

## **Algunos comentarios sobre el debate respecto de la pesca en Argentina**

Por Ernesto Godelman ([ernesto.godelman@cedepesca.net](mailto:ernesto.godelman@cedepesca.net))\*

- 1) La historia de la pesca en Argentina es muy similar a la de todos los países del mundo y está abundantemente descrita en la literatura especializada. Los militares no tuvieron nada que ver en su evolución. Durante las fases clásicas “en desarrollo-plenamente explotadas- sobreexplotadas” en ningún país del mundo se implementó un sistema de recuperación de costos y mucho menos de realización de la renta pesquera. Durante esas etapas, la pesca no es un derecho sino simplemente una elección de vida, un oficio disponible como cualquier otro con un recurso libremente accesible para el que se quiera arriesgar en armar un barco y hacerse a la mar a ver si logra pescar algo.
- 2) El establecimiento de distintas formas de “derechos” que formalizan la licencia del Estado a aprovechar recursos públicos está fuertemente relacionada con la fase de sobreexplotación (y sobre-capitalización), que obliga a limitar el acceso para recuperar el capital natural depredado. Se ensayan diversos mecanismos, y el más relacionado con permitir la operación de las fuerzas del mercado en la racionalización del capital son las cuotas individuales transferibles de captura por buque, y su similar de cuotas de esfuerzo. Se define así una forma de cuasi-propiedad transable que adquiere un valor de mercado y, por lo tanto, la posibilidad de definir una renta pesquera. Dicho sistema comienza a implementarse en algunos países en la década del '80.
- 3) Junto con ello, se comienza a instalar otra novedad: la “recuperación de costos”, y luego las regalías pesqueras, que hasta hoy en día solo se han definido en tres países (Islandia, Países Bajos y Nueva Zelandia) y se cobran en dos (Islandia y Países Bajos).
- 4) En Argentina, en la segunda mitad de la década del '90 se instaló ese mismo debate entre 1993 y 1997 en la sociedad en general y en el Congreso en particular, relacionado con la situación de sobreexplotación del principal recurso pesquero: la merluza hubbsi.
- 5) Durante la etapa final de ese debate en el Congreso, con varios proyectos presentados, el Subsecretario de Pesca de aquel entonces, Dr. Hector Salamanco, fue un fuerte promotor del sistema de cuotas, organizó una serie de workshops con especialistas en economía pesquera de Nueva Zelandia, Islandia, Canadá y otros países. Se organizaron asimismo visitas de sitio. Se consultó a especialistas en derecho constitucional.
- 6) La Ley de Pesca que emerge de todo ese proceso recoge finalmente estas propuestas: respeto a los derechos pre-existentes, cuotas individuales transferibles de captura, aranceles de extracción, canon de asignación inicial y arancel por transferencia (los aranceles y cánones pueden ser fácilmente ajustables mediante una Resolución del Consejo Federal Pesquero). Implementar estas novedades llevó un tiempo y me tocó personalmente participar de su implementación, con las resistencias lógicas del caso en el sector pesquero.
- 7) Sin embargo, el hecho de que haya un cierre del acceso a una determinada pesquería no transforma la pesca en un coto cerrado. El cierre de acceso (la no emisión de permisos de pesca nuevos), en todo el mundo responde a la necesidad de no incrementar el esfuerzo pesquero ejercido sobre el recurso para asegurar que éste

- mantenga su capacidad de renovación natural y, por ende, su valor; es decir, responde a un interés primario del Estado en representación de la cosa pública.
- 8) Es lógico que la asignación inicial de cuotas en el momento en que se crean los derechos formales recaiga en aquellos que ya participaban de la pesquería desde hacía años por su cuenta y riesgo. Sin embargo, nada impide que usuarios nuevos accedan a la pesquería, siempre y cuando adquieran su permiso y cuota de pesca de usuarios actuales. De hecho, en los últimos 20 años se puede enumerar una cantidad de actores nuevos que han reemplazado a otros anteriores, así como una cantidad importante de transacciones de cuotas entre permisionarios. El valor de estas transferencias de permisos y de cuotas también ha sido gravado en la Ley de Pesca mediante un arancel.
  - 9) Un breve comentario sobre la comparación entre explotación petrolera o minera y pesquera: los riesgos de la primera se reducen mediante estudios geológicos, pero una vez que se detecta el recurso, ahí está; no se moverá por los años que dure el yacimiento, los riesgos de la explotación son los de cualquier actividad productiva (fallas mecánicas, por ejemplo). Los riesgos de la pesca, en cambio, son permanentes, ya que los peces y mariscos no están siempre en el mismo lugar ni a la misma profundidad ni tienen la misma concentración, ya que se ven afectados por la variabilidad ambiental de corto y largo plazo. Mientras que las probabilidades intervienen en la minería una sola vez, en la pesca intervienen todo el tiempo. Con relación a la renta, la que proviene de la explotación minera o petrolera es transitoria y debe invertirse en cambios de la estructura económica en preparación del agotamiento del recurso; mientras que la renta proveniente de la explotación pesquera puede ser eterna si los recursos pesqueros se administran bien, y puede usarse en los gastos corrientes del Estado. Por algo en todos los países se cobra la renta minera o petrolera y en casi ninguno la renta pesquera.
  - 10) Por lo tanto, lo que ha ocurrido en Argentina hasta 2009 con los “recursos pesqueros gratis” no es una anomalía que deba llamar la atención de los argentinos. La asignación inicial de cuotas sin cargo o con cargos bajos es un hecho normal en todo el mundo que ha permitido el consenso para limitar los anteriores derechos irrestrictos de los actores históricos de las pesquerías.
  - 11) Sin embargo, la Ley de Pesca introdujo el concepto de recuperación de costos que hasta el momento no existía. Más allá de si se cobró mucho o poco, lo importante es que el concepto existe, es legal y si es necesario se puede aumentar (dentro de lo razonable) hasta donde se considere adecuado. De hecho, yo personalmente siempre consideré que eran bajos, pero había una resistencia muy grande a aceptarlos y los procesos inflacionarios distorsionaron permanentemente su proporción. Adicionalmente, en los últimos años, los derechos de exportación, sumados al atraso cambiario, generaron una pérdida de rentabilidad muy importante a la industria pesquera. Si se resuelven esas distorsiones, habría que aumentar los aranceles de extracción unas cuatro veces para cubrir los costos de la gestión.
  - 12) No sé en qué se apoya la cifra del 0,15% de aranceles de extracción, pero mis cálculos dan un 0,5%. Mirado aisladamente sigue siendo bajo, pero se debe agregar al 5,5% promedio de derechos de extracción del valor de las exportaciones, que representa aproximadamente un 12% del valor ex-vessel (en muelle) de los productos pesqueros. Además, durante los últimos años, el atraso cambiario fue otra forma de retención de renta por parte del Estado. Como comparación, mientras que en Argentina el Estado

- recupera al menos un 12% del valor en muelle de los productos de la pesca, el país que más cobra derechos de extracción en el mundo (Islandia) tiene un rango de 2,56% al 8,80% del valor de la tonelada en muelle y no cobra derechos de exportación.
- 13) Parece que todo el mundo está de acuerdo que, una vez despejadas las distorsiones creadas por el atraso cambiario y las retenciones excesivas a las exportaciones, se debe implementar una forma adecuada de recuperación de costos o de recuperación de la renta pesquera por parte del Estado. Lo que se cuestiona es la forma de hacerlo y se rechaza fuertemente las licitaciones como método.
  - 14) Como se ha dicho, la pesca (como muchas actividades) tienen no solo un capital físico y humano que la hacen posible, sino sobre todo un capital social, una cultura, un conocimiento del metier, un sistema de relaciones y un entramado construido a lo largo de muchas décadas. El reconocimiento a los derechos históricos de los pescadores no es un fenómeno anómalo argentino, sino un fenómeno global, y constituye la única forma de lograr consenso para un sistema que depende mucho de ello para su correcto funcionamiento ya que es muy difícil (financieramente imposible) el control cercano de lo que acontece en el agua.
  - 15) Las licitaciones pueden ser útiles en actividades de explotación de recursos naturales públicos sin historia previa. De hecho, hasta en la actividad minera o petrolera se reconoce que las licitaciones pueden ser una forma de recuperar renta en “greenfields”, o sea en áreas nuevas, en terrenos vírgenes, sin pozos ni excavaciones.
  - 16) En aquellos debates mencionados durante la década del '90 se analizó la viabilidad de las licitaciones y se descartaron basados en la existencia de derechos previos. Además, en la situación actual de la pesca argentina, la competencia desigual por las cuotas entre PYMEs y consorcios internacionales en una licitación necesariamente aparejará concentración, cartelización y despojo de derechos de pescadores y empresas tradicionales. El despojo de derechos traerá, inevitablemente, conflictos de todo tipo, judiciales y extrajudiciales. No es el camino para ordenar la pesca ni para obtener la recuperación de su renta.
  - 17) Por último, las licitaciones enfrentan dificultades técnicas muy importantes. La primera es que las cuotas no son volúmenes físicos de captura sino porcentajes de una Captura Máxima que puede variar bastante a lo largo de cierto período. Eso dificulta mucho establecer su valor. Por otro lado, es un método que solo puede aplicarse a las pesquerías con cuotas y no todas pueden cuotificarse, por lo cual el arancel de extracción es un método muy superior en ese sentido, ya que es aplicable a todas las especies y no requiere una reforma legal, sino un estudio económico que fundamente sus valores.
  - 18) El caso de Namibia que se usa en algunos intercambios no tiene punto de comparación con el caso argentino. Allí se puso en práctica un sistema de licitación solo para las cuotas en posesión de una empresa pesquera del Estado, y de ninguna manera para el total de las pesquerías.

---

\* El ingeniero Ernesto Godelman tiene un posgrado en Pesquerías Marinas de la Universidad Nacional de Mar del Plata, ha sido observador científico a bordo de buques pesqueros, se ha desempeñado en la Subsecretaría de Pesca de Argentina durante la gestión del presidente De la Rúa, ha sido representante en América Latina del Marine Stewardship Council y de



Sustainable Fisheries Partnership. Actualmente es el director ejecutivo de CeDePesca, una entidad que colabora con pesquerías de toda América Latina para obtener sus certificaciones de sustentabilidad MSC.