entre tantos otros. Unos 70 son los buques españoles que operan en Malvinas (El País;14/10/2010).

La realidad de los hechos indujo a preguntarnos ¿Por qué Uruguay debe asumir un compromiso de tal magnitud y negarse a perder ingresos, cuando al propio Estado argentino parece no preocuparle en demasía la violación de su soberanía en el mar de su competencia?. Lo expuesto encuentra rápida respuesta en el análisis de la extensa tradición de Acuerdos que nos unen con el Reino de España y que ya en parte se describieron en los capítulos anteriores y algunos de época reciente.

Es conocida la posición de España respecto a Malvinas. Hace una distinción explícita de los distintos caladeros (Boletín Agrario;11/05/2011). En los negocios con Inglaterra, no reconoce nuestra soberanía en Malvinas. Los pesqueros españoles son subsidiados por España a través de la Comunidad Europea. La Comunidad Europea tampoco reconoce la soberanía argentina en lo concreto de sus acciones, además de plasmarlo en su nueva Constitución. A pesar de ello, el Estado argentino continuó entregando cupos de pesca a buques con doble matriculación. Basta con recordar el largo listado de empresas españolas que operan en Malvinas y en el territorio argentino, las cuales fueron participes necesarias de todo tipo de ilegalidades detalladas en el presente capítulo y las responsables del agotamiento de la mayoría de los caladeros en el mundo. Sobre este particular no obra ningún pedido de informes a España en las Cámaras legislativas del Congreso argentino (Maturana;01/09/2008).

Otro tanto ocurre con los intereses particulares de la pesca. Las empresas Mersk y Sealand, que operan con oficinas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, transportan containers refrigerados de Malvinas y luego arriban a puertos argentinos para transportar contenedores con pescado capturados dentro de la ZEEA de los armadores de doble matrícula afincados en la Patagonia. Ambas empresas tampoco escapan a la ley de Sociedades y deberían haber sido objeto de acción punitiva del Estado argentino por facilitar las exportaciones desde Malvinas.

El Estado pareciera obrar como Jano y su mirada bifronte. Reclama apoyos a la lucha por Malvinas en cuanto foro internacional puede, no obstante no duda en establecer sociedades con intereses manifiestamente ingleses. British Petroleum tiene el 60% del paquete accionario de Panamerican Energy, empresa a quien se le adjudicó, sin licitación alguna en el año 2007, la explotación por 40 años del yacimiento de Cerro Dragón. El 40% del paquete accionario está en manos de Bidas Argentina (De Carlos; 25/04/2012).

Ante estas contradicciones, se supone que resultará difícil al Estado argentino encontrar las herramientas políticas valederas para propiciar Acuerdos que coadyuven a solucionar el conflicto (Urgente24;15/03/2014). Prevalece en este sentido la actitud deshonesto, aquella que tanto afecta la relación entre actores del escenario regional.

5.6 Los Acuerdos Pesqueros de la 2ª administración kirchnerista

En septiembre de 2010, el Subsecretario de Pesca fue autorizado a firmar un Acuerdo de Cooperación sobre Pesca entre la República Popular China y la República Argentina (Resolución MINAGRI N° 5/2010). Se puede argüir que los Acuerdos son un resultante del componente político de las relaciones entre ambos países que se vienen desarrollando desde febrero de 1972 -cuando tuvieron lugar las negociaciones que condujeron a la firma de la Comunicado Conjunto de Bucarest- hasta la actualidad – en virtud de las iniciativas efectuadas por los respectivos gobiernos en pos de desarrollar la enunciada “relación estratégica”¹⁴⁶-. Negociaciones, a su vez, que pueden caracterizarse como la resultante de una política exterior pragmática de tanto uno como otro actor, donde poco pesó en la mesa de negociaciones la ideología. (Malena;2010:1).

¹⁴⁶ A mediados de octubre de 2002, pocos meses después de la crisis política y financiera sin precedentes que atravesó la Argentina, efectuó una visita oficial el Canciller Tang Jiaxuan. Tras haber sostenido una audiencia con el Presidente Eduardo Duhalde y una reunión de trabajo con el Canciller Carlos Ruckauf, fue firmado un Comunicado Conjunto que sentó las bases para lo que hoy se define como la “relación estratégica” entre ambos países. El documento expresa “la historia, la cultura, el sistema social y el modelo de desarrollo de los países han de ser respetados... y cada una de las naciones... seguirán estrechando su consulta y cooperación en el plano internacional... para forjar un orden político y económico internacional justo y racional...”.(Malena; 2010:3)

El Acuerdo establecía que buques pesqueros chinos, podían reaprovisionarse, ser reparados y descargar o transferencia de capturas. Con esto se acortarían enormemente los tiempos de pesca y se reducirían ampliamente los costos operativos, dado que hasta la fecha los buques chinos operaban desde el puerto de Montevideo.

Este Acuerdo, tal como se presentó inicialmente, sufrió modificaciones. Si bien los ítems relacionados con la industria naval generaron críticas y apoyos, fueron los artículos relacionados con la pesca marina los que desataron la ira de los armadores nacionales (CAPA y CAPECA) y el pedido de informes al Ejecutivo Nacional por parte de diputados opositores y oficialistas. El Subsecretario de Pesca, tuvo que dar explicaciones ante los diputados Eduardo Macaluse y Patricia Bullrich (Fernández;03/08/2010).

De parte de la bancada oficialista en la orden del día N° 84 en la Cámara de Senadores, el senador FPV Marcelo Guinle solicitó al Ejecutivo Nacional “informes sobre diversos puntos relacionados con los anuncios de acuerdos de cooperación con la República Popular China en materia pesquera” y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja su aprobación”.(Dictamen de Comisión Honorable Senado; Proyecto S-4333/10)

Dentro del sector pesquero el temor manifiesto de varios empresarios consultados, es que la pesca iba a ser una vez más utilizada por el gobierno nacional como moneda de cambio. Supusimos que de esta manera se reeditaba así los inconvenientes ya planteados relacionados a la vigencia de la Res. SAGPyA N°11/06 donde se consideraba que la flota de buques pesqueros no debía exceder los 104 que pescaron entre 1996 y 2005. Como el número de poteros era de 85, el Estado consideró que podía permitir el ingreso de 20 poteros chinos. En este sentido, intentamos dilucidar cuál era el real interés del Estado argentino ¿acaso desconocía las propias estadísticas oficiales de capturas de illex?. El INIDEP informó puntualmente año tras año -Informes Técnicos del INIDEP N° 9/2010, 16/2010 y 31/2010 -, no solo las capturas del illex, sino que además fue advirtiendo el colapso de la pesquería de la especie. En el 2006 la zafra de ca-

lamar arrojó una captura de 262 mil ton. de calamar contra una captura de 91 mil ton. en el 2010.

Cada buque propuesto en esta reedición debía pagar un arancel entre 22,460 y 44,920 mil dólares, según corresponda. Los interesados podían presentar dos poteros por proyecto y por empresa. Un canon que se estima ridículo si se considera que la ton. de calamar es de 1600 dólares y que en una sola marea estos buques pescan entre 700 y 1000 ton. promedio (Maturana;13/07/2012).

¿Qué deberíamos pensar al respecto?. ¿Que se buscaba ejercicio de soberanía al incrementarse el número de poteros en la Zona Económica Argentina?. En todo caso parece más conveniente exigir que pesquen en el AA a la misma, compartiendo un recurso cada vez más limitado con otros buques de terceras banderas. O ingenuamente podríamos suponer que la flota china asumiría el compromiso que la flota española nunca cumplió; el de procesar en tierra el 20% del total de las capturas, reeditando una antigua y dudosa práctica realizada en tiempos en que se pagaban reintegros por este compromiso, cuando en realidad se comprobó que los buques entraban y salían del puerto de Punta Quilla cada semana a “bodega llena” sin cumplir la marea (Ibídem.).

Quienes dieron tratamiento a este Acuerdo (todos concedores de la dinámica pesquera) no desconocían que estaban tratando con una potencia pesquera y además responsable de una masiva pesca ilegal, particularmente en la ZEEA y su AA (Poulden;06/08/2013). Los chinos pescan y depredan el mar argentino desde la época de la administración Menem – Sola (Maturana;17/12/2008). Muy poco se debería esperar de quien se ha negado reiteradamente a comprometerse a respetar las normas internacionales de protección de las especies y el desarrollo pesquero sustentable.

Estudiosos de la relación sino-argentina han concluido que la misma es totalmente asimétrica y que no beneficia en absoluto a la Argentina (Ibídem). Opinión que no se comparte totalmente. Se considera que el Estado argentino tiene recursos políticos para llevar a la mesa de negociaciones, precisamente aquellos que otorgan la potencialidad de los recursos naturales, el valor actual de los

“commodities”¹⁴⁷ y de la posición geoestratégica que ocupa en el escenario. Argentina es actor presente en el escenario AS y puerta de acceso a la Antártida.

En lo particular respecto a este Acuerdo, el mismo comienza a tomar forma en el año 2007 cuando se conoce la presunción de que la República Popular China estaba analizando la conveniencia de dejar definitivamente el caladero de Malvinas. Circunstancia que se puede comprobar en los años sucesivos, progresivamente China dejó de comprar licencias a Malvinas.

Este gesto chino mereció una retribución de parte del Estado argentino que se refleja en la firma de este Acuerdo en extremo beneficioso a China. Lo expuesto transcurre dentro de carriles de normalidad en el campo de las relaciones amistosas entre actores, hasta la ocurrencia de un hecho que pone de manifiesto la ausencia de coordinación entre aquellos órganos del propio Estado argentino que intervienen en la problemática pesquera. La Prefectura Naval captura dos buques chinos en proximidades del límite de la ZEEA (La Nación;11/04/2013). China se queja airadamente porque entiende que su esfuerzo en alejarse del caladero de Malvinas no es retribuido tal como esperaba. Se supone que la Autoridad de Aplicación no encontró la manera de resolver el conflicto. No podía desautorizar a PNA liberando al buque supuestamente infractor, pero tampoco el Estado podía destratar a China. Transcurrido un tiempo la empresa armadora china, pagó la multa y se hizo nuevamente a la mar.

Es válido resaltar la necesidad de conocer la idiosincrasia china respecto a la dinámica pesquera para sentarse en la mesa de negociaciones. Si bien los buques poteros que operan en el escenario AS son portadores de pabellón del Estado chino y, los capitanes son conocedores de la legislación vigente, en alta mar los mismos actúan con independencia de las decisiones del gobierno chino; el objetivo es la pesca del recurso¹⁴⁸. La ley, para el capitán el mar es de cum-

¹⁴⁷ La asimetría a favor de China tiene que ver con la visión tradicional sobre la desigualdad en los términos del intercambio comercial (se necesitan demasiadas toneladas de alimento para pagar productos electrónicos). Hoy precisamente esa ecuación ha mutado por el valor de los commodities (energía, minerales, alimentos).

¹⁴⁸ Entrevista con el Dr. Jorge Malena

plimiento entre funcionarios públicos, no tanto entre privados, y el capitán es parte de una empresa que reporta ganancias y que paga por su trabajo¹⁴⁹.

Los supuestos beneficios otorgados por este Acuerdo no fueron suficientemente atractivos para los armadores chinos. No obstante los hechos descriptos, ningún buque potero se inscribió para operar bajo esta modalidad. Esta circunstancia conllevó a la firma de un nuevo Acuerdo con China en el año 2013, pero que también fue cuestionado (Nuestromar; 09/06/2014)

5.7 Estructura y Proceso decisorio en las administraciones kirchneristas.

Un conflicto que como hemos apreciado se mantiene latente consecuencia de la mutabilidad de los condicionamientos del sistema internacional pero muy en particular a los vaivenes de la política doméstica. En nuestro caso de estudio, los recursos pesqueros son un complemento de excepcionalidad.

Todo conflicto tiene diferentes estadios, la crisis es uno de ellos. Toda crisis se circunscribe al intento de coacción de un Estado sobre otro donde puede ser esperable hasta el empleo de la fuerza, es decir un acto específico de provocación al adversario; un desafío. Sin embargo, para que la crisis progrese, es necesario que al desafío le siga una resistencia por parte del otro actor.

Esa colisión entre desafío y resistencia, es decir ese enfrentamiento de voluntades, deviene en una confrontación que es el epicentro de la crisis. La misma puede escalar y subir en espiral, concluyendo en una guerra o, arribar a una salida negociada por las partes. La negociación, constituye un proceso de comunicación en el cual las partes intentan ejercer influencia sobre las decisiones de la otra, a través de mensajes (explícitos o implícitos) los cuales exteriorizan los alcances de su poder, es decir su capacidad de recompensar o dañar los intereses del otro actor. En otras palabras la negociación es un mecanismo de resolución de conflictos y la deliberación junto con la votación, son el mecanismo de toma de decisiones colectivas característica de la democracia política.

¹⁴⁹ Idem

Un concepto distintivo en el proceso de la negociación es el “riesgo crítico” que podemos encontrarlo desarrollado en el modelo matemático empleado por (Ellsberg;1959). Este valor surge de comparar entre el costo - beneficio de mantener la postura y lograr el objetivo o ceder ante las demandas del adversario. Es esperable que ambos actores tengan definido con bastante aproximación su riesgo crítico, aunque también podamos concluir con bastante certeza, que desconozcan con exactitud el del otro. Tal circunstancia es la fuente principal de incertidumbre que condiciona las decisiones. Las definiciones que surjan alrededor de la misma, se confirman probabilísticamente.

Existe un umbral de riesgo, que es el rango máximo que cada una de las partes puede resistir sin hacer concesiones o claudicar. La percepción del umbral que un actor tiene del adversario, condicionará su actitud. Cederá si considera que el otro actor tiene un riesgo superior, caso contrario, mantendrá su postura. Un aspecto interesante del modelo, es que pone de manifiesto que si un actor cede a través de una concesión, el umbral de riesgo aceptado por el oponente descendiendo, lo que aumentará la probabilidad que él otro actor sea quien haga la siguiente concesión. Lo expuesto cumple cierta lógica, la concesión hecha por el adversario otorga un beneficio por el cual no tuvo que enfrentarlo.

Los negociadores intentarán entonces reducir el riesgo crítico que el adversario acepta y aumentar la credibilidad del riesgo propio. Considerando que estamos en presencia de un juego de percepciones, esta manipulación se llevará a cabo exaltando las demandas propias o intentando reducir el riesgo crítico del adversario. Intentar modificar la estructura de valores de los intereses del adversario es un proceso conocido como persuasión, y está presente en cualquiera de las formas que adopte un conflicto.

La etapa de confrontación en un conflicto puede desarrollarse mediante la adopción de conductas coercitivas o cooperativas. La primacía de una de ellas no implica indefectiblemente la total desaparición de la otra. En la primera, los intereses en conflicto no prevalecen sobre los intereses comunes, por lo tanto se exhibe una amenaza implícita o explícita de causar daño. En la segunda en cambio, los intereses comunes son más valiosos que los que se encuentran en con-

flicto, de modo que ambas partes tienen deseo de alcanzar un arreglo justo. Cuando la conducta adoptada es coercitiva, el empleo de la fuerza o amenaza de uso de la misma es uno de los medios más explícitos para transmitir un mensaje al otro actor sobre el compromiso propio con el interés.

Es nuestro interés, investigar el mismo desde la mirada liberal en contraposición al mundo realista. Las Relaciones Internacionales son más que la guerra y la paz, la guerra no es la única forma de conflicto y la paz no es la única forma de cooperación. La política internacional está impregnada de conflictos económicos, ideológicos, culturales, sociales, religiosos y étnicos tanto como militares. Y la cooperación se lleva a cabo no sólo cuando hay paz sino también cuando el conflicto prevalece. Los gobiernos entablan negociaciones internacionales con el objeto de reducir los conflictos. En tal sentido, la cooperación es clasificada como altamente política, dado que de algún modo deben alterarse los esquemas de conducta de los actores. Tal definición está en contraste con la armonía, que usualmente es considerada apolítica.

Esta mirada liberal rechaza la distinción realista entre lo nacional e internacional. El comportamiento del estado no es simplemente el resultado de la naturaleza anárquica del sistema internacional, su estructura y la posición del Estado dentro del sistema. La naturaleza de los Estados y la de sus líderes también importan. (Wendt;2005:2)

El manejo de una crisis está compuesto por múltiples procesos de toma de decisiones de los actores (Estados), quienes inmersos en sus propias complejidades adicionan incertidumbre a las posibles decisiones. Este manejo persigue la protección de los intereses en juego intentando encontrar la justa proporción entre la coerción y la cooperación para influenciar al otro Estado.

Los Estados, no son en la práctica, ni unitarios ni racionales, tal como postulan los realistas, sino más bien, desde la mirada liberal... “una institución representativa sujeta a captura y recaptura, construcción y reconstrucción por parte de coaliciones de actores sociales” (Moravcsik;1997:518). El Estado deja de ser un “ac-

tor racional unificado” para constituirse en el resultado de un conjunto de intereses en pugna.

El Estado, que desde una mirada liberal es concebido como el “producto de una sociedad, una organización política, interpretando su situación y eligiendo modos de acción y reacción en una manera particular no predeterminada” (Hill;2002: 254), posibilita que las preferencias se exterioricen en función del poder real que tiene cada grupo en pugna. El poder real de estos grupos se configura en relación al juego de poder que fija el gobierno.

Esta multiplicidad de actores no estatales tan diferentes y cada vez más numerosos interactúa con otros actores estatales y no estatales. Introdúcen en la agenda internacional temas que deberán ser analizados por los Estados, se enfrentan a los Estados mismos y limitan su comportamiento, con frecuencia burlando la autoridad del propio Estado y, en ocasiones, ejercen una influencia independiente sobre los acontecimientos (Jervis; et al. 1999:42-63). Algunos actores no estatales tienen medios que superan en varias veces los recursos de algunos de los Estados con los cuales negocian.

Sin temor a equivocarnos se puede argüir que ni el Estado ni el gobierno son una entidad abstracta (mirada realista); hay un gobierno formado por organizaciones y burocracias, legislaturas y comisiones legislativas e individuos. Cuando las mismas actúan, se conoce la acción del Estado.

Se supone así que muchas decisiones gubernamentales son concebidas por organizaciones de mentalidad provinciana y, en ocasiones, con cierto tinte de soberbia entre las que, con frecuencia, hay escasa coordinación. Sus repertorios y su flexibilidad son limitados; en consecuencia, su adaptabilidad al cambio transcurre según sus idiosincrasias. Hay jerarquización burocrática dentro de estas organizaciones, constituidas por muchos jugadores que no se concentran en un tema estratégico único sino en muchos diversos problemas internacionales. Jugadores que actúan sobre la base de un grupo de objetivos estratégicos no uniformes sino, más bien, de acuerdo con varias concepciones de metas nacionales, organizacionales, aunque también personales; jugadores que toman

decisiones gubernamentales no mediante una elección simple y racional, sino mediante el tira y afloja que es la política (Allison;1971:144).

Las percepciones de dichos jugadores y las posiciones que adoptan en las cuestiones con que se encuentran, están muy teñidas por la posición que ocupan en el proceso de toma de decisiones – el lugar desde el que uno mira depende del lugar en el que está sentado (Halperin;1974:16),

Los actores sociales – los partidos políticos, las clases, los grupos de interés, los medios, los individuos – también influyen sobre las decisiones del gobierno. Dichos actores sociales se enfrentan, compiten, negocian y transigen entre sí y con los jugadores gubernamentales en la búsqueda de incidir sobre las decisiones y acciones del gobierno. La política exterior así como la política nacional son el resultado de la toma y daca pluralista de la política.

Este conjunto de actores públicos y privados que constituyen la estructura decisoria tienen sus propios intereses y objetivos. En este conglomerado de actores coexisten intereses públicos y privados, muchas veces en conflicto y, con frecuencia, contradictorios. Estos pueden convivir con muchos intereses, aunque con pocos intereses nacionales significativos. Por lo tanto, el interés nacional es, desde nuestro enfoque neofuncionalista, una construcción ambigua e inclusive vacía. En verdad, dado que los debates sobre intereses nacionales van de lo abstracto a lo concreto, es difícil lograr un consenso aún en la propia academia.

Si el comportamiento del Estado es el resultado de las acciones de la política y del conflicto y las concesiones entre una multitud de actores públicos y privados, en efecto deben descartarse las nociones convencionales de racionalidad. La política se infunde a cada paso del proceso de la toma de decisiones. Según establece Allison " [...] lo que ocurre no se elige como una solución a un problema sino que resulta de las concesiones, conflictos y confusiones de funcionarios con intereses diversos e influencia desigual" (Allison,1971:162). De esta manera, no nos queda racionalidad sino con una racionalidad limitada, sin maximización u optimización del valor sino con la satisfacción del valor. (Ibíd. pág.71y72)

Este teórico concluyó que las interpretaciones tradicionales de las decisiones sobre política de seguridad nacional, a menudo ignoran aspectos importantes del proceso de toma de decisiones. Enumeró con singular precisión tres perspectivas o tres formas diferentes de ver el proceso de toma de decisiones: el modelo del actor racional, el modelo del proceso organizativo y el modelo de política burocrática de las que no puede abstraerse las emociones, la personalidad, la ideología y el intelecto de un líder sobre las decisiones de seguridad nacional.

En la administración de Cristina Fernández, entendemos que ambas instancias de la toma de decisiones (estructura y proceso) permanecieron, en general, en manos de un círculo cerrado de asesores o en la sola decisión presidencial muchas veces. Este círculo cerrado de asesores inmediatos, en su mayoría patagónicos¹⁵⁰, fue seleccionado en razón a la confianza del presidente y no por la especificidad y pluralidad de conocimientos para abordar temas que requerían conocimientos específicos. Lo expuesto se corresponde a la convicción y creencia que los alcances de las decisiones de la política doméstica condicionarían la política internacional. Ante ello, la influencia que debieran haber tenido aquellos actores de los que dan cuenta los modelos teóricos referidos a sistemas decisionales más modernos, ha sido a nuestro entender insuficiente, cuasi inexistente.

Por ello, cuanto más cerrado es el sistema decisión política, mayor posibilidad existe para que las preferencias sean configuradas por un número pequeño pero poderoso de grupos políticos. En ese sentido, “cuanto menos sesgado sea el rango de los grupos domésticos representados, menos probable será que apoyen políticas que impongan riesgos o costos altos sobre un espectro amplio de actores sociales” (Moravcsik, 1997:531).

En consecuencia, tanto la estructura como el proceso reducen su alcance: la decisión circuló poco, entre escasos actores y tendió a unificarse desde una vertiente de pensamiento monolítica. Se considera que la política exterior argentina en esta administración respondió a un esquema opuesto al llamado modelo de Política Burocrática, elaborado por Allison y Halperin. Ambos autores postulan

¹⁵⁰ Entiéndase que acompañaron en anteriores gestiones al Presidente Kirchner

que “lo que hace un gobierno en cualquier caso particular puede ser entendido en gran parte como el resultado de negociaciones entre los actores colocados jerárquicamente dentro de él. La negociación sigue circuitos regularizados. Tanto la negociación como los resultados son afectados de manera importante por cierto número de restricciones, en particular, procesos organizacionales y valores compartidos” (Allison y Halperin;1981).

Si bien ninguno de los tres modelos ya detallados puede aplicarse de manera integral, se pretende ilustrar la idea de que no es totalmente válido intentar la predicción de las decisiones de los Estados solamente en función de sus posibles intereses. Para aproximarse ligeramente a la realidad se debe contar con una detallada información de sus líderes (en particular su propia escala de valores y percepción de la realidad) y del funcionamiento rutinario e intereses de las grandes organizaciones. Por ello fue necesario ahondar primero en el concepto de lo político de ambos presidentes y a través del mismo dilucidar los vaivenes de su política doméstica y su imbricación en el plano internacional.

Para explicar el nexo y la interacción entre los factores nacionales e internacionales, que influyen a la hora de generar decisiones en un Estado, se utilizará la propuesta de Robert Putnam (1996) acerca de la negociación internacional, conocida como Juego de Doble Nivel¹⁵¹.

En el plano nacional, los armadores persiguen sus intereses presionando a los diferentes gobiernos provinciales para que adopte a través del CFP políticas favorables, y la clase política busca poder construyendo coaliciones entre esos grupos. Poder que muchas veces se han visto reflejado en aportes en diversas campañas políticas.

¹⁵¹ La aplicación de la teoría de Putnam aporta una perspectiva capaz de explicar la forma en la cual un acuerdo internacional llega a ser políticamente viable. Este resultado se obtiene por dos características que atraviesan todo el proceso de negociación:

1. Una adopción de políticas diferentes a las que hubieren perseguido los actores en ausencia de una negociación internacional, por lo menos bajo las mismas formas y los mismos tiempos.
2. La existencia de una minoría poderosa perteneciente a cada actor internacional, que por motivos nacionales, está a favor de la política que se pide internacionalmente.

Relacionado al plano internacional, las diferentes administraciones nacionales analizadas en la investigación han comprometido la supervivencia del caladero con Acuerdos pesqueros que han demostrado que no siempre han satisfecho los intereses nacionales y que sistemáticamente han contribuido a la destrucción de determinadas especies. "Así buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales. Los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración no pueden ignorar ninguno de los dos juegos [...]" (Putnam;1996:79).

"Cada líder político nacional aparece en ambas mesas de juego. La complejidad de éste juego se deriva de que las jugadas que son racionales para un jugador en una mesa pueden resultar imprudentes para ese mismo jugador en la otra mesa. Sin embargo, se sostiene que existen poderosos incentivos para conseguir que los dos juegos sean coherentes entre sí. Incluso, los jugadores tolerarán algunas diferencias de retórica entre ambos juegos, pero finalmente se obtiene o no lo que se negocia" (Putnam;1996:80)

La utilización de este juego y el análisis de los hechos antecedentes expuestos (en particular las Actas y Resoluciones del CFP y SAGPyA) nos llevan a concluir respecto a la condicionada presencia de una "mesa nacional" en el período 2003 – 2011. Se resalta el término condicionada presencia sustentada en dos circunstancias: a) las decisiones propuestas por el CFP en materia pesquera, constituidas luego como acciones políticas por la Autoridad de Aplicación (SAGPyA o SSPyA), fueron pergeñadas dentro de un ámbito cuyo rasgo distintivo fue la presencia mayoritaria de representantes portantes del mismo signo político que quien gobernaba; b) revisando la conformación de los diferentes CFP se constató la presencia reiterativa de actores nacionales y subnacionales que alternaron funciones y cargos en otras administraciones. De esta manera, las auditorías se llevan a cabo entre conocidos de anteriores gestiones o con afinidad partidaria.

Lo expuesto pone de manifiesto una curiosidad en las cuestiones relacionadas al control de la actividad pesquera, las irregularidades denunciadas en las auditor-

ías realizadas por personas que no integran este estrecho círculo de conocidos y que además generalmente representan diferente signo político a la administración gobernante, no son investigadas (Maturana; 22/04/2009 y 13/07/2012). Esta realidad revela la forma de toma de decisiones en el ámbito de la pesca, que como se conoce, es un fiel reflejo de la toma y dacha de la política argentina, la cual ya no puede esconder con las palabras la dimensión de dicha realidad.

Ésta condicionada existencia guarda relación con una profunda división entre estructura y proceso decisorio en la Argentina, donde, como ya se expuso, el Ejecutivo manejó con casi total exclusividad ambas instancias de la toma de decisiones o particularizando en las cuestiones de la dinámica pesquera, las decisiones generadas desde una mirada condicionada por el signo político del momento. Una manera de explicitarlo es remitirnos a Arce Suárez quien concluyó que una “cuestión central cuando se trata del proceso formal de decisiones en política exterior argentina es señalar el papel de la figura presidencial. Más allá de las precondiciones constitucionales del sistema argentino, de marcado carácter presidencialista y con una alta concentración de las decisiones en el vértice de mando, la irrupción del llamado estilo K juega un papel central [...] El rol de líder es fundamental en la política argentina y, por extensión, en la formulación de su política exterior” (Arce Suárez, 04/11/2003).

Lo expuesto es concluyente respecto a la tendencia de la clase dirigente argentina a ignorar a aquellos actores que, en términos de Max Weber, no poseen legalidad, aunque sí legitimidad, para participar o al menos influir en el proceso de toma de decisiones (Weber;2000:2). Se infiere en tal sentido que la política argentina sin distinción de banderías partidarias no ha comprendido que la política exterior debe responder a “un remolino de fuerzas, en el que participan parte del gobierno junto con empresas, sindicatos, grupos de presión y organizaciones internacionales” (Gourevitch;1996:5).

Esta deficiencia de institucionalidad de la política exterior argentina es una falla endémica de la misma. Esta cuestión es central cuando se intenta construir un análisis basado en el modelo de política burocrática de Allison y Halperin. En ella claramente se aprecia y que se intentará demostrar en los capítulos siguientes,

la ausencia de datos fidedignos resultante de los debates entre funcionarios y agencias¹⁵² más allá de lo que es publicado por la prensa. Este juego interburocrático no se presta a definir acciones claves, recae en el círculo mediato al Presidente o en el propio Ejecutivo la decisión de decidir la acción política, sin prestarle mayor atención a los juegos de decisión o a los “procedimientos organizacionales estándar” y donde tallan significativamente los “valores compartidos” (Allison y Halperin;1981).¹⁵³

Similares argumentaciones expone Gladys Lechini al señalar que “En Argentina existe una tradición política de aglutinar el poder decisonal en el Ejecutivo, con un control presidencial de todos y cada uno de los tramos de la decisión. Y ese control presidencial – esto es, del poder político de turno – llegaba hasta la Cancillería, incidiendo en las tradiciones y en los principios de actuación, produciendo la tradicional politización de los asuntos externos. De este modo se explica la debilidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y las dificultades para consolidar políticas y principios de acción a través de las sucesivas administraciones” (Lechini;2006:31). Basta recordarse en tal sentido las afirmaciones de algunos editoriales de ese entonces. “No tenemos premisas claras con respecto a los temas centrales de la política exterior, porque todo depende de Kirchner y el Presidente es cambiante” (Van der Kooy;05/10/2003 y La Nación;16/11/2003).

“Este avance hacia el hiperpresidencialismo y hacia hábitos que poco tienen en cuenta la división de poderes se supone fue transformando en parte una cultura política que se extendió a casi todo el país y que amenaza la propia salud de nuestro sistema institucional y de la República”(Van der Kooy; 05/10/2003). Ambas administraciones kirchneristas han dado sobradas muestras de lo enunciado también en palabras de reconocidos constitucionalistas: así el Dr. Sabsay, ex-

¹⁵² Allison y Halperin desarrollan el modelo de política burocrática donde sostienen que las decisiones implementadas por un gobierno se da a través de negociaciones entre jugadores de diferente peso político (“senior” y “junior” players),

¹⁵³ Respecto a los “valores compartidos”, obra como una restricción el sentimiento nacionalista que merodea la cuestión Malvinas, enunciado por el propio Presidente Kirchner cuando afirmó sentirse un Presidente “malvinero” consecuencia de su procedencia. Circunstancia ésta que se repitió en la segunda administración kirchnerista.

presaba que “el Ejecutivo actúa como el legislador sustituto, y el Legislativo queda totalmente debilitado” (Manuli;05/06/2007). Ejemplo de ello es que desde el 2006 en adelante se otorgó al Jefe de Gabinete la facultad de modificar el presupuesto sin intervención del Congreso, una de las atribuciones principales de esta función en toda democracia moderna.

La misma prensa supuestamente oficialista así lo expresaba “ [...] El jefe de Estado, su señora y el círculo íntimo de ambos no son, siendo suaves, políticos de prolijidad y formas escandinavas. Lo cual es una característica que sobresale porque este gobierno no es mucho más –en términos de decisión y ejecución– que el jefe de Estado, su señora y el círculo íntimo de ambos. No tienen grandes cuadros (o no tienen cuadros, directamente); no tienen ministros con peso propio; no tienen intelectuales ni comunicadores de alta exposición; no tienen diputados ni senadores de vuelo grande. Son una pingüinera reducida, de escasísimos aportes externos, visceral; no se diría que sectaria pero sí desconfiada, aldeana. Y es veraz que la mayoría de las resoluciones que toman adquieren contornos que tanto son criticables desde los modos republicanos, como a partir del nulo lugar que le dejan al debate público” (Aliverti; 27/12/2005)

Así, las decisiones sobre política exterior fueron concebidas por una “mesa chica” en la que participaron actores colocados jerárquicamente, tal como el modelo indica, pero solo circunscripto al matrimonio Kirchner, y algunos funcionarios de confianza, que como se expresara, fueron seleccionados más por la confianza del decisor que por su idoneidad en el tema a tratar.

En lo particular del comportamiento de los “jugadores” responsables de aplicar las decisiones, según el modelo de política burocrática, estos pueden comportarse de dos maneras: aplicar las decisiones respetando “tanto el espíritu como la letra de la decisión” o bien “los jugadores sentirán que la decisión les deja un margen considerable en la aplicación” (Allison y Halperin;1981:238). Esta segunda alternativa se supone muy dificultosa en esta administración kirchnerista, la cual se ha destacado por mantener un sinnúmero de funcionarios con limitadísima capacidad de expresar sus opiniones, menos aún si estas difieren de la palabra oficial (como sucedió con el mencionado caso de Roberto Lavagna) o

desautorizado y desmentido públicamente, como atestiguan las experiencias del Vicepresidente de la Nación, Daniel Scioli (Página12; 27/12/2005) o del titular del Banco Central, Martín Redrado (El economista; 14/09/2007).

Lo descripto obedece a un estilo de cómo el modelo K manejó las relaciones políticas en cualquier campo. Ha sido normal que funcionarios del gobierno desmientan públicamente dichos de otros funcionarios que tuvieron el desatino de inferir opiniones en contrario al pensar y sentir oficialista (Miguez,18/05/05). Ha sido común ver a funcionarios públicos encolumnarse y autoproclamarse “pingüinos” o “soldados de la causa kirchnerista” en actitudes que suponen sujeción. Circunstancia que se agudizó durante la segunda administración kirchnerista.

5.8 Retomando algunas ideas

El sistema de toma de decisiones estuvo rodeado de un considerable grado de informalidad, circunstancia que condicionó el uso de “circuitos regularizados” que incluyeran al Congreso y a los partidos políticos, así como a otros actores nacionales que pudieran tener intereses y conocimientos específicos en el tema a ser tratado como Universidades, instituciones especializadas en política internacional, ONG, sindicatos etc. (la “mesa nacional”, en términos de Putnam).

El proceso de toma de decisiones de ambas administraciones kirchneristas se supone cerrado, presidencialista y jerárquico. Esta modalidad argentina guarda mucha similitud con la vertiente tradicionalista de América Latina, esto es, un proceso de toma de decisiones tendiente a la concentración y centralización en el poder ejecutivo, una consecuencia directa del tradicional e influyente presidencialismo imperante en la región (Russell;1990:250). Lo expuesto encuentra justificación en el manejo político de esta segunda administración donde prevaleció una supremacía partidaria en un Congreso cooptado políticamente por un gobierno que pareciera haber olvidado que “es claro que el rol del Parlamento es el de influir en el proceso decisorio de la política exterior y no el de adoptar decisiones” (Russell;1990:267).

Corregir este déficit decisorio que se puede catalogar como histórico es uno de los mayores desafíos de la estructura política argentina. La mejora de la “calidad institucional” ha sido precisamente uno de los puntos de campaña electoral de 2007 no sólo por la oposición, sino también del oficialismo, quien luego lo materializó durante su discurso de asunción como Presidente argentina. Lamentablemente a poco de transitar el ejercicio del cargo, se comprobó que nuevamente medió un abismo entre lexis y praxis. Ello se ve asimismo en aquellas cuestiones relacionadas al desarrollo de las acciones de la política pesquera.

Este capítulo analiza las cuestiones íntimas de la dinámica pesquera asociada a la singular gestión de las dos últimas administraciones kirchneristas. Gestiones estas que han puesto de manifiesto una extensa lista de irregularidades practicadas en todos los niveles de gestión. Irregularidades que analizaremos en el capítulo siguiente a través de una evaluación del marco normativo vigente que se deriva de CONVEMAR y del comportamiento de los órganos responsables de control del Estado en la promulgación y cumplimiento de las medidas para la protección y conservación de los recursos vivos marinos en el escenario AS.

Apartado N° 1: Interrelación de la política internacional y la doméstica del Presidente Kirchner con el Canciller Bielsa

Transcurre el año 2003 cuando emprende la primera gira internacional como presidente. Kirchner concurre a Londres donde entrevista al entonces primer ministro británico, Tony Blair, y le plantea la reanudación de las discusiones sobre la soberanía de las islas, sin que Blair respondiera en esa ocasión más que con asentimientos y sonrisas. Ese mismo reclamo reaparecería durante el discurso de Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el que exhortó al Reino Unido a "responder de manera afirmativa" a la reapertura de las negociaciones. Ya por ese entonces el presidente argentino dejaba vislumbrar que la política exterior respecto a Malvinas no se circunscribiría solo a una cuestión discursiva bajo el paraguas de soberanía. El presidente argentino le deslizó al pasar que la renta per capita de los kelpers, producto de la pesca, estaba por encima de la media europea (Di Lazzaro;14/07/2003).

De regreso, puso en la escena internacional la supuesta presencia de armamento nuclear inglés durante el conflicto de 1982, obligando al gobierno británico a realizar declaraciones y desmentidas oficiales. Esta medida fue diametralmente opuesta a la política de seducción presentada por la administración menemista en el marco del realismo periférico, conformando lo que puede catalogarse como una inserción internacional súbita (Lechini;2006:19).

En noviembre de 2003, la empresa chilena LAN, que realizaba los únicos vuelos regulares desde el continente al archipiélago, solicitó al gobierno argentino la concreción de vuelos chárter entre Punta Arenas (Chile) y Malvinas. La respuesta de la Cancillería argentina consistió en una rotunda negativa, aclarando que ante la eventualidad de agregarse más vuelos, estos deberían estar a cargo de una aerolínea de bandera argentina y para tal fin se mantuvieron negociaciones con la embajada británica en Buenos Aires, según confirmó el propio Rafael Bielsa a la prensa nacional (Bologna;2006:224).

En marzo de 2004, el Rompehielos A.R.A. "Almirante Irizar" realizó un control de pesca en aguas jurisdiccionales argentinas, aunque incluyó también el área de

prohibición de pesca acordada con el Reino Unido en 1989 y 1990¹⁵⁴. Este episodio desnuda una parte esencial de la estrategia del gobierno de Kirchner para Malvinas: presionar sobre la actividad que más rédito económico dejaba a los kelpers en esa época: la pesca. Esto no induce a creer que para esta administración la pesca haya sido el elemento central en la negociación por Malvinas.

No obstante lo expuesto podemos concluir con bastante certeza que si fue parte de la política de Kirchner el autorizar la pesca a buques nacionales en las adyacencias de la ZEEA. Con esta medida se buscaba aumentar la competitividad, con la idea de “pescar nosotros antes que los extranjeros”. Si bien, es verdad que una mayor presencia en las adyacencias por parte de buques nacionales desalentaría a los extranjeros a pescar allí, debido a un menor margen de capturas, esta política fue en contra de la conservación de los recursos.

Durante el año 2005, se presenta el nuevo texto de la Constitución de la Unión Europea¹⁵⁵ donde incluye a las Malvinas como territorio británico de ultramar. Esto motivó un reclamo del gobierno argentino ante el Reino Unido y a la propia Unión Europea y un conflicto político interno, en el que se le sumaron los cuestionamientos de la oposición por las demoras en la reacción oficial de nuestro país. Incluso llegó a debatirse una posible interpelación al canciller Bielsa, la cual fue detenida por el justicialismo en pleno (La Nación;07/11/2006).

Ese mismo mes la Cámara de Diputados argentina, tensó aún más la relación con el Reino Unido al aprobar por unanimidad un pedido de juicio a Margaret Thatcher por “criminal de guerra”, solicitando al poder ejecutivo que inicie las gestiones necesarias(Cámara de Diputados de la Nación; 05/05/2005).

¹⁵⁴ (BOLOGNA, 2006). Motivó la inmediata reacción británica pidiendo explicaciones. Londres consideraba que el buque navegaba en la zona económica exclusiva, circundante a las islas Malvinas. El gobierno argentino, a pesar de que el Reino Unido presentó una protesta formal luego de su pedido de explicaciones inicial, o quizás *debido a ello*, demoró más de un mes en responder, y cuando lo hizo fue mediante una escueta nota refiriéndose a la necesidad de conservar recursos vivos como la especie calamar. La respuesta argentina incluía, como cada documento referido a Malvinas, el reclamo por la soberanía de los territorios en disputa

¹⁵⁵ El proyecto de Constitución Europea fracasó, siendo reemplazado por el Tratado de Lisboa, firmado el 13/12/2007, tan sólo unos días después de la asunción de Cristina Fernández de Kirchner como Presidente de la Nación.

En junio de 2005 se produce un duro enfrentamiento entre el Canciller argentino y los kelpers en el Comité de Descolonización de la ONU. Los delegados kelpers calificaron al gobierno de Néstor Kirchner como "una administración matona que no parece entender las realidades del siglo XXI", además de manifestar su descreimiento de que "la esencia de las posturas hacia Malvinas haya cambiado significativamente desde la dictadura militar de 1982, salvo en que la agresión militar no parece estar en su agenda" (Martínez Sarrasague;27/02/2010).

Apartado N° 2: Interrelación de la política internacional y la doméstica del Presidente Kirchner con el Canciller Taiana.

Durante el 2005 el Gobierno argentino envió quince notas de protesta a Gran Bretaña para denunciar "actos unilaterales ilegítimos". La mayoría objetan decisiones relacionadas con la explotación de la pesca y la prospección petrolera" (Carbone;24/06/2006). Tales decisiones, sumados a la negativa de los vuelos charters a Malvinas confirman el progresivo alejamiento del paraguas de la soberanía. Como contrapartida los británicos consienten más medidas unilaterales en las aguas de Malvinas (Informe MRECIC N° 336/2005).

El Reino Unido amplió su control marítimo y los isleños comenzaron a otorgar licencias por 25 años, sin la autorización de la Argentina, lo que provocó la retirada Argentina del Acuerdo de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Esta decisión política, sustentada en hechos consumados, cerró definitivamente las esperanzas de mantener un control conjunto sobre la investigación marina en el escenario y la regulación del control de la pesca. Esta decisión dio un vuelco en el tratamiento de la relación diplomática, el Reino Unido mediante la misma, fuerza la presencia del actor kelper.

Promediando el mes de junio, en la sede del gobierno español, el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero y el Presidente Néstor Kirchner firman el Programa de Asociación Estratégica 2006/2007. El presidente español recordó la inversión de su país en la Argentina (42 mil millones de euros). El presidente argentino le agradeció a su par e insistió en la importancia que tiene para su país la inversión española y subrayó que Argentina brinda "perspectivas de rentabilidad muy interesantes" (La Moncloa;22/06/2006). Consecuencia de este acuerdo, el presidente español solicitó al presidente Kirchner que atendiera particularmente la cuestión de aquellas empresas pesqueras españolas que operaban en el territorio nacional.

En el mes de noviembre de 2006 la República Argentina reclamó a la Unión Europea que no reconociera como territorio de ultramar del Reino Unido a las islas

Malvinas, alegando la disputa de soberanía. El pedido fue planteado por el canciller Jorge Taiana a la comisaria de Relaciones Exteriores de la UE, la austríaca Benita Ferrero Waldner, durante su estadía por Buenos Aires (Informe MRECIC N° 514/2006). El gobierno ya había reclamado en el mes de abril la inclusión de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, así como del llamado "territorio antártico británico", entre los "países y territorios de ultramar" a los que se aplica el régimen de asociación previsto por el tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en el tratado por el que se establece la Constitución para Europa. Las islas figuran en esa lista, por lo que eso significaba reconocerles la soberanía británica (La Nación;07/11/2006).

En marzo de 2007, la administración Kirchner dio por terminada la declaración conjunta argentino-británica del 27 de septiembre de 1995 referida a la cooperación sobre actividades costa afuera en el Atlántico Sudoccidental (Informe MRECIC N° 099/07). Este hecho significó la prohibición de que las petroleras pudieran operar en suelo argentino (Verón;30/03/2007). Comienza a plasmarse el cambio de estrategia respecto a Malvinas (Elías;24/06/2006). Obviamente la respuesta británica no se hizo esperar. En forma concreta mencionan abiertamente (por primera vez) el reclamo de "soberanía" sobre Malvinas (Mendelevich; 01/04/2007)

Finalizando el mandato de gobierno deslegitimado por la impopular guerra de Irak, Tony Blair declaró a la prensa británica - días antes del vigésimo quinto aniversario de la guerra de Malvinas - que, de haber estado en el lugar de Thatcher, hubiese actuado igual que la ex Primera Ministra, al tiempo que elogió su "coraje político"(Clarín;23/03/2007). Lo expuesto motivó una dura respuesta del canciller Taiana: "Nosotros no hubiéramos actuado como Galtieri. Esperábamos que hablara de paz, no de guerra" (Martínez Sarrasague;27/02/ 2010).

El 11 de abril de 2007, el bloque oficialista introdujo un proyecto de ley para endurecer las penas a empresas que pesquen en la zona en litigio sin permiso argentino; la Cámara de Diputados lo aprobó por unanimidad (Cámara de Diputados Expte 198-S-2006 del 11/04/2007).

En mayo de 2007 tuvo ocurrencia el III° Seminario Preparatorio de la VI Reunión Ministerial de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) en el cual participan representantes de los veinticuatro Estados miembros de la Zona. Argentina enfatizó respecto a la protección del medio ambiente marino mediante el uso sostenible de la biodiversidad marina y los recursos genéticos, así como medidas contra la pesca ilegal, no reportada y no regulada (IUU) y sobre las necesidades de mantener a la región libre de medidas de militarización, de carreras armamentísticas, de presencia militar extranjera y de armas nucleares.

En junio de 2007, la Cámara de Senadores argentina aprobó por unanimidad un pedido al Ministerio de Relaciones Exteriores para que estudie el acta inglesa de 1983¹⁵⁶ e informe de ella al Comité de Descolonización de la ONU, ya que si bien la postura argentina siempre se basó en que la disputa era bilateral, nunca se había apoyado oficialmente en esta ley británica como referencia jurídica.

A fines de junio, el canciller argentino expresaba en el Comité de Descolonización de la ONU que “el Reino Unido incurre en un comportamiento violatorio y abusivo” cuando comete “actos unilaterales en torno de las Islas Malvinas” y señaló que “la actitud británica no contribuye a crear el ámbito propicio para que ambos gobiernos puedan restablecer un diálogo dirigido a dirimir la controversia vigente por la soberanía sobre las Islas Malvinas”. Taiana acusó al Reino Unido de “apropiarse de lo que le pertenece a otro, algo inaceptable en cualquier civilización”, al renovar enérgicamente el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas (Informe MRECIC N° 229/2007).

En septiembre de 2007, la difusión de un plan británico para extender la zona económica exclusiva de las islas de 200 a 350 millas náuticas provocó una fuerte respuesta de la Argentina ante Naciones Unidas. El presidente argentino manifestó su enérgico rechazo a la pretensión británica de establecer espacios marítimos en torno de dichos archipiélagos.

¹⁵⁶ Desde el 1° de enero de 1983, los Kelpers tienen ciudadanía británica gracias a que en Londres, el Parlamento aprobó la British Nationality (Falkland Islands) Act 1983. Esta ley permite a la Argentina tratar a los isleños como ciudadanos del Reino Unido y no como una tercera voz en la disputa. Cabe recordar que la ONU desestimó en 1985 que Malvinas sea un caso aplicable del derecho de autodeterminación de los pueblos.

Apartado N° 3: Condicionamientos a la política pesquera de la gestión del Presidente Kirchner.

La pérdida del informe de auditoría de la A.G.N N° 69/2002 en el C.F.P.¹⁵⁷, el mismo día de su entrega en el seno del Consejo y la omisión del expediente del buque Santa Eugenia en la entrega del cargo. Este expediente dio lugar a un dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), decretando luego la nulidad de varios permisos de pesca¹⁵⁸ y un serio perjuicio al Estado. Dicho dictamen nunca fue remitido a la Justicia, pese a la potestad otorgada por la ley vigente a la SAGPyA. El informe fue ignorado por las propias autoridades que lo solicitaron consecuencia de las irregularidades de la propia gestión en la administración Menem (Periódico Tribuna; 01/09/2006).

Se constató la omisión de la aplicación de sanciones a empresas cuyos buques fueron detectados pescando langostino dentro del área de veda. Un documento fílmico¹⁵⁹ testimonia la presencia de barcos pescando fuera del horario permitido, ya que la ley establece que sólo se puede capturar esta especie mientras haya luz del día. Tampoco se aplicaron sanciones a las mismas empresas que abocadas a la pesca del langostino arrojan al mar hasta veinte (20) ton. de merluza (descarte de la pesca). Dicha actividad fue denunciada por empresas que compiten por el mismo recurso¹⁶⁰.

A mediados de febrero de 2003 se establecieron los plazos para incorporar 15 buques poteros a la matrícula nacional, que se sumarían a los 14 buques locados a casco desnudo operando en ese momento (Resol. CFP N° 03/2003). El CFP recomendó a la Autoridad de Aplicación que procediera a la apertura de un

¹⁵⁷ El Informe en etapa de Proyecto fue puesto en conocimiento del Organismo por Nota N° 52/02 G.P.y P.E. de fecha 22 de marzo de 2002.

¹⁵⁸ La PTN emitió el dictamen 163/03 estableciendo la nulidad de las Res. SAGPyA N°45 y 182 de 1999 y que debía promoverse la nulidad en sede judicial. Los buques allí involucrados, continuaron pescando ilegalmente hasta avanzado el mes de marzo de 2004.

¹⁵⁹ Video aportado por la agencia www.opisantacruz.com.ar. Como consecuencia de "tirar las redes" —y sin percatarse en el daño ambiental—, la fauna que se pesca junto con el langostino, tal como se aprecia en las imágenes de video, es devuelta al mar, modificando el ecosistema y contaminando las aguas, violando normativas a destajo impunemente.

¹⁶⁰ La ley que exige además que cada porcentaje específico de langostino capturado se deba procesar un proporcional de merluza. Sucede que, económicamente, este último recurso no es redituable en términos monetarios

Registro Extraordinario para proyectos de máximo aprovechamiento socioeconómico de la especie calamar (*Illex argentinus*), mediante la utilización de buques poteros extranjeros alquilados a casco desnudo (Resol. CFP N° 06/2003).

Esta medida era complementaria a la Res. CFP 134/2002 y obviamente reportó el ingreso de una significativa suma de dinero a las arcas del Estado nacional. Esta práctica, votada por unanimidad en el CFP, puso al descubierto algunas otras irregularidades, a saber: a.- el CFP aprobó el ingreso del B/P DEPSA 1 (ex HSIANG CHI CHUN) cuya antigüedad se extendía hasta 30 años (Res SAGPyA N°195/02) y, b.- la aparición de buques “gemelos” operando en la ZEEA (Maturana; 20/07/2005).

Mediante Res. CFP N° 5/2003 se obligó a los armadores de buques poteros a solventar los costos de funcionamiento del Programa de Observadores a bordo del INIDEP en la pesquería del calamar (*Illex argentinus*), medida que también generó suspicacias en cuanto al control del recurso.

En febrero de 2004 se modificaron los porcentajes de captura para fresqueros y congeladores y se deroga la Ley de Emergencia Pesquera de 1999 (Resol. SAGPyA N° 73/2004). La Autoridad de Aplicación sobre la base del informe biológico del INIDEP logró establecer la captura biológicamente aceptable (CBA) para el Stock al Sur del paralelo 41° S de la merluza hubbsi. Esta acción fue también considerada controversial. Ambientalistas estimaron que la magra captura de merluza hubbsi en el sur, consecuencia de la anunciada depredación, propiciaron la apertura de la pesca al norte del paralelo 48° S, generando la pesca indiscriminada del recurso.

El 4 de agosto se dictaminó la obligación de realizar paradas biológicas para toda la flota que captura merluza hubbsi (Resol. SAGPyA N° 675/2004). La norma fijaba límites a las transferencias de volúmenes de captura entre los distintos buques con la obligación de informar a la Autoridad de Aplicación respecto al procesamiento en planta de los productos pesqueros alcanzados por la norma; a la vez que asignaba volúmenes de captura a las provincias para morigerar efectos socioeconómicos negativos.

Apartado N°4: Irregularidades detectadas por la AGN en la primera administración kirchnerista.

Los informes cuestionaron el lento procedimiento en el circuito de tramitación de expedientes, debido a la cantidad de instancias previas a la resolución, lo que determina incumplimientos de los plazos establecidos en la Ley Federal de Pesca. Algunos expedientes fueron abiertos después de tres años de haberse cometido la infracción y expedientes que, una vez iniciado el sumario tardaron hasta ocho años en resolverse; estos últimos se correspondían, generalmente, a las empresas con mayor cantidad de infracciones. Tal retraso quitó eficacia y eficiencia al sistema de control a fin de preservar el recurso pesquero (Informe Especial AGN N° 54.881:9 o también Auditoría AGN N° 69/2002).

La Auditoría pudo corroborar durante este periodo, la absoluta ausencia de un registro de reincidencia de faltas que permitiera administrar sanciones graduales según lo establece el artículo 58 de la Ley de referencia. La SSPyA no contaba con ningún reglamento del Registro de Reincidentes. Según lo manifestado en los informes, el criterio de reincidencia se aplicaba en función de las disposiciones firmes en sede administrativa que no hubieran sido apeladas ante la Justicia. Tampoco existía un registro de antecedentes de infractores a las disposiciones de la Ley N°24.922 (Ibídem. pág.9y10)

Las mayores infracciones provenían de “falsear la declaración de captura (39%)” y de “pescar especies no autorizadas en el permiso (42%)”. Se constató que los inspectores embarcados no labraron el acta correspondiente, y falsearon los registros de pesca responsable al no incluir las verdaderas circunstancias ocurridas en la marea, o labraron mal las actas de infracción, imposibilitando el inicio del sumario correspondiente, ya que no se puede oponer al presunto infractor el informe del inspector como prueba (Ibídem. pág.17). Tampoco pudo constatarse que los buques fotografieran o filmaran la operatoria de la marea tal cual surge de la Disposición SAGPyA N° 424/04, que serviría para asegurar la efectiva utilización de dispositivos de selectividad vigentes para las especies en riesgo.

La Auditoría analizó los informes correspondientes a 14 buques que agregó como (Anexo XVI) al informe final AGN N° 17/2008, elegidos en forma aleatoria del listado de buques con permiso de pesca vigente para merluza y/o calamar al 24 de octubre de 2006. El relevamiento de pruebas evidenció que un 50% de los buques muestreados no confeccionaron correctamente el parte de pesca o declaración de captura. Este es un tema muy sensible y constituye una falta gravísima, dado que para asignar las CITCs de los distintos buques se toman como base las capturas históricas basadas en los partes de pesca del inspector embarcado o la declaración de captura del capitán, lo que dista mucho de lo realmente se ha pescado. La Auditoría ha encontrado que no se descuentan del cupo asignado a cada buque el volumen real proveniente del acta de descarga. Tampoco se observa una rectificación de las declaraciones por parte del Capitán una vez corroborado el valor real de las capturas.

Capítulo VI: El marco normativo y los órganos de control del Estado

"Se acata pero no se cumple"

Frase de Hernán Cortes, cuando decide no respetar las normas impuestas por el Consejo de Indias (1519 – 1527)

6.1 Marco legal y sus consecuencias para la política pesquera

El propósito de este capítulo es analizar la legislación específica que será utilizada para la comprobación de la hipótesis de trabajo. A tal fin, se evaluarán aquellos artículos de interés de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) para, posteriormente, delinear el contexto nacional a través del análisis de la Constitución Nacional y aquellas Leyes y Decretos que normaron las acciones políticas que se tradujeron en actividades de investigación y vigilancia en la preservación de los recursos vivos marinos en la ZEEA y su AA (Anexo 5). La comprobación de la hipótesis de trabajo conlleva analizar el comportamiento de los órganos de control del Estado, muy en particular el de aquellos que intervienen en la acción concreta en el mar en la protección de los recursos vivos en el escenario. En ese sentido, resulta necesario evaluar las cuestiones que dificultan la eficacia de las tareas consecuencia del incumplimiento de las normas vigentes y de la vigencia de conflictos domésticos históricos.

6.2 Los Órganos del Estado en el mar.

El Estado argentino ha establecido legalmente la presencia de la Armada Argentina y de la Prefectura Naval Argentina como representantes del Estado en el mar. Ambas Instituciones, amparadas en leyes específicas¹⁶¹ cumplen tareas de vigilancia en el escenario AS para la protección de los recursos naturales vivos. De esta manera los dos organismos estatales realizan de manera disuasiva¹⁶²

¹⁶¹ Ley de Defensa y Ley de Seguridad Interior

¹⁶² Libro Blanco para la Defensa (1999). La misión primaria del instrumento militar, entonces, es actuar en forma disuasiva o empleando los medios en forma efectiva con el fin de proteger y garantizar de modo permanente los intereses vitales de la Nación frente a las agresiones de origen externo.

tareas de patrullado de control del tránsito marítimo (PCTM) y vuelos de control del tránsito marítimo (VCTM).

La modalidad de empleo de los medios y el estado de alistamiento, sostenimiento y adiestramiento de los mismos, es lo que determinará el grado de eficacia de las tareas de protección y conservación de los recursos naturales. El éxito de una operación de vigilancia en el mar está condicionado por: naturaleza del buque - condiciones ambientales - disponibilidad y calidad de sensores - las tácticas empleadas y la performance del operador.

Las operaciones de vigilancia, tanto las de PCTM como las de VCTM son complejas, pues en ella no solo intervienen unidades en el mar (buques, aeronaves de ala fija y helicópteros). Hay montado un sistema complementario de seguimiento automático que analiza el tránsito marítimo que navega el escenario AS y donde la información obtenida resulta de valor para la planificación de las patrullas y vuelos de vigilancia como también en las actividades específicas de la Agencia Nacional de Búsqueda y Salvamento Marítimo (SAR) por ambos órganos del Estado.

El tránsito marítimo puede ser “colaborativo o no colaborativo”. Es “colaborativo” cuando los buques (pesqueros y mercantes) cumplen voluntariamente las medidas que los Estados Ribereños adoptan para su seguridad y control. Dichos Estados para el control requieren el libre flujo de datos desde un transceptor instalado en el buque en el mar hasta un centro de control. De esta manera se identifica al móvil en el escenario.

En oposición, el tránsito marítimo resulta “no colaborativo” cuando los buques intencionalmente se apartan de cumplir esas medidas establecidas. Este último tipo de tránsito responde a un comportamiento no deseado y representa el caso típico de la pesca ilegal.

La información provista por radares e imágenes satelitales, fuentes de las cuales el supuesto infractor no se puede ocultar, es una manera de determinar rápidamente la presencia del “tránsito no colaborativo”. Cuando el Estado está limitado en contar con medios presentes en el escenario con capacidad de verificar en

tiempo presente la situación en el mar, el análisis por contraste que se realiza de toda la información disponible por estos sensores, permite direccionar el esfuerzo de las tareas de vigilancia.

Tanto la Armada como la Prefectura Naval trabajan con este tipo de software con datos suministrados por la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), aunque difícilmente intercambian información, motivo de un histórico conflicto interinstitucional.

Las tareas de control resultan eficientes cuando las unidades en el mar confirman por medio de sus sensores la presencia de los buques que colaborativamente transmitieron su posición a los centros de control en tierra. Inversamente, los centros de control en tierra obtienen un panorama de superficie completo cuando logran correlacionar y confirmar la información de contactos detectados en los vuelos y en las patrullas en navegación.

Cuando hay indicios que un buque de tercera bandera se encuentra pescando de manera ilegal dentro de la ZEE, el buque patrullero debe corroborar si efectivamente estuvo faenando. El buque infractor puede adoptar dos posturas, una colaborativa donde se aviene a ser abordado y registrado o, una no colaborativa, negándose a ser visitado y consecuentemente darse a la fuga. Si incurre en esto último, el buque es considerado infractor a la ley argentina iniciándose el procedimiento de persecución llamado en caliente¹⁶³, el que muchas veces requiere el empleo de las armas para que el buque infractor se detenga. Una vez lograda la detención, se corrobora la infracción y comienza el traslado del buque infractor a algún puerto argentino para que sea juzgado por la autoridad competente.

La Armada ha utilizado para las actividades de patrullaje en la protección de los recursos naturales usualmente unidades adquiridas en el extranjero que tienen entre treinta y cincuenta años de antigüedad. Se han utilizado este tipo de unidades debido a sus bajos costos de operatividad respecto a otras unidades que podrían cubrir las funciones y que presentan características operativas similares,

¹⁶³ Se inicia la persecución del buque infractor que se ha negado a ser visitado y registrado dentro de la ZEEA y finaliza en alta mar (fuera de los límites de la ZEEA).

aunque no así de diseño. Estas unidades fueron diseñadas para operar en el mar Mediterráneo, cuyas características geofísicas difieren sustancialmente de las que presenta el escenario AS. Su diseño se caracteriza, entre otras cuestiones, porque sus componentes tienen una vida útil de no más de veinte años, debiéndose efectuar el recambio de los mismos con repuestos originales.

Las limitaciones de presupuesto ha llevado a que la Armada, a manera de paliativo, haya “argentizado”, el mantenimiento de muchos de los componentes (entiéndase el reemplazo de los repuestos originales por repuestos nacionales). A la fecha, se presenta el inconveniente que, consecuencia de los avances tecnológicos ya muchos de ellos han dejado de fabricarse en el país de origen y las modificaciones “argentizadas” no admiten más reparaciones dado su uso y el paso del tiempo. Estas circunstancias trajeron aparejado limitaciones operativas por la degradación de los sensores y la obsolescencia de los sistemas de armas principalmente.

La Prefectura Naval Argentina compromete en la tarea de vigilancia los buques Guardacostas con que cuenta. Barcos adquiridos en el extranjero y puestos en servicio en el año 1983. Son patrulleros económicos, muy sencillos de operar y con una adecuada autonomía operativa. Prefectura ha debido sortear inconvenientes similares a los descritos en los buques de la Armada respecto al alistamiento y reposición de repuestos, en unidades que también están diseñadas para interactuar en escenarios que presentan características más benévolas.

Respecto a los medios aéreos empleados en la tarea, tanto la Armada como la Prefectura Naval, históricamente han utilizado aeronaves adquiridas también en el extranjero y que presentan los mismos inconvenientes de alistamiento y sostenimiento que los buques.

Brevemente se han expuesto los medios comprometidos en la tarea en el mar por los dos órganos designados a tal efecto. No obstante, consecuencia de los límites jurisdiccionales determinados por las respectivas leyes, la modalidad de empleo de ambas instituciones difieren en dos aspectos:

El accionar de la Prefectura Naval Argentina está circunscripto a límites jurisdiccionales (fuera de los límites de la ZEEA, no hay funciones asignadas a la Seguridad Interior). En tal sentido, sus unidades generalmente no patrullan el AA a la ZEEA, sino que se estacionan en puntos focales de concentración de poteros de bandera nacional muy próximos al límite exterior de la ZEEA. De esta manera, las unidades destacadas para la patrulla, solo están abocadas al cumplimiento puntual de esa tarea.

La Armada, como componente de la defensa no tiene limitaciones espaciales. Puede interactuar indistintamente en la ZEEA o en el AA a la misma. Ello motiva que los patrullados deban cubrir áreas más extensas, lo que implica un mayor compromiso de medios. Otro aspecto no menor a considerar, relacionado a la modalidad de operación de los medios de la Armada, es que por limitaciones presupuestarias generalmente sus unidades cumplen otras tareas además de las de vigilancia (actividades en la Antártida o a efectuar relevos de personal en la Isla Grande de Tierra del Fuego o en Isla de los Estados). Ambas circunstancias, han condicionado la presencia de la Armada en el escenario, obrando en particular como agravante, la ausencia de las unidades previo al inicio de la zafra del calamar.

La experiencia en el mar ha puesto de manifiesto que la presencia de las unidades en el área obra como limitante extremo en la eficacia de las tareas. Su sola presencia logra dos efectos: impide que buques poteros extranjeros incursionen dentro de la ZEEA sin el correspondiente permiso de pesca y, que con sus sensores las unidades efectúen la recolección de datos de los buques presentes en el escenario, particularmente aquellos que faenan por fuera de los límites de dicha ZEEA. Información esta última considerada prioritaria en la planificación de las tareas de vigilancia y control en el escenario.

La superposición jurisdiccional entre los dos órganos representantes del Estado argentino en el mar, entre otros motivos, ha otorgado vigencia a un conflicto interinstitucional. Considerando que dicho conflicto limita la eficacia de las tareas de vigilancia, se describen a continuación las aristas más sobresalientes del mismo. El análisis de los hechos, acaecidos particularmente desde la llegada de

la democracia, coadyuvará al planteamiento de una posible solución en el capítulo conclusivo de la tesis.

Los orígenes del conflicto se remontan a la llegada de la democracia y las circunstancias coyunturales de ese momento. Las consecuencias de los años de la dictadura y la pérdida de la batalla de Malvinas, llevó a que el Estado decidiera modificar la dependencia orgánica de la Prefectura Naval Argentina. Esta circunstancia le sustrajo a la Armada el ejercicio del poder de policía que le otorgaban las leyes vigentes hasta ese entonces.

Esta acción política, se supone fue el disparador de un conflicto que fue mutando en relación a los intereses en pugna. Sentó a las Fuerzas Armadas y de Seguridad en una misma mesa y las enfrentó en temas tales como la distribución del presupuesto y las competencias jurisdiccionales. A partir de la promulgación del Decreto N° 3399/84, la Prefectura Naval pasó a depender directamente del Ministerio de Defensa.

Transcurridos siete años bajo la órbita del Ministerio de Defensa se lleva a cabo la promulgación de la Ley de Seguridad Interior N° 24.058/91. Se realiza un nuevo ordenamiento normativo, el cual establece que el Ministerio del Interior tendrá a su cargo la dirección superior de los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad del Estado nacional, sin perjuicio de la dependencia de las mismas del Ministerio de Defensa. Esta Ley hace una clara diferenciación entre las cuestiones relacionadas a la seguridad interior y las de la defensa, no obstante persisten las confusiones respecto a las competencias jurisdiccionales.

A partir de la vigencia del Decreto N° 660/96, en un marco político que proponía reducción del gasto público, mayor eficiencia estatal y mejor tratamiento de la seguridad, se transfiere la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería y la Dirección de Defensa Civil de la órbita del Ministerio de Defensa a la del Ministerio del Interior, integrando la Secretaría de Seguridad Interior.

El pasaje de la Prefectura Naval Argentina al Ministerio del Interior fue coherente con el espíritu de las leyes de Seguridad Interior, principalmente, y de Defensa Nacional. A pesar de ello, subsistían a la fecha ambigüedades por la falta de de-

finición acerca de ámbitos jurisdiccionales. No obstante, nuevamente se modifica la dependencia de la Prefectura Naval Argentina establecida por una ley (la de defensa nacional), por un decreto.

Mediante ese nuevo Decreto, el 2099/10 se instituye la creación del Ministerio de Seguridad. Se produce como escisión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El nuevo ministerio tiene a su cargo la Policía Federal Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, el Consejo Federal de Seguridad Interior, la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional Argentina.

Esta evolución normativa en el plano de la seguridad interior, fue generando un espectro de relación entre ambas instituciones que reconoce en el presente puntos de posible cooperación/competencia, entre los que se destacan: la vigilancia de los espacios oceánicos; el empleo de los medios de control de la información de tráfico marítimo; la búsqueda y salvamento marítimos (SAR en inglés); la representación argentina ante la Organización Marítima Internacional (OMI); la actividad antártica; la reserva de espacios marítimos para ejercitaciones de armas; la educación y habilitaciones de la Marina Mercante y la actividad náutico deportiva.

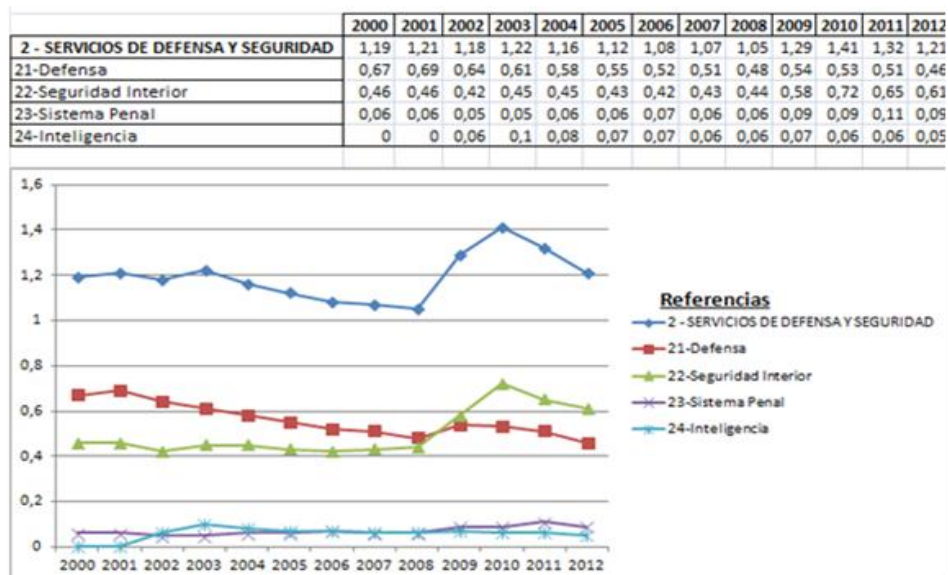
En conocimiento de una coexistencia competitiva por sobre una coexistencia cooperativa, en el año 2011 los Ministerios de Defensa y Seguridad de la Nación firmaron un Convenio de Cooperación y Complementación entre la Armada y la Prefectura Naval con el objetivo de avanzar en el “Control del Tránsito Marítimo”, disponiendo la accesibilidad común de la Armada y la Prefectura Naval a la base de datos LRIT y AIS.

Este Convenio representaba un puntapié inicial tendiente a acercar posiciones entre dos instituciones que en el cumplimiento de tareas similares en el escenario, no operan en forma conjunta, ni coordinan estrategias y esfuerzos en la planificación de las actividades de control de los recursos. No utilizan los mismos sistemas de comunicaciones, no mantienen un adiestramiento en común, ni tienen una logística conjunta, independientemente que ambas cuenten con medios operativos distintos. Esto trae aparejado superposición de buques y aeronaves en el área de operación o notorias ausencias de los mismos, producto del des-

conocimiento de la actividades de la otra parte, todo agravado por los escasos recursos que otorga el Estado para cumplir con esta actividad. Quizás como corolario de lo expuesto se encuentre en que a la fecha no se ha concretado el embarque de ningún hombre de la Prefectura en buques de la Armada o viceversa.

En este estado de situación, ambos órganos de control reciben de los respectivos ministerios del cual dependen, o sea la Armada del Ministerio de Defensa y la Prefectura por parte del Ministerio de Seguridad, recursos para efectuar las tareas de vigilancia que se desprenden de las asignaciones designadas para el servicio de la Defensa y Seguridad interior que se ilustra en la Tabla.

Tabla12: Finalidad del Gasto en Defensa y Seguridad



Fuente: Ministerio de Economía

El Estado hace una erogación de dinero a dos órganos de control de gestión dependientes de él, para que los mismos realicen una tarea que tiene un mismo fin, la protección de los recursos naturales, aunque circunscripta dicha tarea a la vigilancia de diferentes espacios jurisdiccionales, que algunas veces suelen superponerse. Dadas las circunstancias coyunturales del Estado argentino, se considera que es tiempo de comprender definitivamente que la presencia de una institución no inhibe la de la otra y que ambas instituciones son representantes de un mismo Estado en el mar. Esta actitud debe propiciarse desde el más alto

escalón de la política, dejando de lado aviesos intereses políticos, recuerdo de un pasado que en nada contribuye al presente y si condiciona el futuro.

De esta manera ha quedado delineada a grandes rasgos la modalidad de empleo de los medios en el mar y han sido planteados los condicionantes de importancia del conflicto interinstitucional que se deriva de la evolución normativa de las leyes nacionales atinentes a la seguridad interior y que afectan las tareas de control del mar. Resulta importante referirnos al otro aspecto que condiciona la eficacia de las tareas de vigilancia y control en el área y que se circunscribe al grado de alistamiento, sostenimiento y adiestramiento de las unidades de la Armada, el cual fuera un aspecto fundamental en la concepción de la política de defensa nacional.

Dicho análisis valorativo posibilitará revelar las deficiencias en el campo de la defensa que no fueron subsanadas a través del proceso de planeamiento y diseño del Instrumento militar.

6.3 El proceso de reestructuración del Instrumento Militar

Desde el retorno de la democracia, la necesidad de redefinir la Defensa Nacional y reestructurar las Fuerzas Armadas, ha sido una postura recurrente de los distintos referentes políticos del país. En un contexto particular de la Nación argentina, se utilizaron argumentos válidos en cuanto a que había que subordinar las Fuerzas Armadas al poder político. En tal sentido, se consideró necesario potenciar y profesionalizar el Ministerio de Defensa e imponer una mayor operación conjunta entre las fuerzas. La administración de los recursos afectados a la defensa debía estar en manos de civiles. Se concluyó que debía modificarse la estructura del personal de las fuerzas, la educación militar e integrar la misma al conjunto de la sociedad.

Ello dio lugar a estudios entre distintos referentes nacionales y con la participación activa de los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, Interior, Economía, Justicia, etc. De esta forma, el Congreso Nacional aprobó en forma unánime, bajo un gobierno constitucional, la Ley de Defensa N° 23.554/88. De esta forma se actualizó el marco normativo de la defensa nacional, además de esta-

blecer un instrumento jurídico que prohibiera específicamente a las Fuerzas Armadas participar en asuntos y conflictos internos, los que incluían prioritariamente las tareas de inteligencia interior.

A diferencia de lo que ocurrió con la seguridad interior, el campo de la defensa fue objeto de un tratamiento singular cuyo resultado se concretó en la promulgación de diferentes leyes y decretos que se analizarán a continuación.

Transcurridos diez años desde la promulgación de la Ley de Defensa, el Estado argentino sanciona y promulga la Ley de Reestructuración de las FF.AA N° 24.948/98. A partir de ella, la defensa en la República Argentina fue materia única y diferente de la seguridad interior. Fue concebida y aprobada mayoritariamente por todo el arco político. Con posterioridad a la promulgación de la misma, el Ministerio de Defensa produjo el llamado Libro Blanco de la Defensa (1999), el cual junto a la Ley de Defensa, conformaron por primera vez en muchos años, una política de estado para el área de la defensa.

No obstante, se supone que por cuestiones de la política doméstica y los avatares de la política internacional, su reglamentación se concretó ocho años después de la promulgación de la misma. Las herramientas centrales del diseño de la política de defensa no fueron puestos en práctica. Así, la Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración Militar no llegó a constituirse hecho que limitó la necesaria reestructuración de las FF.AA. motivado por la tardía presentación de los informes correspondientes que condicionaron la planificación y presupuestación de las actividades relacionadas a la defensa. De esta manera no pudo plasmarse el dimensionamiento de la estructura del personal militar y civil que conformarían el sistema de defensa, los planes directrices ordenados por la ley no llegaron a desarrollarse y el Consejo para la Defensa Nacional (CODENA), nunca fue convocado.

Con la llegada del presidente Kirchner a la presidencia se instaura el Proyecto de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática. El presidente resaltó que las definiciones centrales de la Defensa, no son solo tareas de quienes lucen uniforme sino del conjunto de la sociedad. Así, en las postrimeras de su mandato

de gobierno reglamenta la Ley de Defensa Nacional mediante el Decreto 727/2006.

Este Decreto fue señero en materia de ordenamiento del aparato castrense. A partir de la reglamentación de la Ley de Defensa el instrumento militar se concientizó de la necesidad del sentido de la conjuntes. A partir de 2007, el Estado Mayor Conjunto (EMCO) se instituyó como un elemento vertebrador del adiestramiento y alistamiento de las actividades operativas como así también de la planificación y diseño de planes operativos y de doctrina acorde a lo establecido en dicho decreto, o sea, integrado y conjunto.

Este Decreto se inspiró en una situación geopolítica que distinguía a la subregión como un ámbito en el que sobresalía el equilibrio y el diálogo democrático y que sintetizaba un concepto del sistema de defensa concebido estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado. En aras de fomentar medidas de confianza mutua y la cooperación militar dentro de una región identificada como una zona de paz, esa mirada suprimió las antiguas hipótesis de conflicto del pasado con nuestros vecinos plasmadas en la Ley de Defensa.

El instrumento militar constituyó la herramienta que el Estado poseía para proveer y garantizar la defensa nacional y los intereses vitales de la Nación. A diferentes dimensiones correspondían diferentes instrumentos (Buzan,1996:87). El Estado continuó reafirmando mediante este decreto la clara diferenciación entre las cuestiones relacionadas a la defensa y a la seguridad interior, plasmadas en dos leyes al efecto.

El Jefe de Gabinete era consciente que la tarea pendiente del poder político era situar a la defensa nacional en el rango de una política de Estado, mediante un plan Estratégico consensuado por el conjunto de la sociedad (Abal Medina; 2007:227). Apuntaba que la necesaria construcción de esa política de Estado exigía acordar y consensuar con todos los actores involucrados (Ibíd. pág. 229). Se suponía que se deseaba corregir una antigua práctica de la política argentina; generar políticas de Estado y desterrar las políticas de gobierno.

Aunque se supone que el decreto tiene la finalidad de instrumentar el sistema de Defensa, al igual que lo ocurrido con la Ley de Reestructuración, las herramientas centrales de la política de defensa no fueron utilizadas. Así, tanto el Consejo de la Defensa Nacional (CODENA) como la Secretaria del Consejo de la Defensa Nacional (SECODENA) nunca fueron convocados, a pesar de estar dentro del esquema de la ley. Esta circunstancia limitó el abordaje de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional, porque no se redactaron los informes correspondientes. Esta ausencia privó el ejercicio de la función primordial del citado Consejo cómo máxima instancia de asesoramiento en materia militar del Presidente de la Nación en la conducción integral de la guerra y responsable del Planeamiento Estratégico.

Continuando con el Proyecto de la Defensa Nacional para la Agenda Democrática, mediante el Decreto 1691/2006 se promulga la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Esta directiva se estructuró desde un diseño de fuerzas concebido bajo el concepto de la “seguridad defensiva”(Cheeseman;1989:22).En ella, los Estados que buscan definir políticas de seguridad no confrontativas (especialmente cuando no existen hipótesis de conflicto) conciben a la seguridad defensiva no ofensiva¹⁶⁴ - forma de defensa asumida con un mínimo de ofensiva pero con un máximo de fuerza defensiva (Moller; 2002:7) - para resolver el llamado Dilema de Seguridad, es decir buscan evitar que el incremento en la Seguridad Militar del Estado (para que éste se sienta seguro de una amenaza militar externa) no reduzca la seguridad de otro Estado vecino.

Bajo estos supuestos, el diseño del Instrumento Militar debía contemplar una innumerable gama de “capacidades” para movilizar, trasladar y sostener medios militares en forma autónoma o combinada y con autosuficiencia logística. Todo ello dentro de un contexto donde primaba la inexistencia de hipótesis de conflicto y se supone, que en conocimiento de las reales condiciones operativas de un

¹⁶⁴ Referencia.- El Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales de Europa, celebrado en 1980 y en el que de una manera directa se trató sobre la reducción de armamento y acciones ofensivas de largo alcance y la capacidad de ejecutar ataques sorpresivos por parte de una Fuerza Militar.

Instrumento Militar deteriorado por años de desinversión. Desde ese supuesto, se entiende que se sobreestimó la capacidad real de la amenaza a representar, por ello los planes desde sus inicios fueron de difícil aplicabilidad.

Las propuestas plasmadas en la Directiva eran demasiados ambiciosas y onerosas para el Estado argentino. Los resultados confirmaron tal afirmación. Trascurridos cinco años desde su puesta en vigencia, la tarea de velar por la protección de los intereses del Estado argentino en el mar resultó casi una utopía. Los argumentos que confirman esta apreciación se sustentan en que los medios necesarios para llevarla a cabo continuaron degradándose sin atenuantes e incapacitados para sostener una operación que cumpliera con los objetivos de vigilar el escenario, al menos durante la zafra del *illex argentinus*.

6.3.1 El sentido de la conjuntes y de la especificidad de las Fuerzas

Una decisión de los gobiernos democráticos sustentada en las experiencias de la batalla de Malvinas fue procurar la conjuntes operativa del Instrumento Militar. Ello implica la utilización de equipamiento militar (cuando las circunstancias operativas lo ameriten), de doctrina y de los mismos procedimientos operativos. En la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas del año 2006, se plasmó la concepción y posicionamiento estratégico de la República Argentina dado que estableció los lineamientos generales de la política de defensa. Su aprobación posibilitó el desarrollo posterior del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, del cual interesa analizar el desarrollo y cumplimiento del mismo y que consecuencias tuvo para el alistamiento, sostenimiento y adiestramiento de los medios empleados para las tareas de vigilancia en el escenario AS.

Este documento otorgó potestad al Estado Mayor Conjunto de constituir un Mando Operacional Unificado que potenció definitivamente el concepto de que el Instrumento Militar debería conducirse en tiempo de paz de manera integrada y conjunta, sin desmerecer el concepto de especificidad inherente a cada Fuerza.

Dentro de esa especificidad de cada fuerza y tal como establecen las normativas vigentes, las actividades específicas y principales en tiempos de paz relacionadas a la protección de los recursos en el escenario AS son: el adiestramiento, el alistamiento y sostenimiento de las fuerzas para desarrollar operaciones de vigilancia¹⁶⁵; ejercer la disuasión¹⁶⁶ y la capacidad de intervención de ser necesaria.

El análisis de la misma puso de manifiesto algunas cuestiones ya planteadas en la Reglamentación de la Ley de Defensa. La teoría volcada en su matriz no permitió resolver los problemas de la práctica. Cuando el Instrumento Militar debió operacionalizar las tareas, estas se tornaron impracticables porque los medios no estuvieron alistados, adiestrados ni sostenidos, entre otras cuestiones, por la carencia de recursos y la inviabilidad de los planes diagramados por ley. La prueba fehaciente de lo expuesto se encuentran en los informes de carácter secreto elevados por los Estados Mayores Generales de las Fuerzas al Estado Mayor Conjunto indicando el estado de operatividad de los medios de cada una de las Fuerzas.¹⁶⁷ En el caso particular de los medios empleados en las tareas de vigilancia en el escenario AS, constan los informes secretos bianuales elevados por el Estado Mayor General de la Armada a su escalón superior (EMCO) y los informes posteriores elevados por este, al Ministerio de Defensa.

Es en este sentido donde se aprecia una mirada desmesurada en los alcances y objetivos de la Directiva y de la cual no se encuentra correspondencia con los recursos asignados. No hubo una adecuada vinculación entre objetivos de políticas y presupuesto, tema central en el cumplimiento de las pautas establecidas por la Ley de Defensa. Cuestiones centrales como la dimensión, despliegue y equipamiento del instrumento militar que debían en adelante ser definidos a la luz de un prisma necesariamente sistémico y conjunto, sujetos a la dicotomía planteada entre las necesidades operacionales enfrentadas con las realidades

¹⁶⁵ Vigilancia: Medidas de protección que se adoptan para contribuir a la seguridad. Se realiza mediante la observación y/o detección, el uso y cuidado de los medios materiales y la fiscalización del personal, tanto para velar las actividades que se desarrollan, como para prevenir y/o impedir siniestros o acciones menores que atenten contra la seguridad

¹⁶⁶ Disuasión: Efecto de desalentar cualquier intento adversario por la presencia o existencia del propio poder bélico. En la *Publicación RG-1-204 "R" Diccionario de terminología Militar de la Armada*.

¹⁶⁷ Informe al cual se pudo acceder debido a las tareas profesionales del tesista

presupuestarias, solo contribuyeron al incumplimiento de los planes y procesos. Los argumentos se encuentran en el análisis del estado operativo de los medios transcurrido tan solo el primer año de vigencia de la directiva y en el incumplimiento de las metas programáticas de los proyectos de inversión solicitados en la reposición de equipamiento esencial para mantener un grado de operatividad mínimo de algunos componentes de las Fuerzas (Planillas de Capacidades Específicas de las FF.AA).

El Ministerio de Defensa presionó para obtener una mayor erogación de recursos, necesarios estos para cumplir las actividades derivadas de diferentes directivas y planes emanados del EMCO y aprobados por dicho Ministerio.

El Ministerio de Economía no diligenció las iniciativas presentadas por el Ministerio de Defensa respecto a las asignaciones presupuestarias. De esta manera, los medios operativos continuaron degradándose y ante la imposibilidad de reemplazos, tan solo de componentes esenciales para su funcionamiento, los mismos fueron desactivándose. Un proceso de reestructuración inorgánico, fruto de restricciones presupuestarias, conduce siempre al deterioro de la capacidad operativa.

Sobre finales del año 2007, el Ministerio de Defensa (MINDEF) produjo el documento denominado La Modernización del Sector de Defensa - Caracteres y Fundamentos del Modelo Argentino 2007. Allí actualizó la situación del proceso de definición de la política de defensa, enunciando las dimensiones estratégicas del proyecto.

Entre las líneas de acción de lo que se denomina “El Modelo de Modernización Argentino”, consideró la reestructuración del esquema de planeamiento estratégico de la defensa y de la administración de sus recursos, y dentro de ellas menciona:

- La necesidad de desarrollar un Ciclo de Planeamiento para la Defensa que permita “planificar sus aspectos de corto, mediano y largo plazo sobre la base de un esquema previsible” (Ibídem. pág.10)

- Cuestiones centrales tales “como la dimensión, despliegue y equipamiento del instrumento militar serán en adelante definidos a la luz de un prisma necesariamente sistémico y conjunto” (Ibídem. pág.11).

Esto último reviste importancia para las actividades de vigilancia dado que debía encuadrar las necesidades operativas de los medios para cada escenario particular, que como se demostrará en adelante, no pudo concretarse. En el escenario marítimo particular, se confeccionó un Plan de Operaciones para el Sector Operacional Marítimo (SOMA) contribuyente al Plan originario del Comandante Estratégico Operacional, subordinado este al Comandante del Estado Mayor Conjunto.

Consecutivamente el Poder Ejecutivo Nacional promulgó el Decreto Nº 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”, y el Estado Mayor Conjunto, en coincidencia con el mismo, elaboró la Publicación RC 20-03 Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Estratégico Militar (Proyecto). En ambos documentos se establecieron las bases, requisitos y procedimientos para, entre otras cosas, proceder al diseño del Instrumento Militar.

6.3.2 El Planeamiento del diseño del Instrumento Militar en las dos administraciones kirchneristas.

El Decreto 1729/2007 "Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional" fue concebido para dar continuidad al proceso de modernización del IM propiciando una racional administración y empleo de todos los recursos humanos y materiales disponibles. En ello, fue necesario establecer una clara definición de todos los subsistemas del Instrumento Militar: recursos humanos, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina.

Este proceso del diseño del Instrumento Militar representa el nudo gordiano que obviamente ha condicionado el alistamiento, el adiestramiento y sostenimiento de las unidades utilizadas en las tareas de protección y conservación de los recursos vivos en el mar. Se enumeran a continuación algunas consideraciones que posibilitarán corroborar lo dicho.

La Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) se terminó de confeccionar recién en el mes de noviembre de 2009. Ello motivó que el EMCO ordenara la confección del PLANCAMIL (a mediados del 2008) sin estar vigente la misma. Esta acción generó un vacío de información de base para el diseño de fuerzas por capacidades, ya que para su diseño era esencial la determinación de las “amenazas”. En otras palabras, se arrancó el planeamiento sobre suposiciones y sin objetivos claros de ninguna naturaleza.

PLANCAMIL se concluyó a fines del año 2011. Su confección fue un arduo trabajo conjunto tomándose como punto de partida la Resolución 207/09 del Ministerio de Defensa. Los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas, elevaron con carácter “Secreto” al Estado Mayor Conjunto y este, al Ministerio de Defensa las Planillas de Capacidades Específicas de las FFAA al año 2009. Las mismas contenían la información del real estado operativo de las Fuerzas, que como era de esperar, era mucho más delicado que el elevado en oportunidad de confeccionarse la ley de Reestructuración de las FF. AA (1998).

En él se informaron las capacidades específicas contribuyentes a las capacidades militares, sin considerar medios en oposición. Se especificó sobre: descripción de la capacidad y los medios asociados; la confiabilidad de los medios; porcentaje de eficacia sobre el efecto deseado; porcentaje de capacidades específicas disponibles; evaluación del riesgo por limitación dividida en tres áreas. Abastecimientos – Mantenimiento - Adiestramiento; el riesgo operacional y el patrimonial y los tiempos de preaviso y operación.

En función de las tareas asignadas para cada escenario se diseñaron las fuerzas a emplear, obviamente respetándose el supuesto de sin oposición de fuerzas y las amenazas provenientes de un agresor militar externo.

El PLANCAMIL se estructuró en base a las siguientes áreas genéricas de capacidad: Comando, Control y Comunicaciones - Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia - Movilidad Táctica y Estratégica - Sostén Logístico - Misión Principal - Misiones Subsidiarias y otras Responsabilidades.

Cada una presenta a su vez distintas sub-capacidades y objetivos específicos a alcanzar por período, siendo estos la base para el desarrollo de proyectos e inversiones que garanticen su consecución. Estas se especificaron a través del acrónimo MIRILADO. Material – Información – RRHH - Infraestructura – Logística – Adiestramiento – Doctrina y Organización.

La desagregación de las capacidades a través del MIRILADO no fue completa. De esta manera, los costos calculados fueron irreales. A prima facie se consideró al elemento con un índice de adiestramiento y alistamiento cubierto al 100% de las capacidades, circunstancia hipotética muy alejada de la realidad. Bajo estos supuestos se confeccionó el Plan Complementario contribuyente a la Directiva Estratégica Militar del Comandante Operacional Conjunto.

Finalizado PLANCAMIL y luego de ser distribuido a los EE.MM.FF.AA no se conformaron las comisiones, para efectuar el MIRILADO. No se puede determinar una causa específica que justifique este hecho, no obstante obre como antecedente que a mediados de 2014 las comisiones no se habían conformado. Otro aspecto controversial fue la no confección de la nueva Directiva de Política de Defensa Nacional. Esta circunstancia motivó que no pudiera comenzarse el segundo ciclo de planeamiento, tal como estaba diagramado.

PLANCAMIL previó un crecimiento sistémico modular de las capacidades militares conjuntas, en cuatro quinquenios diagramados en la Programación Estratégica capaces de producir efectos operativos concretos, con un desarrollo de medios en cada quinquenio, hasta completar las aptitudes requeridas cumplidos los veinte años que preveía el Plan. Transcurridos los veinte años, se alcanzaría el modelo de IM aprobado como “posible” por el Nivel Estratégico Operacional.

Durante el transcurso de los primeros cinco años, la finalidad era realizar una progresiva recuperación de las capacidades degradadas, posteriormente su modernización/ adquisición hasta alcanzar las aptitudes previstas en el Plan.

Esta programación requería doscientos veinticinco proyectos con Inversión (PID) vinculados a los sistemas de fuerzas y medios / SSAA, necesarios para alcanzar las aptitudes previstas en el PLANCAMIL. Estos PIDs fueron considerados oportunos.

tunamente como prioritarios, o necesarios para acceder a las capacidades diseñadas que debían responder al Plan de Capacidades Militares.(Matriz de Inserción de Proyectos del EMCO)¹⁶⁸

Precisamente al analizar la Matriz de Inserción de Proyectos (MIP) se encontró por un lado que hay PIDs que no responden a ninguno de los tres (3) grupos citados del Plan y por otro, que se incluyen proyectos que no figuraban en las Demandas Preliminares Específicas de las Fuerzas. Esto trajo aparejado la afectación de la distribución presupuestaria inicial prevista en el diseño del Instrumento Militar, lo que a su vez afectó el crecimiento real de las capacidades. En otras palabras, se direccionaron erróneamente, los escasos recursos asignados. Por ende, no se logró incrementar las capacidades operativas.

En relación a este aspecto tuvo ocurrencia un hecho singular. Hubo recursos asignados que fueron re-direccionados por un estamento superior a las Fuerzas, circunstancia que generó un confuso direccionamiento de esfuerzos que impidió también incrementar las capacidades operativas plasmadas en el Plan.

Transcurrido el tercer año de puesta en funcionamiento del proceso, se apreció que no fueron considerados PIDs que debieron iniciarse en el primer quinquenio. Este atraso de la ejecución/inversión atentó contra los logros, incrementando la brecha entre el riesgo de Diseño y el riesgo de Desarrollo, tornando inviable la Matriz de Inserción de Proyectos, la cual debería ser reformulada, adaptándola a la realidad.

Así, el desarrollo modular sistémico previsto se vulneró. El plan no avanzó porque nunca se cumplieron los plazos establecidos en el mismo en las diferentes etapas. Se considera como un factor condicionante, precisamente que los alcances y objetivos del proyecto se encontraban fuera de la capacidad real del país para responder en tiempo y forma lo planificado. Ello afectó al alistamiento y sostenimiento de las unidades dispuestas para las tareas de vigilancia, hechos que se han comprobado con la degradación sistemática de los sensores y sistemas de armas.

¹⁶⁸ Según consta en la documentación elaborada por el Ministerio de Defensa a ese efecto.

Finalizada esta primera fase del Ciclo de Planeamiento en el 2011 los resultados expuestos permiten concluir que muy poco se ha cumplido del mismo. Los planes propuestos no se han respetado, ni en tiempo, ni en forma. Se entiende que se adoptó una planificación sustentada en una mirada equivocada de la realidad existente donde no se dimensionó la degradación de los medios informados oportunamente en las Planillas de Capacidades Específicas de cada Fuerza, ni hubo correspondencia entre lo planificado y el esfuerzo presupuestario comprometido. Esta situación en particular motivó que la Armada informara que su capacidad operativa en las tareas de vigilancia se encontraba al límite del riesgo patrimonial.

6.3.3 El presupuesto como variable.

Los recursos presupuestarios son función de la Política Presupuestaria Nacional propuesta por el Poder Ejecutivo y aprobada por el Poder Legislativo, la cual define las prioridades en las que el Estado Nacional prevé invertir sus fondos a lo largo de un determinado período. (Para el caso de nuestro país el alcance de los mismos es de tres años, con una revisión anual de los distintos objetivos).

El Decreto 727/2006, señero en el ordenamiento castrense, estableció los lineamientos de política presupuestaria para el período 2008-2010, previendo para el sector de defensa un objetivo de mínima. Un escenario de mínima está asociado con un presupuesto de mínima¹⁶⁹ (Circular N° 02/96 Oficina Nacional de Presupuesto) que permite el alistamiento de los medios humanos y materiales para la Defensa utilizando los siguientes indicadores: Nivel de Actividad – Nivel de Efi-

¹⁶⁹El Presupuesto de Mínima debe entenderse como aquel nivel de gastos que posibilita al organismo alcanzar una escala de producción final o intermedia suficiente para cumplir apenas mínimamente los objetivos básicos de política presupuestaria sectorial delineados para el ejercicio. Si el organismo, con los insumos físicos y financieros destinados para su producción, alcanzará una escala menor a la que se obtiene con el presupuesto preliminar de mínima estaría imposibilitado de llevar a la práctica acciones concretas que modifiquen aunque más no sea mínimamente, el ámbito de su incumbencia. En este caso, la subsistencia, de la entidad no estaría justificada.

eficacia¹⁷⁰ – Nivel de Riesgo¹⁷¹ plasmados en el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuesto (S3P).

Tabla 13: Niveles de Actividad

Nivel de Actividad	Límite superior	Límite inferior	Nivel de Adiestramiento
ALFA	100%	75%	DESEABLE
BRAVO	74%	41%	ACEPTABLE
CHARLIE	40%	15%	MINIMO
Nivel inferior al 15% se considera ESTADO DE INACTIVIDAD DE LOS MEDIOS Y CAPACIDAD ESPECÍFICA NULA			

Los niveles de actividad determinan, el grado de obtención de los objetivos de alistamiento del poder naval disponible, en función de los recursos reales y financieros asignados. Conforman una escala para medir eficacia, en el cumplimiento del alistamiento naval (S3P, pág. 3.3.17). El análisis de los presupuestos asignados a la Armada puso de manifiesto que los recursos comprometidos han sido menores a los Presupuestos de Mínima solicitados en los diferentes períodos.

El Ministerio de Defensa emitió la Resolución MD N° 220/111. La Armada, pese a lo dispuesto en dicha Resolución debió desglosar la elevación de su presupuesto en cinco niveles. A los ya descritos, se le agregaron un nivel Actual de Mínima y un Nivel Actual de Máxima, ambos por debajo al nivel de Presupuesto de Mínima. Esto implicó tomar como base la asignación del año anterior más un incremento que se calcula en función de la evolución de los índices de precios.

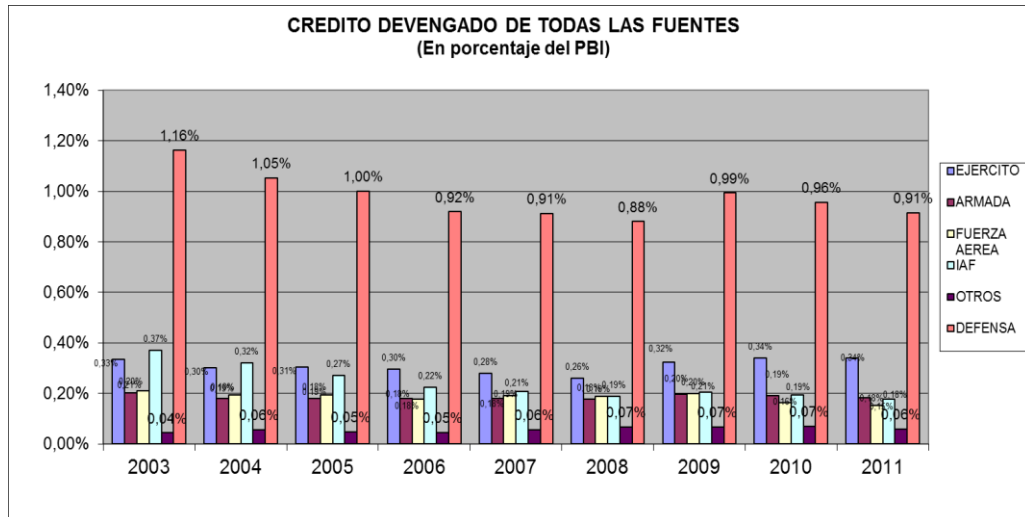
Las asignaciones se corresponden proporcionalmente al nivel de eficacia plasmados en el S3P que determinarían el nivel necesario para mantener un medio o sistema alistado y sostenido (entiéndase en condiciones seguras de ser emplea-

¹⁷⁰ **Eficacia:** Es el resultado de la medición del nivel de ejecución de una capacidad específica naval, en una escala de cero a cien. S3P pág. 3.3-20

¹⁷¹ El desarrollo de un programa o actividad, en un nivel de actividad inferior al establecido para el total cumplimiento de cierto objetivo, implica riesgos que significa conceptualmente, la proximidad de un peligro o daño. El riesgo se define como la existencia de cierta probabilidad de daño o peligro, en relación con dos aspectos diferenciados: el riesgo patrimonial y el riesgo operacional.

do). Este deterioro trajo consigo la aparición de los riesgos operacionales como los patrimoniales, que dado el carácter “Secreto” de la información no serán presentados como elementos de campo en la investigación.

Ilustración 12: Porcentaje del PBI asignado a la función Defensa



Fuente: Ministerio de Economía “Consulta para el ciudadano sobre Presupuesto Nacional”.

El análisis documental ha permitido comprobar que muchos programas no recibieron las partidas correspondientes generando retrasos en la fabricación, reparación y modernización de sistemas y equipos del Instrumento Militar (Direcciones Generales de Presupuesto de las FF.AA). Basta recordar en este sentido las cifras asignadas para el programa Pampa, que hace años no entrega una aeronave nueva, el desconocido papel de la Fabrica Argentina de Aviones (FADEA) cuyo presupuesto no lo administra la Fuerza Aérea (Graña,17/08/2014), la adquisición de helicópteros pesados tipo offshore- así lo mencionaba el presupuesto del año anterior- nunca concretada pero con fondos asignados, la modernización de la aviación de transporte, la lentitud de la recuperación del rompehielos Alte Irizar, sobre el que pesa una denuncia por irregularidades en el proceso licitatorio de las campañas antárticas (La Nación;17/05/2013), el del submarino San Juan, la modernización de buques de la Flota de Mar, o los patrulleros marítimos que desde hace una década aparecen intermitentemente en los presupuestos, pero no en las gradas de un astillero.

Viendo la ilustración siguiente, se puede apreciar que el porcentaje del PBI que se invierte en el Servicio de la Defensa y Seguridad (menor del 1,35% en el último lustro), es uno de los menores del mundo (promedio del 3%) y que contrasta con el sudamericano promedio (alrededor del 2%) (Fuente Jefatura II° del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA).

Ilustración 13: Gasto de la Administración Pública Nacional en % del PBI por Función

Finalidad-Función / Año	2008	2009	2010	2011	2012
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	0,85	1,47	1,80	1,59	1,60
Legislativa	0,08	0,09	0,10	0,11	0,12
Judicial	0,27	0,31	0,33	0,36	0,39
Dirección Superior Ejecutiva	0,12	0,19	0,17	0,18	0,18
Relaciones Exteriores	0,17	0,19	0,19	0,11	0,11
Relaciones Interiores	0,16	0,63	0,75	0,66	0,64
Administración Fiscal	0,02	0,02	0,19	0,13	0,12
Control de la Gestión Pública	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
Información y Estadística Básicas	0,01	0,01	0,05	0,01	0,01
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	1,05	1,29	1,41	1,32	1,34
Defensa	0,48	0,54	0,53	0,51	0,52
Seguridad Interior	0,44	0,58	0,72	0,65	0,66
Sistema Penal	0,06	0,09	0,09	0,11	0,11
Inteligencia	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06

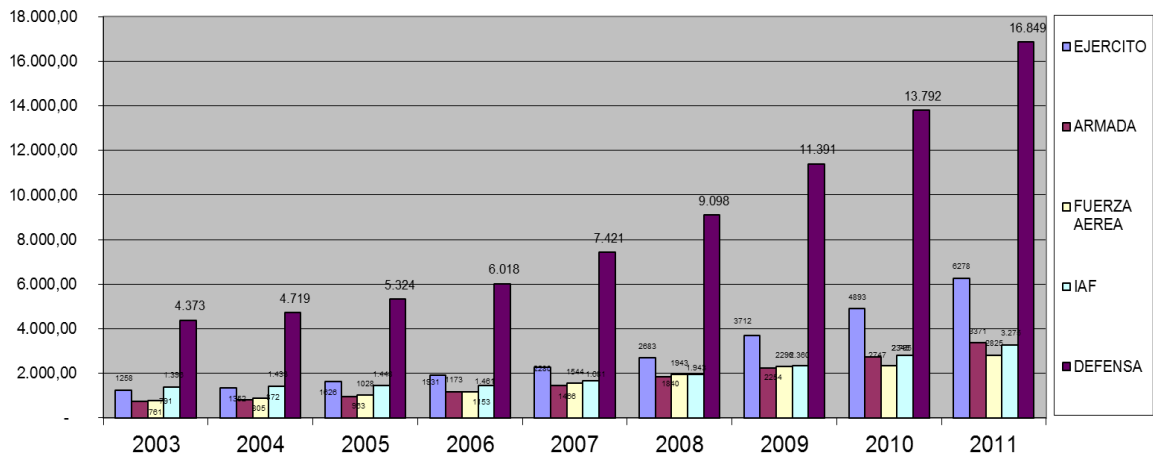
Fuente: EJECUCIÓN FÍSICO FINANCIERA DEL PROGRAMA DE PRESUPUESTO. Subsecretaría de Presupuesto - Oficina Nacional de Presupuesto - Dirección de Evaluación Presupuestaria.

En lo que respecta a la Defensa, el porcentaje del PBI promedio en los últimos cuatro años osciló alrededor del 0,5%. Esto trajo aparejado un gran inconveniente respecto a los niveles de alistamiento de sus medios que se agravó con el transcurrir del tiempo. En este sentido, es dable considerar que más del 80% del presupuesto destinado a las FF.AA se invierte en el pago de los haberes del personal que componen la totalidad de las fuerzas. Por ello, según entiende el autor de esta tesis, de mantenerse el porcentaje asignado para la defensa en los valores promedios dispuestos en el período de estudio (2003-2011) se arribará al estado de inactividad del Instrumento Militar.

Además de considerar el efecto del presupuesto en el diseño del Instrumento Militar para la ejecución de las tareas de vigilancia del escenario AS, es útil analizar cómo los cambios en los conceptos de defensa impactan en la acción concreta en el mar. Así, la irrupción de enfoques sobre la naturaleza "multidimensional" del concepto de seguridad o las irresueltas tensiones generadas entre los

deberes y principios de la comunidad internacional (por ejemplo: el deber de respeto por el principio de soberanía), son elementos que permiten ver que estamos frente a un fenómeno complejo inmerso dentro de múltiples variables.

Ilustración 14: Crédito devengado en todas las fuentes



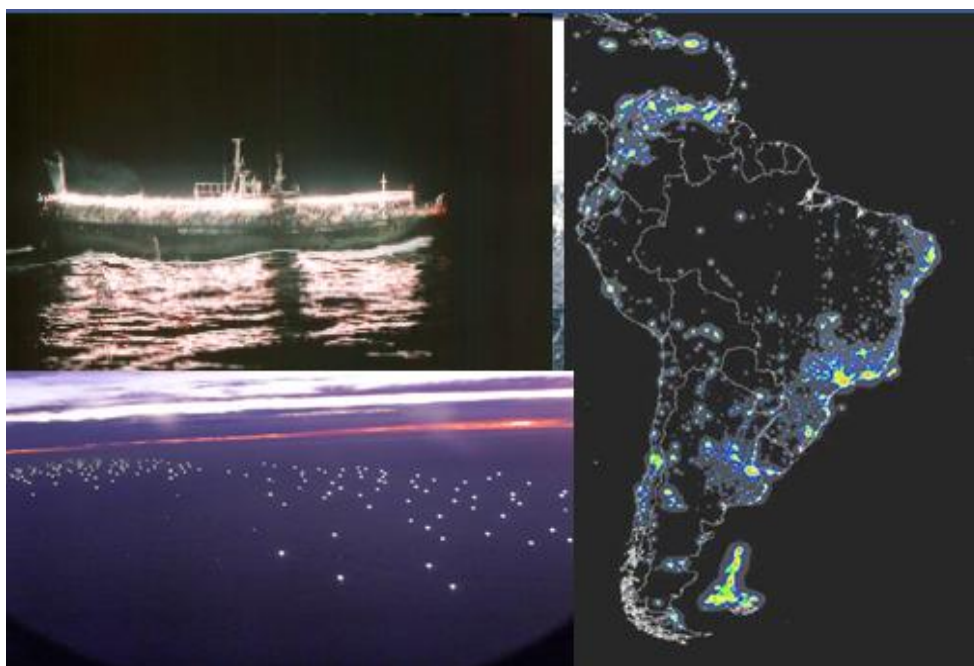
El reconocimiento de la existencia de conflictos interestatales irresueltos en materia de soberanía territorial, como también la existencia de grandes espacios territoriales potencialmente provechosos en materia de recursos naturales, generan incertidumbres vinculadas a reclamaciones soberanas que, en un futuro inmediato, podrían derivar en la asignación de nuevos ámbitos espaciales que deberán, necesariamente, ser objeto del ejercicio efectivo de actos soberanos por parte de los Estados nacionales.

La Directiva de Política de Defensa Nacional, promulgada mediante Decreto 1714/2009 señala que la "legítima defensa" es un criterio esencial y ordenador sobre el cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado Argentino.

En la misma, se indica como una aspiración del Estado argentino promover la extensión de la plataforma continental argentina de doscientas (200) millas marinas hasta un máximo de trescientos cincuenta (350) millas marinas, de manera tal que nuestro país pretenda consolidar el ejercicio de los derechos de soberanía sobre los recursos naturales de un territorio de aproximadamente un millón de kilómetros cuadrados (1.000.000 km²) adicionales, que deberán sumarse a los dos millones setecientos veintiún mil ochocientos diez kilómetros cuadrados (2.721.810 km²) que hoy se encuentran bajo soberanía nacional.

También en dicha Directiva se resalta el necesario fortalecimiento de la capacidad de planificación presupuestaria del Ministerio de Defensa, priorizándose la cabal y efectiva articulación del presupuesto y, específicamente, de los proyectos de inversión pública y militar con los programas de recuperación, modernización y adquisición de los medios materiales identificados como contribuyentes al desarrollo de las capacidades operativas del instrumento militar determinadas como necesarias por el Planeamiento de la Defensa Nacional.

Ilustración 15: Poteros en el escenario AS durante la zafra del illex argentinus



En el caso particular de estudio, quizás el mirar las luces en la ilustración 15¹⁷² nos lleve a reflexionar que algo está ocurriendo en ese escenario donde el Estado argentino aspira a consolidar derechos de soberanía sobre sus recursos naturales. El reto radica precisamente en determinar cuánto se quiere comprometer en saber lo que realmente ocurre en el escenario y cuanto se va a invertir para solucionar los problemas que conllevan las complejidades de un mundo carente de recursos y que busca afanosamente proveerse de los mismos de los océanos.

¹⁷² Las luces en el mar representan buques poteros presentes en el escenario en el límite de la milla 200.

6.4 Otros Órganos de Control del Estado

Se ha establecido en los capítulos anteriores que la Autoridad de Aplicación es la responsable de conducir y ejecutar la política pesquera nacional. Tarea que puede desglosarse en tres partes: a) establecer la normativa de regulación correspondiente entre otras cuestiones a cupos de pesca, habilitaciones y permisos de pesca; b) implementar un adecuado sistema de control y fiscalización de la actividad pesquera, utilizando sistemas de investigación e información estadística y coordinando la vigilancia y el control de las áreas de interés comercial pesquero efectuada por los organismos competentes y; c) sancionar las infracciones a las leyes, decretos y resoluciones que regulan esta actividad con el fin de asegurar la explotación sustentable de los recursos vivos.

Diferenciadas las tres áreas de gestión, reviste particular importancia focalizar el análisis en todo lo atinente al control y fiscalización de la actividad, dado que responde al interrogante planteado en la hipótesis de trabajo.

Se ha descrito a lo largo del desarrollo de la investigación los alcances de la ley Federal de Pesca y ha podido comprobarse en este último lustro, que las decisiones en materia pesquera han recaído en el criterio del CFP y de allí su asesoramiento a la Autoridad de Aplicación. En ese sentido, se encuentra correspondencia a lo expresado por Hermann quien postuló que “si el gobierno no está estructurado en torno a un solo individuo, puede haber un determinado grupo que se encargue de tratar la ocasión para la decisión. Este grupo clave puede tomar diversas formas, dependiendo de su ubicación en el gobierno y de la naturaleza del problema, estimulando la ocasión para la decisión” (Hermann;2001: 61).

Se pudo comprobar también que la Nación Argentina está dotada de una interesante legislación de rango constitucional en materia de control y fiscalización sin precedentes. Lo interesante a dilucidar es ¿que se controla y a raíz de ello, cómo se controla y por qué?

La Auditoría General de la Nación (AGN) es el organismo que asiste técnicamente al Honorable Congreso de la Nación en el control del Estado respecto al

desempeño de la Administración Pública Nacional. En cumplimiento de las funciones este organismo realizó tres auditorías constituidas en expedientes N° 069/2002 – N° 017/2008 y N° 009/2011. Se analizó en particular la primera de ellas dado que las otras dos se realizaron para verificar los avances en materia de correcciones a las deficiencias detectadas en esta.

Ya hemos explicado que la AGN solicitó la Auditoría de la Universidad de Buenos Aires (UBA). El 24 de enero del 2001, el CFP en su ACTA N° 02 /2001, aprueba por unanimidad “El proyecto de Convenio de Asistencia Técnica entre la Facultad de Derecho de la UBA y la SAGPyA para la elaboración de un proyecto de acto administrativo revocatorio, o en su defecto el proyecto de demanda judicial para iniciar la acción de lesividad de aquellos permisos de pesca que se encuentren en infracción al régimen jurídico vigente conforme al informe final de auditoría que realizara dicha Facultad y la medida cautelar que en cada caso corresponda”¹⁷³. Así también hemos detallado el resultado de la pérdida del mismo y sus consecuencias posteriores.

No obstante, hemos considerado relatar algunas cuestiones particulares del informe de marras que serán utilizadas en la comprobación de la hipótesis de trabajo.

El Dr. Leandro Despouy, en su carácter de Auditor General de la Nación reconoce claramente la ilegalidad del Gobierno e inconstitucionalidad de algunas medidas aplicadas por la Secretaría de Pesca de la Nación a favor de las empresas del sector. Se transcriben algunas en el (Apartado N°5). El informe contiene el detalle de cada buque y su situación de ilegalidad avalada por la firma de quienes otorgaron los permisos. Ilegalidades perfectamente documentadas.

La Auditoría General de la Nación estableció que se estaba "frente a situaciones alarmantes" y que, si bien se adoptaron algunas medidas, "no han logrado revertir ese riesgo permanente de estar al límite, no de las posibilidades de pesca, sino de las posibilidades racionales de pesca". Reconoció que hay conciencia del problema, pero que falta "un ámbito de articulación" para la implementación

¹⁷³ El informe fue redactado por un equipo interdisciplinario dirigido por el Dr. Gregorio Flax.

de políticas claras que tiendan a revertir la situación. "Cada vez se agravan más los factores que inciden en el colapso" de los recursos pesqueros del mar argentino.

Especificó que "la situación de los inspectores es muy grave, se ve que aun cuando existía un sistema muy permisivo, el sistema sancionatorio no tenía ninguna eficacia e inclusive presentaba rasgos de fomentar los incumplimientos habilitando vías de corrupción evidentes". Entre esos rasgos, indicó que el informe ratificó la existencia de "diferencias entre los partes en barco y los partes que se verifican en el desembarco en el puerto", apuntando que las diferencias variaban entre el 39 y 300%, cuando el margen de tolerancia es del 10 o 15% aproximadamente.

La limitada presencia de inspectores en los buques poteros y arrastreros se tradujo en la dificultad que tenía la Autoridad de Aplicación en saber específicamente que se capturaba en la ZEEA. Esta situación, sumadas a otras, conllevó la temida depredación del calamar del caldero sudoccidental.

En el informe se lee¹⁷⁴: "Esto tiene impacto de todo punto de vista, no solamente impositivo, contable, sino también estadístico y al mismo tiempo de la atribución de los cupos", entendió el auditor, enfatizando que "esta distorsión entre lo que se reconoce y lo que se declara debe terminar". Señaló también que "hay que tener mucho cuidado con algunos mecanismos de orden compensatorios, porque pueden generar un sistema en el cual el empresario puede decir: "Yo no voy a reconocer el 30% de lo que pesco y si tengo que pagar una multa, traslado al costo lo que puede significar la multa".

Consideró que "el régimen sancionatorio, da la impresión que es totalmente inequitativo". En ese aspecto señaló que "se deberían verificar varias cuestiones, como el registro de reincidencias, tiene importancia para saber quién ha incumplido más, quién menos, qué sanción merece quien incumple todos los días y quién incumple una vez al mismo tiempo de la atribución de cupos". Es dable

¹⁷⁴ Informe N° 69/2002 AGN

volver a recordar - y van - que no existe libro de reincidentes, aunque en la Ley 24.922 está normado y la AGN lo ha denunciado pertinentemente.

Despouy, tras aclarar varias veces su función de observador y recomendador - pero no de responsable de la implementación de las políticas -, señaló que el registro de reincidentes no aplicado es "un instrumento muy importante de control de la explotación para disciplinar el comportamiento de los distintos actores". Más adelante y, siempre a la luz de las auditorias, cuestionó las multas.

"Cuando hay una acumulación de pesca intensa, sin la racionalidad de respetar los criterios fisiológicos de la reproducción va teniendo como consecuencia ponernos siempre en el límite del colapso y al mismo tiempo generando una composición de nuestro litoral marítimo en materia de recursos, con especies más pequeñas que las que teóricamente podría producir". ¹⁷⁵

En el mismo sentido, continuó sosteniendo que "tenemos que pensar que estamos frente a un recurso vital, trascendente, son 1100 millones de dólares solamente de exportación el año pasado, estamos hablando de márgenes importantes pero explotando un recurso en riesgo, si proyectamos hacia el futuro vamos a ver que esta situación se acentúa". Destacó la actuación de la Justicia para acercar posiciones "cuando los sectores ven insuficiencia en el comportamiento estatal para que se cumpla una normativa y se va produciendo una situación de daño que prevé que genera conflicto". ¹⁷⁶

El informe concluye respecto a la acción de la SAGPyA: "incumplimiento reiterado de disposiciones legales vigentes en lo que respecta a la falta de adecuación normativa de los procedimientos; falta de impulsión de oficio de los procedimientos; adopción de decisiones en los expedientes que no se hallaban en estado de resolución; interpretación parcializada del régimen jurídico aplicable a la actividad; exceso en el ejercicio de la competencia legalmente conferida por parte de los funcionarios intervinientes; incumplimiento por parte de los funcionarios intervinientes del ejercicio pleno de las atribuciones legalmente conferidas".

¹⁷⁵ Idem

¹⁷⁶ Idem

Dando cumplimiento formal al trámite, las auditorías realizadas por este órgano de control parlamentario fueron elevadas a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas alertando sobre la alarmante situación de la pesca en argentina, consecuencia esta de innumerables irregularidades detectada en el sector. Advirtió oportunamente del impacto social, económico y ambiental que enfrentará la Nación por la destrucción del caldero.

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) está integrada por seis senadores y seis diputados. Como corresponde, la titularidad de la misma siempre estuvo a cargo del oficialismo y según su reglamento, su constitución se corresponde porcentualmente a cómo está constituida la Cámara. Este es un aspecto importante a considerar a la hora de acercar conclusiones, porque se entiende que precisamente uno de los aspectos cuestionables de su funcionamiento radica en que generalmente, quien es auditado, presenta el mismo signo político de quien tiene la responsabilidad de juzgar las irregularidades encontradas. En otras palabras, quien fiscaliza está subordinado políticamente.

Es responsable de realizar el análisis de los informes emanados de la Auditoría General de la Nación para luego someterlos al pleno de cada una de las Cámaras del Congreso. Asimismo efectuar el seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Poder Legislativo a los organismos auditados además de proponer el presupuesto de la Auditoría General de la Nación al Congreso y de examinar el programa anual de auditorías a publicarse y aprobar o rechazar las cuentas de inversión.

En cumplimiento de sus atribuciones, esta Comisión Bicameral recibió las tres auditorías detalladas precedentemente, confeccionó los informes correspondientes a través de su cuerpo de asesores y los elevó a ambas cámaras según lo dispone el reglamento. Respecto al primer informe de Auditoría realizado en el año 2002, el Senado de la Nación decidió que, dado el cúmulo de novedades detectadas en la misma, dirigirse al Poder Ejecutivo solicitándole informe con carácter de urgente las medidas adoptadas tendientes a solucionarlas (Honorable Cámara de Senadores; Sesiones Ordinarias de 2002, ORDEN DEL DÍA N° 1329) . Al respecto se pudo constatar que el Poder Ejecutivo nunca respondió el

mismo, por lo que transcurrido el tiempo, se archivó. Es menester recordar, que a mediados de 2003 había más de una veintena de buques con dictámenes de nulidad en sus permisos de pesca de empresas extranjeras y mixtas que pescaban ilegalmente en el caladero argentino.

De manera similar se procedió con las otras dos Auditorías. Los asesores confeccionaron los respectivos dictámenes de comisión y los mismos fueron elevados por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas a la Cámara de Senadores y de Diputados de la Nación (Cámara de Diputados 24 y 29/02/2012). Ambos dictámenes de comisión reflejan las novedades detectadas en la Auditoría y este órgano de control aconseja la aprobación de las mismas. Se originaron sendos pedidos de informes al Poder Ejecutivo, pero como aún las cámaras no les han dado tratamiento, el Ejecutivo no ha tomado conocimiento.

De acuerdo a las potestades otorgadas por la Constitución Nacional en conocimiento de tales irregularidades, debería haberse iniciado acción legal contra las autoridades de la Secretaría de Pesca, el Consejo Federal Pesquero o contra los particulares favorecidos por la violaciones sistemáticas denunciadas también, por la PTN¹⁷⁷ - (Procuración del Tesoro de la Nación) y por la SIGEN (Sindicatura General de la Nación). Avanzando en la investigación no se pudo comprobar registro alguno, ni en actas ni en la pág. webs de quienes integraban la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) la iniciación de acciones judiciales respecto a las denuncias reflejadas en las auditorías.

El accionar de esta Comisión también fue objetado por su falta de transparencia. Se menciona por tal, la acción de amparo N° 21.268/ 2005 interpuesta por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y donde la Justicia resolvió se diera lugar a lo petitionado por los demandantes.

Otras veces fue observado por la ausencia de objetividad republicana. Tal como constaba en la pág. web del presidente de la Comisión el 16/11/2004, el Senador FPV Nicolás A. Fernández presentó un proyecto de ley solicitando se conceda

¹⁷⁷ La PTN emitió el dictamen 163/03 estableciendo la nulidad de las Res. SAGPyA N°45 y 182 de 1999 y que debía promoverse la nulidad en sede judicial.

con efecto suspensivo a las apelaciones interpuestas contra las medidas cautelares respecto del accionar de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. En otras palabras, cabe interpretarse que las decisiones del ejecutivo, dado su carácter político, no deberían suspenderse en su ejecución, al ser cuestionadas por el poder judicial, hasta tanto no quede firme la instancia. Dicha teoría permite interpretar que las decisiones políticas no son revisables, violando el principio republicano de control de los actos de gobierno.

La Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Honorable Senado de la Nación (HSN) está integrada por diecisiete senadores, también, según reglamento de la Comisión, de mayoría oficialista. Le compete a dicha comisión, entender y dictaminar en todo lo relativo a la explotación, preservación y desarrollo de los recursos naturales renovables y no renovables del mar, la administración y destino de los recursos económicos provenientes de los mismos, implementación y desarrollo del sistema portuario y las vías navegables, de la política portuaria y naviera, desarrollo de la industrialización vinculada al potencial pesquero de la plataforma continental argentina, policía sanitaria, estadística e información pesquera, políticas de estímulo y promoción de la piscicultura e industria naval en el ámbito nacional y todo otro asunto vinculado a la explotación pesquera o marítima, según lo dispuesto en el art. 73 del HSN.

No se han encontrado registros en el seno de esta comisión sobre acciones tendientes a que se investiguen las irregularidades detectadas por la Auditoría General de la Nación o el Defensor del Pueblo de la Nación. La razón es muy sencilla, desde la Cámara de Senadores no le remitieron las mismas. La CPMRC le dio dictamen favorable para su tratamiento a la primera de ellas y la giró a la cámara de Senadores, no a la Comisión. En la cámara, el secretario parlamentario, también de la misma extracción política que la administración gobernante, dio vista de la misma, enumeró los proyectos que entraron al recinto y acto seguido confeccionó la orden del día (CEMRC- Orden del Día N° 146y 154 del HSN). Desde el propio recinto de la Cámara, con mayoría oficialista, se decidió el archivo de la primera de las auditorias.

Ha resultado un trabajo arduo y muy dificultoso reconstruir el registro de los proyectos presentados por las distintas comisiones. Antes del año 2002 (gobierno del Dr. Duhalde) se confeccionaba el Diario de Asuntos Entrados, donde se remitían a todas las comisiones un detalle de los proyectos tratados en el recinto. Dicho registro recién volvió a confeccionarse a mediados de 2012.

Hay dos proyectos que son emblemáticos de esta Comisión. El primero de ellos, siendo presidenta de esta Comisión la senadora Silvia Giusti impulsó junto al senador Mario Daniele la modificación a la Ley 24.922 - REGIMEN FEDERAL DE PESCA. El senador fueguino propuso que, “cuando alguna empresa argentina mantenga relación directa jurídica o económica con la empresa extranjera infractora, y no fuera posible hacer efectiva las sanciones a esta última, se aplicarán a la primera, tal como se establece en la Ley de Sociedades Comerciales 19.550 [...]”

Analizó oportunamente la detención del buque John Cheek reavivando la cuestión, una vez más, de las implicancias de lo que significa para nuestro país, “las incursiones ilegales en nuestra Zona Económica Exclusiva”.

Con relación a las empresas armadoras, señaló que “empresas extranjeras operan buques pesqueros en nuestras aguas sin reglas de juego claras, sin principios. Fácilmente eluden la aplicación de la ley o se acogen a facilidades que la ley permite, para seguir con sus prácticas que lesionan nuestros derechos soberanos”.

Concluyó que si este proyecto hubiera sido ley antes de la captura del John Cheek, la multa impuesta hubiera sido más significativa y el buque debería haber permanecido en el puerto de Comodoro Rivadavia hasta que se terminaran todas las actuaciones, las que sin duda hubieran demorado mucho tiempo más ya que no le hubiera permitido a la armadora allanarse a la sanción para zarpar más rápidamente. Lo expuesto hubiera llevado a reflexionar a más de una empresa. A la filial argentina del grupo Pescapuerta se le podrían haber aplicado sanciones de suspensión de la inscripción en los registros de la Autoridad de Aplicación por el término de tres meses a dos años de uno o más buques radicados en el país.

No obstante estas y otras infracciones no se encontraron antecedentes relacionados a revocar los pagos o reintegros efectuados por las provincias de litoral marítimo a aquellas empresas que cumplían el doble estándar de operar en la situación expuesta, pese a las denuncias realizadas.

El segundo de ellos, respecto a la Res. CFP N° 514/09, la misma generó confusión y ambigüedades aun dentro del seno oficialista. El senador Marcelo Guinle (FPV Chubut) reclamó al Ejecutivo Nacional para que el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos “instrumente la urgente modificación o derogación” de dicha Resolución, que reglamenta la presentación de la declaración jurada prevista en la Ley Federal de Pesca ya que la misma “alteró el espíritu y la letra de la norma, vulnerando los principios de Soberanía de la República Argentina y actuando en claro exceso de las facultades reglamentarias”.

“ [...] verificamos que la Resolución N° 514/2009, se aparta groseramente de la letra y el espíritu del citado requisito, con grave lesión a los intereses nacionales, al limitar tal restricción expresa y abarcativa, incorporando el concepto de ‘relación directa’, lo que abre la puerta a triangulaciones de grupos empresarios”, agregó (Saldivia;02/11/2011)

En virtud de la trascendencia del tema, el Presidente de la Comisión de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Juan Mario País (socio en la actividad privada del Senador Guinle), presentó en simultáneo un proyecto de igual tenor y efecto del senador con el fin de lograr que rápidamente se deje sin efecto “esta regulación que viola el espíritu de la ley sancionada”. Esta solicitud tuvo su curso en diputados, pero fue desechada en la cámara de senadores.

Relacionado a la labor de dicha comisión, además de los proyectos particulares detallados, se sintetizan aquellos proyectos que tuvieron trámite parlamentario durante el periodo en cuestión (Anexo 6). Se agrega que en fecha 06 de Agosto de 2003 el Subsecretario de Pesca Gerardo Nieto presidió una reunión con esta Comisión, siendo esta la única confirmada en Actas durante el periodo investigado.

La Comisión de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios de la Cámara de Diputados está integrada por veintisiete diputados. Al igual que las anteriores, tal como establece el reglamento, constituida mayoritariamente por diputados oficialistas. Su presidencia, así como las vicepresidencias 1º y 2º son ejercidas por diputados oriundos de las provincias de litoral marítimo. Analizado el accionar de dicha comisión se puede agregar. En el periodo de estudio (2003 – 2011) se dio tratamiento a los Proyectos de Resolución plasmados en el (Anexo 6). Respecto a los mismos, se ha comprobado que el Poder Ejecutivo no respondió ningún pedido de informe solicitado por la Comisión. Hay dos aspectos que nos convoca a una singular reflexión. El primero de ellos se relaciona a que dicha Comisión no diera tratamiento positivo a las tres auditorías realizadas por la AGN de las que sabemos que tomaron conocimiento e impulsar acciones convergentes a terminar con las ilegalidades de orden Constitucional que denunciara ese órgano de control legislativo.

El segundo y no menos importante, se relaciona a los tres últimos Proyectos de Resolución donde se solicita pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre diversas cuestiones relacionadas con la escasez del recurso merluza hubbsi en el Golfo de San Jorge (Santa Cruz). Fundamenta la solicitud en requerirle al INIDEP que se expida técnicamente sobre ese fenómeno acotado a un momento específico. Así planteada la cuestión, deberíamos pensar razonablemente ¿Que dicha Comisión desconocía las causas de la escasez de esa especie?. ¿Que no se informaron de las auditorias de la AGN? ¿Que no se interrogaron acerca de las causales que provocaron la escasez de una especie que hace más de una década se encuentra en emergencia?

En el trabajo de campo se ha podido comprobar el extravío de Actas en las dos Comisiones y el mal encaminamiento en la tramitación de expedientes. Se supone que han sido erróneamente remitidos desde la Secretaria Parlamentaria de la cámara a otras comisiones, razón por lo cual muchos de ellos se han perdido en el tiempo, porque en realidad, no se pudo comprobar que hayan sido reclamados.

La Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN), es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación y que actúa con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. En el cumplimiento de sus responsabilidades de proteger derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas, procedió a realizar una investigación (Resolución DPN N° 170/2011) con la activa participación de las organizaciones no gubernamentales: Fundación Vida Silvestre Argentina y Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

El propósito del trabajo fue poner de manifiesto, de modo profundo y sistemático, la situación de deterioro de un recurso natural: la merluza en el mar argentino, así como las consecuencias sociales, económica y ecológica que se desprenden de realizar una explotación no sustentable. Como corolario de esta investigación el informe motivó la resolución de marras dirigida al Consejo Federal Pesquero, a la Jefatura de Gabinete de Ministros, a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Se requirió al CFP que implemente, en forma urgente, un Plan de Recuperación para la merluza común, que debería tener en cuenta la necesidad de revisar la Captura Máxima Permisible fijada para el 2011.

Se recomendó a la Jefatura de Gabinete de Ministros que disponga las medidas necesarias para otorgar a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable intervención obligatoria (expresa) en la definición de la Captura Máxima Permisible de forma de garantizar que la decisión pesquera no afecte la sustentabilidad del recurso natural y también el pase del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) a la órbita del Ministerio de Ciencia y Técnica.

Recomendó al CFP y a la SSPyA de la Nación que se convoque a una audiencia pública previa al dictado de la resolución que fija anualmente la Captura Máxima Permisible. A su vez se resolvió recomendar a la SSPyA de la Nación que implemente en forma efectiva y con resultados verificables un sistema integrado de monitoreo, control y fiscalización de la actividad pesquera, cuyos datos estén volcados en un sistema informático de acceso público.

Por último, a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación que elabore, en forma participativa, los planes de manejo para todas las especies ictícolas de interés comercial.

La Defensoría del Pueblo solicitó el asesoramiento técnico del CENPAT (Centro Nacional Patagónico) dependiente del CONICET y de Universidades relacionadas con la temática para confeccionar el informe. En él se resalta la sobreexplotación de la especie merluza investigada, enfatizando que no se respetaron los volúmenes de captura recomendados por el INIDEP. Focalizó en este sentido sobre dos aspectos, el primero de ellos la demora en casi diez años en la no utilización de los dispositivos selectivos para evitar la captura de los juveniles de la merluza, haciendo la pesca de este recurso no sustentable¹⁷⁸ basado en el principio de racionalidad en la explotación del mismo.

El segundo, si bien reconoció que las metodologías utilizadas por el INIDEP para realizar la estimación de la abundancia de la especie es correcto y que además es el utilizado en otras partes del mundo, objetó las tareas de investigación resaltando que la interrupción de las campañas en el mar, por afectaciones gremiales que impiden la operatoria de los buques de investigación, o la carencia de recursos que demoran o postergan las mismas, afectan seriamente el control estadístico de la especie.

Otra cuestión observada por la DPN de la que se supone un predominio del manejo político por sobre la investigación científica, fue la solicitud del pase del INIDEP a la órbita del Ministerio de Ciencia y Técnica. Fundamentaron dicha observación considerando que en las investigaciones no hay discusiones entre pares, procedimiento que es habitual en los ámbitos científicos. Lo expuesto se agravó, particularmente con la especie *Illex argentinus*, cuando a fines del 2006 se suspendieron las actividades conjuntas de investigación científica con el College de Malvinas y cuando en el mes de septiembre de 2011 la renuncia del Director del

¹⁷⁸ En el informe se hizo referencia a un párrafo del Dr. Lorenzetti de la CSJN “lo racional remite por antonomasia a un juicio de proporcionalidad de medio a fin (conforme doctrina de la Corte en fallos 250.450 entre otros) de modo que si se relaciona con la explotación de especies animales, la misma debe ser en cantidades coherentes con los niveles normales de producción y demanda”

INIDEP motivó la designación del Subsecretario de Pesca en su reemplazo, es decir quién es responsable de tomar las decisiones políticas en materia pesquera es quien se auto-proporciona la información estadística de las especies.

Lo más significativo del informe es la conclusión de la DPN quien ratifica que la gestión pesquera no está haciendo uso de los principios e instrumentos de gestión ambiental, en particular el respeto pleno del derecho a la información ambiental y la participación social en la toma de decisiones. Enfatizaron que no se puede desconocer el mandato constitucional y legal de preservar el ambiente aduciendo cuestiones sociales determinadas por una ley sectorial como lo es la Ley Federal de Pesca. Hacen hincapié en la escasa o nula participación en el manejo de la pesquería, por lo que piden mayor participación en el diseño de las políticas en el seno del CFP. Vale recordar que la SAyDSN tiene un representante en el CFP con voz y voto, quien acompaña a los representantes de las cinco provincias con litoral marítimo, los cinco representantes del gobierno nacional y el representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, aunque no hay registro escrito de sus decisiones en el seno del CFP.

Dicho informe recibió respuesta de parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien expresamente manifestó que no consideraba inconveniente la dependencia del INIDEP de la SSPyA y que la SAyDS tenía un representante en el seno del CFP con capacidad de voz y voto.

Por su parte el CFP, con nota de su titular, expresó un total acuerdo con la respuesta de la Jefatura de Gabinete de Ministros y amplió respecto a otros aspectos cuestionados por la SAyDS. Afirmó la vigencia de un sistema de vigilancia de cámaras de TV en toda la flota pesquera en el mar argentino, y el cruce de información relacionada a las actividades de pesca como medidas de control eficiente de las mismas, circunstancias estas que fueron objeto de observaciones precisamente por su cumplimiento parcial. Respecto al pedido de someter a una audiencia pública para determinar la CMP de las especies, fue objetada debido a que dicha medida no está contemplada en la Ley Federal de Pesca.

6.5 ¿Lexis pudo con praxis?

La existencia de una abundante legislación nacional relacionada a la temática pesquera que se corresponde con lo normado en CONVEMAR, no garantiza una política eficaz en el control del mar. Se ha evaluado la problemática desde diferentes ámbitos de acción (defensa, seguridad interior, investigación y pesca). Ha quedado demostrado que no se cumple con la legislación vigente y que la estructura estatal supone organismos, cuyo desempeño es poco eficiente en las tareas de protección y conservación de los recursos vivos, consecuencia del incumplimiento de las normativas.

La mayoría de los problemas que condicionan los alcances del conflicto en el escenario AS no se debe a la ausencia de normas sino específicamente con el incumplimiento de las mismas en todos los campos de acción analizados. La investigación ha posibilitado discernir como la acción concreta de la investigación marina y la vigilancia del escenario se ve afectada por dichos incumplimientos. En ella entran en juego acciones circunscriptas al campo de la política nacional las cuales integran un sistema que poco a motorizado la utilización racional de los recursos naturales, el cuidado ambiental y la protección de la diversidad biológica.

A pesar de los informes que llaman la atención sobre los riesgos de este incumplimiento, realizadas por la AGN y de la DPN, las diferentes administraciones gubernamentales no han tomado medidas concretas tendientes a solucionar, aunque más no sea paliativamente la afectación del ecosistema marino, consecuencia del descontrol en una actividad que ha dado muestras de estar desbordada. Ha sido común en la dinámica de quienes tienen la responsabilidad de controlar, el relativismo en el tratamiento de las cuestiones de su propia gestión. En ella, sin distinción de cargos o jerarquías, no se responden los pedidos realizados por los Órganos independientes responsables de confeccionar los informes preliminares. Así, no se elevan las memorias de gestión o no puede lograrse la comparecencia de Ministros o Secretarios o del Jefe de Gabinete de Ministros tal como lo establece la misma Constitución Nacional y lamentablemente tampoco se conocen acciones punitivas en tal sentido.

Ampliando al respecto, hemos de considerar un aspecto muy cuestionado en esta segunda administración kirchnerista como lo es la negativa del ejecutivo a responder los pedidos de informes y el incumplimiento del Jefe de Gabinete de comparecer una vez por mes ante el Parlamento tal como lo establece el Art. 101 de la Carta Magna. Esta indiferencia gubernamental quedó plasmada en un estudio elaborado por la Fundación Nuevos Valores Legislativos, la cual comprobó que sólo se aprobó el 17,5 por ciento de los pedidos de informes presentados en la cámara de Diputados en el periodo 2003 - 2011. De ese porcentaje, casi una tercera parte el Ejecutivo no los respondió (Serra;02/05/2012)

En el campo de la defensa no se cumplieron los objetivos trazados en la promulgación de la ley. La reestructuración del sistema de defensa nacional quedó solo en apurtes, pese al consenso generalizado de todo el arco político cuando fue creada. La muestra palpable de lo expuesto es que recién ocho años después se reglamentó la Ley de Defensa mediante un decreto, circunstancia que resalta la importancia que atribuyeron los responsables de dar tratamiento a las cuestiones de Defensa a posteriori.

Funcionarios de Economía esgrimiendo circunstancias coyunturales del escenario internacional no derivaron los recursos a las operaciones de las fuerzas, de acuerdo con los lineamientos que en materia presupuestaria contenía la ley de reestructuración militar. Tal situación se agravó cuando el Ministerio de Defensa limitó el ajuste presupuestario en el área al ámbito operativo, al decidir que los salarios militares no fueran disminuidos. Esta modalidad constituyó práctica común, situación que no pudo revertirse al presente; hoy, el 82% del presupuesto asignado a la defensa se deriva en la atención del cubrimiento de los salarios del personal militar y la literatura ha demostrado las consecuencias de no invertir en desarrollo y equipamiento (Goodman;2007).

El Estado no respetó los alcances de la ley, circunstancia que derivó en la paralización operativa del instrumento militar entre otros factores por falta de mantenimiento, por la imposibilidad de renovar el material obsoleto y por las difíciles condiciones para realizar la instrucción y el adiestramiento. Se planificó un diseño del Instrumento Militar que nunca pudo ser completado por carencia de recur-

sos que limitaron la ejecución de los planes posteriores. No hubo una efectiva articulación del presupuesto, por lo tanto los programas de recuperación, modernización y adquisición de los medios materiales contribuyentes al desarrollo de las capacidades del mismo fueron desechados.

Durante un lustro el Ministerio de Defensa y las FF.AA estuvieron abocados al diseño del Instrumento Militar donde se invirtieron cuantiosos recursos humanos y materiales. Se diseñaron así los respectivos Planes de Corto y Mediano Plazo, donde se especificaron los esfuerzos necesarios para cumplirlos. Planes que como se expresara se supone estaban fuera de los alcances presupuestarios de la nación. Los mismos reflejaron objetivos que desde sus inicios excedían las reales posibilidades de su eficaz cumplimiento. Esto último constituyó un juego maniqueo que imposibilitó el normal desarrollo de las diferentes acciones emprendidas. Fueron recurrentes las modificaciones “sobre la marcha” porque los objetivos planteados se tornaban irrealizables. Esta incertidumbre solo trajo más desorden institucional y lo que debía cumplirse de acuerdo a la ley, no fue verificado por la autoridad superior. La ausencia de acciones punitivas en ese sentido relativizaron las cuestiones a futuro. De esta manera, un singular número de militares entendieron que se trabajaba sobre una utopía y que el PLANCAMIL era una entelequia¹⁷⁹.

El Ministerio de Defensa estableció las pautas presupuestarias para cumplir los planes, considerando una afectación del 1,5% del PBI. Pautas además plasmadas en el Libro Blanco para la Defensa. Bajo esta premisa fue girado el PLANCAMIL a los EEMMFFAA, aunque en la práctica, el presupuesto para todo el estamento de la Defensa nunca llegó a afectar más allá del 0,9 del PBI. El PLANCAMIL fue firmado por el Ministro de Defensa y girado a las fuerzas comprometiendo recursos presupuestarios que nunca fueron aprobados por el Congreso. Lo expuesto puso de manifiesto nuevamente la ausencia parlamentaria en las cuestiones relacionadas a la defensa de los intereses vitales de la Nación.

¹⁷⁹ Entrevista del tesista con Oficiales de las tres armas abocados a la construcción de diferentes etapas del PLANCAMIL.

Desde el campo de la seguridad interior los inconvenientes fueron de menor valía y afectación porque la Prefectura Naval Argentina tiene diferente misión asignada y, pese a que cumple tareas similares, las realiza circunscripta a un área focalizada de vigilancia. Tallaron en la asignación de recursos cuestiones relacionadas a una política de gobierno de las dos últimas administraciones kirchneristas. La necesaria utilización de esta fuerza de seguridad para resolver cuestiones en el campo social, motivó la cesión inmediata de recursos, circunstancia que posibilitó la equiparación presupuestaria de la Prefectura a un nivel de gasto similar al asignado a la Armada, pese a que para la tarea en el mar, presenta menor número de medios y que los mismos requieren menor presupuesto para operar.

En un contexto como el descrito, el Estado deja de ser la máxima expresión de la juridicidad para transformarse en un actor que propicia la ilegalidad. Esa defeción convierte a la esfera pública en el campo de batalla de intereses desenfundados. Toda mediación fenece, todo procedimiento parece superfluo y la argumentación es sustituida por el arbitrio de quien detente una cuota de poder. Cuando el sector público desiste de ser árbitro para pasar a ser un actor más, desproporcionado y desigual, de esa guerra primitiva, la frontera de la civilización retrocede hacia las instancias más rudimentarias del orden social y el derecho de propiedad pasa así a ser letra muerta¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Palabras del tesista en su ensayo "Lo público y lo privado. Debates Contemporáneos" en la *Cátedra de Doctorado de RR.II.* año 2009 UNR.

Apartado 5: Inconstitucionalidad de algunas medidas aplicadas por la Secretaría de Pesca de la Nación a favor de las empresas del sector

- determinación arbitraria de antecedentes de captura a los fines de asignar cupos a las unidades reemplazantes;
- reemplazo de buques de bandera nacional con permisos para especies no excedentarias por buques comunitarios a los que se les otorga permiso para capturas de especies excedentarias;
- no renovación de la inscripción de un buque y si el otorgamiento de permisos de pesca; solicitud de renovación de permisos de pesca estando vencidos los mismos; renovación de permisos hallándose vencidos los certificados de seguridad de la navegación, de máquinas o de casco;
- transferencia de permisos falta de justificación de inactividad de buques; no se demuestra la participación en el capital social de la empresa destinataria del permiso, o del buque en los casos de transferencia del permiso de pesca;
- falta de presentación de certificados de clasificación de los buques pesqueros otorgados por una sociedad de clasificación acreditada;
- transferencias de proyectos cuando ello no estaba previsto normativamente; concesiones de prórroga invocando principio de ejecución del proyecto, sin fijar, ni mantener el criterio uniforme tendiente a dar sustento a tal decisión; caducidad parcial de proyectos pesqueros; ausencia de verificación cabal en la acreditación de la capacidad técnica y económica para ejecutar el proyecto;
- utilización permanente de la figura de “complemento de capacidad de bodega”, no prevista normativamente, cuestión que dio lugar al desmesurado aumento del esfuerzo pesquero;
- otorgamiento de permisos provisorios bajo apercibimiento de caducidad en el caso de no presentarse el término fijado la documentación exigida, sin que tal apercibimiento haya jamás operado debido a la inacción de la administración;

- reservas “in eternum” de permisos de unidades siniestradas o relictas; presentación de documentación en fotocopias simples sin autenticar; falta de agregado de documentación y/o informes técnicos a los que se alude en las resoluciones y dictámenes;
- irregularidades que recaen sobre los procedimientos; otorgamiento de permisos de pesca definitivos aún pendiente el trámite de matriculación; formación irregular de expedientes en su orden cronológico; extensión bajo la forma de autorización para desarrollar sus tareas específicas comunicada a Prefectura, de permisos de pesca aun antes de su formal otorgamiento; dictámenes jurídicos previos emitidos respecto de proyectos de resoluciones que nos los anteceden en las actuaciones y que solo son citados en el mismo trámite o posterior.

Conclusiones Finales

Durante el transcurso del pasado siglo, el Estado argentino adoptó una visión muy particular respecto a la naturaleza de la jurisdicción marítima exclusiva de los Estados costeros, denominado mar territorial. En sintonía con la realidad internacional, la cual aventuraba establecer límites territoriales en el mar, legisló y propuso en el ámbito latinoamericano una serie de iniciativas que años más tarde, cuando se concluyen los acuerdos de la III^o Conferencia Internacional, se constituirán en principios rectores que trascendieron el plano hemisférico.

Los sucesivos gobiernos argentinos apoyaron los instrumentos multilaterales latinoamericanos que a mediados del siglo XX señalaban los derechos que pretendían soberanía y jurisdicción sobre 200 millas marinas desde sus costas, el lecho y el subsuelo. Instrumentos estos que impulsaron la obligación a los gobiernos de asegurar la conservación de los recursos naturales y reglamentar, e incluso impedir, toda explotación que pusiera en peligro su existencia o su integridad, aún fuera de su jurisdicción. Consecuente con sus intereses y sujeto a sus preferencias plasmadas como doctrina nacional, el Estado argentino se instituyó junto a otros Estados ribereños como actor preponderante en la consagración final de la "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", Montego Bay, de 1982, reconocido como el régimen internacional CONVEMAR

Ese mismo año concluye la batalla de Malvinas y se abre un nuevo paréntesis en la política exterior del Estado argentino. La dinámica pesquera en el escenario sufre modificaciones, consecuencia del nuevo relacionamiento entre los actores parte del conflicto malvinense, y de éstos con los países de pesca oceánica presentes en el mismo.

Un escenario donde rige el régimen CONVEMAR, y que promediando la década del setenta, debido a los avances tecnológicos y el significativo aumento del consumo de la especie en estudio, había despertado el interés desmesurado de los países de pesca oceánica. Al amparo del concepto erróneo de que los recursos pesqueros eran inagotables, la sobreexplotación de la especie no pudo evitarse, siendo su consecuencia más visible la paulatina destrucción del caladero. Bajo estos supuestos, el régimen fue objeto de la sistemática violación de sus

normas, que representa la variable independiente, por parte de los actores presentes en el AS, precisamente porque exhibe una serie de vulnerabilidades.

Esta introducción ha sido el marco desde el cual se inició esta investigación. Tal como se ha desarrollado a lo largo de esta tesis, la hipótesis se ha comprobado. En efecto, la variable dependiente que mide la eficacia de las medidas de protección y conservación de los recursos vivos en el AS es deficiente porque se incumplen muchas de las medidas normativas nacionales que se derivan de CONVEMAR. De este trabajo también se comprueba que las herramientas provistas por la teoría neoliberal, no resultan suficientes para explicar las falencias que han sido descriptas a lo largo del texto.

La capacidad negociadora del Estado argentino, a la luz del análisis de los hechos, ha demostrado no ser eficaz. Desde el fin de la batalla de Malvinas al presente, la República Argentina fue cediendo territorios de ultramar, circunstancia que ha tenido consecuencias gravosas para la cuestión pesquera nacional. En la etapa de confrontación post conflicto tuvieron preeminencia las acciones coercitivas por sobre las cooperativas, donde los intereses del conflicto prevalecieron sobre los intereses comunes. Para algunos analistas Argentina tuvo su Versalles luego de finalizada la batalla de Malvinas (Salbuchi;02/04/12). Encontramos en esta conclusión, el sustento a una de las explicaciones del desacertado accionar político argentino en las negociaciones por el conflicto en la milla 201.

La pesca no fue un elemento central en la mesa de negociaciones post Malvinas. Argentina es un país que históricamente ha vivido de espaldas al mar. Las diferentes administraciones de gobierno no han formado a la sociedad en su conjunto bajo el concepto de insularidad del territorio que habita. De esta manera, una sociedad que no ha sido educada mirando el mar como una oportunidad, está limitada para dimensionar la magnitud del vasto territorio marino y la afectación ambiental que deriva de la extensa sobreexplotación de los recursos naturales que contiene. Tal como hemos explicado en el capítulo 2, ningún país con una visión estratégica desestima los beneficios de una explotación racional y provechosa de sus recursos marinos.

En lo particular de nuestra investigación, los hechos descriptos han puesto de manifiesto una constante de los diversos gobiernos argentinos: el manejo discrecional de la problemática pesquera y el descuido del ecosistema marino. Unas pocas personas, muchas veces al amparo de la política partidaria, han decidido las acciones que regularon la dinámica de la pesca, donde lo que es de todos se ha tornado beneficioso solo para algunos, dentro de un contexto donde impera una seria confusión entre lo público y lo privado. De esta manera, las acciones de política pesquera, generalmente han funcionado como resultado de una lucha de poder y de intercambio de favores de la política. Las personalidades de los líderes y la manera de cómo éstos han construido sus acciones políticas han sido un factor relevante de esas acciones.

Este comportamiento particular de la estructura decisoria del gobierno argentino encuentra plena justificación en los presupuestos teóricos de autores neoliberales, cuando resaltan los inconvenientes que presentan aquellos gobiernos que tienen procesos de toma de decisiones cerrados al mundo exterior. Reflejo de lo expuesto a lo largo del trabajo y que se comprueba en la desconfianza entre partes, se incrementa la incertidumbre en la relación, en un grado tal, que dificulta la concreción de medidas cooperativas, que son las que naturalmente deberían surgir de acuerdo con la letra del régimen.

Las dificultades de arribar a este tipo de medidas atenta directamente contra el espíritu de CONVEMAR. El régimen fue concebido precisamente con un criterio basado en la cooperación entre actores y del cual hemos reconocido como una virtud, el haberse constituido en base al consenso entre los mismos. Largamente hemos debatido las dificultades que enfrenta el régimen por la ausencia de cooperación entre actores munidos de una cuota de irracionalidad y donde persisten las asimetrías entre los mismos. Hemos encontrado que muchas de las asimetrías se corresponden a la vulnerabilidad del Estado argentino, quien en su condición de país ribereño, ve afectado sus derechos soberanos porque en los hechos no se encuentra en un mismo plano de igualdad jurídica. En ese sentido, nuestro caso de estudio refuta la teoría de Robert Keohane, cuando postula que la aceptación de las normas y principios allí establecidos fue voluntaria entre ac-

tores jurídicamente iguales (Keohane;1986:141). El Estado, al adolecer de la capacidad de disuadir al agresor y de no realizar con eficiencia la investigación marina en el escenario, se muestra débil y fácil de transgredir. Esta incapacidad, que deriva de la limitada presencia estatal y de los altibajos de las decisiones gubernamentales en esta área, genera condicionamientos respecto a la acción punitiva contra actores que reconocimos poco racionales. Estos hechos refuerzan nuestras conclusiones: un Estado ausente, no es un Estado que pueda ejercer soberanía en el mar, circunstancia que pone en jaque la vigencia del régimen.

Hemos identificado que la principal causa del agotamiento de los recursos pesqueros en el escenario se remite a dos cuestiones fundamentalmente: la sobre-capitalización del sector pesquero y la sobreexplotación de las pesquerías. La primera de ellas es histórica en la vida política argentina post conflicto Malvinas, y tiene sus orígenes en los Acuerdos de Pesca, los cuales conllevaron la progresiva destrucción del caladero. Tallaron en esta cuestión las erráticas políticas de gobierno, donde los intereses particulares tuvieron preeminencia por sobre los intereses nacionales, y donde además el usufructo de la pesca ofició de moneda de cambio en materia de política exterior. La segunda cuestión, la sobreexplotación de las especies, se relaciona directamente con el incumplimiento del Código de Conducta para la Pesca Responsable (1995) el cual alertó respecto a las prácticas predatorias (entre otras, la pesca incidental y el descarte del pescado) y contribuyó particularmente a la degradación ambiental.

A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional para revertir esta situación, finalizando el siglo pasado, los actores interesados en esta problemática hicieron caso omiso a los compromisos asumidos ante sus pares. Ambas cuestiones continuaron vigentes en el presente siglo en total conocimiento del Estado argentino, quién producto de las políticas de gobierno expuestas, desestimó asumir las medidas tendientes a asegurar la presencia y permanencia de los órganos designados para efectuar la protección y conservación de los recursos.

Esta limitación en la capacidad de disuasión del Estado, responde según la investigación desarrollada, al desinterés de los sucesivos gobiernos en verificar y

dar cumplimiento a las leyes/decretos/resoluciones que norman esta cuestión, derivadas de CONVEMAR.

Es más, el Estado argentino fue oportunamente prolífico en la promulgación de leyes que se derivaron del régimen y algunas veces fue aún más allá de los lineamientos normados en el plano internacional. La legislación argentina definió normativamente las competencias jurisdiccionales (Anexo 7), otorgando atribuciones de defensa, seguridad e investigación y pesca. En consecuencia, sería esperable que las políticas de preservación y control marítimo fueran más avanzadas que en otros países. Sin embargo, tal como hemos comprobado, no existe una co-relación entre la producción de normas y su ejecución concreta.

Nos encontramos ante una situación que parte de la génesis del propio Estado. Un Estado que se ha mostrado ante el escenario internacional propenso a honrar sus compromisos, pero que en la instrumentación doméstica ha sido renuente a cumplirlos. Estamos en presencia de un Estado que muestra deficiencias en su estructura administrativa, en la que prevalece la precaria existencia de archivos que documenten las gestiones de los diferentes estamentos de control. Las demoras y desestimaciones en el tratamiento de auditorías, dictámenes o memorias anuales en los diferentes campos investigados, han reflejado la manera en cómo el Estado nacional administró la problemática pesquera al amparo de un sistema político - jurídico en el que sistemáticamente fueron transgredidas las normativas vigentes, y al que poco le importó la pérdida de credibilidad internacional.

Lo descripto permite suponer que las tareas de vigilancia, necesarias para consolidar la protección y conservación de los recursos vivos en el escenario AS, realizadas por los dos órganos del Estado nacional designados a tal efecto, la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina, resultan deficientes. Las numerosas anomalías detectadas en la instrumentación de las leyes que regulan dichas actividades, han revelado que los planes elementales y necesarios para alistar, adiestrar y sostener las unidades empeñadas en esas tareas, son insuficientes y muchas veces superados, por la realidad del contexto y el incumplimiento presupuestario. Si a ello sumamos la nula disposición de stocks y las

dificultades para mantener una cadena de abastecimiento de insumos y repuestos en tiempo y oportunidad, en consonancia con medios cuya antigüedad promedio se sitúa en cercanías de los cuarenta años, arribamos a una progresiva pérdida de capacidades asociadas a muy bajos índices de adiestramiento específico y conjunto. Estas circunstancias hacen palpable la realidad presente en la mar, agravada en el período 2003 -2011. El Estado está condicionado para ejercer sus derechos soberanos en tiempo y oportunidad, porque sus medios operativos se encuentran al límite del “riesgo patrimonial”.

Los considerandos expuestos se remontan mayoritariamente al incumplimiento presupuestario cuyos orígenes lo encontramos muchas veces en la aprobación de la Ley de Presupuesto nacional, donde una mayoría parlamentaria ha permitido que algunas cuestiones elementales del mismo, no puedan debatirse (La Nación;09/10/2014). Dentro de este contexto, ambas instituciones dirimen cuotas de poder de un Estado que no ha asignado los recursos suficientes para el eficaz cumplimiento de sus tareas en el escenario. Esta acción ha engendrado actitudes confrontativas entre ambas agencias estatales y que han imposibilitado el trabajo inter-agencia. De esta forma, el Estado ha desperdiciado recursos en dos Instituciones dependientes de él, que realizan tareas afines, aunque sin complementarse.

En relación a las tareas de investigación científica marina en forma conjunta con aquellos países que usufructúan un recurso en común, tal como recomiendan las normativas vigentes, encontramos en la casi inexistencia de la transferencia de información entre actores, no solo una de las vulnerabilidades del régimen dada la ausencia de intereses concurrentes y complementarios.

Consideramos, que el déficit del Estado nacional en de las tareas de protección y conservación de los recursos se agrava, porque además se enfrenta a la administración asimétrica de la información, resultado de “la incertidumbre de la calidad”, aquella que nos recuerda que no es un problema circunscripto solamente a la ausencia de información, sino más bien de estructuras de información “sistemáticamente tendenciosas” (Akerlof en Keohane;1988:124). Prevalece en tal sentido el sentimiento del engaño, o el comportamiento deshonesto, porque la

investigación marina que puede proveer el Estado ribereño está supeditada a los vaivenes de la política doméstica, y muy condicionada por la ausencia de controles. Este comportamiento mina cualquier posibilidad de generación de confianza en el plano internacional. Tal como postula la teoría de los regímenes internacionales, fenece de esta manera la posibilidad de propiciar actitudes cooperativas, porque la ausencia de una actitud responsable condiciona el entendimiento entre actores y por ende, limita la posible concreción de Acuerdos.

Los argumentos presentados en la investigación dan cuenta de que estamos ante una situación que definitivamente es nociva para el régimen ambiental y que a las claras, las teorías de Relaciones Internacionales han dejado cuestiones sin resolver. Ante ello, hemos realizado nuestro aporte al campo disciplinar ampliando otros conceptos no abordados particularmente por Keohane en los estudios de regímenes ambientales específicos. De cara a la realidad del contexto, donde se percibe una dificultad entre la externalidad del régimen internacional y la política doméstica, presentamos como propuesta para mitigar los alcances del conflicto precisamente una de las alternativas planteadas en el Acuerdo de New York; la creación de una Organización Regional de Gestión de la Pesca (ORGP) con la República de Corea, la República Popular China y Taiwán, los tres países abocados a la extracción del illex y que tienen mayoritaria presencia en el escenario.

Dicha propuesta, debe proyectarse en un área comprendida entre los paralelos 41° 30' S y 47° S (área de desove del illex argentinus), donde claramente no tiene injerencia la presencia del actor kelper (cuestión esta que el propio Estado argentino ha puesto como un condicionante a la hora de celebrar Acuerdos anteriores). El Acuerdo debe enfocarse a resolver primigeniamente la explotación de dicha especie, y a futuro hacerlo extensivo a otras, particularmente a aquellas especies que componen la cadena trófica de la misma. Esta acción podría complementarse a futuro en cuestiones relativas a la seguridad¹⁸¹, tal como lo esta-

¹⁸¹ Según el Memorando de Entendimiento sobre el Fortalecimiento del Intercambio y Cooperación en Materia de Defensa, entre la República Popular China y la República Argentina, firmado por los respectivos encargados de la cartera el 16 de mayo de 2007, ambas partes "mantendrán contactos y comunicaciones sobre los temas de seguridad global, regional y de

blecen los Convenios firmados con la República Popular China. Esta política posibilitará orientar los limitados recursos del Estado a otras áreas donde manifiestamente ha demostrado mayor incapacidad de gestión.

El Acuerdo debe contemplar el compromiso mutuo a implementar programas de cooperación entre autoridades pesqueras y la conformación de joint – ventures entre empresas de ambos países; favorecer y privilegiar el intercambio de información científica referida a la pesca y de germoplasma¹⁸² acuático e intercambiar experiencias y conocimientos en lo relativo a los circuitos de valorización, distribución y comercialización de los productos derivados de la pesca (considerar las experiencias de los Acuerdos pesqueros realizados antaño).

Decimos que esta solución desafía los conceptos de Kehoane porque consideramos que el Estado argentino, compartiendo la información científica con los actores presentes en el escenario reforzará sus pretensiones soberanas evitando la degradación del ecosistema marino, aunque en ello pierda autonomía en sus decisiones, tal como explicáramos en las conclusiones del capítulo 1. De esta manera el Estado hará presencia en tiempo y oportunidad y transformará la hostilidad manifiesta de algunos actores en medidas cooperativas. Reforzamos esta apreciación porque sabemos que quien disponga del conocimiento de los fondos marinos a través de la investigación científica, puede realizar un oportuno ejercicio de poder en los mares, aspecto este de valor geopolítico que no podemos dejar de considerar cuando se deban resolver las cuestiones pendientes de soberanía y el futuro antártico.

interés común”, “desarrollarán intercambios y cooperación en materia de equipamiento y logística militar”, y “establecerán una Comisión Conjunta de Defensa”.

¹⁸² El germoplasma es el conjunto de genes que se transmite por la reproducción a la descendencia por medio de gametos o células reproductoras. El concepto de germoplasma se utiliza comúnmente para designar a la diversidad genética de las especies vegetales silvestres y cultivadas de interés para la agricultura y, en ese caso, se asimila al concepto de recurso genético. Con el fin de conservarlo en cualquiera de sus formas reproductivas (semillas, esquejes, tubérculos, etc) se han establecido en el mundo los llamados bancos de germoplasma: su misión consiste en ubicar, recolectar, conservar y caracterizar el plasma germinal de las plantas que, por sus atributos son consideradas de interés prioritario para beneficio de la humanidad, además de aportar conocimiento científico orientado a la optimización de la conservación y uso de los recursos fitogenéticos.

Esta regulación conjunta entre Estados sería la expresión de la convergencia de intereses comunes coadyuvando a resolver las formas de explotar los recursos, disminuyendo las asimetrías propias de dicha dinámica y alargando la sombra del futuro bajo el supuesto de mayor cooperación entre partes. Dicha convergencia de intereses potenciará la reciprocidad entre actores de los cuales es esperable un cambio de conductas. Si bien el recurso pesquero es utilizado como moneda de cambio a los fines ulteriores de la política exterior, a diferencia con el pasado, todos los actores de mayoritaria presencia en el escenario se beneficiarían con el cuidado ambiental del ecosistema marino. Finalmente, esta cooperación respondería tanto al campo de lo práctico expuesto en CONVEMAR, como al campo de lo teórico, mostrando como el enfoque de Kehoane se enriquece con estas alternativas de cooperación.

A modo de complemento y para finalizar, consideramos necesario abordar dos cuestiones que también deben articularse entre la externalidad del régimen internacional y la política doméstica.

La primera de ellas y que amplifica las teorías citadas, prever la modificación de los marcos conceptuales a la hora de abordar el estudio de los regímenes ambientales. Entendemos conveniente incorporar los desafíos que la naturaleza y las sociedades del mundo emergente demandan, circunscriptos éstos a un entramado social y cultural ajeno al paradigma occidental, a la vez insatisfecho con esa propuesta predominante. El Estado argentino debe presentar políticas congruentes a la naturaleza e idiosincrasia de los actores de mayoritaria presencia en el escenario AS y extender esta modalidad a los actores regionales que también tienen intereses comunes en el escenario (Brasil, Uruguay y Sudáfrica).

La segunda cuestión atañe a las dificultades que presenta el Estado argentino respecto a las tareas de vigilancia de los espacios marítimos de interés nacional. Demostramos que la interposición de límites jurisdiccionales condiciona el accionar de dos Instituciones que son parte de la problemática, pero que no cooperan entre sí. Encontramos en esta circunstancia la afectación de la imagen del Estado argentino y que obra como una dificultad para concretar Acuerdos regionales/subregionales con los países presentes en el escenario. Por ello, sugerimos

evaluar la modificación de las leyes de Defensa y Seguridad Interior de manera que la protección y conservación de los recursos en el mar, al amparo del cuidado ambiental del ecosistema marino, se constituya en una política de Estado, donde las medidas de vigilancia de los espacios de interés nacional las realice aquel órgano representante en el mar que oportunamente se encuentre en capacidad de concretarlo eficazmente, independientemente de los límites jurisdiccionales.

Luego de una carrera profesional vinculada al mar y de cuatro años de sistematización de mis ideas en esta tesis, tengo la sencilla expectativa que mi trabajo contribuya a conocer y entender los beneficios que para los gobiernos y para la sociedad tiene una administración racional y eficiente de los recursos de nuestro territorio. Y sin duda, esos beneficios son un seguro para las generaciones futuras que no debemos malgastar.

Bibliografía

ABAL MEDINA, Juan Manuel (h) (2007) “La construcción de consensos estratégicos en la democracia: apuntes para una política de defensa” en *Defensa nacional Dimensiones internacionales y regionales: Contribuciones al debate*. Pág. 227-228.

ABBOTT, Kenneth. (2000), “The Concept of Legalization” en *International Organization*, Vol. 54, N°3.

ÁLVAREZ, Alejandro (1969) “Los Nuevos Principios del Derecho del Mar” Facultad de Derecho de Montevideo. Cuarto Menor. Rústica. Uruguay

ALLISON, Graham y HALPERIN, Morton (1981) “Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política en Estados Unidos”, *Perspectiva Latinoamericana*, México.

ALLISON, Graham (1999) “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston: Little, Brown, 1971; y Graham Allison y Philip Zelikow, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 2da. ed., Nueva York: Longman,

ARAMBURU MENCHACA, Andrés A. (1977) “El derecho del mar en el porvenir”, en *Revista de Política Internacional*.

ARCE SUÁREZ, Alberto (2003), “El eje Brasilia - Buenos Aires: ¿Movimiento real o tendencia virtual?”, en *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, núm. 65.

ARENAL, Celestino del (1981) “La génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina científica” en *Revista de Estudios Internacionales*, vol 2, num 4, Señala que esta “falta de aceptación de una teoría general, de un marco conceptual y metodológico, como en lo que a su contenido, delimitación y función se refiere”, que se hace evidente ya en los primeros pasos de la disciplina, tiene que ver con el hecho que las RRIL se han creado por síntesis de otras tradiciones teóricas, más que por análisis y especialización a partir de un único tronco. pág. 892.

ARMAS PFIRTER, Frida M. (1992), "El Derecho Internacional de Pesquerías y su aplicación al problema de la pesca en el Frente Marítimo del Río de la Plata", Tesis Doctoral, Bs.As.

ARMAS PFIRTER, Frida M. (1994) "Straddling stocks and highly migratory stocks in Latin American practice and legislation: New perspectives in light of current international negotiations". Catholic University, Argentina.

ARMAS PFIRTER, Frida M. (1996), "Más allá de la Zona Económica Exclusiva", *Communitas*, en *Revista Argentina de las Relaciones Internacionales*. Año I N° 2, Edición Ciencias de la Administración, División Relaciones Internacionales.

ARON, Raymond (1963) "Paz y guerra entre las naciones", en *Revista de Occidente*, Madrid. Citado por Stanley Hoffman en "Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz", GEL, Bs As, 1991, pág 65

AZCÁRRAGA, J.L. (1952), "La Plataforma Submarina y el Derecho Internacional". Madrid

BARBE, Esther (1986). "Cooperación y conflicto en Relaciones Internacionales (La teoría del Régimen Internacional)" en *Afers Internacional*, núm. 17

BARBE, Esther (1987) "El papel del realismo en las Relaciones Internacionales. (La teoría de la política internacional de Hans J. Morghentau)" en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 57

BARBE, Esther (1989) "El estudio de las Relaciones Internacionales: ¿crisis o consolidación de la disciplina?", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 65.

BEARD, Charles (1934) "The idea of national interest", Macmillan, EE.UU.

BECK, Peter (1988) "The Falkland Islands as an International Problem". Londres, Routledge

BERASATEGUI, Vicente. E (2011) "Malvinas. Diplomacia y Conflicto Armado. Comentarios a la historia oficial Británica", en 1º ed. *PROA AMERIAN Editores*, Buenos Aires

BERAUD, Alan Claudio (2001) "Situación Legal del Área Adyacente". Exposición desarrollada en el Seminario "Los Intereses Argentinos en el Mar", en *Ciclo Almirante Storni*, 5 de junio de 2001, Pontificia Universidad Católica Argentina.

BEZZI, S.I., AKSELMAN, R., BOSCHI, E.E. (2000) "Síntesis del estado de las pesquerías marítimas argentinas y de la Cuenca del Plata. Años 1997-1998, con una actualización de 1999", Contribución INIDEP N° 1129, Mar del Plata.

BOGO, Jorge (1994) "Análisis de la Interrelación entre el Marco Internacional y el Desarrollo Racional del Potencial Pesquero Argentino", en *La Economía Internacional. Temas de estudio en la Argentina. Centro de Economía Internacional – CEI*, Buenos Aires

BOLOGNA, Alfredo B. (1992), "El conflicto de las Islas Malvinas" en *Ediciones Facultad*, Rosario

BOLOGNA, Alfredo B. (2006), "La cuestión Malvinas: una lectura desde lo económico", en: *Autores Varios; "La política exterior del gobierno de Kirchner"*, Vol. 1, Tomo 4, Ediciones CERIR, Rosario

BOLSINGER, Eckard (2011) "The Autonomy of the Political. Carl Schmitt's and Lenin's Political Realism", Westport (ct) y Londres Greenwood

BOLTOVSKY, Eduardo (1981) Foraminífera. Atlas del Zooplancton del Atlántico Sudoccidental. INIDEP, Ministerio Comercio Internacional Marítimo Argentina

BRUNETTI, Norma; IVANOVIC, Marcela y SAKAI M. (1998) "Calamares de importancia comercial en la Argentina".

BRUNETTI, Norma; IVANOVIC, Marcela; AUBONE, Aníbal y ROSSI Gerardo (2000), "Pesquerías de Argentina", Cap III° Recursos a Mantener. INIDEP

BUNGE, Mario (2009) "Filosofía Política. Solidaridad, Cooperación y Democracia Integral" Primera edición, Editorial Gedisa. México

BURCHILL, Scott (2005) "The national interest in international relations theory", Palgrave MacMillan, Inglaterra.

BUZAN, Barry (1996) "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", en *Strategy and Force Planning Naval War College Press*, Newport.

CAJAL, Jorge L y PRENSKI, Leszek B. (1999) "Diagnostico de los Recursos Pesqueros" INIDEP, Mar del Plata

CALDERÓN, Mario (1998) "La Teoría del Mar Presencial y su Aplicación". Ponencia realizada en el Instituto de Estudios del Pacífico, Santiago de Chile.

CAPORASO, James A. (1993), "International Relations Theory and Multilateralism: The search for foundations" en Ruggie, John Gerard (ed), *Multilateralism matters. The theory and praxis of and institutional form*, New York: Columbia University Press.

CARBAJAL, Marina (1997) "Malvinas. Resultados de la política exterior argentina en el período 1983-1989". Tesis de Licenciatura, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

COLACRAI DE TREVISÁN, Miryam (1992) "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en Russell, Roberto, ed. (1992) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: GEL.

COLIN, Gray S. (1982) "Strategic Studies: A Critical Assessment". London Aldwych. (Westport, CT: Greenwood Press).

CHEESEMAN, Graeme (1989) "The Applications of the Principles of Non Offensive Defence beyond Europe. Some preliminary Observations". Canberra. Peace Research Centre.

CHURCHILL, Robin (1989), "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, Puntosur editores.

CSIRKE, J. (1987) "The Patagonian fishery resources and the offshore fisheries in the South-West Atlantic", FAO Fisheries Technical Paper N° 286.

DARMAN, Richard F. (January 1978) "The Law of the sea rethinking U.S. *Interest Foreign Affairs*.

DAVÉREDE, Alberto (2004) "*Pesca depredatoria extranjera de la especie calamar illex argentinus en el Mar Argentino y sus adyacencias*" en el Informe elaborado por *IR Consulting & Associated*, Bs As.

DAVÉREDE, Alberto (2013) "Los intereses argentinos en el nuevo derecho del mar" en *Colección del Instituto del Servicio Exterior de la Nación*. Editorial Eudeba. Buenos Aires

DE ALESSI, Michael (1997) "Technologies for Sequestering and Monitoring Ocean Property in Fish or Cut Baitl". Edited by Laura Jones and Michael Walker. The Fraser Institute. Vancouver.

DE VITORIA (1993) "Nuevas políticas de conservación y aprovechamiento de los recursos vivos del mar", en *La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América. Del pasado al futuro, Jomadas Iberoamericanas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Salamanca*, ("Toward an Effective Management of High Seas Fisheries and the Settlement of the Pending Issues of the Law of the Sea").

DEL CASTILLO, Lilian (1989) "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, Puntosur editors

DIAMINT, Rut (2002) "Democracia y Seguridad en América Latina" en *Nuevo-hacer* – Buenos Aires. GEL.

DIEZ DE VELAZCO, Manuel (1993) "La jurisdicción rampante de los Estados ribereños sobre la pesca en alta mar", en *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo*. Madrid.

DUPUY, René – VIGNES, Daniel (1991) "A Handbook the New Law of the Sea, Hague Academy of International Law, 1991, Vol.I, Quéneudec, J.P., "La remise en cause du Droit de la Mer", Société Française pour le Droit International, Co-

lloque de Montpellier: actualités du droit de la mer, Paris, 1973, pp. 9-33; GOLMAYO CIFUENTES, E. "Los factores estratégicos en el proceso de revisión del Derecho del Mar", en *La Actual Revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva Española*, Vol. 1, Primera parte, pp. 113-154; PÉREZ VERA E., "Los factores económicos en el proceso de revisión del Derecho del Mar", ibídem 71-111, PÉREZ GONZÁLEZ, M. "La ordenación jurídica del mar: factores en presencia", en *Temas Marítimos*, Santiago de Compostela, 1981, pp. 10 y ss.

EGEA LAHORE, Pedro E. (1977) "La tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año 2 N° 4.

ELLERBY, Clive (1992) "The Role of the Falkland Lobby, 1968-1990" en *Alex Dance (ed.): International Perspectives on the Falkland Conflict. A Matter of Life and Death*. New York, St. Martin's Press.

ELLSBERG, Daniel (1959) "Teoría y Práctica de la Extorsión". Conferencia no publicada dada en el Instituto Lowell, Boston. Marzo. Citada en "*Conflict among Nations...*" pág. 48.

ESCUDE, Carlos (1992) "Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina", Editorial Planeta. Buenos Aires.

FARRANDS, Christopher (1989) "The Context of Foreign Policy Systems: Environment and Structure", en: *Michael Clark y Brian White (comps.), Understanding Foreign Policy*. Aldershot, England: Edward Elgar,

FLORIA, Carlos (1991) "The Argentine Perspective" en Wayne S. Smith (ed.): *Toward Resolution? The Falklands/ Malvinas Dispute*. Boulder, Lynne Rienner Publishers

FLORINI, Ann (1996) "The evolution of international norms" en *International Studies Quarterly*, vol 40.

GARCIA DEL SOLAR, Lucio (1997) en *la Academia Nacional de Ciencias, La Nación*, Buenos Aires, 14-6-1997.

GILPIN, Robert (1981) "La guerra y cambio en la política mundial". Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press

GLEICK, Peter (1993) "El agua y los conflictos. Recursos de Agua Dulce y la Seguridad Internacional" en *Seguridad Internacional*, vol. 18. Nº 1.

GOODMAN, Luis (2007) "Crisis como oportunidad en el ámbito de la defensa" en *Defensa Nacional dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate* – 1ª ed – Buenos Aires: PNUD, 2007

GOUREVITCH, Peter (1996) "La segunda imagen invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas", en *Zona Abierta*, Número 74.

GRIECO, Joseph. M. (1988) "Anarchy and the Limits of Cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism", en *International Organization*, Vol. 42:3

GIDEL, G., *Le Droit International Public de la Mer*, París, 1934, Tomo III, pp. 141 y ss.; DUPUY - PIQUEMAL, "Les apropiations nationales des espaces maritimes", en *Actualités du Droit de la Mer*, Société Française pour le Droit International, pp. 148-149; GROS, A. *Entre deux conférences sur le droit de la mer. Mélangés Basdevant*, 1960, p 245.

GUTIÉRREZ BRÓNDOLO, Ignacio (2013) "Malvinas: La política Exterior Argentina 2003 – 2011" 1º edición. Editorial Teseo. Ciudad Autónoma de Bs As.

HAGGARD, Stephen y SIMMONS, Beth (1987) "Teorías de los regímenes internacionales" en *Organización Internacional* Vol. 41 (3).

HALPERIN, Morton H (1974) con la asistencia de Priscilla Clapp y Arnold Kanter, "Bureaucratic Politics and Foreign Policy" Washington DC: *The Brookings Institution* "Cada participante, según el lugar en el que se siente, observará diferentes lados de un mismo tema, debido a que su percepción de la cuestión estará fuertemente influida por sus intereses particulares"

HARDIN, Garret (1968) "The Tragedy of the Commons" en *Revista Science* N°162.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; y RITTBERGER Volker (1997), "Theories of International Regimes, Cambridge, Cambridge University Press

HERMANN, Margaret G. (2001) "How Decision Units Shape Foreign Policy" A Theoretical Framework (pp.47-81) Maxwell School, en *Syracuse University International Studies Association - Published by Blackwell Publishers*, 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA, and 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK.

HERMANN Margaret & HERMANN Charles (1989) "Who make Foreign Policy the decisions and: How An Empirical Inquiry" en *International Studies Quarterly*, Vol 33 N° 4

HILL, Christopher (2002) "Cabinet Decisions on Foreign Policy: The British Experience, October 1938 - June 1941": Cambridge, Cambridge University Press,

HILL, Christopher (2003) "The Changing Politics of Foreign Policy". Palgrave Macmillan

HOMER DIXON, Thomas (1994)"La escasez ambiental y los conflictos violentos: La evidencia de los asuntos" en *Paz y Conflicto Programa de Estudios de la Universidad de Toronto*

HURRELL, Andrew (1993) "International society and the study of regimes.A reflective approach", en *RittbergerV (ed), Regime and International relations*, Oxford: Clarendon Press

JERVIS, Robert (1999) "Realism, Neoliberalismo and Cooperation" en *International Security, Vol. 24, No. 1*.Las instituciones internacionales, no son solo los instrumentos de los Estados que las establecen. Para información sobre la autonomía de las instituciones internacionales, véase. Wendt, en "Anarchy Is What States Make of It," p. 394. Véase también Helga Haftendorn, Robert O. Keohane y Celeste Wallander, eds., *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, Oxford: Oxford University Press, 1999 y Michael N. Barnett y Martha

Finnemore, "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations," en *International Organization*, Vol. 53, No. 4 (Otoño 1999), pp. 699-732

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (eds.) (1973) "Transnational Relations and World Politics" en *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge: Harvard University Press.

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1977) "Realismo e interdependencia compleja" en *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Bs As. (1988) Grupo Editor Latinoamericano.

KEOHANE, Robert (1986) "The demand for International Regimes" en Krasner, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press

KEOHANE, Robert (1988) "Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial" en *Colección Estudios Internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires

KEOHANE, Robert (1988a) "International Institutions: two approaches", en *International Studies Quarterly*, vol 32.

KEOHANE, Robert (1989) "International Institutions and State Power", Boulder (etc): Westview Press

KEOHANE, Robert (1993) "The analysis of international regimes. Towards a European – American research Programme", en *Rittberger, V (ed), Regime Theory and international Relations*, Oxford: Clarendon Press

KEOHANE, Robert (2004) "International Relations, Old Debates and New Directions" en *Feminist International Relations*. Winter / Spring 2004 . Vol X, issue 2

KINNEY, Douglas (1989) "National Interest/National Honor. The Diplomacy of the Falklands Crisis". Westport, Conn., Praeger

KORONKIEWICZ, A. (1986) "Growth and life cycle of squid *Illex argentinus* from Patagonian and Falkland Shelf and Polish fishery of squid for this region, 1978-1985. ICES C.M. 1986/K:27.

KRASNER, Stephen D. (1982a) "Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables" en *International Organization*, Vol. 36:2. Seguridad Internacional, Vol. 19, N° 1.

KRATOCHWIL, Friedrich y RUGGIE, John (1986b) "Organización Internacional: un Estado del arte en un arte del Estado", en *Organización Internacional* Vol. 40.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (2011) "Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia". Ed. *Fondo de la Cultura Económica* 1º reimpresión 2011

LARRIQUETA, Daniel (2004) "La argentina renegada" Debolsillo ed. Sudamericana 1º ed. Buenos Aires

LECHINI, Gladys (2006) "Argentina y África en el espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?", CLACSO, Buenos Aires.

LERENA, Cesar Augusto (2013) "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas".

LEVY, Marc; YOUNG, Oran y ZÜRN, Michael (1995), "El estudio de los regímenes internacionales" en *Revista Europea de las Relaciones Internacionales*.

LIST, Martin y RITTBERGER, Volker (1992) "Regime theory and international environmental management" en *Hurrell y Kingsbury (eds), The international politics of the environment. Actors, Interests and institutions*, Oxford: Clarendon Press.

LLANES FERNANDEZ J. (1974), "El Derecho del Mar y sus problemas actuales, Buenos Aires. - SEYERSTED, F., "El régimen de las pesquerías en alta mar", en obra colectiva editada por ORREGO VICUÑA, Buenos Aires, pp. 64-65; ÁLVAREZ, A., op. cit., pp. 442-446

LOHLE, Juan P (1997) "Malvinas: el Pesimismo Periférico", en *Revista Latinoamericana de temas internacionales* Vol. 2, N° 8

MAJUL, Luis (2011) "El y Ella", ed. Planeta, Buenos Aires.

MAKIN, Guillermo (1992) "The Nature of Anglo-Argentine Diplomacy, 1980-1990" en *Alex Danchev (ed.): International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of Life and Death*. New York, St. Martin's Press.

MARTÍNEZ BUSCH, Jorge (1977). "El Mar Presencial de Chile" en *Revista del Mar*. Liga Marítima de Chile, N° 177.

MARTÍNEZ PUÑAL, Alberto (1990) "La Zona Económica Exclusiva: Valoración de sus razones de oportunidad (con consideración particular del caso Azoriano)", en *Anuario de Derecho Marítimo, Escuela de Administración Marítima, Gobierno Vasco*, Vol. VIII.

MATHIESEN, Árni M. (2011) "El estado Mundial de la Pesca y Acuicultura", en el prólogo de *Anuario FAO 2011*.

MELLINA, Rogelio G. (2000) "Proyecto de desarrollo productivo para la explotación de calamar" en *Escuela Nacional de Pesca*, Mar del Plata. Argentina.

MILES, John y BURKE, Eduard (1988) "Pressures on the UNCLOS of 1982 Arising from New Fisheries Conflicts: the Problem of the Straddling Stocks", paper presented to the Joint Soviet Maritime Law Association. Law of the Sea Institute. Symposium on the Law of the Sea. Moscow.

MILNER, Helen (1992) "International theories of cooperation among nations. Strengths and weaknesses" en *World Politics*, Vol 44

MIRANDA, Roberto (1988) "El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales", *Serie Informes sobre Proyectos de Investigación N° 1*, Rosario: Promopea.

MIRANDA, Roberto (2003) "Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003", *Ediciones PIA*, Rosario.

MIRANDA, Roberto (2004) "Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner", *Anuario de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata*.

MOLLER, Bjorn (2002) "Non-offensive defense: a brief introduction". Copenhagen Peace Research Institute.

MORASVCSIK, Andrew (1997) "Taking preferences seriously: a liberal of theory an international politics", en *International Organization*, Vol 52, nº 1

MORGENTHAU, Hans y THOMPSON, K .W. (1963) "Teoría y práctica de la política internacional" en: *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

NANDAN, Syatya y ROSENNE, Shabtyai (1993) " United Nations Convention on the Sea 1982. A. Commentary". Dordrecht – Boston - Londres,. Vol. II.

NEUCHTERLEIN, Donald (1991) "America Recommitted. United States National Interest in a Restructured World". Lexington, Kentucky. The University Press of Kentucky.

NORTHEGE F.S y DONELAN M.D (1971) "International Disputes: The Political Aspects", Published for the David Davies Memorial Institute of International Studies by Europe. Digitalizado por la Universidad de California en (2007)

NORTH, Douglass C. (1990) "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press.

O´DONELL, Guillermo (2007) "Disonancias. Críticas democráticas a la democracia". Ed. Prometeo. Buenos Aires.

OLIVIERI LÓPEZ, Ángel M. (1992) "Malvinas. La clave del enigma" en Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires

OLSON, Mancur (1965,2ºed.1971) "The logic of collective action", Cambridge/ Londres: Harvard University Press.

ORREGO VICUÑA, F (1972) "Chile y el Derecho del Mar". Santiago de Chile. El término "mar patrimonial" fue utilizado por vez primera por VARGAS CARREÑO, jurista chileno, en un estudio sobre el Derecho del Mar, que preparó en 1971, a solicitud del Comité Jurídico Inter-Americano.

ORREGO VICUÑA, F (1993) "Toward and Effective Management of High Seas Fisheries and (he Settlement of the Pending Issues of the Law of the Seas" Vol 24 Cap 1, en *School of Law and Institute of International Studies, University of Chile*, Santiago, Chile

PASTOR RIDRUEJO, José A. (1993) "La jurisdicción rampante de los Estados Ribereños sobre la pesca en alta mar" en *Estudios en homenaje al Profesor Diez de Velazco*. Madrid

PIOLA, Alberto R. y RIVAS, Andrés L. (1997) " El mar argentino y sus recursos pesqueros: corrientes en la plataforma continental". Editor: E.E. Boschi, INIDEP, Tomo 1

PLATZODER, Robert (1993) "Substantive Changes in a Multilateral Treaty Before its Entry into Force: The Case of the 1982 United Nations Convention of the Law of the Sea", en *European Journal of International Law*. Vol. 4.Nº 3.

PUCHALA, Donald y HOPKINS, Raymond (1982) "International Regimes: lessons from inductive analysis" en *International Organization*, Vol.36 Nº 2

PUTNAM, Robert D. (1996) "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", en *Zona Abierta*, Número 74.

REY CARO, E.J. (1972) "La extensión del mar territorial", en *Revista Jurídica de la Facultad de Derecho*, Universidad Nacional de Tucumán, Nº 22

REY CARO Ernesto J., MARCIONNI Nelson D. (1998) "Evolución de las Pesquerías en el Derecho Internacional. Una Perspectiva Argentina". Marcos Lerner Editor Córdoba.

RITTBERGER, Volker (1990) "Editor's Introduction", en Rittberger, V (ed), in *International Regimes East-West Politics*, Londres/New York: Printed Publishers

RITTBERGER, Volker (1993) "Research on international regimes in Germany: the adaptative internalization of an American social science concept" en *Rittberger, V (ed), Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press

RITTBERGER, Volker y ZÜRN, Michael (1990) "Towards regulated anarchy in East-West relations: causes and consequences of East-West regimes", en *Rittberger, V (ed), International Regimes in East-West Politics*, Londres/New York: Printer Publishers

ROCK, David (1989) "Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Alfonsín" Buenos Aires. Ed. Alianz.

ROSENAU, James N. (1971) "The national interest" en *The scientific study of Foreign Policy, The Free Press*. Estados Unidos.

RUGGIE, John Gerard (1993) "Multilateralism: the anatomy of an institution" en *Ruggie, John G. (ed) Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, Nueva York: Columbia University Press.

RUSELL, Roberto (1990) "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)" y "Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar", en: *Roberto Russell (comp.), Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

SÁNCHEZ RODRIGUEZ, Luis (1977), "La Zona Exclusiva de Pesca en el Nuevo Derecho del Mar". Oviedo. España

SCOTT, Gordon (1953) "Un enfoque económico para la explotación óptima de los recursos pesqueros", en *Journal of Fisheries Research Board of Canada*. Vol 10.

SCOTT, Joseph (1995) "Small States and Security Regimes. The International Politics of Nuclear Non - proliferation in Nordic Europe and the South Pacific" en *University Press of America*, Maryland.

SCHELLING, Thomas C. (1960) "The Strategy of Conflict". New York, Oxford University Press. (trad). La estrategia del conflicto. Madrid. Tecnos, 1964)

SCHELLING, Thomas C. (1966) "Arms and Influence", New Haven and London Yale, University Press.

SCHMITT, Carl (2004) "Carl Schmitt et l'État, en L'État au XX^e Siècle. Regards sur la pensée juridique et politique du monde occidental", en *Études réunies par S. Goyard-Fabre*, Paris, Vrin.

SCHMITT, Carl (2009) "Teología Política" traducción española en Trotta

SEYERSTED, Finn (1974) "El régimen de las pesquerías en alta mar", en obra colectiva editada por ORREGO VICUÑA, Buenos Aires.

SHAEFER, Michael (1953) "La dinámica de las pesquerías y el concepto de máxima captura en equilibrio", en *Proceedings of Gulf and Caribbean Fisheries Institute*, 6ta. Sesión anual.

SIMONOFF, Alejandro (2010) "La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad", La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

SMITH, Robert J. (1981) "Resolving the Tragedy of the Commons by Creating Private Property Rights in Wildlife". *Publicado en el Cato Journal*. Vol. I. N° 2

SNYDER, Glenn y DIESING, Paul (1977) "Conflict among Nations. Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises", Princeton University.

SOLARI, Horacio (2004) "Malvinas. La cuestión pendiente de los territorios marítimos y sus efectos patrimoniales"; Buenos Aires

SPRINZ, Detlef y VAAHTORANTA, Tapani (1994) "The Interest-based explanation of international environmental policy" en *International Organization*, vol 48 num 1

STORNI, Segundo R. (1916) Conferencia "Razón de ser de los Intereses Marítimos Argentinos", dictada el 8 de junio en Buenos Aires, Argentina; publicada en STORNI, Segundo R., *Intereses Argentinos en el Mar*, 3^a ed., Instituto de Publicaciones Navales, Argentina, 1967,

STRANGE, Susan (1983) "Cave! Hic Dragons: A Critique of Regime Analysis", en *International Organization* Vol. 36:2.

TAYLOR, Steve J. & BOGDAN, Robert (1987) "Introducción a los métodos cualitativos de investigación", Buenos Aires, Paidós.

WALT, Stephen M. (1998) "International Relations: One World, Many Theories," en *Foreign Policy*, No. 110 .

WEBER, Max (2000) "Economía y Sociedad", en *Fondo de Cultura Económica*, Queda excluida de esta distinción el Congreso, ya que sí posee la legalidad para intervenir en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Si hacemos referencia a: partidos políticos sin representación parlamentaria, ONG, Universidades sindicatos y centros de investigación.

WENDT, Alexander (2005) "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder" en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, GERI – UAM ISSN 1699 – 3950

VERZIJL, Jan Hendrik (1970) "International law in historical perspective", Vol.III°, State territory Sijthoff, Leyden.El autor destaca la inaplicabilidad de una regla técnica en estas cuestiones, cuando hay una razón basada en títulos históricos.

WILLETTS, Peter (1989) "La pesca en el sudoeste atlántico" en *Atilio Boron y Julio Faúndez (eds.): Malvinas hoy: herencia de un conflicto*. Buenos Aires, Puntosur Editores.

WINDLEY, D. (1969). "International practice regarding traditional fishing privileges of foreign fishermen in zones of extended maritime jurisdiction", en *American Journal of International Law*, N° 3.

YEYATI, Eduardo – NOVARO, Marcos (2013) "Vamos por todo. Las 10 decisiones más polémicas del modelo" en *Editorial Sudamericana*, Bs As

YIANNOPOULOS, D (1974) "Premiers efforts pour une charte des droits et des devoirs économiques des Etats", en *Revue Belge de Droit International*, Vol. X.

YOUNG, Oran (1979) "Compliance and Public Authority: A Theory with International applications", Baltimore. John Hopkins University Press.

YOUNG, Oran (1986) "Regímenes internacionales: hacia una nueva teoría de las instituciones", en *Política mundial* Vol. 39 (1).

YOUNG, Oran (1989a) "International Cooperation Building regimes for natural resources and the environment", New York: Cornell University Press

YTURRIAGA BARBERAN, José (1995) "Los mares presenciales: del dicho al hecho no hay tanto trecho" en *Anuario del IHLAD1 vol. 12*. Intervención del Embajador José M. LACLETA, del 21 de Agosto de 1979.

ZÜRN, Michael (1993) "Problematic social situations and international institutions-on the use of game theory in international politics" en *Pfetsch, Frank R. (ed) International Relations and Pan Europe. Theoretical approaches and empirical findings*, Hamburg

Fuentes Documentales

Acuerdos Bilaterales de Pesca entre la República Argentina y Bulgaria y la URSS de 1986.

Acuerdos Bilaterales de Pesca con la República Popular China años 2010 y 2013.

Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar. Sancionada el 07/12/1995

Acuerdos de Madrid I y II de 1989 y 1990

Acuerdo de New York para las especies Transzonales y Altamente Migratorias
Acuerdo Pesquero entre la República Argentina y la Comunidad Económica Europea de 1994

Anuario de la Comisión de Derecho Internacional. 1956, Vol. II°.

Anuario Argentino de Derecho Internacional 1990 -1991 “Los espacios marítimos argentinos en la Ley 23968”, Vol. IV

Aplicación Práctica del Enfoque de Ecosistemas en la Pesca. Organización para las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación.

Asamblea General ONU, Doc. A/A. 138/89, 2 de julio de 1973, Declaración de la Organización de la Unidad Africana sobre las cuestiones del Derecho del Mar (CM/ Res. 289) (XIX).

Auditorías N° 069/2002 – N° 017/2008 y N° 009/2011 del Auditor General de la Nación.

Cámara de Diputados de la Nación Argentina (1991).Trámite Parlamentario N° 162.

Cámara de Diputados de la Nación, Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto, de Defensa Nacional y de Derechos Humanos y Garantías. Orden del día N° 2340, del 05/05/2005, en <http://www.diputados.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-122/122-2340.pdf>. (consultado 28/05/2011)

Cámara de Diputados de la Nación; Ley 24.922 (modificación), Expediente 0198-S-2006. en <http://www.diputados.gov.ar/11/04/2007> (consultado 23/06/2012)

Cámara de Diputados (24 y 29/02/2012). Orden del Día N° 146 y N° 154, respectivamente

Circular N° 02/96 de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro de 1992

III° Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Caracas. (1974).

CARI (1998). Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos Año 3 N° 13. Proclama del Gobernador de Malvinas del 22/08/1994.

COMISIÓN EVALUADORA MIXTA REVISORA DE CUENTAS (CEMRC) Período Parlamentario 2011. (ORDEN DEL DÍA N° 146 y 154). Impreso 13 y 15 Feb 2012 respectivamente.

Comité Jurídico Interamericano, Recomendaciones e informes, 1967-1973, Vol. X, 1978, pp. 568-569. Un análisis de la resolución, sus antecedentes y las opiniones de los miembros del Comité puede consultarse en AJA ESPIL, J., El Derecho del Mar. Las nuevas cuestiones del Derecho Internacional Marítimo, Bogotá, 1973, pp.99-113.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. CONVEMAR
Convenio de Cooperación y Complementación entre la Armada y la Prefectura Naval año 2011.

Declaración de Bucarest de 1972. Relaciones políticas entre la República Popular China y la República Argentina.

Decreto 2654/90 Establécese la prohibición completa y temporaria de pesca comercial para buques de todas las banderas en el Área de la ZEEA.

Decreto 839/2001. Establécese que el citado Departamento de Estado convocará al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), con la finalidad de poner en funcionamiento la estructura del Sistema de Defensa Nacional.

Defence Planning Guidance 2010. Maritime Forces Atlantic Missions, Canadian Forces Missions en <http://www.defence.gov.au/budget/0910/dar/dar0910v1s5.pdf> (consultado el 16/08/2010)

Diario de Asuntos Entrados del H.S.N del 15 de octubre de 1993. Proyecto de comunicación en donde se comprobó una sobrepesca de 50.000 ton.

Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Senadores. Sesión del 22 de diciembre de 1993, expuesta por el senador nacional Hipólito SOLARI IRIGOYEN.

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

Dictamen de Comisión. Honorable Senado: Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, ha considerado el Proyecto de Comunicación S-4333/10 del 01/04/2011 (consultado el 25/06/2012)

Disposición SSPyA N° 09/2002. Norma sobre el control del pesaje de las capturas. <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/78161/norma.htm>. (Consultado el 14/11/2010).

Disposición SAGPyA N° 2/2003. El sistema MONPESAT

Disposición SSPyA N° 554/2004. en [http:// www.infoleg.Gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100499/norma.htm](http://www.infoleg.Gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100499/norma.htm)(consultado 11/11/2010)

Guía Pesquera Argentina. Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca. (1994)

Historia Marítima Argentina (1990) Tomo X Primera Parte Apéndice XV Caza y Pesca Marítima, Departamento de Estudios Históricos Navales. Buenos Aires

Historia Marítima Argentina (1990) Tomo X Primera Parte Apéndice XIX Síntesis de Geopolítica Argentina, Departamento de Estudios Históricos Navales. Buenos Aires.

Honorable Cámara de Senadores (2002). Orden del Día N° 1329 de las Sesiones Ordinarias del 12/11/2002.

Informe “La pesquería del calamar” en *Revista Comunidad Pesquera* N°9. Dra. Norma BRUNETTI (2003)

Informes Técnicos INIDEP N° 17/2000 - N° 21/2000 - N° 98/2000 y N° 99/2000, N°103/2003 - N° 70/2004 - N° 18/2008- N° 9/2010 - N° 16/2010- N° 31/2010 - N° 46/2011.

Informes de Prensa del MRECIC N° 336/2005 - N° 514/2006 - N° 099/07 - N° 229/2007 - N° 91/2008 - N° 132/2008 - N° 43/2010 - N° 308/2011.

Informe del 23º período de sesiones del Comité de Pesca de la FAO 1999: Roma, Italia

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992, Vol. I, Anexo 1.

Jefatura del Gabinete de Ministros. Memoria detallada del estado de la Nación al 1º de Marzo periodo 2003 - 2011

Ley 24.184, para la Promoción y Protección de Inversiones Británicas en el continente argentino de 1992.

Ley de los Espacios Marítimos - Fíjense las líneas de base de la República Argentina. Publicada en el Boletín Oficial del 05/12/1991 Número: 27278 Buenos Aires, 14 de Agosto de 1991.

Ley 25.109. Ley de Emergencia Pesquera

Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente

Matriz de Inserción de Proyectos del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.

Modernización del Sector de Defensa - Caracteres y Fundamentos del Modelo Argentino 2007

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Departamento de Pesca "El Estado mundial de la pesca y la acuicultura", Sofía, 2010.

Pedido de Informes al Poder Ejecutivo sobre las funciones del "Consejo Federal Pesquero – CFP, la "Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación - SAGPyA -", en lo relacionado a la administración de los recursos nacionales pesqueros. Expediente N° 6020-D-2009.

Plan de Asociación estratégica entre España y Argentina para 2006-2007. La Moncloa (22/06/2006) “España y Argentina firman un Plan de Asociación Estratégica para 2006-2007” en <http://www.lamoncloa.gob.es/ActualidadHome/220606Kirchner.htm#del> (consultado el 16/03/ 2010)

Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAN-IND NR) de 2008. Resolución CFP N° 01/08. El PAN-INDNR es un instrumento no vinculante que establece medidas a ser aplicadas para prevenir, desalentar y la eliminar la pesca INDNR. Estas medidas se refieren a las responsabilidades de todos los Estados del Pabellón, a las medidas de competencia del Estado Ribereño y del Estado Rector del Puerto, a las medidas comerciales convenidas internacionalmente, a la investigación y a las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera

Planilla de Capacidades Específicas de las FFAA al Anexo 6 a la Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto N° 02/09 (Planeamiento Militar Conjunto Contribuyente a la Resolución del Ministerio de Defensa N° 207/2009)

Proyecto de Ley en lo que respecta a titulares de cuotas de captura o autorización de captura”. Expte S - 2497/2006 para evitar la doble radicación de empresas que operan en Malvinas y en la Argentina y que además el Estado argentino les abonaba reintegros a las exportaciones del producto que se extrae de aguas jurisdiccionales argentinas.

Proyecto de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Decreto N° 545/03.

Publicación Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuesto (S3P).

Publicación Intereses marítimos de la República Argentina. Servicio de Hidrografía Naval año 2008

Publicación RC 20-03 (2007) Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Estratégico Militar (Proyecto). ESTADO MAYOR CONJUNTO.

Resolución 47/192 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Resolución Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) N° 170/2011. “Implicancias ecológicas, sociales y económicas de la pesca no sustentable en el Mar Argentino: El caso de la Merluza”. *Defensoría del Pueblo de la Nación*. Agosto de 2011 iniciada por una denuncia realizada por la Fundación Vida Silvestre (2007).

Resolución CFP N° 16/2001 - N° 03/2003- N° 06/2003 - N° 05/2003 - N° 01/2006N° 06/2006 – N° 11/ 2006 - N° 07/2007 - 08 /2007 - N° 26/2009- N° 28/2009 -N° 514/2009 - N° 07/2010 - N° 05/2011.

Resolución Ministerio de Agricultura N° 5/2010 publicada en el Boletín Oficial del 21/01/2010

Resolución Ministerio Defensa N° 220/111 aprobó la Directiva General para la elaboración del presupuesto de la Jurisdicción Defensa, consolidando las Subjurisdicciones y Entidades Descentralizadas del sector según lineamientos comunes y bajo la perspectiva de una gestión orientada a resultados.

Resolución SAGPyA N°195/02 - N° 73 - N° 675/2004 - N° 90/2005 - N° 11/2006 N° 514/2009 -

Resolución SENASA N° 122/2006 se dispone el reempadronamiento general de todas las embarcaciones pesqueras fresqueras artesanales, de rada o ría, costeros, de media altura que operen en mares, aguas interiores y puertos argentinos. En ella se establecen los límites de faena de la flota fresquera.

Tratado de Lisboa de 2007

Yearbook of the International Commission, 1950, Vol. II°.

Fuentes Periodísticas

Textos en Internet

ALIVERTI, Eduardo (27/12/2005) “Completar el Balance”, en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-60995-2005-12-27.html>.(consultado el 17/05/2012)

ARCE SUÁREZ, Alberto (04/11/2003) "Argentina: la nueva Política Exterior" en http://www.igadi.org/artigos/2003/aa_es.htm (consultado el 28/05/2004)

AUBÍA, Jorge (04/05/1999) "Dos caras de la crisis pesquera" en (consultado el 25/11/2009)

BARÓN, Ana (19/06/2007) "Argentina tiene que hacerse una autocrítica sobre Malvinas", entrevista a César Mayoral, en <http://edant.clarin.com/diario/elpais/p-01001.htm>. (consultado el 23/06/2007)

BIELSA, Rafael (02/04/2005) "La política de la paciencia infinita", en <http://www.lanacion.com.ar/692602>. Buenos Aires (consultado 03/04/2005). Allí se extracta como ejemplo: "Queremos que el diálogo con el Reino Unido nos conduzca a dar otros pasos prácticos e innovadores que contribuyan al restablecimiento de las negociaciones para alcanzar una solución justa, pacífica y duradera de la Cuestión Malvinas. Seguiremos actuando con la racionalidad que ha caracterizado nuestras acciones y también con la misma firmeza. Cuando las convicciones son firmes la urgencia no es el mejor consejero, sí en cambio la paciencia infinita". (consultado el 02/04/2005).

BOSOER, Fabián "Integrarse al mundo", Revista Ñ, (revisado 14/08/2004)

BOUND, Graham (23/02/1997) "Malvinenses: salud, dinero y temor" en <http://www.argentina-rree.com/12/12-18.htm> secc. 7 pág. 1-2 (consultado 11/07/2003)

CARBONE, Florencia (24/06/2006) "De la caricia a los golpes", en <http://www.lanacion.com.ar/autor/florencia-carbone-254>, Bs As (consultado el 24/06/2006).

DE CARLOS, Carmen (25/04/2012) "Kirchner no se atreve a extender su cruzada de las Malvinas a BP" en <http://www.abc.es/20120425/economia/abci-kirchner-201204252123.html> (consultado el 20/05/2012)

DI LÁZZARO, Alejandro (14/07/2003) "Kirchner reclamó a Blair por las Malvinas", en <http://www.lanacion.com.ar/511335> (consultado el 16/07/2003). Recordar como antecedente la situación económica/ financiera del gobierno malvinense. En

1995 el PBI per cápita de las islas Malvinas era de U\$S 28.425 los Estados Unidos U\$S 27.400, Alemania U\$S 26.000 y Gran Bretaña U\$S 18.950 (Carbaljal,1997:30). Para 1996, Graham Bound señaló que el salario promedio anual de las islas era de U\$S 24.750 (Bound,1997:1y2), y todo producto de las licencias pesqueras.

ELÍAS, Jorge (08/06/2003) “La diplomacia de Bielsa”, en <http://www.lanacion.com.ar/523435> (consultado el 15/06/2003).

ELÍAS, Jorge (24/06/2006) “Habrá un fuerte giro en la política del gobierno sobre Malvinas”, en <http://www.lanacion.com.ar/817667> (consultado el 24/06/2006).

ELÍAS, Jorge (29/03/2007) “Apoyo de la oposición al gobierno”, en <http://www.lanacion.com.ar/895422-apoyo-de-la-oposicion-al-gobierno> (consultado 29/03/07).

ESPE AUBIN, (01/01/2010)“Europa blindo sus puertos contra el pescado de los barcos piratas” en La voz de Galicia - Sección Pesca (consultado el 10/04/2010)

FERNANDEZ, Karina (03/08/2010) “Se firmó el Acuerdo Pesquero con China” en <http://estudiosmaritimos.wordpress.com/2010/08/30/se-firmo-acuerdo-pesquero-con-china/> (consultado el 09/11/ 2010).

GRANÍA, Juan (17/8/2014) “El Gobierno destinó más de u\$s180 millones a una fábrica aeronáutica que aún no construyó un solo avión” en <http://www.infobae.com/2014/08/12/1587028> (consultado el 18/08/2014).

GUSTAFSON, Lowell S. (1988), “The Sovereignty Dispute over the Falkland (Malvinas) Islands”, New York, Oxford University Press, en <http://es.wikipedia.org>

MALENA, Jorge (2010) “Las relaciones Sino-Argentinas 1972-2010: un análisis de su dimensión política”. Seminario Estrategias de Relacionamiento con la República Popular China. Septiembre de 2010 en CARI en <http://www.cari.org.ar/pdf/mcsrt2.pdf> (consultado 16/10/2010).

MANULI, Gabriela (05/06/2007) "Calidad institucional: ¿algo más que una simple promesa electoral?", en <http://www.perfil.com/politica/Novedosos-planes-para-Buenos-Aires--20070605-0007.html>. (consultado el 17/05/2012).

MARTÍNEZ BUSCH Jorge (2000) "La Pesca en el Mar Presencial" en el Seminario: "La Pesca en el Mar Presencial y los Derechos del Estado Rector del Puerto", en http://www.mardechile.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=473&Itemid= (consultado el 23/03/2003).

MARTÍNEZ SARRASAGUE, Santiago (17/02/2010) "Los Kirchner y las Malvinas", en <http://www.lanacion.com.ar/1234282>, Bs As, (consultado el 17/02/2010).

MATURANA, Roberto (20/07/2005) "Más pruebas de la infamia argentina. Dr. Kirchner ¿Hasta cuándo va a hacerse el idiota? en <http://www.periodicotribuna.com.ar>. 2 buques CHOKYU MARU 18, 3 buques CHOKYU MARU 21, 3 buques CHOKYU MARU 28 y 3 buques CHOKYU MARU 25 (...) (consultado 28/06/09)

MATURANA, Roberto (01/09/2008) "Sra. Presidenta: no basta la verdad sino mostrar la causa de la falsedad. Reintegros a piratas que operan en Malvinas y la Argentina" en <http://periodicotribuna.com.ar/4297.html#.U62HNNJLMIQ> (consultado el 12/09/2008).

MATURANA, Roberto (27/10/2008) "Ante la depredación argentina. El gobierno impulsa el genocidio" en <http://periodicotribuna.com.ar/4506.html#.U61X39JLMIQ> (consultado el 30/11/2008).

MATURANA, Roberto (23/11/2008) "No se Trata solo de barcos y Pescado. La depredación pesquera no permite combatir la pobreza" en <http://www.periodicotribuna.com.ar> (consultado 28/11/2008).

MATURANA, Roberto (17/12/2008) "Los anuncios del mar. Corrupción y convivencia de funcionarios públicos" en <http://periodicotribuna.com.ar/4711.html#.U61pftJLMIQ> (consultado 24/08/2008).

MATURANA, Roberto (22/04/2009) “Solá, Scioli y la caja de la pesca ilegal. ¿Cómo explican el nombramiento de delincuentes en la SAGPyA?” en <http://periodicotribuna.com.ar/5208.html#.U7AVjU0g85s> (consultado el 26/04/2009).

MATURANA, Roberto (27/06/2011) “Cómo el kirchnerismo heredó de Menem el saqueo al mar argentino. Entregan caladero y petróleo en Malvinas, discursos y mentiras” en <http://periodicotribuna.com.ar/9164.html#.u616bnjmlq> (consultado el 29/06/2011).

MATURANA, Roberto (06/02/2012) “La mafia pesquera internacional y sus vínculos gubernamentales” en http://www.periodico_tribuna.com.ar (consultado el 08/02/2012). Se comprobó que los buques Ceres-Géminis - María Alejandra son propiedad de la empresa Valastro, aunque figura como propietaria la empresa Iberconsa. No hay registro documental de la denuncia de venta ante AFIP, de arrendamiento en el Registro Nacional de Buques, ni publicación de esta compra en la pág. Web de la empresa. Ver <http://www.valastro.com.ar/congeladores.htm>. El María Alejandra era un buque inexistente (era un buque hundido que nunca fue reemplazado).

MATURANA, Roberto (06/02/2012a) “La mafia pesquera internacional y sus vínculos gubernamentales” Sobre este particular, en 1997 se instruyó una causa judicial donde el Fiscal de la Cámara de Casación Penal Raúl Plee solicitó a la Justicia Federal de Santa Cruz la detención de 25 personas involucradas en presuntas maniobras irregulares de exportación de calamar y evasión tributaria por una cifra cercana a los 800 millones de dólares.

MATURANA, Roberto (13/07/2012) “Los cleptócratas de turno destruyen la pesca argentina y la Patria” en www.periodico_tribuna.com.ar (consultado 15/07/12).

MATURANA, Roberto (12/07/2013) “La pesca liberada: el robo al mar argentino en la década ganada” en <http://periodicotribuna.com.ar/9164.html#.u626bnmimlq> (consultado el 13/07/2013).

MÍGUEZ, Daniel (18/05/2005). Respuesta a Lavagna. “El único que toma decisiones es Kirchner”, en <http://consulta.bcn.gob.ar/bcn/c=3&d=18&q=91554>. Diario Clarín (consultado el 17/05/2012).

MORASVCSIK, Andrew (2003), “Liberal international relations theory” A scientific assessment” en Elman, Colin y Elman Miriam (eds), Progress in international relations theory, Cambridge, MA: MIT Press. Encontrado en el sitio web www.Princeton.edu/amoravcs (consultado en mayo de 2008).

MENDELEVICH, Pablo (01/04/2007) “Malvinas: pasado, presente y futuro”, en <http://www.lanacion.com.ar/896157> (consultado el 11/04/2007).

OVIEDO, Jorge (09/06/2014) “Para la Argentina, la final es el jueves próximo” en <http://www.lanacion.com.ar/1699693> (consultado 09/06/2014).

PAGNI, Carlos (26/06/2014) “Un mensaje a tres bandas que encuentra su límite” en <http://www.lanacion.com.ar/1704668> (consultado el 26/06/2014).

PASTOR, Facundo (2007). Emitió un informe referido a barcos pesqueros que operaban sobre el puerto de la ciudad de Rawson y que han desaparecido en el mar argentino. Según, el motivo sería que “los barcos fueron ‘retocados’ por los empresarios, los modificaron el casco y la superestructura para que pudieran ingresar al Puerto de Rawson”. “Esas modificaciones hicieron que los barcos se convirtiesen en una verdadera trampa mortal”, concluyó el conductor, algo sobre lo que se especuló extensamente en ámbitos chubutenses vinculados a las tragedias.

POULDEN, Gervase (06/08/2013) “Illegal fishing by Chinese boats aided by Argentine officials” en <http://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en/6270> (consultado el 12/09/13).

SAAVEDRA, Luis (29/10/06) “La argentina expulsará a la flota gallega con licencia en Malvinas” en http://www.nuestromar.org/noticias/políticay_economía1020_06 (consultado el 12/07/2008).

SALDIVIA, Nelson (02/11/2011) “Polémica por la ley que prohíbe la Pesca Ilegal en Malvinas” en http://revistapuerto.com.ar/RP_Noticia_Detalle.php?id=1977 (consultado el 26/04/2012).

SALBUCHI, Adrián (02/04/2012) “Argentina: de guerra relámpago por Malvinas a su “Tratado de Versalles” en <http://www.asalbuchi.com.ar/2012/04/> (consultado 14/05/2012).

SERRA, Laura (02/05/2012) “Denuncian que el Gobierno no rinde cuentas al Congreso” en <http://www.lanacion.com.ar/1469589-denuncian-que-el-gobierno-no-rinde-cuentas-al-congreso> (consultado el 14/05/2012).

VALENTE, Marcela (14/06/2005) “Argentina: ONG temen que España vuelva por merluza” en *IPS Inter Press Service (Tierramérica)* (consultado el 26/06/2009).

VALENTE, Marcela – JAURA, Ramesh, (29/07/2007) " ARGENTINA: Cómo ampliar la frontera marítima ", en <http://www.ipsnoticias.net/2007/07/> (consultado el 30/07/2007).

VAN DER KOOY, Eduardo (05/10/2003) “Kirchner y la toma de decisiones” en <http://edant.clarin.com/diario /2003 /10 /05 /o-02701.htm>, Bs As (consultado el 05/10/2010).

VARISE, Franco (22/04/2000) “La pesca navega a la deriva” en <http://www.lanacion.com.ar/13967> (consultado el 26/03/2003).

VERÓN, Mariana (15/12/2005) “La Argentina cancelará toda la deuda con el FMI” en <http://www.lanacion.com.ar/765124> (consultado el 15/12/2005).

VERÓN, Mariana (30/03/2007) “Prohíben a las petroleras de las Malvinas operar en el continente”, en <http://www.lanacion.com.ar/895775> (consultado el 30/03/2007).

WOLFE R. (1999), “Rendering Unto Caesar: How legal pluralism and regimen theory help in understanding multiple centres of power”. Paper delivered to the

Project on Trends Workshop on Multiple Centres of Power; University of Victoria.
Disponibile en: <http://qsilver.queensu.ca/wolfer/p.461>.

YBARRA, Gustavo (05/06/2003) "Para Bielsa, Malvinas será una prioridad", en <http://www.lanacion.com.ar/501397-para-bielsa-malvinas-sera-una-prioridad> (consultado el 15/06/2003).

Portales de Noticias

Argentina Indymedia (11/12/2013) "Yahuar-Bustamante contribuyen a la fuga de capitales y la Cámpora aplaude" en <http://argentina.indymedia.org/news/2013/11/849709.phphttp> (consultado el 12/12/2013).

Boletín Agrario (11/05 /2011) "Acemix y Aclunaga construirán 3 arrastreros para empresas con capital mixto y presencia gallega" en <http://www.boletinagrario.com/dc-2158.html> (consultado el 15/07/2013).

Nuestromar (02/02/2008) "Elena Espinoza visitó Argentina con la pesca en mente" en <http://www.nuestromar.org/noticias/politicayeconomia> (consultado el 05/03/2009).

Nuestromar (09/06/2014) "Los chinos a la captura del calamar argentino" en <http://www.nuestromar.org/noticias/categorías/> (consultado el 17/06/14).

Opisancruz (27/10/2006) El buque Carlos Álvarez, de la firma Conarpesa S.A, se hundió el 11 de agosto del 2006. Murieron dos marineros y no quedaron pruebas. Los trabajadores del puerto de Caleta Olivia denunciaron penalmente a la pesquera. Contaminación, complicidad de Prefectura Naval y el silencio escandaloso de la justicia que no encuentra los responsables en <http://www.opisancruz/Octubre/27/díahoy> (consultado 29/11/2007).

Urgente 24 (15/03/2014). "Si argentina permite operar a buques ingleses que no bloquee a Malvinas" "Terminar con el bloqueo a las Falkland" (Malvinas), reclama el ex representante de Uruguay ante la ONU, Jorge Azar Gómez. Una polémica que no cesa, en particular en Uruguay, donde tienen la oportunidad de es-

trechar relaciones comerciales con los habitantes británicos del archipiélago austral en <http://www.urgente24.com/224694> (consultado el 15/03/2014).

Artículos Editoriales

Clarín (25/10/2001) "Situación del calamar, el principal recurso pesquero del país" en <http://www.barrameda.com.ar/index.html>. (consultado el 30/10/2003).

Clarín (06/03/2003) "Capturas por 5 millones de dólares. Pesca masiva e ilegal de calamar" en <http://old.clarin.com/diario/e-01302.htm> (consultado 17/03/2003).

Clarín (23/03/2007) "Tony Blair defendió el rol de Thatcher en la guerra de Malvinas", en <http://edant.clarin.com/diario/um/m-01386082> (consultado 23/05/07).

El Cronista (14/03/2012) "Para renegociar los contratos primero hay que hablar de cooperación", en <http://www.cronista.com/economiapolitica/John-Barton-Para-renegociar-los-contratos-primero-hay-que-hablar-de-cooperacion-20120314-0072.html> (consultado el 15/03/2012).

El Chubut (2003). Durante enero, en sólo 17 jornadas de patrullaje, la corbeta ARA Guerrico y otras dos aeronaves que operaron desde Trelew localizaron 225 buques foráneos, de los cuales 218 eran poteros y siete factorías. La mayoría eran de bandera china, taiwanesa y coreana.

El Economista (14/09/2007) "Presidente del Banco Central argentino admite preocupación por la inflación", en <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/276699/09/07/>, (consultado el 17/05/2012). A Redrado la reprimenda mediática le llegó por parte del Ministro del Interior, Aníbal Fernández, tras sostener el primero su preocupación por la inflación argentina.

El País (14/10/2010) "Los barcos quietos. Qué pasa?". en http://historico.elpais.com.uy/suplemento/losbarcosquietos/quepasa_507965100814.html (consultado el 18/10/2010).

El País (22/04/2013) “La pesca ilegal cuesta 23.000 millones de dólares anuales, según Interpol” en http://economia.elpais.com/economia2013/04/22/agencias/1366650414_598652.html. (consultado el 22/04/2013).

Faro de Vigo (03/10/2006) “El caladero de Malvinas no puede acoger más barcos”, John Burton, ministro de Pesca de Las Malvinas. Publicado en <http://www.nuestromar.org/noticias/pescayacuicultura102006> (consultado 05/11/2006).

La Nación (21/07/1998) “Reclaman una política pesquera” en <http://www.lanacion.com.ar/217794> (consultado el 23/06/2009).

La Nación (18/04/1999). Palabras de Guido Di Tella en “Reclaman vínculos más fuertes con países de la UE” en <http://www.lanacion.com.ar/135386> (consultado el 22/11/2010).

La Nación (16/12/1999) “Una administración pesquera devaluada” en <http://www.lanacion.com.ar/165105> (consultado el 23/07/2009).

La Nación (17/02/2001) “De la Rúa criticó a Menem por la pesca” en <http://www.lanacion.com.ar/52636-> (consultado el 23/03/2003).

La Nación (08/03/2001) “Buques asiáticos siguen pescando en la milla 201”, en <http://www.lanacion.com.ar/55068> (consultado el 28/03/2003).

La Nación (16/02/2001) “Una riqueza indefensa en el mar”, en <http://www.lanacion.com.ar/54916> (consultado el 28/03/2003).

La Nación (16/11/2003) “Un lugar en el mundo. Diplomacia estilo K”, en <http://www.lanacion.com.ar/545458> (consultado el 26/09/2010).

La Nación (07/11/2006) “Reclaman a Europa por las Malvinas”, en <http://www.lanacion.com.ar/699820> (consultado el 28/04/2007).

La Nación (02/12/2009) “Reclamo por Malvinas a España y Portugal”, en <http://www.lanacion.com.ar/1206645> (consultado el 06/06/2012).

La Nación (11/04/2013) “Capturaron barcos chinos que pescaban de forma ilegal” en <http://www.lanacion.com.ar/1540630> (consultado el 11/04/2013).

La Nación (07/05/2013) “Dos barcos de Malvinas entraron a Uruguay”, en <http://www.lanacion.com.ar/1913465>. En 2013 los buques españoles “Argos Galicia” desembarcaron tripulantes, se abastecieron en Punta del Este y siguió viaje a España; y el “Chicha Touza” transbordó 1090 ton. de calamar y otras 100 ton. de otros pescados en Montevideo con destino a la península ibérica (consultado el 07/05/2013).

La Nación (17/05/2013) “Deuda con nuestra Armada”, en <http://www.lanacion.com.ar/1692179> (consultado el 17/05/2013).

La Nación (16/07/2014) “Utopías de Cristina en el nuevo orden mundial” en <http://www.lanacion.com.ar/1710210> (consultado 16/07/2014).

La Nación (09/10/2014) “Diputados: tras 14 horas de debate, el Gobierno aprobó el presupuesto 2015” en <http://www.lanacion.com.ar/1734117-diputados-tras-12-horas-de-debate-el-gobierno-aprobo-sin-cambios-el-presupuesto-2015> (consultado 09/10/2014).

La voz de Galicia (28/03/2008) “Fragueiro anuncia un nuevo reglamento de sanciones contra la pesca ilegal” en <http://www.lavozdegalicia.es/dinero/2008/03/29/00031206794155136740415.htm> (consultado el 30/03/08).

La voz de Galicia (23/04/2008) “Oceana afirma que el armador gallego Antonio Vidal se entregó ayer a las autoridades norteamericanas” en <http://www.lavozdegalicia.es/noticia/economía/> (consultado 23/09/2008).

La voz de Galicia (03/03/2012) “La flota de las Malvinas sorteó con trasbordos el veto del Mercosur” en <http://www.lavozdegalicia.es/noticia/economia/2012/03/03> (consultado el 01/07/2013).

Página 12 (02/12/1999) “Mi amigo George” visita a “Menem, líder mundial” en <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-12/99-12-02/pag12.htm> en oportunidad de realizar el presidente Bush una visita a la Argentina. (consultado 12/07/2000).

Página 12 (01/12/2001) “Por primera vez en la historia, argentina declaro un default formal” en <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-12/01-12-24/PAG03.HTM> (consultado el 18/12/2001). Declarado por el Presidente Adolfo Rodríguez Saa luego de la crisis del 2001, aprobado mayoritariamente por todo el arco político gobernante y vivido en la Asamblea Legislativa.

Página 12 (27/12/2005) “Una desprolijidad administrativa”, en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpaís/1-60996-2005-12-27.html>. (consultado 17/05/2012). Cristina Fernández de Kirchner (siendo senadora) acusó públicamente en el recinto parlamentario al Vicepresidente Scioli de haber hecho una “operación de prensa” en su contra cuando se había efectuado el desplazamiento del Senador del PS de Santa Fe Giustiniani.

Periódico Tribuna (01/09/2006) “Felipe Sola no puede ser gobernador. Nadie se acuerda de la depredación del mar?” en <http://periodicotribuna.com.ar/2417> (consultado el 23/09/2008).

Periódico Tribuna (03/10/2008) “Sra. Presidente. La pesca forma parte de los derechos humanos que usted dice ante el mundo respetar” en <http://www.periodicotribuna.com.ar> (consultado 05/05/2009).

Periódico Tribuna (16/10/2008) “Legisladores ¿patriotas o traidores? Las pruebas de su desinterés en torno a la depredación pesquera”, en <http://periodicotribuna.com.ar/4465> (consultado el 12/01/2012)..

Periódico Tribuna (24/02/2010) el Reino Unido emitió un documento, que comunica la preocupación existente por la posibilidad que Uruguay y otros países del Cono Sur restrinjan la provisión de suministros y puertos de recalado a los barcos de carga que transitan desde y hacia las islas Malvinas, como forma de soli-

darizarse con los reclamos argentinos en <http://www.periodicotribuna.com.ar/9164-como-el-kirchnerismo-heredo-de-me-nem-el-saqueo-del-mar-argentino.htm>

Entrevistas

Sr. Carlos Mazzoni presidente de la Cámara de Poteros Argentinos (2003).

Sr. Jorge Jacob Presidente de la Compañía Pesquera Bahía Grande (2011)

Sr. CN (RE) José Luis Sciotti Jefe del Departamento Pesca de la Dirección de Intereses Marítimos de la ARMADA ARGENTINA (2012)

Sr. Intendente de Puerto Madryn Carlos Eliceche (Febrero de 2006)

Dr. Jorge Malena (Octubre de 2013)

En la Jefatura II° y V° del Estado Mayor Conjunto con Sres. Oficiales de las tres armas (2012 - 2013)

Tabla de Anexos

Anexo 1: Evolución jurídica latinoamericana

PAIS	FECHA	RAZON JURIDICA	EFEECTO
México	29 de octubre de 1945	Declaración	Reivindicar la plataforma continental adyacente a sus costas y a proteger todas y cada una de las riquezas naturales descubiertas o no, que se encuentran en ella; la Declaración ordenaba la vigilancia y control de las zonas de protección pesquera necesarias para un aprovechamiento y conservación de sus riquezas.
Argentina	11 de octubre de 1946	Decreto ¹⁸³	Declarar pertenecientes a la soberanía de la Nación, el mar epicontinental ¹⁸⁴ y el zócalo continental argentino ¹⁸⁵ .
Panamá	17 de diciembre de 1946	Decreto	"la jurisdicción nacional para los efectos de la pesca en general –en aguas territoriales de la República– se extiende a todo el espacio comprendido sobre el lecho marítimo de la plataforma continental submarina". Asimismo, agrega que la pesca que se efectúe dentro de los límites indicados se considera producto nacional y, por tanto, queda sujeta a las prescripciones de este Decreto.
Chile	23 de junio de 1947	Declaración ¹⁸⁶	Proclama la soberanía nacional sobre el zócalo continental, y los mares adyacentes a las costas continentales e insulares de su territorio, cualquiera que sea su profundidad y en la extensión necesaria para reservar, proteger, conservar y aprovechar las riquezas naturales existentes en ellos, y declara la protec-

¹⁸³ *Boletín Oficial de la República Argentina*, 5 de diciembre de 1946. El gobierno de los Estados Unidos en una nota de julio de 1948 dirigida al gobierno argentino, señalaba que a pesar de haberse invocado el precedente estadounidense, el Decreto argentino había reivindicado la soberanía sobre las aguas contiguas al litoral argentino más allá de los límites generalmente aceptados como mar territorial, y que en relación a la pesca, dicho decreto no reconocía los derechos e intereses de los Estados Unidos sobre la alta mar a lo largo de las costas argentinas, efectuando la correspondiente reserva de derechos, que también se extendía a los actos legislativos de Chile y Perú (AZCÁRRAGA, J.L., *op. cit.* pp 105-106 y 283).

¹⁸⁴ Mar epicontinental: es una masa de agua salada con una gran extensión que se extiende sobre una plataforma continental, con lechos marinos a una profundidad media de 200 m o menos. A modo de referencia podría encuadrarse como el Mar Argentino

¹⁸⁵ Se considera plataforma continental submarina al relieve submarino hasta una profundidad de 200 metros con respecto al nivel del mar. La plataforma continental submarina termina en el talud en donde la pendiente se hace acentuada pudiendo llegar a un ángulo de 45°, con lo que alcanza en pocos kilómetros profundidades de 1500 a 2000 metros. El talud, también es reconocido como zócalo continental.

¹⁸⁶ Ver texto en ORREGO VICUÑA, F., *Chile y el Derecho del Mar*, Santiago de Chile, 1972, p. 33.

			ción y control del Estado hasta una distancia de 200 millas. Esta es la primera vez que se establece un límite preciso.
Perú	1º de agosto de 1947	Decreto	La soberanía nacional se extendía a la plataforma submarina o zócalo continental y a los mares adyacentes a las costas continentales e insulares del territorio peruano, cualquiera que fuera su profundidad y en la extensión necesaria para reservar, proteger, conservar y aprovechar las riquezas naturales existentes en ellos, reservándose el Estado el derecho de protección y control hasta una distancia de 200 millas de la costa.
Costa Rica	27 de julio de 1948	Declaración ¹⁸⁷	Proclama la soberanía nacional sobre la plataforma submarina, y establece una zona de 200 millas para protección de las riquezas naturales y la pesca marítima; el 2 de noviembre de 1949, la misma Junta Fundadora de la Segunda República ratifica su decisión.
El Salvador	14 de septiembre de 1950	Constitución Política artículo 7º	El territorio de la República, dentro de sus actuales límites, es irreductible; comprende el mar adyacente hasta una distancia de doscientas millas marinas, contadas desde la línea de la más baja marea, y abarca el espacio aéreo, el subsuelo y el zócalo continental correspondiente.
Honduras	6 de enero de 1951	Ley	Ratifica en las leyes de enero y marzo de 1950, donde incorpora a su territorio la plataforma continental y extiende su jurisdicción sobre el mar adyacente hasta una distancia de 200 millas

¹⁸⁷ El segundo de los fundamentos, expresaba: “Que el consenso internacional reconoce el derecho y la obligación de un Estado costero de fomentar la conservación de la pesca en alta mar contigua a sus costas, de acuerdo con las condiciones peculiares de cada región y en armonía con los derechos e intereses privativos de cualquier otro Estado”, y “Que para llenar los fines anteriores, es indispensable que el Estado proclame una política relacionada con las pesquerías costeras en ciertas áreas de alta mar y sus derechos en las riquezas bajo el zócalo submarino”.

Anexo 2: Acuerdos Pesqueros 1966 – 2003

AÑO	CONVENIO Y PAIS	OBSERVACIONES
1966	URSS	URSS capturó 560 mil Ton. de merluza, captura que provocó la disminución de los rendimientos de la flota argentina de aquel momento en un 30 %, provocando además, la sobrepesca total de la castañeta.
1974	URSS y Polonia	El Ministro de Economía José B. Gelbard firma una Acta de Intención Pesquera con ambos países que tanto el Presidente Perón como luego M.E. Martínez de Perón no ratificarían.
1976/7	Alemania Occidental y Oriental, URSS, Polonia, y Japón	El Proceso Militar ¹⁸⁸ con base a esa Acta autoriza 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 factorías de más de 3.000 ton., 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 stocks, desaconsejándose 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 por tres años y luego fue prorrogada. La captura total de la especie se incrementó en 250.000 Tn.
1994	CEE	Planteó en el momento de su puesta en marcha, la creación de nuevas sociedades mixtas y la asociación temporal de empresas, estimándose volúmenes de captura equivalentes a un 40 % de las capturas de la flota argentina.
2002	Japón	Acuerdo mediante el cual se permitió el ingreso de 45 barcos japoneses a aguas argentinas.

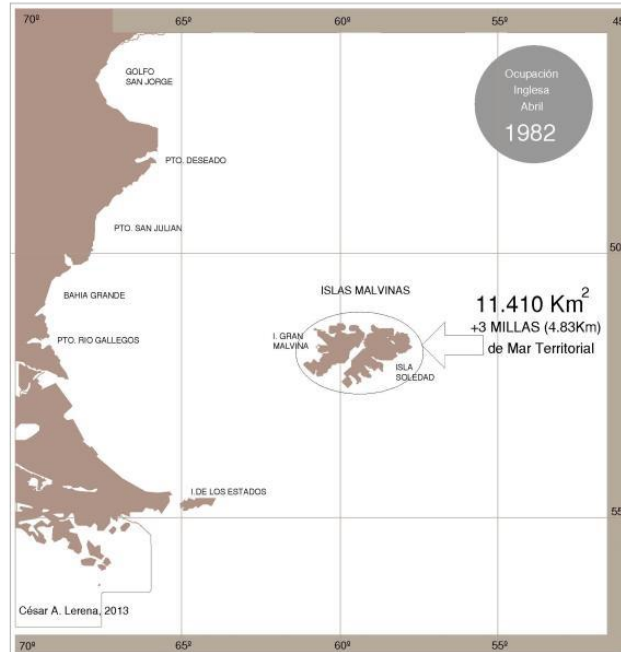
¹⁸⁸ El Secretario de Intereses Marítimos de la Armada Argentina, el Contralmirante Carlos Noé Guevara.

2003	Corea del Sur	Acuerdo sobre cooperación bilateral en materia pesquera. Cabe destacar que previamente Corea del Sur y Japón ya habían planteado la posibilidad de negociar respecto del control en la milla 201, a cambio de obtener más permisos para pescar en la ZEE argentina, lo cual fue denegado por parte de nuestro país, ya que al momento del intento de negociación, este tema ya estaba siendo tratado en la Conferencia de Nueva York. ¹⁸⁹
------	---------------	--

¹⁸⁹ “Pesca depredatoria extranjera de la especie calamar *illex argentinus* en el Mar Argentino y sus adyacencias” Informe elaborado por “*IR Consulting & Associated*” para el Señor Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ante el Consejo Federal Pesquero, Embajador Alberto Luis DAVEREDE.

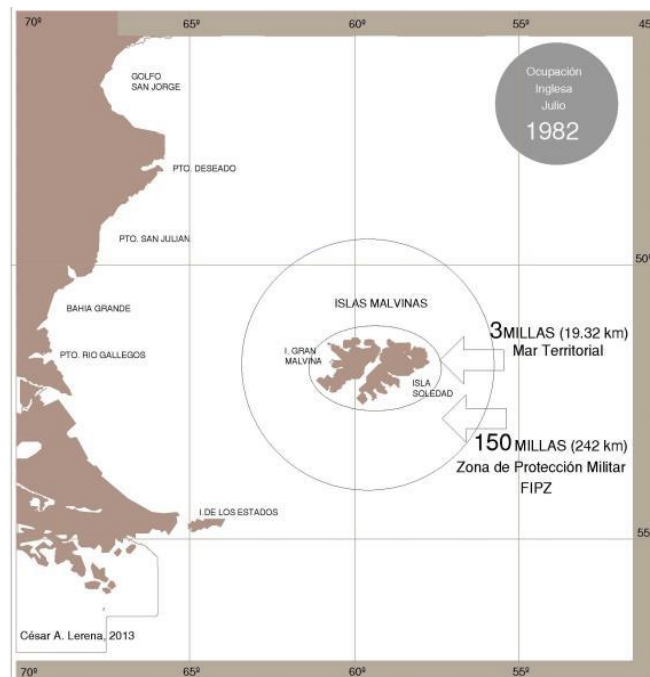
Anexo 3: Extensiones territoriales inglesas

Abril de 1982



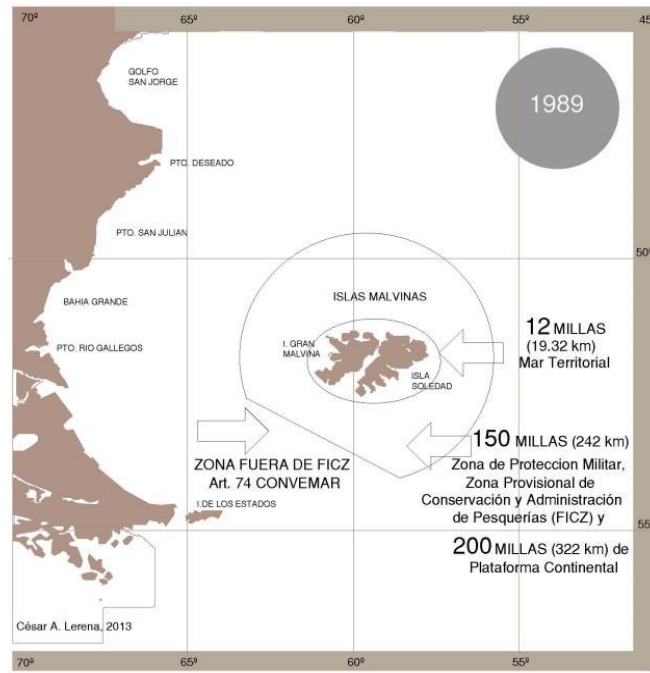
Fuente: "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas"

Julio de 1982



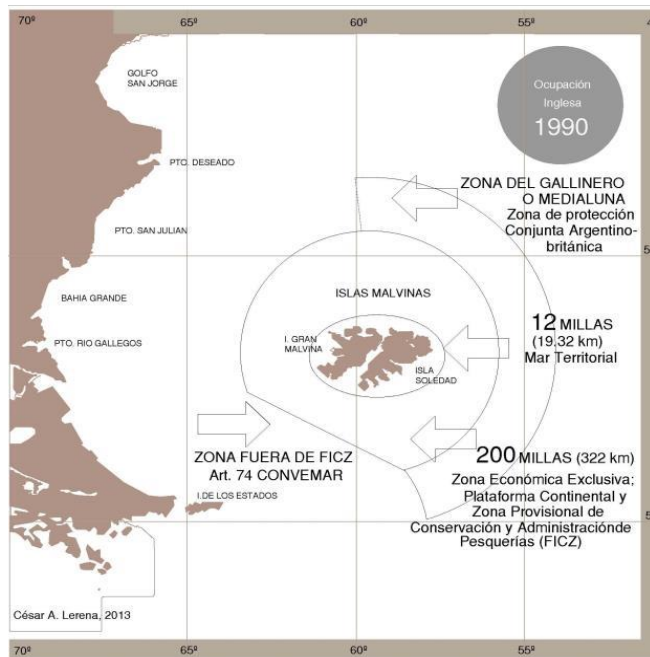
Fuente: "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas"

Año 1989



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

Año 1990



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

Anexo 4: Objeciones al Acuerdo de Pesca con la CEE (1994)

<p>Las asociaciones temporales entre armadores argentinos y comunitarios, las sociedades mixtas y la radicación de empresas de uno o más Estados comunitarios</p>	<p>Configuró un sistema encubierto de licencias en el cual un buque comunitario pescaría dentro de la ZEEA portando el pabellón nacional. Esta asociación temporal permitía extracciones de hasta un tercio del volumen y podían modificarse los valores acordados de determinadas especies¹⁹⁰. Actividad totalmente depredatoria, y que además privilegió el carácter extractivo de determinadas especies por sobre el valor agregado de la empresa nacional¹⁹¹. Así también la radicación de empresas comunitarias (joint ventures) que otorgó privilegios al abastecimiento prioritario a los países de la CEE¹⁹².</p>
<p>La reducción de los aranceles de exportación</p>	<p>El Acuerdo preveía una reducción de los aranceles para las especies cuya captura estuvieran contempladas en el mismo y que aquellos productos que se extraerían tendrían asegurado el mercado de la CEE con una disminución de dichos aranceles. Este beneficio presentaba la limitación de los precios de referencia sobre los que se aplicaba el arancel¹⁹³.</p> <p>Otro aspecto a considerar relacionado a los aranceles es que los productos argentinos pagaban mayor arancel cuando había valor agregado en origen, pudiendo llegar hasta un 10%. Como contraparte cuando tienen valor agregado puesto en Argentina pagan el 5%. Circunstancia que pone de manifiesto que siempre se ha privilegiado el factor extractivo por sobre el valor agregado de los productos argentinos¹⁹⁴.</p> <p>En el Acuerdo no se consideró a la hora de comprometer volúmenes de pesca que los mismos terminarían compitiendo con las</p>

¹⁹⁰ Véase www.diariofarodevigo.com 02/1271992

¹⁹¹ La ministra española Elena Espinosa en oportunidad de recibir a un nutrido grupo de empresarios pesqueros que representaban a las 14 empresas de capital ibérico radicadas en el territorio argentino expresó que “lo que nosotros también en España muchas veces hacemos es darle valor añadido a esos productos, con transformación, que después vuelven a salir reexpedidos, en algunos casos a los propios países de origen y sino a otros colindantes en nota “Elena Espinosa visitó Argentina con la pesca en mente” en *Revista Nuestro Mar - Sección PESCA&PUERTOS* del 18/02/2008

¹⁹² Inciso f) del artículo 2° del Acuerdo con la CEE. Aquella empresa comunitaria que se radicara en el país, tendría asegurada la provisión de materia prima en su país de origen con menores aranceles, obteniéndose de esta manera un beneficio doble. Nuevamente se prioriza el carácter extractivo por sobre el valor agregado.

¹⁹³ El senador Solari Irigoyen fue muy concluyente con su ejemplo. Expuso brevemente que la ton. de merluza en block en el mercado valía aproximadamente 1300 dls. Sin embargo los precios de referencia (impuestos por la CEE) determinaban un valor de 1600 dls. Por ello el arancel que debía pagar el producto exportado se fijaba sobre ese último monto, con lo cual se debía pagar un excedente de 15 dls por ton. Con esto podemos apreciar que los precios de referencia sujetos a la voluntad de la CEE se modificaron ocasionando pérdidas al empresario nacional. Este cerrojo al que el Estado argentino se ató inentendiblemente, lo exponía según lo normado en el Acuerdo a que el incumplimiento de las cuotas por parte del mismo diera posibilidad a que la CEE aumente los aranceles a los productos argentinos.

¹⁹⁴ Se establece en el Anexo V del Acuerdo

	<p>propias exportaciones argentinas, dado que la CEE (España) representaba el principal comprador de nuestros productos. La merluza en sus distintas características representaba el 95% del recurso para abastecerlo.</p>
<p>Los beneficiarios de los aportes financieros.</p>	<p>Sin ninguna duda fueron los armadores españoles, solo el 15% de las contribuciones otorgadas por la CEE fueron compartidas con las sociedades mixtas (argentino – española). La CEE salió al rescate de la flota española amarrada en los puertos de Galicia. En este sentido el Acuerdo fue generoso al propender a la reactivación de la misma, dado que contempló la participación de buques de hasta 20 años de antigüedad.¹⁹⁵.</p> <p>Un aspecto positivo del Acuerdo, tal como lo expresara taxativamente su artículo 4° fueron las contribuciones financieras para el desarrollo de diversos programas de investigación, la CEE otorgó la suma de siete millones de dls anuales durante 5 años</p>
<p>Los Derechos de las Provincias.</p>	<p>Las provincias argentinas con litoral quedaban al margen de toda decisión al cumplir el artículo 10° del Acuerdo donde se establecía que la CEE era responsable de evaluar, seleccionar y aprobar los proyectos (referenciados en el art 4°) formando parte de la Comisión Mixta. Nuevamente quedaba en evidencia la ausencia de una Ley de Pesca cuyo, cuyo Proyecto presentado por la UCR preveía la conformación de un CONSEJO FEDERAL PESQUERO integrado por aquellas provincias con litoral marítimo¹⁹⁶.</p> <p>Circunstancia que condicionó la pesca del langostino, cuya pesca se realiza casi en su totalidad en aguas de jurisdicción provincial.¹⁹⁷</p>
<p>La regulación de la Pesca en el Área Adyacente a la ZEEA.</p>	<p>Llamativamente no hubo ninguna iniciativa de establecer acuerdos bilaterales de conservación de los recursos vivos marinos más allá del límite de la milla 200. Es más no hubo ninguna aplicación a la CEE de la legislación argentina vigente que regulaba las capturas</p>

¹⁹⁵ Proyecto de Comunicación presentado por el Senador Solari Irigoyen en el *Diario de Asuntos Entrados de la H.C.S* con fecha 25 de octubre de 1993, denunciando la desigualdad de tratamiento de las partes. Lo expuesto constituyó una medida considerada inexplicable y contradictoria en el Senado de la Nación, considerando que el 9 de septiembre de 1993, la SAGyP dictó la resolución 743 por la que prohibía a empresarios argentinos introducir barcos de más de diez años de antigüedad. Una desigualdad entre el capital extranjero y los que trabajan permanentemente en el país

¹⁹⁶ Criterio compartido por la UCR y el gobernador de la provincia de Santa Cruz Dr. Kirchner

¹⁹⁷ Si bien con buen criterio en los Anexos I y II del Acuerdo se eliminaban en forma expresa, subsistieron algunas dudas cuando se dio interpretación a la prerrogativa permitida en el convenio de la pesca adicional que se extendía por un 10% por sobre las 250.000 ton acordadas. Esta circunstancia fue planteada explícitamente en el Proyecto de ley generado por el Senador Solari Irigoyen. El langostino no podía ser explotado por barcos de la CEE.

	en función de los volúmenes globales que se registraban en el conjunto del ecosistema ¹⁹⁸ .
La soberanía sobre las aguas en disputa.	El viced canciller Fernando Petrella fue muy explícito cuando manifestó que la Argentina hubiera tenido “como objetivo causar algún cambio en la situación estratégica de las Islas Malvinas” al promover el Acuerdo con la CEE. No obstante es menester considerar algunas cuestiones no menores que ponen en evidencia los intereses de la CEE y el pensamiento del Estado argentino en el tratamiento de esta temática, donde inferimos que el accionar de cancillería se distingue del mensaje de la política ¹⁹⁹ .

¹⁹⁸ Conclusión del tesista porque una de las especies de captura acordada, el *illex argentinus*, pertenece a las especies consideradas transzonales y altamente migratorias. Esta actitud demostró además poca coherencia del Estado argentino; tan solo meses atrás en la Conferencia realizada en Santiago de Chile (1992) la Argentina había presentado su preocupación de regular la pesca más allá de la milla 200. Así también terminaba de presentar un interesante proyecto sobre conservación y ordenación de las citadas especies en las postrimerías de la Conferencia de New York (1993).

¹⁹⁹ En el debate realizado en el Parlamento europeo, el eurodiputado belga Pol Marck expresó que fue muy difícil delimitar la zona de pesca considerando los problemas existentes entre el gobierno argentino y del Reino Unido por la disputa de soberanía. Por ello se acordó que la misma no afectaría los intereses de ninguna de las partes involucradas, la zona acordada quedaba fuera de toda disputa.

Tales expresiones se contradicen con las formuladas por el entonces Presidente de la República, Dr. Carlos Menen, cuando en oportunidad de realizar un viaje a la provincia de Córdoba el 21 de septiembre de 1993 sintetizó que la guerra comercial que se mantiene con Inglaterra en el Atlántico Sur “la ha ganado la Argentina” por la firma del Acuerdo pesquero con la CEE. Entendemos que el mismo error político comete el entonces canciller Guido Di Tella al manifestar que el Acuerdo constituye “una fuerte señal” para que los británicos se avengan a negociar sobre la soberanía de las Islas Malvinas. Cita del *Diario La Nación* del 21 de septiembre de 1993.

Anexo 5: Legislación de Referencia

Ámbito Internacional

Ref. 1: Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. - 1982.

Ref. 2: Ley Nacional N° 25.290 - Acuerdo de New York.- 2000

Ámbito Nacional

Ref. 3: Constitución de la Nación Argentina. - 1994.

Área de Defensa

Ref. 4: Ley Nacional N° 18.416 – Ley de Ministerios. -1969.

Ref. 5: Ley Nacional N° 23.554 - Ley de Defensa Nacional. -1988.

Ref. 6: Ley Nacional N° 24.948 – Ley de Reestructuración de las FF.AA. - 1998

Ref. 7: Decreto 727/2006 – Reglamentación Ley Nacional N° 24.948 .- 2006

Ref. 8: Decreto 1691/2006 - Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. – 2006

Ref. 9: Doc. MINDEF. La Modernización del Sector de Defensa - Caracteres y Fundamentos del Modelo Argentino.- 2007

Ref. 10: Decreto 1729/2007 - Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. -2007

Ref. 11: Decreto 1714/2009 - Directiva de Política de Defensa Nacional. - 2009

Área de Seguridad Interior

Ref. 12: Ley Nacional N° 3445 – Prefectura General de Puertos.- 1896

Ref. 13: Ley Nacional N° 18.398 - Ley General de la Prefectura Naval Argentina. – 1969.

Ref. 14: Ley Nacional N° 18.711 - Ley de Fuerzas de Seguridad. - 1970.

Ref. 15: Decreto 3399/84 - Cambio dependencia PNA al Ministerio de Defensa. -1984

Ref. 16: Ley Nacional N° 24058 - Ley de Seguridad Interior. -1991

Ref. 17: Decreto N° 660/96 – Segunda Reforma del Estado. – 1996

Ref. 18: Decreto 2099/2010 – Creación del Ministerio de Seguridad. - 2010

Área de Pesca

Ref. 19: Ley Nacional N° 17.094 – Ley de Soberanía en el mar argentino. -1966

Ref. 20: Ley Nacional N° 23.968/91 - Ley de Espacios Marítimos. -1991

Ref. 21: Ley Nacional N° 24.543/95 – Aprobación de la CONVEMAR. - 1995

Ref. 22: Ley Nacional N° 24922 - Régimen Federal de Pesca. - 1999

Ref. 23: Decreto N° 748/99 - Reglamentación sobre el Régimen Federal de Pesca.

Anexo 6: Proyectos que tuvieron trámite parlamentario

Cámara de Senadores

S - 135/03 Informes acerca de la Pesca Ilegal del calamar. Aprobado.

S - 166/03 Informes acerca de los recursos pesqueros. Aprobado

S - 182/03 Informes acerca de la Aplicación del MONPESAT. Aprobado

S - 183/03 Establecer controles para la pesca del calamar por parte de buques extranjeros. Aprobado

S - 549/03 Ratificando que las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y los espacios marítimos están ilegítimamente ocupados por RUGB y rechazando la emisión de licencias de pesca.

S - 627/03 Régimen para la determinación de los reembolsos adicionales a las exportaciones por puertos patagónicos. Caduco

S - 1680/03 Sustituir un inciso del art.9º de la ley Federal de Pesca respecto al canon y derecho de exportación. Caduco

S - 1813/03 Excluir del Presupuesto nacional el Fondo pesquero. Aprobado en Senado – Caduco en Diputados

S - 2078/03 Observadores pesqueros embarcados. Archivada

S - 2213/03 Informes acerca actividad pesquera. Aprobado

S - 3188/03 Informes acerca de la sobreexplotación pesquera. Aprobado

S - 1095/04 Informe sobre extracción de recursos pesqueros

S - 1352/04 Informes respecto a la pesca incidental

S - 1856/04 Informes sobre explotación recursos pesqueros en Zona Común del Rio de la Plata

S - 2494/04 Informes sobre Plan de Manejo Sustentable del recurso Ictícola

S - 2499/04 Informe sobre descenso en los volúmenes de captura de la especie calamar

Cámara de Diputados

Expediente 1118-D-2003 fecha 02/04/2003. Pedido de Informes al Poder Ejecutivo sobre la situación actual de la pesca de la especie calamar illex

argentinus y el ingreso de buques poteros extranjeros bajo la denominación casco desnudo.

Expediente 1583-D-2003 fecha 25/04/2003 Por el cual se declara la Emergencia Pesquera que se corresponde al Expte 969-D-2001

Expediente 403-D-2005 fecha 07/03/2005 donde solicitan al PE la modificación de la Res SAGPyA N° 1388/04 que asigna los cupos de pesca de la Merluza Hubbsi para el año 2005.

Expediente 5223-D-2007 fecha 29/11/2007 Declarar la validez del DNU 189/99 Ley de Emergencia Pesquera.

Expediente 2893-D-2008 fecha 04/06/2008 Declarar la Emergencia Pesquera para la especie Merluza Hubbsi por el término de un año.

Expediente 2964-D-2009 fecha 12/06/2009 Declarar la Emergencia Pesquera para la especie Merluza Hubbsi por el término de dos años

Expedientes 6241-D-2009 fecha 15/02/2010 – 6589-D- 2010 fecha 08/09/2010 y 556-D-2010 fecha 05/03/2010

Pedido de Informes al Poder Ejecutivo sobre diversas cuestiones relacionadas con la escasez del recurso Merluza Hubbsi en el Golfo San Jorge, Provincia de Santa Cruz

Anexo 7 : Sistemas de Defensa - Seguridad Interior - Pesca

	ÁREAS		
	DEFENSA	SEGURIDAD INTERIOR	PESCA
CONFORMADO POR:	<p>Presidente de la Nación.</p> <p>Consejo Defensa Nacional.</p> <p>Congreso de la Nación.</p> <p>Ministerio de Defensa.</p> <p>Estado Mayor Conjunto.</p> <p>Ejército Argentino.</p> <p>Fuerza Aérea Argentina.</p> <p>Armada Argentina.</p> <p>Gendarmería Nacional.</p> <p>Prefectura Naval Argentina.</p> <p>El pueblo de la Nación.</p>	<p>Presidente de la Nación.</p> <p>Gobernadores provinciales.</p> <p>Congreso Nacional.</p> <p>Ministro del Interior y Transporte</p> <p>Ministro de Defensa</p> <p>Ministro de Seguridad</p> <p>Ministro de Justicia Y DD.HH.</p> <p>Policía Federal</p> <p>Policías provinciales.</p> <p>Gendarmería Nacional</p> <p>Prefectura Naval Argentina.</p>	<p>Presidente de la Nación.</p> <p>Autoridad de Aplicación (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca)</p> <p>Consejo Federal de Pesca.</p> <p>Gobiernos Provinciales</p> <p>Prefectura Naval Argentina.</p> <p>Armada Argentina.</p>
PROPÓSITO	Garantizar la Soberanía, independencia, integridad territorial, capacidad autodeterminación, proteger la vida y libertad de los ciudadanos y bienes nacionales en aguas internacionales.	Garantizar la seguridad interior, resguardando la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal.	Promover el máximo desarrollo pesquero compatible con el aprovechamiento racional de los recursos vivos marinos, evitando la depredación de los mismos.
TIPO DE AMENAZAS	Agresiones estatales militares de origen externo	Las que afecten la seguridad y el orden interno, personificados en delincuentes, sospechosos de delitos o infractores.	Buques infractores a las leyes de pesca nacionales y extranjeros
FALTAS O INFRACCIONES	Amenaza o uso de la fuerza externa contra la Soberanía, integridad territorial o independencia política.	Delitos, infracciones y/o contravenciones a las leyes, decretos y/o resoluciones cometidos en jurisdicción marítima.	Infracciones a las leyes, decretos y/o resoluciones atinentes a la actividad pesquera cometidos en jurisdicción marítima.
ESCENARIO	Mar Territorial, ZEE y	Aguas jurisdiccionales	Aguas bajo jurisdic-

MARÍTIMO	Aguas Adyacentes.		ción argentina
AUTORIDADES COMPETENTES	El Poder Ejecutivo y el Legislativo (1)	Jueces Federales (2)	Autoridad de Aplicación (3)
ORGANISMOS EJECUTORES	Fuerzas Armadas (4) Prefectura Naval Argentina (5)	Gendarmería Nacional. Prefectura Naval Argentina Policía Federal Policías provinciales.	Subsecretaría de Pesca. Armada Argentina. Prefectura Naval Argentina
FUNCIONARIOS HABILITADOS	Todos aquellos que cumplan funciones dentro de los organismos que conformen el sistema de defensa nacional.	Todos los elementos humanos de las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación.	Personal perteneciente a los organismos competentes responsables de la vigilancia y control de la pesca.
NORMATIVA	Convención de la Haya (1907) Declaración de Londres (1909) Tratado de Washington (1922) Convención del Mar (1982) Ley de Defensa Nacional. Ley de Reestructuración de las FF.AA Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. Directiva Política de Defensa nacional.	Código Penal de la Nación Ley General de la PNA. Ley de Fuerzas de Seguridad Ley de Seguridad Interior. Código Procesal Penal de la Nación	Convención del Mar (1982) Acuerdo de New York. (1995) Régimen Federal de Pesca. (Ley N° 24922) Código Procesal Penal de la Nación.

^{1y2} Autoridad con competencia para: Supervisar a los organismos ejecutores - Aplicar sanciones - Decidir el uso de la fuerza pública.

³ Autoridad con competencia para supervisar organismos ejecutores y aplicar sanciones.

⁴ Fuerzas Armadas en forma disuasiva o efectiva.

⁵ Prefectura Naval Argentina, en tareas de control y vigilancia en aguas jurisdiccionales de la Nación y custodia de objetivos estratégicos.