

Eje V: “El desarrollo en cuestión” Situación general, modelos, actores y horizontes

Mesa 20: La potencialidad productiva de Antártida, Patagonia y el Atlántico Sur

Título de la ponencia: **Soberanía, explotación productiva y organizaciones supranacionales: un estudio sobre las implicancias del rol de la CCRVMA en las pesquerías de alto valor comercial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur**

Autores: **Adrián de Antueno** y **Rodrigo Kataishi** (CONICET-UNTDF).

Resumen

La presente ponencia busca discutir aspectos clave de la soberanía argentina, tomando como caso de estudio las pesquerías de alto valor comercial -específicamente la de merluza negra- de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el rol de la CCRVMA (Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos) en la regulación, control e implementación de mecanismos de soberanía sobre el territorio marítimo. Se expondrán y pondrán en tensión cómo diferentes dimensiones del rol de la CCRVMA impactan sobre la actividad pesquera, afectando de forma directa los intereses soberanos de Argentina de manera perjudicial, limitando el acceso a recursos y permitiendo un avance de la ocupación ilegal inglesa. Ushuaia cuenta con el puerto más cercano a la Antártida e islas subantárticas y por lo tanto a especies de alto valor comercial, sin embargo se identifican prácticas institucionales y militares recurrentes -algunas de ellas llevan décadas operando- que bloquean el acceso a los caladeros de merluza negra más cercanos a la capital fueguina. Se realizará una recapitulación y caracterización de este fenómeno y se ofrecerán recomendaciones para, desde una mirada estratégica, comenzar a pensar acciones futuras respecto a este escenario.

Introducción

El propósito de este trabajo es abordar la interacción de múltiples aspectos que confluyen en el análisis de la pesca de altura en el Atlántico Sur. Estos aspectos están relacionados con la soberanía de Argentina sobre su territorio marítimo, con la explotación de recursos naturales de alto valor comercial, y con el papel que desempeñan las instituciones supranacionales, en particular la CCRVMA (Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos).

En ese marco, el artículo aspira a despertar interés en proyectar acciones estratégicas desde el ámbito gubernamental y empresarial para generar incentivos hacia la inversión de esfuerzos y capitales que reditúen a ambas partes, tanto comercial y económicamente, como política y jurídicamente. Dada la particular situación en la que la actividad se desempeña actualmente y los condicionamientos de diverso orden que se analizarán en las siguientes páginas, esta intención no sólo busca poner en análisis las restricciones de orden estratégico-productivo, sino también las referentes a la interacción, injerencia y condicionamientos derivados del orden supranacional.

La hipótesis del trabajo es multidimensional, ya que combina la necesidad de establecer un diagnóstico preciso respecto a la pesquería argentina de merluza negra en el Atlántico Sur bajo las implicancias del alineamiento a pautas de conservación establecidas a nivel internacional, en el marco de exhibir, discutir y problematizar las prácticas existentes en la explotación ilegal de recursos naturales argentinos por parte de Inglaterra. En ese marco se aborda cómo se manifiesta un doble rol de los organismos supranacionales que regulan la actividad: por un lado, presenta un marco condescendiente y fuertemente limitado desde un punto de vista ejecutivo respecto a conductas de usurpación de recursos naturales ajenos, a la pesca de especies en peligro de extinción y la soberanía de países en desarrollo; por otro, presenta un papel claramente condicionante respecto a las economías emergentes en su es de acción estratégica para el desarrollo en general y de la actividad pesquera en particular. La propuesta lleva implícito un desafío adicional que afecta particularmente a Argentina dadas las restricciones que se fueron asumiendo en torno a la pesca de merluza negra, que vincula la configuración delimitada por la adhesión al Tratado Antártico (TA) y a la creación de la CCRVMA, devenidas controversiales a partir de la militarización y ocupación ilegal británica del Atlántico Sur luego de 1982.

Desde un punto de vista conceptual, se señala la necesidad de remarcar cómo al abordar las discusiones de sustentabilidad desde una perspectiva de las prácticas nacionales, los esfuerzos de ordenamiento y conservación, quedan desplazados ante la incumbencia de terceras partes. En la actualidad, la visión holística de la problemática del desarrollo y la propuesta de sustentabilidad en el uso de la riqueza natural y humana comienza a permear en los sectores sociales, y en particular en el ámbito académico y gubernamental. En este contexto, el manejo de los recursos ha sido definido en torno a la búsqueda de ciertos objetivos consensuados de manera colectiva, aplicando medidas de control directo o indirecto del esfuerzo pesquero nacional, pero dejando sin atender el crucial fenómeno de la explotación de terceros sobre recursos propios y sus impactos sobre la conservación de los recursos.

Se trata de un fenómeno complejo, ya que las implicancias para Argentina conjugan, entre otros factores, i) las estrategias relacionadas con el sector pesquero, los encadenamientos del sector y su desarrollo tecno-productivo, ii) la explotación soberana de los recursos marítimos nacionales, iii) la urgente necesidad de divisas por parte del país, y la oportunidad de incrementarlas a partir de exportaciones basadas en la pesca y iv) la sustentabilidad de la actividad, y la protección y conservación de especies en general y en particular de aquellas en



I Congreso del Pensamiento Nacional Latinoamericano
8, 9 y 10 de junio de 2023
Universidad Nacional de Lanús (UNLa)
Lanús, Provincia de Buenos Aires, Argentina

peligro de extinción. Dicha complejidad atiende a remarcar que el orden de prioridad de estos elementos, en efecto, puede variar y es objeto de grandes debates. Ello implica reconocer, además, las dificultades vinculadas a cómo accionar respecto a cada una de estas dimensiones y a su compleja articulación conjunta.

Antecedentes y marco conceptual

Las últimas décadas posicionan a la pesca en un nivel protagónico a escala mundial desde lo económico, desde lo productivo y como parte de las estrategias de desarrollo de los países (World Bank, 2012). Ello se explica debido a su creciente importancia como fuente de alimento humano, al consecuente incremento de la producción pesquera derivado de lo anterior, a los recursos que genera la actividad, así como a la incorporación de nuevas tecnologías y prácticas de manejo de la pesca (Costello et. al., 2016).

Como contracara del incremento de los esfuerzos pesqueros, emergen crudamente las implicancias de sus excesos. En cualquier parte del planeta, la sobrepesca es una de las principales amenazas para la salud de los grandes cuerpos de agua, en particular de los mares y de las especies que en ellos habitan (FAO, 2018). Este problema también pone en riesgo la provisión de materias primas y alimentos, así como la forma de vida y el trabajo de millones de personas que dependen de los recursos marinos, con una especial incidencia en los países en desarrollo (Worm et. al., 2006; Pauly y Zeller, 2015).

Lo anterior ha abierto uno de los debates más importantes de esta era. La tensión entre producción, beneficios, ordenamiento y conservación, y las implicancias para las economías en desarrollo de cada una de estas dimensiones se ha constituido en un problema central en la agenda académica, política y estratégica de los países.

En el campo de la producción, se pueden identificar dos corrientes importantes que se distinguen de la teoría neoclásica: la teoría del desarrollo industrial y la literatura neoschumpeteriana de la innovación. La primera enfatiza la necesidad de diversificar las actividades productivas en los países subdesarrollados, mientras que la segunda destaca la importancia de la innovación en el fortalecimiento de las instituciones locales. En contraposición, la teoría neoclásica, que es la concepción dominante en economía, defiende la maximización de beneficios y el libre mercado como elementos principales en la gestión de recursos pesqueros (Costello et. al., 2016; Hanneson, 2016; Squires y Kirkley, 2019). Sin embargo, esta postura ha sido ampliamente criticada por su visión simplista y limitada, que acepta la sobreexplotación y el deterioro ambiental como externalidades negativas que pueden ser aceptadas si se maximizan los beneficios empresariales (Béné et. al., 2019; García et. al., 2018). En este contexto, la problemática ambiental ha cobrado mayor importancia en la literatura neoschumpeteriana, ya que se considera que la innovación puede ser una oportunidad para combinar soluciones sostenibles con novedades a nivel productivo (Elkington, 1998).

El sector atravesó por fuertes cambios productivos que se centraron en la implementación de nuevas tecnologías en los procesos de abordo, en la conservación y mantenimiento de la calidad del producto y en la logística y transporte del mismo (Sumaila et. al., 2019). Respecto a la primera dimensión, se destacan la estandarización y trazabilidad para la calidad y seguridad alimentaria de los productos, las técnicas de congelación rápida (Marañón, 2014); las mejoras en la cadena de frío (Sutton et. al., 2021), y la consolidación de otras prácticas de

alto agregado de valor como el ahumado (Feng et. al., 2019) y la deshidratación (Ortiz et. al., 2020). Gracias a las mejoras en el transporte y en las tecnologías de conservación se procesan, embalan y comercializan cada vez más capturas en forma de productos alimenticios que se distribuyen por el mundo entero (Garrido y Marques, 2019). Esto se manifiesta de manera acentuada en los productos con mayor valor comercial, lo que en muchos casos ha puesto en riesgo la sostenibilidad de la actividad, al agotar los recursos pesqueros y poner en peligro la biodiversidad marina (FAO, 2020).

La respuesta institucional (Ostrom, 1990; 2005; March, 2006; Olsen, 2014) a este escenario ha sido la creación de diversas organizaciones supranacionales que tienen por objetivo regular distintas dimensiones de la pesca y los recursos marítimos. Entre ellas destacaremos particularmente a la CCRVMA y la Comisión de Pesca del Atlántico Sur (CPASM) por su rol protagónico en el problema planteado. El objetivo general de la CCRVMA es la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, incluyendo el uso racional de los mismos siguiendo un enfoque ecosistémico y precautorio. El enfoque ecosistémico no se centra exclusivamente en las especies que son explotadas, sino que considera a las especies dependientes y afines, que pudieran verse afectadas por la pesca de las especies objetivo. Para ello, la CCRVMA monitorea al ecosistema y su dinámica, y se enfrenta al particular desafío de entender la enorme complejidad del ecosistema marino (CCRVMA 2001). Por otro lado, el enfoque precautorio busca reducir al mínimo los efectos a largo plazo de la explotación pesquera sobre el ecosistema antártico. En función de esto, la CCRVMA recopila una gran cantidad de datos, y realiza análisis sobre la magnitud y efectos de la actividad, sobre lo cual formula, adopta y revisa las medidas de conservación que pueden incluir “la apertura y cierre de zonas, regiones o subregiones con fines de estudio científico o conservación, con inclusión de zonas especiales para protección y estudio científico” (STA, 2017). La CCRVMA incluye dentro de sus facultades el establecimiento de Áreas Marinas Protegidas (AMPs) como parte integral de su enfoque hacia la protección, lo cual implementa mediante instrumentos de ordenación tales como los límites de captura y las restricciones de ciertos artes de pesca (CCRVMA 2008, párrafo 7.16).

La Comisión de Pesca del Atlántico Sur (CPASM) es un organismo internacional creado para regular la explotación de los recursos pesqueros en el área del Atlántico Sur, incluyendo las zonas económicas exclusivas de Argentina, Brasil, Namibia, Sudáfrica y Uruguay. La CPASM se establece mediante el Convenio sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) de 1982, más conocido como el Convenio de Canberra. La CPASM está compuesta por dos órganos principales: la Comisión y el Comité Científico. La Comisión es el cuerpo político de la organización, compuesto por representantes de los países miembros. El Comité Científico es el encargado de proporcionar asesoramiento científico sobre la conservación y el manejo de los recursos pesqueros de la región. Ambos órganos trabajan juntos para establecer y revisar las cuotas de pesca y las medidas de conservación y gestión de los recursos pesqueros. En suma, la CPASM es un importante organismo internacional que regula la explotación de los recursos pesqueros en el área del Atlántico Sur,

incluyendo las zonas económicas exclusivas de Argentina. Como país miembro, Argentina ha participado activamente en las negociaciones y reuniones de la organización y ha tenido un papel importante en la definición de las políticas de gestión de la pesca en la región, tanto como defensor de políticas de conservación de los recursos pesqueros, como expresando preocupaciones sobre la capacidad de la CPASM de garantizar una gestión adecuada de la pesca en la región.

El incremento de la producción pesquera, las transformaciones tecnológicas, organizacionales y logísticas de la actividad, y las respuestas institucionales a estos procesos convergen en un debate profundo y de gran complejidad. Las discusiones en torno al ordenamiento de la explotación pesquera y la conservación de especies poseen vertientes y posiciones claramente definidas que disputan interpretaciones y acciones posibles respecto a la pesca y a los recursos del mar. Por un lado, se plantea la necesidad de mantener la producción pesquera para satisfacer la demanda del mercado y proporcionar empleo e ingresos, especialmente cuando estas estrategias son impulsadas desde contextos en desarrollo. Por otro lado, se requiere un ordenamiento efectivo para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos pesqueros y proteger el medio ambiente marino. En este sentido, el enfoque de la biología de la conservación (Costello et al., 2016) remarca los efectos negativos sobre el medio ambiente derivados de la sobreexplotación, y argumenta que es necesario establecer límites de captura y cuotas pesqueras, así como fomentar la creación de áreas marinas protegidas. El enfoque de la gobernanza pesquera (Béné et al., 2016) destaca la necesidad de una gobernanza efectiva para garantizar la sostenibilidad de la pesca mediante un marco regulatorio que permita la participación de todos los actores (empresas, academia, instituciones multinivel) y señala que el factor determinante es la cooperación internacional para la gestión eficaz y la sostenibilidad a largo plazo de los recursos pesqueros y de la economía pesquera. En esa línea, el enfoque de la ecología política sostiene que la regulación de la pesca debe abordarse desde una perspectiva crítica que tome en cuenta las desigualdades sociales, económicas y políticas que influyen en la actividad (Aranda et al., 2019), no sólo atendiendo los derechos laborales y sociales de los trabajadores del sector y su importancia en la toma de decisiones (Lynch et al., 2017), sino también destacando cómo el involucramiento de la sociedad civil en la gestión puede ser un instrumento para promover la transparencia y la rendición de cuentas (Neumann & Jentoft, 2019) de las prácticas de explotación por parte de empresas y países.

Sin embargo, más allá del reconocimiento de la problemática ambiental derivada de la sobreexplotación pesquera, y de la creación de diversas entidades de orden supranacional para la regulación de la actividad, la pesca ilegal, no declarada y no regulada es un fenómeno usual en el Atlántico Sur (Chen et. al. 2023). Estas formas de explotación, además, tienen como principales exponentes a importantes economías del mundo desarrollado como España, Japón e Inglaterra (FAO, 2018). El escenario adquiere un relieve más pronunciado al analizar los casos en los que además de lo anterior, se trata de aguas declaradas como reservas naturales en donde está prohibida la pesca y/o aguas en disputa de soberanía. Un nivel más de

complejidad puede incluirse al concentrar el análisis en las actividades ilegales de pesca de especies en peligro de extinción, como lo es la merluza negra. Todas estas dimensiones convergen en el caso de Argentina e Inglaterra, en el cual la pesca ilegal de merluza negra por parte de éste último vulnera los derechos soberanos de Argentina, y afecta de forma directa sus estrategias de desarrollo comercial, industrial y de diversificación productiva. Ante ello, los organismos que regulan la actividad no parecen tener la capacidad, la gobernanza (Williamson, 1989; Young et. al., 2008; Bulkeley et. al., 2005) ni el *enforcement* (Agné, 2014; Biermann y Siebenhüner, 2009) para redireccionar el comportamiento inglés, y mucho menos para penalizarlo. El resultado es una forma de explotación perversa, que atenta sobre una especie en extinción en un territorio ajeno. Esto perjudica de manera directa los intereses argentinos en un doble sentido, ya que se combinan sus esfuerzos de ordenamiento que durante las últimas décadas implicaron una notable desaceleración de la pesca de merluza negra, con el avance de una sobreexplotación predatoria e ilegal, que sugiere un ejemplar comportamiento oportunista de tipo *free-rider* (Ostrom, 1990; Berret, 1994) sobre bienes comunes. Los detalles del caso se presentan a continuación.

Análisis de caso: la pesca de merluza negra en el extremo sur

La Plataforma Continental Argentina (PCA) es una de las mayores superficies del mundo en cuanto a su extensión. Esta zona marítima presenta una serie de frentes oceánicos de diferente intensidad localizados entre los 42° y 47°S que favorecen el establecimiento de áreas reproductivas y el desarrollo de huevos y larvas de diferentes especies de peces. La costa patagónica está influenciada por la denominada corriente patagónica, que se origina en la boca del estrecho de Magallanes (52°30'S) y se extiende hacia el NNE próximo a la costa hasta 47°S, para luego separarse de esta y ubicarse en la plataforma central. En lo más austral, el Atlántico sudoccidental rodea las Islas Malvinas, la Isla San Pedro (Georgias del Sur) y las Islas Santiago o Sándwich del Sur. Al sur de las Malvinas se destaca el Banco Namuncurá (o Burdwood) que fue declarado Área Protegida por la ley n° 26875. Su importancia ictícola reside en que en las aguas que lo rodean existen sitios de reproducción y desove de polaca, merluza negra y sardina fueguina. La comunidad de especies en el banco Namuncurá resulta de crucial importancia para la conservación de la merluza negra (*Dissostichus eleginoides*) y es por ello que actualmente es un área de prohibición total de pesca.

En el extremo sur del continente, el Puerto de Ushuaia ocupa un rol protagónico como centro logístico, turístico y de actividades pesqueras. Desde Ushuaia operaron, con base en el puerto local, aproximadamente treinta buques pesqueros desde finales de la década del '70 (Antueno, 2023), de los cuales cinco estuvieron dedicados a la elaboración de surimi a base de polaca¹ y merluza de cola² al Norte y Este del Banco Namuncurá (Burdwood); y otros que

¹ *Micromesistius australis*

² *Macruronus magellanicus*

estaban equipados con palangre (*longline*), pescaban exclusivamente Merluza negra³ al Oeste de Isla de Los Estados, en las aguas circundantes de Isla San Pedro (Georgias del Sur) y en el mar de Ross. La merluza negra es una especie de alto valor comercial en todo el mundo, especialmente en los mercados de Asia y Europa. La especie se comercializa principalmente como un producto fresco o congelado, y su valor en dólares ha sido históricamente alto, superando en ocasiones los U\$S 20 / kg. En particular, en el mercado japonés estos valores suelen ser aún más elevados detenido a que se la considera un manjar. Esta especie, que habita en las aguas profundas del Océano Atlántico Sur y el Océano Austral, es muy demandada por su textura firme y sus cualidades culinarias. Su captura se ha constituido en una preciada fuente de ingresos durante las últimas décadas, ya que es el producto de lujo de mayor valor comercial por tonelada del Atlántico Sur, que alcanzó en 2021 U\$S 8.505/tn -seguido del langostino, que posee un valor FOB de USD 5,477/tn- (INDEC, 2021). Explicado principalmente por su valor comercial, y no por su escala de producción, en lo que va de esta década en promedio la merluza negra representó el 22% de las exportaciones pesqueras del país.

Gráfico 1. Tipo de Flota dedicada a la pesca de merluza negra.



Fuente: INIDEP

Se estima que la población de merluza negra en el Atlántico Sur ha disminuido en un 70% en las últimas décadas debido a la pesca ilegal, lo que ha llevado a restricciones en la actividad

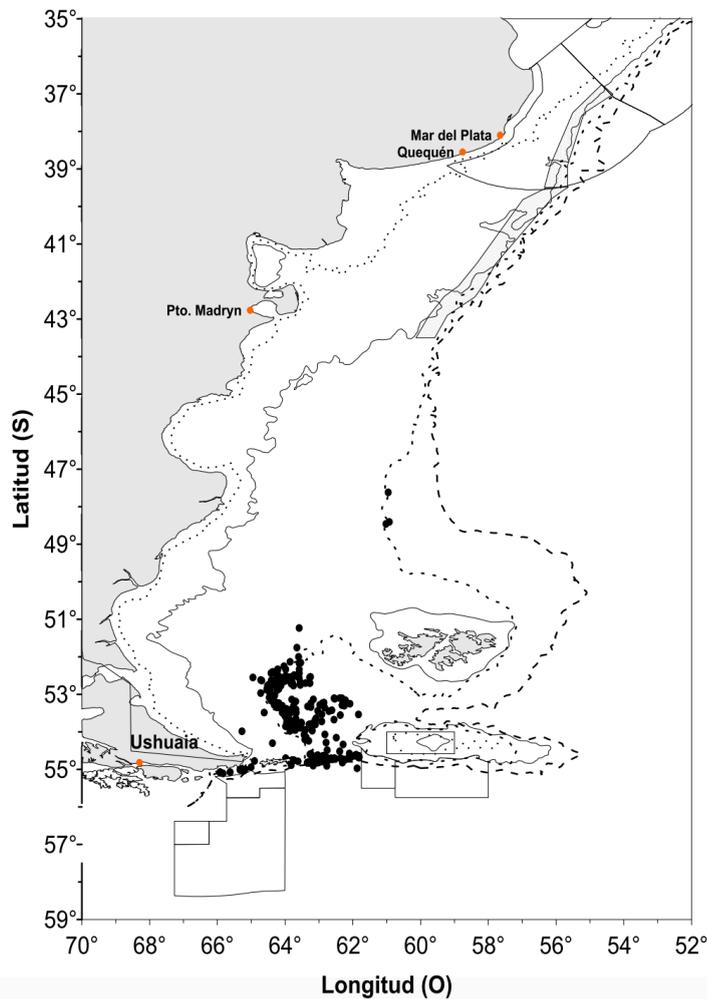
³ *Dissostichus eleginoides*

pesquera en la región. Para el caso de Argentina, toda la actividad que se muestra en la tabla anterior se circunscribe dentro de las áreas controladas por la CCRVMA y se adecuan a las regulaciones internacionales así como las nacionales en lo que refiere a las cuotas de explotación y a las prácticas de conservación existentes en la zona. Sin embargo, esto no es así para el caso de la flota extranjera. En este sentido, el rol de la CCRVMA parece ser crucial para establecer un control, regular y gestionar los volúmenes de pesca y las áreas de explotación.

En efecto, las áreas de manejo de merluza negra vigentes se enmarcan dentro de lo establecido por la CCRVMA pero finalmente recaen sobre normativas y prácticas nacionales, lo cual representa uno de los contrastes más notorios respecto a las prácticas pesqueras de las economías centrales, particularmente evidente para el caso inglés. Las cuotas argentinas están definidas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2020), mientras que el Consejo Federal Pesquero (CFP) es la institución que establece la captura máxima permisible de merluza negra. Para el año 2021, esa cantidad se especificó en 3700 toneladas, sin embargo años atrás esta cifra era considerablemente mayor (Gráfico 1).

La combinación de regulaciones internas para atender lo establecido por la CCRVMA implicó que de una importante presencia de buques con bandera argentina, desde 1978 a la actualidad, sólo quedan operativos cuatro barcos dedicados exclusivamente a la pesca con red de fondo con CITC (Cierre Individual de Tramos y Cuadrículas) -o pesca de arrastre- y uno al palangre. Esto ha tenido importantes implicancias económicas para Argentina, y particularmente para Ushuaia, que supo ser el segundo puerto en exportación pesquera total. Los cinco barcos que operaron se distribuyen las cantidades capturadas en una proporción desigual: mientras que los buques “Argenova XXI”, “Argenova XXII”, “Centurión del Atlántico”, “Echizen Marú” y “San Arawa II” registran el 99,8% de las capturas totales para 2022, el único palangrero operativo, el “Argenova XIV”, obtuvo sólo el 0,2% restante (INIDEP, 2023). En el siguiente mapa pueden verse representadas las áreas de pesca de merluza negra para el año 2021.

Gráfico 1. Áreas de pesca de Merluza Negra en el Atlántico Sur Argentino.

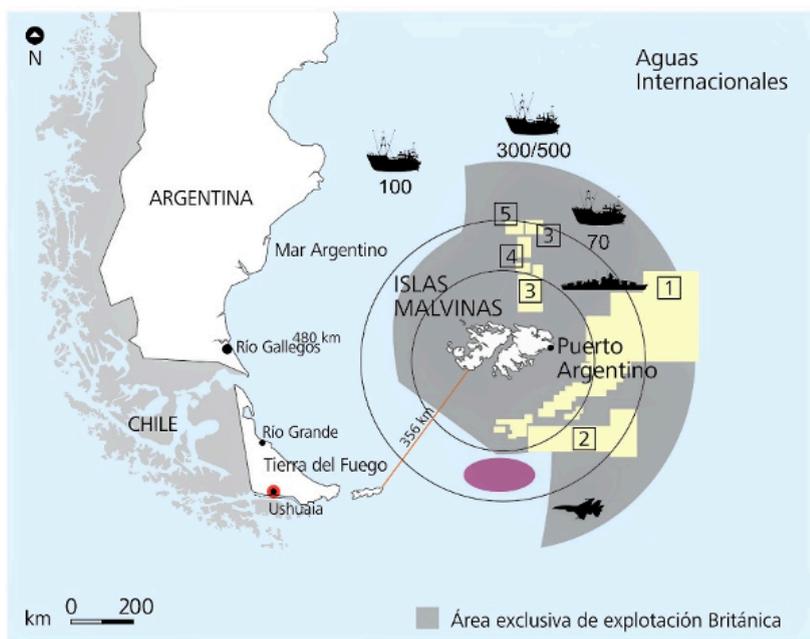


Fuente: INIDEP (2022).

Además de lo mencionado más arriba, la reducción de la actividad puede atribuirse a diversos factores, ya que se trata de un fenómeno complejo, con varias causas interrelacionadas. Uno de los factores crítico para explicar este desempeño tiene que ver con la especificidad técnica requerida por los buques para la captura de esta especie en el marco del cumplimiento de las regulaciones actuales, lo que limita la capacidad pesquera argentina. Esto podría atenderse poniendo foco en procesos de incorporación, renovación y transformación de barcos capaces de implementar artes de pesca de última generación. Otro factor crucial tiene que ver con que, desde 1996, se ha prohibido el acceso de barcos argentinos a los caladeros cercanos a las Islas San Pedro (Georgias del Sur) por parte del Reino Unido mediante la imposición unilateral de cánones y licencias, a pesar de estar dentro de la administración de la CCRVMA y de ser una exclusiva atribución de dicho organismo. También se han registrado imposiciones del Reino Unido desde su asentamiento militar en las Malvinas, que involucran registros de expulsión de barcos pesqueros de bandera de aguas argentinas bajo amenaza de

fuego, dando lugar a una expansión de facto de su territorio marítimo durante los últimos años, lo que puede interpretarse como una continuidad y un acentuamiento de su invasión desplegada en 1982. Estos eventos no implicaron acciones de parte de Argentina, más que las denuncias pertinentes a los organismos internacionales pertinentes, aunque las acciones de esta índole implicaron importantes pérdidas para los buques pesqueros que debieron interrumpir su campaña debido a las agresiones inglesas. Por otra parte, retornando a las causas de la reducción de la actividad, debe destacarse la creación de Áreas Marinas Protegidas y de Santuarios Marinos, tanto por Argentina como por el Reino Unido, lo que ha reducido aún más las áreas de pesca disponibles. El riesgo de extinción de la merluza negra debido a su sobreexplotación (foránea) es una de las principales razones que sostienen este accionar. Las Resoluciones del Consejo Federal Pesquero han seguido la misma línea, restringiendo la pesca de merluza negra en el área para el caso de la pesca argentina. Por último, las distancias desde Ushuaia a los caladeros asignados dentro de la CCRVMA en el Mar de Ross han limitado aún más la capacidad de pesca de esta especie, incrementando notablemente los costos de producción.

Figura 2. Área de explotación británica y avance (rojo) sobre áreas soberanas argentinas.



Fuente: De Antueno, 2015.

Al momento de poner el foco en la dimensión institucional asociada a esta dinámica, además del papel de la CCRVMA debe destacarse el rol de la CPASM (Comisión de Pesca del Atlántico Sur). Ésta se constituye como un organismo cuya finalidad principal radica en la gestión y protección de los recursos pesqueros en la zona del Atlántico Sur. En 1984,

mediante la firma del Tratado de Integración y Cooperación entre Argentina y el Reino Unido, también conocido como Tratado de Madrid, se estableció la creación de esta comisión (Lerena, 2020). Su conformación obedece a un principio de igualdad de representación de ambas partes involucradas en el acuerdo, e involucra una serie de acciones clave como: i) la promoción de la cooperación entre los Estados miembros y el intercambio de información y experiencias en materia de pesca; ii) la realización de investigaciones científicas y estudios técnicos conjuntas; iii) la elaboración y aplicación de medidas de conservación y gestión de recursos pesqueros; iv) la formación y capacitación de los trabajadores del sector pesquero para generar mejoras en la calidad de la pesca y; v) la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada mediante la identificación, registro y documentación de las naves pesqueras (INDNR) que realizan pesca indebida, no declarada, o no reglamentada para promover la conservación de los ecosistemas marinos.

El rol de la CPASM en la situación de la pesca ilegal británica de merluza negra en mares argentinos es clave. Este organismo, entre otras cuestiones, propone las instancias donde se discuten y negocian las cuotas de pesca para las diferentes especies, incluyendo la merluza negra. Según un informe de la Subsecretaría de Pesca de Argentina, desde el año 2000 hasta la actualidad, el Reino Unido ha pescado de manera ilegal aproximadamente 28.000 toneladas de merluza negra en aguas argentinas (Godelman et. al., 2021). Ante esta situación, Argentina ha reclamado en múltiples ocasiones ante la CPASM la necesidad de una mayor cooperación por parte del Reino Unido para combatir la pesca ilegal, así como también ha propuesto medidas para fortalecer el control y la fiscalización de la pesca en la región. Sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado una solución efectiva al problema.

El debate actual sobre el establecimiento de áreas marinas protegidas (AMP) del Atlántico Sur y la sistemática infracción o incumplimiento de algunos países, como Inglaterra, pone la atención no sólo sobre la CPASM, sino sobre un conjunto más amplio de organismos supranacionales. La Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) es responsable de la conservación de todas las poblaciones antárticas de peces, moluscos, crustáceos y aves marinas al sur de la llamada Convergencia Antártica. Sin embargo, el establecimiento de AMP se constituye en un tema polémico, ya que algunos países afirman acatamiento pero sus prácticas avanzan en un sentido contrario. Esto afecta de manera directa la conservación de las especies, pero también la soberanía de economías como la argentina, no sólo por limitar sus actividades pesqueras en el corto plazo, sino por afectar su desempeño en el largo plazo debido a conductas predatorias de terceros. Con respecto a la pesca británica en el Atlántico Sur, la CCRVMA establece que la jurisdicción pesquera de las Islas Malvinas es responsabilidad del Reino Unido. Sin embargo, se ha evidenciado una expansión sistemática de dicha área (Figura 2) sumada a la ilegitimidad de la apropiación de las aguas que rodean las islas. A pesar de esto, la CCRVMA sostiene tener un posicionamiento neutral respecto al conflicto de soberanía de las Islas Malvinas, argumentando además que no tiene el poder de sancionar o penalizar a los barcos británicos por realizar actividades de pesca en esas aguas debido a que las mismas no forman parte de la

región antártica, aunque haya evidencia de que la pesca británica desde las islas se expande más allá de los límites declarados.

En el mismo sentido, el Comité Científico de Investigación Antártica (SCAR) tiene un rol crucial en la regulación de las actividades pesqueras y turísticas en la Antártida, área crucial en el desempeño de la actividad de captura de merluza negra. El SCAR es una organización intergubernamental que promueve y coordina la investigación científica en la Antártida y el Océano Austral. También brinda asesoramiento a la ATS (*Antarctic Treaty System* o Sistema del Tratado Antártico) en asuntos relacionados con la conservación de los ecosistemas antárticos y la regulación de las actividades humanas en la región. El documento sugiere que el SCAR podría desempeñar un papel más activo en la regulación de las actividades pesqueras y turísticas en la Antártida para garantizar su sostenibilidad y minimizar su impacto ambiental.

Reflexiones finales

Este trabajo se centró en exponer distintas dimensiones relacionadas con la pesca de merluza negra en el Atlántico Sur, destacando en especial tres ejes de gran relevancia para la actividad pesquera en Argentina. El primero, se asocia con las particularidades de la actividad y su evolución desde la perspectiva nacional; el segundo, en cómo la ocupación ilegal de Inglaterra de las Islas Malvinas y sus áreas de influencia impacta sobre la actividad, destacando una expansión paulatina de explotaciones no reguladas, no controladas e ilegales sobre aguas de soberanía argentina; y el tercero, presentando el rol de las organizaciones supranacionales para la regulación de la actividad, y sus implicancias para la actividad, el ambiente y la preservación de las especies y para nuestro país en términos económicos y estratégicos.

El problema planteado tiene como eje central una relación de crucial relevancia, que vincula las estrategias de desarrollo, la soberanía y los recursos naturales de una nación, con el papel de las organizaciones supranacionales. Al indagar en los elementos centrales de estas cuestiones, se observa cómo para el caso de la pesca argentina de la merluza negra, un producto de lujo de muy alto valor comercial, el rol de estas organizaciones se aleja del virtuosismo. Por un lado, se promueve la conservación de especies, a lo cual Argentina se ha amoldado de manera estricta en su comportamiento, pero por otro, se promueve de manera pasiva la pesca ilegal al evitar confrontaciones con Inglaterra. Este país ha avanzado sobre el recurso con una lógica de intensa sobreexplotación, desplegando barcos no sólo sobre territorios que proclama como propios de manera ilegítima, sino también sobre zonas protegidas (AMP) y sobre aguas que forman parte de la plataforma marítima argentina.

La validación de áreas de pesca por parte de estos organismos parece tener un grado de alcance diferencial según el país del que se trate. La rigidez y la presión diplomática que se establece para condicionar el comportamiento de nuestro país no evidencia los mismos

niveles ni el mismo tipo de intervención que para Inglaterra, lo que permite cuestionar su rol a nivel ambiental, pero también señalar cómo esto afecta de manera negativa las estrategias argentinas a nivel económico, estratégico y de desarrollo de su territorio.

Así, si bien desde el punto de vista de la regulación y control, existen medidas implementadas por la Comisión de Pesca del Atlántico Sur para evitar la pesca ilegal de merluza negra y condicionantes establecidos por la CCRVMA respecto a las prácticas deseables, esto parece no estar ofreciendo los resultados esperados. Se estableció un sistema de vigilancia y control de la pesca en la Zona de Protección de Recursos (ZPR) en el Atlántico Sur, en la que la pesca de merluza negra está prohibida, y se han establecido cuotas de pesca e implementado un sistema de monitoreo de barcos para asegurar el cumplimiento de estas cuotas. Sin embargo, debido a la resistencia de algunos países, entre ellos Inglaterra, en la implementación de medidas más estrictas de control y vigilancia que permitan identificar los barcos que realizan esta actividad de forma ilegal. Todo esto, en efecto, ha generado un debate sobre la necesidad de una mayor cooperación internacional para hacer frente a este problema, aunque el perjuicio sobre Argentina en lo inmediato y en el largo plazo es claro, y sus necesidades como país emergente, también.

Se trata de un problema de soberanía, pero relacionados con éste se desatan otros asuntos de gran relevancia estratégica como lo es la explotación o conservación de los recursos naturales. La merluza negra es un ejemplo de esto, pero también podrían señalarse situaciones de índole similar en lo que refiere a hidrocarburos y a otras actividades económicas clave dentro del Atlántico Sur. Son asuntos de orden estratégico porque no sólo atañen a la explotación en el corto plazo, sino también a las posibilidades de su uso potencial en largos términos, en las afectaciones y el daño que pueda sufrir el ecosistema argentino a partir de acciones de terceros, en el bloqueo del desarrollo tecno-productivo de estos segmentos por cuestiones de escala, y en el ingreso de divisas para hacer frente a las crisis recurrentes de balanza de pagos que posee el país.

En términos generales, las políticas de control y regulación de la pesca de merluza negra en Argentina se han implementado de manera satisfactoria, aunque puede remarcarse su falta de efectividad en la conservación de la especie y la sostenibilidad de la actividad pesquera debido a la sobreexplotación de terceros y a la pesca ilegal. La exportación de merluza negra, que supo ser una fuente importante de divisas históricas, y que ha contribuido al desarrollo del sector pesquero, se ha visto reducida de manera drástica, sin embargo esto no ha generado los efectos esperados en términos de la conservación de la especie. Las explicaciones conceptuales son principalmente dos: el comportamiento free-rider de Inglaterra y la "tragedia de los bienes comunes" derivada de una regulación aplicada asimétrica y discrecionalmente, por un lado; y el triple bloqueo de posibilidades estratégicas de desarrollo soberano, por otro. En donde se destaca no sólo el desarrollo inmediato del sector, sino también el impacto en el ecosistema y la consecuente puesta en riesgo del recursos por explotación de terceros, que deriva en un bloqueo no simbólico de posibles caminos de desarrollo y de fuentes de ingresos para el país.

Este tipo de prácticas, en donde desde una lógica colonizadora se apropian, explotan y destruyen riquezas de países en desarrollo bajo dinámicas de enclave no es un fenómeno nuevo. Si, sin embargo, al considerar el rol de la CCRVMA y la CPASM en este asunto pueden indicarse dinámicas originales de validación, perpetuación e implementación de dichas prácticas. Desde esta línea “el Tratado Antártico en lo que lleva desde su ratificación y entrada en vigor ha logrado en la práctica una naturaleza jurídica especial” (Gutiérrez Posse, 1992) y la formación de canales para resolver contradicciones y conflictos. Evidentemente sus principios esenciales referidos a la paz, la ciencia y el medio ambiente han impuesto a la comunidad internacional un delicado equilibrio, muy distinto al de la utilización de la disuasión, o más bien *enforcement* mediado por el poder militar en el del Atlántico Sur por parte de Inglaterra.

A modo propositivo, pueden apuntarse dos líneas de acción. La primera, apunta a reforzar y replantear el comportamiento argentino respecto a este problema. Parece hacerse necesaria la presencia de buques de bandera nacional recorriendo nuestras aguas, fundamentalmente como mecanismos de monitoreo y control propios, pero también en procura de recursos de diversa índole en nuestros mares. La presencia de controles de abordaje y de observadores internacionales puede contribuir a visibilizar y exponer las prácticas ilegales que se están desplegando de manera regular. La segunda, atañe a la necesidad de repensar las conglomeraciones estratégicas que se configuran al momento de dar forma a organismos supranacionales. En particular, cuando estos organismos poseen un rol protagónico o están directa o indirectamente conducidos por países con intereses discrepantes a los de la región, se hace evidente la necesidad estratégica de planificar nuevas configuraciones en donde los intereses comunes efectivamente estén alineados desde un punto de vista económico, político y estratégico, buscando superar las relaciones diplomáticas cosméticas que habilitan prácticas contrarias a lo consensuado colectivamente. La conformación de una organización regional latinoamericana, que pueda vincularse de manera directa con otros países del sur que atraviesan situaciones similares, así como con potencias emergentes que permitan garantizar el *enforcement* de las medidas propuestas, parece un camino imprescindible de explorar.

Bibliografía

- FAO. (2020). The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca9229en>
- Sumaila, U. R., Lam, V. W. Y., Miller, D. D., Teh, L., Watson, R. A., Zeller, D., ... & Pauly, D. (2019). Winners and losers in a world where the high seas is closed to fishing. *Scientific reports*, 9(1), 1-8.
- Marañón, I. M. (2014). Aplicación de la congelación rápida en productos pesqueros. *Revista de Agroindustria*, 10(2), 35-43.

- FAO. (2021). The State of World Fisheries and Aquaculture 2021. Sustainability in action. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca9229en>
- Sutton, T., Cottrell, R. S., Ota, Y., & O'Connor, M. I. (2021). The Role of Technological Innovation in Sustaining Global Seafood Supplies. *Science Advances*, 7(19), eabf9936. <https://doi.org/10.1126/sciadv.abf9936>
- Garrido, S., & Marques, A. (2019). Globalization, transport and sustainability in the seafood industry. *Marine Policy*, 109, 103699. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103699>
- FAO. (2018). The State of World Fisheries and Aquaculture 2018 - Meeting the sustainable development goals. Rome.
- World Bank. (2012). *Fish to 2030: Prospects for fisheries and aquaculture*. Washington, DC: The World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11832>
- Costello, C., Ovando, D., Clavelle, T., Strauss, C. K., Hilborn, R., Melnychuk, M. C., ... & Lubchenco, J. (2016). Global fishery prospects under contrasting management regimes. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113(18), 5125-5129. doi: 10.1073/pnas.1520420113
- Pauly, D., & Zeller, D. (2015). Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining. *Nature Communications*, 6(1), 1-9.
- Worm, B., Barbier, E. B., Beaumont, N., Duffy, J. E., Folke, C., Halpern, B. S., ... & Watson, R. (2006). Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. *Science*, 314(5800), 787-790.
- Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. (1982). Convenio sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Recuperado de https://www.ccamlr.org/es/system/files/e-docs/ccrvma_0.pdf
- Costello, C., Ovando, D., Hilborn, R., Gaines, S. D., Deschenes, O., & Lester, S. E. (2016). Status and solutions for the world's unassessed fisheries. *Science*, 338(6106), 517-520.
- Hannesson, R. (2018). *Fisheries economics: A perspective on fisheries management*. Routledge.
- Squires, D., & Kirkley, J. (2019). Economics of Fisheries Management. In *Handbook of Marine Fisheries Conservation and Management* (pp. 263-284). Oxford University Press.
- García, S. M., Zerbi, A., Aliaume, C., Do Chi, T., Lasserre, G., & Chuenpagdee, R. (2018). The ecosystem approach to fisheries: Issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook. *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper*, (569), 1-184.

- Béné, C., Lawton, R., & Allison, E. H. (2019). “Trade-off triangle”: Relating access, use, and condition of fish stocks in small-scale fisheries. *Ecology and Society*, 24(1), 18.
- Acosta, A. (2013). *La maldición de la abundancia*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Elkington, J. (1998). *Cannibals with forks: The triple bottom line of 21st century business*. Capstone.
- Chen, Xidi, Qi Xu, and Lun Li. (2023). "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Governance in Disputed Maritime Areas: Reflections on the International Legal Obligations of States" *Fishes* 8, no. 1: 36. <https://doi.org/10.3390/fishes8010036>
- Agné, H. (2014). The enforcement of international fisheries law and the jurisdictional imperative. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 29(1), 24-49. <https://doi.org/10.1163/15718085-12341317>
- Biermann, F., & Siebenhüner, B. (2009). *Managers of global change: The influence of international environmental bureaucracies*. MIT Press.
- Young, O. R., King, L. A., & Schroeder, H. (2008). *Institutions and environmental change: Principal findings, applications, and research frontiers*. MIT Press.
- Bulkeley, H., & Betsill, M. M. (2005). Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental politics*, 14(1), 42-63.
- Barrett, S. (1994). Self-interest and the theory of international environmental agreements. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 67-93.