

Anexo 1. La propuesta de asignar cuotas mediante licitación internacional

De acuerdo con varias conversaciones sostenidas, los principales argumentos de los funcionarios del gobierno para fundamentar la adopción de un sistema de asignación de cuotas mediante licitación internacional son los siguientes:

1. El sector pesquero argentino no paga nada por el uso de los recursos. Lo obtienen gratis.
2. La licitación crea una competencia por el precio de las cuotas. Hasta ahora no hay competencia entre las empresas pesqueras.
3. Creemos que la actividad está por debajo de su punto óptimo y entendemos que esta apertura hace que efectivamente la actividad pueda crecer.

Para completar la argumentación, se menciona el caso de las licitaciones de cuota de pesca en Namibia como ejemplo de aplicación.

Utilización del sistema de licitaciones de cuotas en el mundo

A modo de introducción veamos el siguiente cuadro, confeccionado por el prestigioso economista islandés Ragnar Arnasson, uno de los pioneros en la implementación de sistemas de cuotas pesqueras en el mundo. Dicho cuadro ha sido actualizado por CeDePesca.

Como puede observarse en el mismo, países paradigmáticos de la libertad de mercado y pioneros en la aplicación de sistemas de cuotas individuales (por barco) transables, como Holanda, Nueva Zelandia, Australia, Canadá y Estados Unidos **no usan licitaciones para la asignación de cuotas**, sino que estas se han basado principalmente en la historia de cada actor en la pesquería (considerado un **derecho adquirido**) junto a otros factores complementarios. Ciertamente lo que en todos los casos se aplica es el pago de un derecho de extracción en la idea de cubrir de esa manera los costos de la gestión e investigación pesquera, estimados en general como un 2% del valor de cada pesquería.

Por otro lado, en cada uno de esos países existen cláusulas que reservan en mayor o menor grado la actividad pesquera a ciudadanos, residentes o empresas locales.

NO.	País o Región	Año de introducción de las CIT	Pesquerías sujetas al sistema de CIT (%)	Método inicial de asignación de las CIT	Utilización de subastas en el pasado	Utilización de subastas en la actualidad
1	Holanda	1974	90-70%	Derechos históricos	NO	NO
2	Islandia	1979	>90%	Derechos históricos	NO	NO
3	Nueva Zelanda	1982	>90%	Derechos históricos	NO	NO
4	Australia	1984	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
5	Estados Unidos	1990	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
6	Canadá	1990	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
7	Groenlandia	1991	90-70%	Derechos históricos	NO	NO
8	Namibia	1991	>90%	Derechos históricos	NO	SI *4
9	Sudáfrica	1979	30-10%	Derechos históricos	NO	NO
10	Rusia	1990	70-30%	Derechos históricos	SI (2000)*1	NO
11	Estonia	1998	70-30%	Derechos históricos	SI (2001)*2	NO
12	Dinamarca	1994/2007	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
13	Noruega	1990	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
14	Marruecos	2000	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
15	Perú	2009	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
16	Suecia	2009	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
17	Reino Unido	S/información	30-10%	Derechos históricos	NO	NO
18	Alemania	1986/1990	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
19	Islas Malvinas	2006	90-70%	Derechos históricos	NO	NO
20	Portugal	1992	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
21	España	1997	70-30%	Derechos históricos	NO	NO
22	Chile	2001*3	100%	Derechos históricos	SI	SI *5

*1 El gobierno ruso decidió cambiar la licitación de cuotas a los tres años de haber comenzado a operar con esta modalidad.

*2 El sistema de licitaciones en Estonia sólo duró dos años debido a sus malos resultados.

*3 Proyecto transitorio entre 2001 y 2002. Tomado desde la fecha en que comienza a regir la actual Ley de Pesca que tiene duración hasta diciembre de 2012.

*4 Desde 2020 se licita anualmente una fracción de la Captura Máxima Permisible en posesión del Gobierno para 3 especies: merluza (10% de la CMP), caballa (60%) y rape (100%).

*5 Se licitan las cuotas de stocks cuyas pesquerías eran incipientes, o estaban cerradas (luego que se recuperaron) y no tenían historia. Asimismo, se licita el 15% de la fracción industrial de la Captura Máxima Permisible (CMP), teniendo en cuenta que en Chile la fracción artesanal es en varios casos más del 50% de la CMP.

El sector pesquero argentino no paga nada por el uso de los recursos. Lo obtienen gratis.

¿Es verdad?

Varios hechos demuestran que esa afirmación no es verdadera:

En primer lugar, la Ley Federal de Pesca establece la obligación de pago de un Derecho de Extracción. Dicha tasa ha sido reglamentada hace muchos años por el Consejo Federal Pesquero (CFP) y los valores se establecieron en función de la especie y del arte de pesca utilizado. Para abstraerse del efecto de la inflación, estos derechos se establecen en Unidades de Pesca (UP), equivalentes al precio de un litro de gasoil grado 2. Puede discutirse si esos valores son adecuados o no, pero en todo caso

pueden ajustarse fácilmente en una sesión del CFP. En resumen, el sector pesquero **SI paga por el uso de los recursos**.

La Ley Federal de Pesca ha creado una institución: el Fondo Nacional Pesquero (FONAPE), encargado de distribuir y coparticipar la recaudación por el cobro de derechos de extracción, de transferencia de cuotas y de multas, de acuerdo con las decisiones adoptadas por el CFP con un criterio pre-establecido por la Ley donde, por ejemplo, el 25% de la recaudación debe destinarse a investigación.

Por otro lado, este derecho no es lo único que se paga por el uso de los recursos. También se pagan derechos de exportación y retenciones, que del 7% se pretenden subir al 15% del valor exportado. Y por supuesto se pagan multitud de impuestos internos relacionados con el valor creado en función del uso de esos recursos naturales.

La industria pesquera no es esencialmente una actividad extractiva. La extracción es solo el primer paso de una cadena de valor esencialmente transformadora del recurso extraído en un alimento. Es una industria alimenticia de exportación, y a lo largo de esa cadena se pagan los impuestos correspondientes, todos asociados al uso del recurso pesquero.

La licitación crea una competencia por el precio de las cuotas. Hasta ahora no hay competencia entre las empresas pesqueras. ¿Es verdad?

En primer lugar, no se entienden las razones por las cuales se debe competir por el precio de las cuotas. Los productores agropecuarios no compiten por el precio de la tierra ni por el precio de las semillas y, sin embargo, no puede negarse que hay competencia en la producción agropecuaria. El productor no eficiente podrá vender su tierra al productor eficiente, con lo cual el mercado reasigna la propiedad en quien la utilice más eficientemente.

Lo mismo ocurre con el sistema de cuotas transferibles, un cuasi derecho de propiedad, donde el productor menos eficiente puede transferir (vender o alquilar) su cuota a aquel productor que la utiliza en forma más eficiente.

Tanto en el caso de la tierra, como en el caso de las cuotas de pesca, si hay pocas transferencias es simplemente porque la asignación actual es sustancialmente eficiente.

Por qué el Estado debe intervenir entonces para modificar el escenario de eficiencia actual. Parece una propuesta a contramano de las ideas generales propuestas en el proyecto de Ley Ómnibus.

Por otro lado, si hay diferencias de eficiencia es porque sí existe la competencia, que se manifiesta a través de operaciones de pesca con mejor tecnología y/o mejores habilidades de los tripulantes, uso de técnicas de pesca y de navegación que consumen menos combustible, mejor tratamiento y mayor aprovechamiento del producto post-captura, etc. Existe también, por ejemplo, competencia por el acceso a los mercados premium. Además, se compite con producciones extranjeras de productos similares en el mercado internacional. ¡Y esa competencia es muy dura!

Creemos que la actividad está por debajo de su punto óptimo y entendemos que esta apertura hace que efectivamente la actividad pueda crecer. ¿Es verdad?

Esto lo ha dicho recientemente el vocero presidencial, pero sin aportar mayores fundamentos. Por el contrario, todos los datos objetivos muestran que la explotación de los recursos pesqueros argentinos y su aprovechamiento están en, o muy próximos, de su punto óptimo.

En todo caso se deberían incentivar más la elaboración de productos con mayor valor agregado, pero nada de eso sería favorecido por la licitación internacional de cuotas de pesca y las reformas conexas propuestas. Por el contrario, se favorecería la desinversión y la comoditización.

El caso de Namibia

En fuentes gubernamentales se ha citado el caso de Namibia como un ejemplo de aplicación exitosa del sistema de licitación de cuotas. Parece importante analizar el caso en detalle.

Namibia es una nación muy joven, que antiguamente era una colonia de la Sudáfrica racista, y cuya zona económica exclusiva era desconocida por la mayoría de las naciones del mundo, que repudiaban el régimen del apartheid. En 1990 Namibia logra su independencia, luego de muchos años de lucha conducidos por el partido SWAPO, aún en el poder.

Desde ese momento hasta la actualidad, la política pesquera de Namibia se caracterizó por el establecimiento de la zona económica exclusiva, y la recuperación de los recursos pesqueros depredados, principalmente la merluza, a través de la asignación de derechos (cuotas) con una clara orientación hacia la “namibianización” de la industria y el favorecimiento del procesamiento en tierra de las capturas.

Como parte de ese proceso, el joven Estado namibio creó una empresa pesquera llamada Fishcor, a la que también se asignaron cuotas de algunas especies. Por ejemplo, el 10% de la CMP de merluza y el 60% de la CMP de caballa (hasta entonces básicamente inexplorada). Recientemente se ha desarrollado una pesquería de rapé o pez sapo con una CMP de alrededor de 300 toneladas, cuyo 100% quedó en manos de Fishcor.

En 2020 se decide licitar las cuotas en poder de Fishcor (no todas las cuotas, solo esas) básicamente para financiar los gastos del combate contra el COVID-19. Es decir, las cuotas asignadas al sector privado, y los criterios generales de asignación, no se modificaron. Se acompañó el proceso con una teorización sobre que las licitaciones permiten determinar el verdadero valor de las cuotas. Y en el caso de la merluza, el valor de la tonelada, por 10 años, resultó en un promedio de 900 dólares.

Por otro lado, el total de cuota a licitar se subdividió en un 40% al cual solo pueden aplicar empresas basadas en Namibia, y un 60% al cual pueden aplicar empresas namibias y extranjeras. Sin embargo, los criterios de namibianización y favorecimiento del trabajo local se mantienen en todos los casos.

De alrededor de unos 50 postores iniciales, quedaron 13, y de estos algunos desistieron finalmente, por lo cual se tuvo que llamar a una segunda licitación de parte de las cuotas.

¿Qué pasaría si se aplicara el sistema en Argentina y se licitaran unas 300 mil toneladas de merluza?

Asumiendo que el valor de referencia es el de 900 dólares por 10 años, tenemos que cada tonelada tendría un valor de 90 dólares por año. Es decir, que por licitar 300 mil toneladas se obtendrían 27 millones de dólares por año en una pesquería cuyo valor de exportación es de alrededor de 300 millones de dólares anuales. Un 9% de su valor.

Actualmente la industria paga por el uso de esas 300 mil toneladas un valor similar solo sumando retenciones y derechos de extracción. Si a ello sumamos todas las cargas y tasas que surgen de las distintas etapas de la cadena de valor, se supera largamente esa cantidad. Pero no olvidemos que, según la propuesta de Ley, se suprimen todos los incentivos para la producción en tierra, se suprime la obligación de desembarcar en puertos argentinos, se suprime la obligación de emplear argentinos y residentes. ¿Se hicieron las sumas y restas?

Como resumen, se menciona el caso de Namibia, pero no se menciona que

1. La licitación se limita a cuotas en poder del Estado y no reconfigura todo el esquema de asignación, que mantiene sus prioridades de namibianización y creación de empleo.
2. El proceso licitatorio mantiene los criterios generales de asignación de cuotas, y
3. Un 40% de las cuotas licitadas solo puede ser comprado por personas físicas o jurídicas namibias

Como se observa, este ejemplo está muy lejos de lo que se propone en el proyecto de Ley Ómnibus.

A modo de conclusión

Si bien hay cosas que mejorar en el sector pesquero para desarrollar su competitividad, teniendo en cuenta que la arena donde se desarrolla la competencia es la **internacional**, las propuestas del proyecto de Ley Ómnibus no solo no aportan en ese sentido sino que, esencialmente cambian las reglas del juego sin una razón suficiente para ello (inseguridad jurídica), y abren el juego a actores extranjeros no radicados en el país, lo cual promueve la falta de interés en invertir y amenaza los derechos adquiridos de producir y trabajar, además de amenazar la sustentabilidad de los recursos pesqueros, todos resultados contrapuestos con la declaración de principios del Artículo 2 del proyecto de Ley Ómnibus.

Anexo 2. Las licitaciones como criterio de asignación de cuotas en Argentina

En un sistema de gestión que viene funcionando desde hace unos 20 años, con recursos que en general están en un punto de máximo rendimiento sostenible, con niveles de litigiosidad muy bajos y niveles de aceptación muy altos por los diversos actores, con una cantidad bastante importante de tenedores de cuota de muy diversa capacidad financiera, experimentar sin necesidad apremiante de ninguna naturaleza un sistema de asignación de cuotas por licitación que **no se usa en ninguna parte del mundo** puede tener costos impredecibles:

1. Inequidad: decenas de actuales tenedores de cuotas pequeñas pueden ser desplazados por 10 actores poderosos durante la licitación (si el tope de concentración es el 10%)
2. Litigiosidad: la adjudicación actual de cuotas fue un proceso transparente, basado en criterios objetivos, y por eso no hubo grandes conflictos con el resultado. Los actuales tenedores de cuota desplazados indudablemente litigarán en contra del proceso que los despojó de sus derechos de pesca, sostenidos durante décadas, complicando un escenario que hoy luce sin mayores conflictos.
3. Marginalidad: Puertos de menor escala distribuidos a lo largo de la costa patagónica y bonaerense pueden quedar al margen de la actividad pesquera si sus flotas menores son despojadas de sus cuotas de pesca. Y el cierre de plantas procesadoras utilizadas por empresarios pequeños y medianos que se queden sin cuota incrementará el desempleo en localidades altamente dependientes de la actividad pesquera
4. Amenaza a la sustentabilidad: Las embarcaciones de medianos y pequeños propietarios que se queden sin cuota, incrementarán el esfuerzo en pesquerías no cuotificadas, como el variado costero o el langostino. Pero muy probablemente también logren preservar sus derechos mediante amparos judiciales (como ocurrió en los '90) y sigan pescando aquellas especies cuyas cuotas no pudieron comprar en la licitación, afectando la sustentabilidad de los recursos cuotificados. Aquella conflictividad y judicialización de los '90 se logró ordenar precisamente mediante la aplicación consensuada de la actual Ley de Pesca.