

DESCRIPCIÓN COMENTADA DE LAS REFORMAS PROPUESTAS A LA LEY FEDERAL DE PESCA

Declaración de objetivos del proyecto de Ley Ómnibus

ARTÍCULO 1°.- Objeto. La presente ley tiene por objeto promover la iniciativa privada, así como el desarrollo de la industria y del comercio, mediante un régimen jurídico que asegure los beneficios de la libertad para todos los habitantes de la Nación y limite toda intervención estatal que no sea la necesaria para velar por los derechos constitucionales.

ARTÍCULO 2°.- Principios y propósitos. Son principios y propósitos de la presente ley:

- a. La promoción del derecho fundamental a la libertad individual. Los habitantes de la Nación tienen derecho a ejercer sus libertades sin injerencias indebidas por parte del Estado.
- b. La protección de los habitantes y de su propiedad privada. El Estado debe garantizar la seguridad de las personas y de su propiedad y fomentar un entorno propicio para la inversión y el emprendimiento
- c. La profundización de la libertad de mercados, impulsando la interacción espontánea de la oferta y de la demanda como modo de ordenamiento y reactivación de la economía, facilitando el funcionamiento de los mercados y el comercio interno y externo, promoviendo la desregulación de los mercados y la simplificación regulatoria.
- d. La atención de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes de la Nación
- e. La reconsideración de las funciones del Estado en los distintos sectores de la sociedad, a la luz de los avances y la expansión que han tenido las mismas sobre la libertad de las personas y de las empresas que interactúan en su quehacer diario y empresarial respectivos
- f. La organización racional y sustentable de la Administración Pública nacional que garantice una actuación administrativa de calidad, respetuosa de la dignidad humana, bajo criterios de objetividad, transparencia, profesionalismo, eficiencia y eficacia, que preste un servicio a la comunidad y a los ciudadanos que pueda satisfacer los requerimientos de la sociedad
- g. El ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria sujeta a los principios de interés público, necesidad, eficiencia, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, participación ciudadana y transparencia. Deberá evitarse y, en su caso fundarse especialmente, toda restricción de derechos e imposición de obligaciones a los destinatarios, optándose por elegir la medida menos restrictiva de derechos. La Administración deberá evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.
- h. La creación, el fomento y el desarrollo del empleo productivo privado

Con relación a la Ley Federal de Pesca N° 24.922, en el Título III (Reorganización Económica), Capítulo VIII (Bioeconomía), Sección III se proponen importantes reformas.

Creación de un régimen de licitación de cuotas de pesca

El Proyecto de Ley Ómnibus, entre otras cosas, crea un régimen novedoso para la pesca mediante la introducción de modificaciones en tres artículos de la Ley N° 24.922.

En el Artículo 7, inciso c): Fiscalizar las Capturas Máximas Permisibles por especie, establecidas por el Consejo Federal Pesquero **y licitar las cuotas de captura anual conforme las determine el Consejo Federal Pesquero;**

En el Artículo 27: El Consejo Federal Pesquero *podrá* establecer una cuota de captura por especie. **Las cuotas de captura serán asignadas por la autoridad de aplicación a través de un sistema de licitaciones internacionales, adjudicándolas a quien aporte el mayor arancel para la captura determinada.** Las cuotas de captura serán concesiones temporales que no podrán superar por empresa o grupo empresario aquel porcentaje que fijará el Consejo Federal Pesquero sobre la Captura Máxima Permisible por especie a efectos de evitar concentraciones monopólicas indeseadas. **Las cuotas se licitarán por un periodo de 10 años. En la primera licitación de especies que han sido cuotificadas con anterioridad a noviembre de 2023 se deberá crear un sistema de preferencia. [...] Las empresas que ya tienen cuota asignada tendrán una preferencia que les permitirá obtener hasta la mitad de la cuota que tenían al mayor precio ofrecido en la licitación.**

En el Artículo 29: El ejercicio de la pesca de los recursos vivos en los espacios marítimos, bajo jurisdicción argentina, estará sujeto al pago de un derecho único de extracción por especie y modalidad de pesca, el que será establecido por el Consejo Federal Pesquero. **El derecho de extracción a pagar por quienes hayan sido adjudicatarios en las licitaciones de cupos de pesca será definido en dicho proceso licitatorio y no podrán ser modificados.**

Este cambio de régimen será comentado en detalle en los Anexos 1 y 2.

Las cuotas dejan de ser “por permiso de pesca” y pasan a ser “por empresa o grupo empresario”

La actual Ley 24.922, en su Artículo 27, establece que “a partir de la vigencia de esta ley se asignará una cuota de captura a cada permiso de pesca, tanto a los preexistentes como a los que se otorguen en el futuro.” Fue tal vez la principal innovación de la Ley, ampliamente debatida en su momento, con el objetivo de que la asignación de los derechos de pesca incluya una “racionalidad de mercado”. Impulsados por el Subsecretario de Pesca de aquel momento, Dr. Héctor Salamanco, se desarrollaron talleres y debates con la participación de teóricos e implementadores del sistema en otras partes del mundo, como el islandés Ragnar Arnasson.

El texto propuesto para la reforma del Artículo 27 expresa que “**el Consejo Federal Pesquero podrá establecer una cuota de captura por especie**”, sin especificar que debe estar asociada a un permiso de pesca. En cambio, se propone que “**cada empresas o grupo empresario podrá ejecutar su cuota de captura mediante cualquier barco que tenga un permiso de pesca**”. Es decir, la cuota es de la empresa o grupo empresario, y no del permiso, y de hecho derogaría las limitaciones de permisos por especie.

Por último, propone que “**las empresas que ya tienen cuota asignada tendrán una preferencia que les permitirá obtener hasta la mitad de la cuota que tenían al mayor precio ofrecido en la licitación**”, desconociendo que el actual sistema de cuotas no es por empresa, aunque se puede inferir que se habla de las empresas cuyos barcos tienen cuotas asignadas.

Una pregunta que surge es, qué ocurre con los propietarios individuales de barcos pesqueros que no están constituidos como empresa.

Cambios en los criterios de asignación de permisos y cuotas

En el Artículo 26, se propone derogar casi todas las condiciones que se deben cumplirse actualmente para obtener un permiso de pesca, las cuales se establecen en función de lo definido en el Artículo 1 de la Ley de Pesca, cuya derogación no se propone: “La Nación Argentina fomentará el ejercicio de la pesca marítima en procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos vivos marinos. Promoverá la protección efectiva de los intereses nacionales relacionados con la pesca y promocionará la sustentabilidad de la actividad pesquera, fomentando la conservación a largo plazo de los recursos, favoreciendo el desarrollo de procesos industriales ambientalmente apropiados que promuevan la obtención del máximo valor agregado y el mayor empleo de mano de obra argentina.”

Las condiciones actuales son:

Para buques no asociados a una planta pesquera el permiso se otorga hasta por 10 años, debiendo priorizarse:

- a- los buques que empleen mano de obra argentina en mayor porcentaje;
- b- los buques construidos en el país;
- c- menor antigüedad del buque.

Para buques asociados a una planta pesquera el permiso se otorga hasta por 30 años, debiendo priorizarse:

- a- que empleen mano de obra argentina en mayor porcentaje, en tierra y buques en forma proporcional;
- b- que agreguen mayor valor al producto final;
- c- los buques construidos en el país;
- d- menor antigüedad del buque.

Todo ello quedaría sin efecto de aprobarse la reforma, al sustituirse el Artículo 26 actual por el siguiente texto: **“Para el otorgamiento de los permisos de pesca, la autoridad de aplicación solo podrá verificar los requisitos técnicos y de seguridad de los buques. Los permisos no podrán tener un tratamiento diferencial por el origen de los buques, su antigüedad o la mano de obra que empleen; ni por las características de las empresas titulares de los buques. Los permisos tendrán como mínimo una duración de VEINTE (20) años.”**

Con relación a los criterios de asignación de cuotas, en consonancia con su Artículo 1, el Artículo 27 de la Ley de Pesca establece que:

“Para establecer los parámetros de funcionamiento del régimen de administración pesquera y la asignación de las cuotas de captura, el Consejo Federal Pesquero deberá priorizar los ítems siguientes:

- 1) Cantidad de mano de obra nacional ocupada;
- 2) Inversiones efectivamente realizadas en el país;

- 3) El promedio de toneladas de captura legal de cada especie efectuado durante los últimos ocho (8) años, medido hasta el 31 de diciembre de 1.996, por buque o por grupo de buques si éstos pertenecieran a la misma empresa o grupo empresario;
- 4) El promedio de toneladas de productos pesqueros elaborados, a bordo o en tierra, de cada especie en los últimos ocho (8) años, medido hasta el 31 de diciembre de 1.996. por buque o por grupo de buques si éstos pertenecieran a la misma empresa o grupo empresario;
- 5) La falta de antecedentes de sanciones aplicadas por infracción a las leyes, decretos o resoluciones regulatorias de la actividad pesquera.”

Posteriormente se agregaron requisitos para evitar que barcos de empresas que operan en las Islas Malvinas sin permiso argentino, obtuvieran cuotas:

“a) No son armadores ni propietarios de buques pesqueros que realicen operaciones de pesca dentro de las aguas bajo jurisdicción de la República Argentina sin el correspondiente permiso de pesca emitido de conformidad con lo previsto en la presente;

b) Carecen de relación jurídica, económica o de beneficio, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 19.550, con personas físicas o jurídicas propietarias y/o armadoras de buques pesqueros que realicen operaciones de pesca dentro de las aguas bajo jurisdicción de la República Argentina sin el correspondiente permiso de pesca emitido de conformidad con lo previsto en la presente;

c) Carecen de relación jurídica, económica o de beneficio con personas físicas o jurídicas, propietarios y/o armadoras, de buques pesqueros que realicen operaciones de pesca dentro de las aguas bajo jurisdicción de la República Argentina sin el correspondiente permiso de pesca emitido de conformidad con lo previsto en la presente.”

Todos estos requisitos se han borrado en el proyecto de Ley Ómnibus, con lo cual se contradice el propósito expresado en el Artículo 1 de la Ley de Pesca y con la voluntad legislativa unánime de no permitir que empresas que operan sin permiso argentino en las Islas Malvinas también puedan obtener cuotas de pesca.

En su lugar se propone **que las cuotas (licitadas) tengan una validez de 10 años**, que cada empresas o grupo empresario podrá **ejecutar su cuota de captura mediante cualquier barco que tenga un permiso de pesca**, y que las empresas o grupo empresario **no podrán ejecutar reclamos si no logran ejecutar la totalidad de la cuota debido a cierre o vedas**.

Una última cláusula propone que **“en la primera licitación de especies que han sido cotificadas con anterioridad a noviembre de 2023 se deberá crear un sistema de preferencia. Las empresas que ya tienen cuota asignada tendrán una preferencia que les permitirá obtener hasta la mitad de la cuota que tenían al mayor precio ofrecido en la licitación”**.

Pérdida de atribuciones del Consejo Federal Pesquero

Mientras que el proceso de asignación de cuotas reside actualmente por entero en el CFP, y la emisión de permisos y autorizaciones de pesca requiere la previa aprobación del CFP, en la propuesta de nuevo Artículo 7 la emisión de los permisos recae en la Autoridad de Aplicación sin necesidad de autorización del CFP, y además la Autoridad de Aplicación estará a cargo de

las licitaciones sin ninguna intervención del CFP. Complementariamente, la nueva propuesta de Artículo 9 suprime el rol del CFP en la emisión de permisos de pesca.

Por otro lado, en la propuesta de Artículo 29 se expresa que el derecho de extracción a pagar por quienes hayan sido adjudicatarios en las licitaciones de cupos de pesca será definido en dicho proceso licitatorio y no podrán ser modificados, mientras que, en la actualidad, el CFP tiene la atribución de establecer y modificar esos derechos.

Derogaciones de alto impacto

Se propone derogar el Artículo 25, que establece que “será obligatorio desembarcar la producción de los buques pesqueros en muelles argentinos. En casos de fuerza mayor debidamente acreditados o cuando los buques se encuentren autorizados a operar en aguas internacionales, la Autoridad de Aplicación podrá autorizar la descarga en puertos extranjeros y el transbordo en los puertos argentinos o en zonas de desembarque habilitadas en las radas de los mismos.”

Es decir, dicho de otra manera, se permitiría desembarcar la producción de los buques pesqueros en muelles no argentinos, con las lógicas consecuencias de pérdida de control de los desembarques, así como de los impuestos y derechos de extracción y de exportación a cobrar. Lo primero tiene un impacto directo sobre la sustentabilidad de los recursos, y lo segundo sobre la recaudación del erario y el ingreso de divisas al país.

Se propone asimismo derogar el Artículo 40, que establece que “La tripulación de los buques pesqueros deberá estar constituida de acuerdo a las estipulaciones siguientes:

- a) Las habilitaciones de capitanes y oficiales se reservan para los argentinos nativos, por opción o naturalizados;
- b) El 75% del personal de maestranza, marinería y operarios de planta a bordo de los buques pesqueros debe estar constituido por argentinos o extranjeros con más de diez (10) años de residencia permanente efectivamente acreditada en el país;
- c) En caso de requerirse el embarco de personal extranjero, ante la falta del personal enunciado en el inciso anterior, el embarco del mismo será efectuado en forma provisoria cumpliendo con las normas legales vigentes. Habiendo tripulantes argentinos en disponibilidad, la tripulación debe ser completada con ellos.

Las reservas establecidas en los incisos a) y b) en ningún caso podrán dificultar la operatoria normal de los buques pesqueros, quedando facultado el Consejo Federal Pesquero para dictar las normas necesarias para cumplir esta disposición.”

Es decir que, de aprobarse esta reforma, todas las tripulaciones de barcos de bandera argentina, en cualquier especialidad, podrían ser conformada por extranjeros no residentes si así lo decide el armador del buque.

Otros cambios

Se proponen otros cambios en los Artículos 28 (modificación), 34 (derogación) y 36 (modificación) que no son tan sustanciales como los otros cambios descritos.

Las consecuencias de la nueva redacción propuesta de la Ley

De acuerdo con el nuevo texto propuesto, no habría ningún impedimento para que se dé la siguiente situación:

1. La Autoridad de Aplicación emite permisos y autorizaciones de pesca sin la aprobación del CFP.
2. La Autoridad de Aplicación llama a licitación de las cuotas de pesca y las adjudica sin participación del CFP. También establece el valor de sus derechos de extracción.
3. Empresas de cualquier origen nacional, con o sin inversiones en Argentina, se presentan y ganan licitaciones de cuotas, pudiendo subir su precio artificialmente en función de su poder económico.
4. Las empresas y armadores locales que pierden sus derechos de pesca, desinvierten y despiden personal.
5. No se establece ningún requisito de que el postor esté en posesión de barcos con permiso de pesca.
6. Cada empresa o grupo empresario podrá ejecutar su cuota de captura licitada mediante cualquier barco que tenga un permiso de pesca. Si no los tiene, podría alquilarlos, o alquilar su cuota a un dueño de barco (que antes era poseedor de su cuota y ahora no pudo recomprarla). O la Autoridad de Aplicación podrá, fácilmente, emitir nuevos permisos de pesca para los compradores de las cuotas.
7. Estos barcos no tendrán la obligación de desembarcar su captura en muelles argentinos, con las consiguientes pérdidas de control del desembarque, y de las obligaciones asociadas (impuestos, tasas, derechos).
8. Estos barcos no tendrán ninguna obligación de emplear tripulantes argentinos o residentes permanentes, con la consiguiente pérdida de empleos formales en el país.

¿Se cumplen los objetivos enunciados en el Artículo 2 del Proyecto de Ley?

Veamos uno por uno los puntos relevantes:

b. La protección de los habitantes y de su propiedad privada. El Estado debe garantizar la seguridad de las personas y de su propiedad y fomentar un entorno propicio para la inversión y el emprendimiento

Las actuales cuotas de pesca son el producto de una Ley aprobada en 1997 (presidencia de Carlos Saul Menem), cuyo objetivo fue instalar mediante derechos de cuasi propiedad transferibles sobre un porcentaje de la captura máxima permisible, un mecanismo de mercado de asignación eficiente de los recursos pesqueros.

En base a esos derechos, la extendida red de empresas pesqueras radicadas en Argentina (de cualquier origen), ha efectuado importantes inversiones para el desarrollo de una industria alimenticia de calidad, en ese sentido altamente competitiva en los mercados internacionales. Sus problemas de competitividad están asociados con el retraso cambiario y no con problemas estructurales al interior de su cadena de valor.

La sustitución del actual régimen por el sistema de licitaciones descrito más arriba introduce precisamente un factor de inseguridad, y de desprotección sobre los derechos de cuasi propiedad que fueron la base de importantísimas inversiones en los últimos 25 años.

Indudablemente, esa inseguridad, y las consecuencias descritas más arriba, desincentivan fuertemente la inversión y el emprendimiento (por ejemplo, en proyectos de valor agregado).

Por lo tanto, este conjunto de medidas propuestas no permite cumplir con lo enunciado en el Principio b del Proyecto.

c. La profundización de la libertad de mercados, impulsando la interacción espontánea de la oferta y de la demanda como modo de ordenamiento y reactivación de la economía.

El sistema de cuotas actualmente vigente representa el mejor mecanismo posible para introducir los mecanismos de mercado en la asignación de recursos pesqueros. Las licitaciones serían un posible factor de distorsión de la libertad de mercados a través de la intervención de corporaciones de gran poder financiero sin vínculo con la industria pesquera.

d. La atención de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes de la Nación

La derogación del Artículo 40 respecto de la contratación de personal nacional o residente no satisface lo enunciado en el Principio d.

f. La organización racional y sustentable de la Administración Pública nacional que garantice una actuación administrativa de calidad, respetuosa de la dignidad humana, bajo criterios de objetividad, transparencia, profesionalismo, eficiencia y eficacia

El recorte de funciones del Consejo Federal Pesquero con relación a la emisión de permisos y la asignación de sus funciones a la Autoridad de Aplicación parecen ir en contra de los criterios enunciados de objetividad, transparencia, profesionalismo, eficiencia y eficacia que el actual sistema de manejo pesquero en Argentina en líneas generales ha satisfecho. Es innegable que, con sus más y sus menos, el sistema de manejo ha funcionado, se han recuperado pesquerías y varias de ellas están certificadas o en vías de certificarse como sustentables por estándares de prestigio global.

g. El ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria sujeta a los principios de interés público, necesidad, eficiencia, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, participación ciudadana y transparencia. Deberá evitarse y, en su caso fundarse especialmente, toda restricción de derechos e imposición de obligaciones a los destinatarios, optándose por elegir la medida menos restrictiva de derechos.

Como se expresa más arriba, las medidas más importantes propuestas (sistema de licitaciones con postores de cualquier origen, cuotas no vinculadas a los permisos, derogación de la obligación de desembarque en puertos argentinos, derogación de las obligaciones de emplear tripulaciones nacionales o residentes) impone una enorme restricción de derechos ya consagrados desde hace décadas, que son la base de numerosas y valiosas inversiones y fuente de ingresos para miles de ciudadanos y para el propio Estado.

h. La creación, el fomento y el desarrollo del empleo productivo privado

De lo expresado anteriormente, surge claramente que este Principio h tampoco es satisfecho por el conjunto de reformas propuestos, ya que se derogan los requisitos relacionados en la Ley (Artículos 26 y 27) y se deroga el Artículo 40, base del empleo de miles de pescadores argentinos y residentes.