

**EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN PESQUERA ARGENTINA
DESDE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX.
CICLOS DE LA ACTIVIDAD PESQUERA EN SANTA CRUZ.**

**Dra. Ma. E. Cepparo
Mg. Graciela Gabrielidis
Prof. Estela Prieto
Dra. Marta Huertas**

Desde fines de la década de 1960 se produjo en Argentina, un proceso de promulgación y modificación de leyes y decretos que marcaron el inicio del interés manifiesto del Estado nacional por la pesca: la delimitación de la soberanía sobre las 200 millas marinas desde la costa (Ley 17094/1966), el establecimiento de permisos de pesca, exenciones, reducciones, diferimientos de impuestos y medidas promocionales para la instalación de empresas pesqueras en el territorio ubicado al sur del río Colorado (Ley 19000/1971); y la exclusividad de barcos de bandera argentina para la pesca dentro de las 200 millas (Ley 20136/1973) (Anexo I: Tablas.1,2 y 3 Clasificación y análisis crítico de la legislación pesquera nacional y de la Provincia de Santa Cruz).

Durante la década de 1970, la Ley de Promoción Industrial (Ley 21608/1977), fomentó el incremento de las inversiones extranjeras y la formación de sociedades mixtas o asociaciones temporales que contaron con los créditos y avales del Banco Nacional de Desarrollo para el fortalecimiento de la actividad (Mizrahi,2000).

En la década de 1980, las irregularidades de la política económica nacional junto a los problemas financieros desencadenados en el período anterior, hicieron crítica la situación del sector pesquero: la política cambiaria afectó negativamente a las industrias que dependían en gran medida de las exportaciones; el elevado costo del crédito bancario perjudicó a las empresas por el valor de los insumos y los salarios de la mano de obra; el mercado de consumo interno se redujo; existía una flota pesquera obsoleta y algunas especies tenían altos niveles de sobrecaptura. Todas estas situaciones se agravaron con el establecimiento unilateral, en 1986, de una Zona Económica Exclusiva (ZEE), por parte de Gran Bretaña, luego de la guerra de Malvinas en 1982.

Precisamente en ese año, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar, benefició a los países ribereños en detrimento de los poseedores de gran flota pero poca ribera, debido a que estableció el Régimen Jurídico que internacionalmente definía el Mar Territorial, la Zona Contigua y la Zona Económicamente Exclusiva. Este orden jurídico internacional motivó el traslado del centro de gravedad de la actividad pesquera mundial hacia las zonas subutilizadas y el consiguiente ingreso en el mercado, de países como la Argentina (Coccaro, Le Bail, Gómez, Boetto,2000).

Ante la ausencia de una ley nacional de pesca, la actividad en este país siempre se sostuvo jurídicamente con permisos de pesca concedidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), y sus resoluciones reglamentarias para el otorgamiento de los mismos. A partir de 1986 se creó el “permiso de pesca restringido” para la preservación de algunas especies. Sin embargo, un año después, se concretaron convenios con la URSS y Bulgaria que incrementaron la explotación de determinadas especies. Las capturas de las flotas de estos dos países produjeron impactos negativos: en el aspecto ecológico, por la sobreexplotación de especies demersales¹; desde el punto de vista socioeconómico, por la escasa mano de obra argentina empleada en las embarcaciones, y la ausencia de procesamiento de la materia prima capturada, en tierra. Sólo se beneficiaron 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 (Cóccaro et al, 2000).

La Provincia de Santa Cruz, al igual que el resto de las provincias patagónicas, se benefició, fundamentalmente, con la promulgación de la Ley Nº 23.018/1983, de Reembolsos a las Exportaciones. Esta ley dice en su artículo primero que *“la exportación de mercaderías cuyo embarque y respectivo cumplimiento de la declaración aduanera de exportación para consumo, se realice por los puertos y aduanas ubicados al sur del río Colorado, gozará de un reembolso adicional a la exportación, siempre que se carguen a buque mercante con destino al exterior o a buque mercante de cabotaje para trasbordar a cualquier otro puerto nacional con destino al exterior”*. Además, establece que el porcentaje de los reembolsos aumentará de norte a sur, según la localización del puerto de embarque.

En 1994 el Congreso Nacional dictó la ley 24.490 que modificaba la anterior y fijaba que se mantendrían estos porcentajes por el término de cinco años, comenzando a disminuir a partir del 1 de enero de 2000 en un punto porcentual hasta su desaparición. Así mientras Puerto Madryn, gozaba en 2000 del 8%, Puerto Deseado del 11%, Ushuaia del 13%. Aunque según la ley el porcentaje ha continuado disminuyendo, todavía resulta atractivo el reembolso a las exportaciones por puertos patagónicos.

Es decir, que las provincias del sur argentino se convirtieron en áreas propicias para la realización de inversiones e instalación de empresas cuya mercadería estuviera destinada al mercado externo. La actividad pesquera fue una de las beneficiadas, atrayendo tanto a grandes buques pesqueros como industrias procesadoras con plantas en la costa.

El decreto provincial Nº 2236/91 reguló la actividad y estuvo vigente hasta 1997, año en que se dictó la esperada Ley Federal de Pesca (Ley 24.922). Fue el primer intento legislativo de reunir en una sola norma legal los distintos elementos referidos a la

¹ Demersales: especies que se encuentran a mayor profundidad en los océanos.

explotación de los recursos pesqueros. La misma incluye cuestiones principales como la conservación y protección de los recursos pesqueros, la investigación, la coordinación de la vigilancia, las medidas de control, un nuevo sistema de administración mediante el régimen de cuotas individuales transferibles de captura, la regulación de las actividades de las embarcaciones pesqueras de bandera extranjera, el cobro de derechos de extracción, un nuevo régimen de infracciones y sanciones, la creación del Registro de la Pesca y el control de tripulaciones.

De tal modo que el Acuerdo con la Comunidad Económica Europea (1994-1999) se firmó cuando todavía la Argentina no estaba respaldada legalmente para sostener el importante incremento de la actividad pesquera de fines del siglo XX, sumándose este aspecto a la falta de infraestructuras tanto en los puertos como en la flota.

En el plano internacional, el ordenamiento jurídico concerniente a las actividades extractivas, se refiere a la protección del medio ambiente y conservación de los recursos. Desde este punto de vista existían intereses contrapuestos al de los empresarios. Ambas posiciones han variado y ahora las empresas pesqueras abogan por un desarrollo sustentable. Esta política está avalada por la Declaración de Río (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992) y específicamente en el Programa 21, cap. 17 que propicia *“la protección de todos los océanos del Mundo, así como los recursos vivos marinos”* y es aceptada por la mayoría de los países del mundo. Estas últimas legislaciones agregan a la simple protección del recurso, el desarrollo tecnológico a través de la acuicultura para sustentar un alimento tan necesario para la nutrición humana (Franza, 1999).

Siguiendo esta línea jurídica la legislación también se ocupó de las artes de pesca, que con los avances tecnológicos de los últimos años provocaron en el mundo una merma considerable de la riqueza marina, con un gran porcentaje de sobrantes no utilizables. Es así que Naciones Unidas, en 1991, prohibió la pesca con redes de engulle y deriva (ONU, Res. 46/215 - 20/12/1991) y la Comunidad Europea reglamentó su uso (Art. Nº 345/92), aplicable a todos los buques que ejercen en aguas bajo la jurisdicción de los Estados miembros; y fuera de estas aguas, a todos los buques pesqueros que naveguen con bandera de un estado comunitario (Franza, 1999).

Todas estas normativas internacionales estaban vigentes cuando se firmó el acuerdo entre la República Argentina y la Comunidad Económica Europea.

- El caso del Acuerdo con la Comunidad Económica Europea. Sus efectos en Patagonia.

El Congreso argentino sancionó el 20 de abril de 1994 *la Ley 24.315 sobre las Relaciones en materia de Pesca Marítima con la Comunidad Económica Europea (CEE)*,

aprobando el Acuerdo sobre las relaciones en materia de pesca marítima entre ambas partes, que había sido firmado el 30 de noviembre de 1992, y cuyo contenido se consideraba como incorporado a la nueva ley².

Si se encara el estudio como lo propone Paolo Grossi, como un entretreído con el marco social en que se inserta, es decir, no solamente desde el punto de vista del contenido de la ley, sino también de su espíritu, este acuerdo puede ser considerado como un intento de desarrollo de la actividad pesquera mediante la cooperación de la CEE. Avala esta interpretación el hecho de que concreta con normas regulatorias el *Acuerdo Marco de Cooperación entre la Argentina y la Comunidad*, firmado cuatro años antes (02/04/1990). En el mismo, las partes contratantes se consideraron signatarias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

El análisis de los considerandos del texto del Acuerdo, permite advertir que la Argentina *“en el marco de su evolución política, desea estabilizar y fomentar el progreso económico y social”*, y que sus objetivos propiciaban la conservación y gestión racional de los recursos vivos marinos regulando las modalidades y condiciones de la actividad pesquera.

El mismo Acuerdo aludía a los *“esfuerzos que la Argentina viene realizando para reestructurar su economía por medio de la desregulación económica, la estabilidad monetaria y la apertura de su economía”*, medidas que correspondían al pensamiento neoliberal del Presidente Menem. De allí el interés del Estado en promover *“la radicación de empresas y la constitución de asociaciones temporales de empresas”*.

Esta cooperación entre ambos organismos de gobierno fue considerada como un medio que *“contribuye al objetivo de la renovación de la flota argentina y promueve la explotación racional de los recursos a largo plazo”*. Se tuvo en cuenta que la cooperación iniciada debía realizarse en forma evolutiva y pragmática, *“prestando atención a la investigación científica y a las medidas específicas que se adopten...”*. Por ello especificaba los *“principios, normas y modalidades (...) en lo referente a la conservación, explotación y transformación de los recursos pesqueros”* (Art. 1). Sin embargo, estos enunciados, más que un conjunto de normas de aplicación concreta, representaron grandilocuentes expresiones de objetivos ideales.

El convenio, cuya autoridad de aplicación fue la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, definió las siguientes modalidades: 1) *asociación temporal de empresas*, relación contractual durante un período limitado, entre armadores de la CEE y de la Argentina mediante el empleo de buques comunitarios, cuya primordial finalidad era el abastecimiento prioritario del mercado de la Comunidad; 2) *buque comunitario*, el que enarbola la bandera

² Por disposiciones constitucionales es atribución del Congreso argentino aprobar o desaprobar los tratados incluidos con otras naciones. El Acuerdo contiene 14 artículos, 7 anexos y un Protocolo .

de uno de los Estados miembros de la Comunidad; 3) *armador comunitario*, el de uno de los Estados de la Comunidad; 4) *sociedad mixta*, sociedad de derecho privado constituida por uno o más armadores comunitarios y una o más personas físicas y jurídicas argentinas, vinculados por un contrato de sociedad mixta, para explotar y eventualmente transformar los recursos pesqueros argentinos; 5) *radicación de empresas*, sociedad de derecho privado constituida en la Argentina con capital originario de Estados de la Comunidad, con la misma prioridad de abastecimiento al mercado de la comunidad.

Todas estas sociedades tuvieron como objetivo esencial cubrir las demandas del mercado europeo. Este es un aspecto importante a destacar, en primer lugar porque estaba claramente explicitado que el beneficio de este tratado era el abastecimiento de la Comunidad, que ya sufría problemas de sobreexplotación en sus mares; y en segundo lugar por la parcialidad que evidencian estas cláusulas en cuanto al reparto de las utilidades obtenidas.

Las condiciones propicias para el funcionamiento de las entidades mencionadas están contenidas en los Anexos I al VIII, y el acceso a las posibilidades de pesca en el Protocolo I del Anexo IV. Sintéticamente, la normativa establecía que la Comunidad facilitaría la incorporación de buques comunitarios a empresas constituidas o a constituir en la Argentina, que a su vez, proveería la transferencia de permisos de pesca, existentes o nuevos expedidos por la autoridad de aplicación argentina. A fin de fomentar la creación de empresas, los proyectos seleccionados gozarían de ayuda financiera. De la misma manera que para los estudios y programas de investigación conjuntos.

De fundamental importancia era el art. 4 que disponía la contribución financiera al gobierno argentino por parte de la CEE para investigación y estudios específicos, mejoramiento de la red portuaria e infraestructura marítima, asistencia técnica para intensificar el control de la pesca, capacitación profesional, y finalmente preservación y conservación de los recursos vivos marinos.

Profundizando el análisis de las normas, éstas fijaban:

1) Las *Condiciones para las sociedades mixtas y radicación de empresas*. La Comunidad proporcionaría a la autoridad de aplicación argentina la lista de buques comunitarios seleccionados; accederían a las posibilidades de pesca los buques inscriptos en el Registro Nacional de Buques. La explotación de recursos no excedentarios se haría mediante el reemplazo de buques de bandera argentina por unidades de la Comunidad. Se haría de tal forma, que no aumentara el esfuerzo de pesca de la unidad reemplazada, en las condiciones establecidas para el buque de bandera argentina desafectado y captura de especies autorizadas para el mismo.

2) Las *Condiciones para las asociaciones temporales de empresas*. Los buques observarían las normas y reglamentaciones establecidas por la autoridad de aplicación

argentina, sin discriminación entre buques de bandera argentina y comunitaria. Los buques deberían efectuar declaración de capturas en un plazo de 48 horas al final de cada marea. La duración máxima de estas empresas era de tres años, siendo su prórroga considerada por la Comisión Mixta. Los buques comunitarios en estas asociaciones temporales de empresas emplearían un 30% de de tripulación de nacionalidad argentina, con contratos celebrados en Argentina que incluyeran el régimen de seguridad social, seguros de vida y riesgos de accidentes de trabajo. Se permitiría el acceso a los buques, de observadores científicos remunerados por el gobierno argentino. A su vez, establecía, zonas de pesca para las diferentes especies así como las artes de pesca y cupos máximos de captura.

3) *Modalidades y criterios de selección de proyectos*, referidos a la constitución de sociedades mixtas, radicación de empresas y asociaciones temporales susceptibles de beneficios de ayuda financiera que serían presentados por la Comunidad a la Comisión Mixta, la cual evaluaría y recomendaría a las Partes los seleccionados.

4) *Condiciones para la expedición de los permisos de pesca*. Especificaba también, los pasos a seguir, según un procedimiento claramente determinado.

5) *Posibilidades de pesca y aporte financiero*. Fijaba las capturas máximas anuales para especies no excedentarias y excedentarias, y las accesorias³. A su vez, la Comunidad concedería ayuda financiera destinada al armador comunitario de las entidades formadas: sociedades mixtas, radicación de empresas y asociaciones temporales, equivalente a un 15 % de la cantidad concedida al armador comunitario; cantidad girada a la autoridad de aplicación argentina. La Comisión Mixta informaría sobre la utilización de dichos fondos⁴.

Puede afirmarse, por otra parte, que existía un condicionamiento para asegurar la real vigencia del Acuerdo: si el país adoptaba medidas de conservación de especies que lo afectarían, las partes se consultarían para mantener el equilibrio general del mismo.

Si bien el período de vigencia era de 5 años, con períodos adicionales de dos años, estaba contemplada la denuncia por escrito con antelación de seis meses antes de su expiración. Por otra parte, Una Comisión Mixta, era la encargada de velar por el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo, entre ellas, supervisar la utilización de los aportes financieros.

En fin, del análisis de las cláusulas del convenio, se desprende que no se trataba de una declaración de propósitos de cooperación entre ambas partes efectuada en términos generales, sino que se estipulaban en forma detallada todos los aspectos y condiciones referidas a la actividad pesquera.

³ Así como en el Anexo II se detallaban las zonas de pesca para cada especie, y las artes de pesca, el Protocolo fijaba, por ejemplo, para la merluza hubbsi 120.000 toneladas como captura máxima anual y 50.000 para la merluza de cola. Sin embargo, se produjo la sobreexplotación que mencionamos anteriormente.

⁴ En el canje de notas entre Argentina y la Comunidad se aludía a la reducción de aranceles y a la importación de productos pesqueros por parte de esta última.

- Análisis de la Ley N° 24922/98 - Régimen Federal de Pesca

En cumplimiento de su rol de promotor de políticas públicas para el desarrollo de la actividad pesquera, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 24922 de 1998. La misma establece un nuevo régimen federal de pesca que contempla todos los aspectos referidos a la actividad.

El Artículo 1 del capítulo I, es una declaración de principios, porque el Estado se compromete a fomentar “el aprovechamiento racional de los recursos vivos marinos”; asimismo proteger” intereses nacionales relacionados con la pesca” y dentro de sus objetivos se encuentra también la sustentabilidad a largo plazo. Aborda la promoción industrial pesquera argentina e incluso el empleo de mano de obra argentina. Según este artículo los objetivos promocionales apuntan al desarrollo nacional de la producción, industrialización y incremento de la mano de obra nacional.

En el capítulo II, (Art. 3) se define en la normativa, el tema del dominio y la jurisdicción, estableciendo que son de dominio de las provincias con litoral marítimo y ejercerán esta jurisdicción a los fines de su exploración, conservación y administración a través del marco general establecido por la ley. Establece dos ámbitos de jurisdicción: 1) el nacional, ZEE desde las 12 millas marinas y 2) el de las provincia con litoral marítimo sobre los recursos vivos que pueblen sus aguas hasta las 12 millas marinas. Y en el 4º se determina la ZEE (zona económica exclusiva) del país. Son de dominio y jurisdicción exclusiva de la Nación, dichos recursos, existentes en las aguas de la ZEE argentina, y en la plataforma continental a partir de las doce (12) millas. Fija como ámbito de aplicación la regulación de la pesca en los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, y la coordinación de l protección y administración de los recursos pesqueros que se encuentran tanto en jurisdicción nacional como provincial (Art. 5).

En el Capítulo II se establecen las formas y maneras que tendrá el Estado de fiscalizar su control a través del Consejo Federal Pesquero y la INIDEP. (Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero) en su carácter de asesor del Consejo. A su vez crea como Autoridad de Aplicación (con posterioridad modificada) la Secretaría de Pesca dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. Amplias funciones son atribuidas al organismo, entre ellas, intervenir en negociaciones bilaterales o multilaterales internacionales relacionadas con la actividad pesquera conforme a la política pesquera nacional (Art. 7 Inc.J); realizar campañas nacionales de promoción para el consumo de recursos vivos del mar y misiones al exterior para promover la comercialización de la industria pesquera nacional.

El análisis de las disposiciones referidas a la pesca por parte de extranjeros contempla aspectos tanto de promoción como de protección del recurso, además de las normas a que están sometidos al igual que los buques nacionales. En tal sentido, se establece que la pesca experimental por parte de personas físicas o jurídicas nacionales, extranjeras u organismos internacionales con buques de pabellón nacional o extranjero, requerirá autorización otorgada por la Autoridad de Aplicación.

A fin de proteger los derechos que como estado ribereño le corresponde a la Nación, se deberá organizar un sistema de regulación de la pesca en la zona adyacente a la ZEE argentina con relación a los recursos migratorios que pertenecen a la misma población de especies asociadas a las de dicha zona. Con tal fin, la República Argentina acordará con los estados que deseen pescar esas poblaciones, en la mencionada área adyacente, las medidas necesarias para racionalizar la explotación y asegurar la conservación de esos recursos (Art. 22).

La Ley contempla, asimismo, la existencia de tratados internacionales de pesca, fijando sus condiciones. Al ser reglamentada por el Poder Ejecutivo, la autoridad de aplicación prevista por esta normativa en su Art. 6, fue reemplazada, fijando como organismo competente a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Dec. 748/99).

- La actividad pesquera en Santa Cruz.

Entre las principales leyes de pesca de la provincia de Santa Cruz se destacan la Ley 1.464/82 que regula el cultivo, utilización y protección de las diversas especies animales y vegetales, considerando que ellas y las aguas del dominio público provincial donde viven, constituyen una unidad indivisible, sujeta a lo que esta ley y su reglamentación disponen, sin perjuicio de las demás disposiciones específicas que rigen la materia.

A su vez la Ley 1.875/90 establece el marco legal para la regulación de la flota de altura, fresqueros, congeladores, factorías que operan en aguas de jurisdicción provincial.

Finalmente, la Ley 2.326/93 clasifica 4 tipos de permisos de pesca: irrestrictos; al sur del paralelo de 47°S; con exclusión de langostino y otras especies y exclusivamente para calamar, con métodos selectivos (buques porteros). Los irrestrictos deberán guardar una relación directa con la capacidad de producción y almacenamiento instalada de la planta industrial ubicada en territorio provincial o con el porcentaje de obra ejecutada en el caso de que la planta no estuviera terminada.

. La pesca en el panorama socio-económico de la provincia de Santa Cruz. Evolución. Ciclos. Crisis

Santa Cruz es una provincia donde el aislamiento con respecto al centro del país, las distancias internas y el comportamiento de extraer los recursos y enviarlos “hacia afuera”, siempre han ejercido presión sobre las decisiones políticas y el comportamiento de sus pobladores. Con ello se alude a la conducta que siempre caracterizó a las decisiones públicas y privadas santacruceñas. La presencia de un Estado poco enérgico en la promoción de actividades genuinamente productivas, pero a la vez sumamente contenedor, le aporta un rasgo distintivo dentro del contexto nacional (Cepparo, 2002).

La economía de la provincia se basó en la extracción y exportación de sus recursos sin la incorporación de valor agregado en el ámbito provincial. Los sectores agropecuarios y mineros sufrieron una serie de desequilibrios estructurales y recurrentes en su proceso. Por su parte, el sector pesquero, ha tenido lentos pero regulares impactos favorables en la economía provincial. (Anexo II: Selección, clasificación y comentarios de artículos periodísticos)

La ganadería fue la principal y más difundida actividad económica de la provincia de Santa Cruz, cuya productividad comenzó a declinar desde fines de 1930. A partir de ese momento se produjeron sucesivos y superpuestos planes de desarrollo basados en la explotación de otros recursos naturales, especialmente hidrocarburos, y en la expansión de la obra pública. En los momentos de inestabilidad económica y política, la administración pública fue la principal proveedora de empleo a la población no incorporada a las actividades productivas, con el fin de evitar el desempleo y el éxodo de sus habitantes.

La existencia de abundantes reservas de recursos renovables -ictícolas- y no renovables -hidrocarburos y minerales oro, plata y pórvido-, que tienen una demanda sostenida en el comercio internacional y un mercado provincial poco significativo, determinaron la actual estructura productiva santacruceña⁵. La industria es elemental y poco representativa. Lana y carne ovina, pescados y mariscos, combustibles y minerales se exportan sin haber pasado por todos los eslabones productivos. La industria manufacturera básica, el procesamiento y refrigeración de pescado y la faena y procesamiento de carne ovina, representan el 70% del producto industrial (Cepparo, 2002 b).

La crisis económica producida en la década de 1990 por los efectos del ajuste, permitió mantener en actividad a las industrias de la carne ovina y de la pesca, por estar ligadas a la exportación. Este factor fue específicamente favorable en una etapa donde la paridad peso-

⁵ El Producto Bruto Geográfico (PBG) está dominado por la actividad primaria, que según los datos de 1997 y 2001, se aproxima al 50% del producto provincial. En este sector la producción de hidrocarburos domina con el 80%. El sector terciario es el segundo en importancia, con un 35%. Por último, el sector secundario aporta un poco más del 15% del producto provincial, muy por debajo del nivel nacional, como consecuencia de la escasa actividad manufacturera. (Cepparo, 2005)

dólar- afectó negativamente a otras actividades (Rofman, Romero, 1997). En efecto, la pesca benefició al Estado santacruceño debido a que recaudó una tasa porcentual sobre las capturas, un canon por las licencias otorgadas para la extracción del calamar y langostino; y las multas en caso de infracciones. A pesar de la existencia de estas actividades productivas, los servicios públicos continuaron siendo el refugio de la mano de obra urbana no absorbida por las actividades mencionadas.

Los puertos con mayor actividad son los de Deseado, San Julián y Río Gallegos, aunque es sobretodo el primero el que mayor desarrollo ha tenido en las últimas décadas. Durante el año 2001, las capturas en la provincia totalizaron 128.000 tn, muy por debajo de las 250.000 tn anuales que promediaban en el período 1993/1997. Las razones de esta disminución son las mismas que perjudicaron todas las provincias patagónicas con litoral marítimo, la sobreexplotación.

Del total capturado en el año 2001, el 60% correspondió a calamar, el 20% a langostinos y un 10% a la merluza, y al igual que en el resto de los puertos su destino principal es el mercado externo. Así, las exportaciones de pescado sin elaborar en ese año alcanzaron los 295 millones de pesos y sólo se vendieron productos elaborados por 22 millones de pesos.

La actividad pesquera, segunda en importancia dentro del sector primario provincial, constituye una importante fuente de recursos y genera una actividad relevante en los puertos donde se desarrolla. Sin embargo, luego del pico en las capturas producido en el año 1997, éstas han ido disminuyendo principalmente por la devastación que han sufrido tanto la merluza como el calamar. Afortunadamente, en los últimos tres años, han aumentado las capturas de otras especies permitiendo a Santa Cruz situarse en una mejor posición con respecto a otras provincias que se dedican a esta actividad.

La pesca marítima de altura en la provincia y el procesamiento en alta mar muestra una tendencia hacia el aumento de las capturas en casi todos los puertos santacruceños. A pesar de la caída de las capturas a partir de 1997, la actividad pesquera continúa teniendo una relevancia fundamental a escala provincial y una lenta recuperación en los últimos años.

En relación con el sector industrial santacruceño, de las 66 plantas procesadoras existentes en el país, 11 se encuentran localizadas en Puerto Deseado. Este puerto, junto a Puerto Madryn en Chubut y Ushuaia en Tierra del Fuego, es uno de los lugares de mayor actividad luego del puerto de Mar del Plata y desde hace varios años se ha convertido en un espacio de inversiones.

. Puerto Deseado. Posición costera y posibilidades pesqueras favorables

En el marco del proceso socio-económico y político argentino y según el incentivo de las normas anteriormente explicadas, se revalorizaron los puertos patagónicos, en especial

Puerto Madryn, Puerto Deseado y Ushuaia. El mejor y mayor alcance de las capturas, la instalación de grandes grupos económicos nacionales y extranjeros dedicados a la pesca y la orientación a las exportaciones los convirtieron en destacados polos de estructuración económica (Cepparo y otros, 2006). Puerto Deseado es el puerto pesquero que mayor desarrollo ha tenido en Santa Cruz en las últimas décadas. Siguen en importancia San Julián, Caleta Paula y Caleta Olivia.

La ciudad de Puerto Deseado se ubica al noreste de la provincia de Santa Cruz en el Departamento del mismo nombre (Fig. 1). Su entorno no escapa a las características generales de la Patagonia: predominio de relieve mesetario con suelos de escasa fertilidad, fuertes vientos del oeste, bajas temperaturas y escasas precipitaciones. Condiciones que conforman un paisaje monótono, árido y difícil para la instalación humana.

La principal característica del emplazamiento es su situación sobre la costa norte de la desembocadura de la ría Deseado, que en forma alargada y estrecha, se abre hacia el Atlántico con una longitud aproximada de 40 km. Ambos márgenes del estuario se visualizan como arrecifes, siendo la orilla sur, de formas más regulares y la septentrional de barrancas altas y escarpadas. Su sitio junto al río, verdadero eje de atracción de población, responde a la localización de la mayoría de los asentamientos patagónicos.

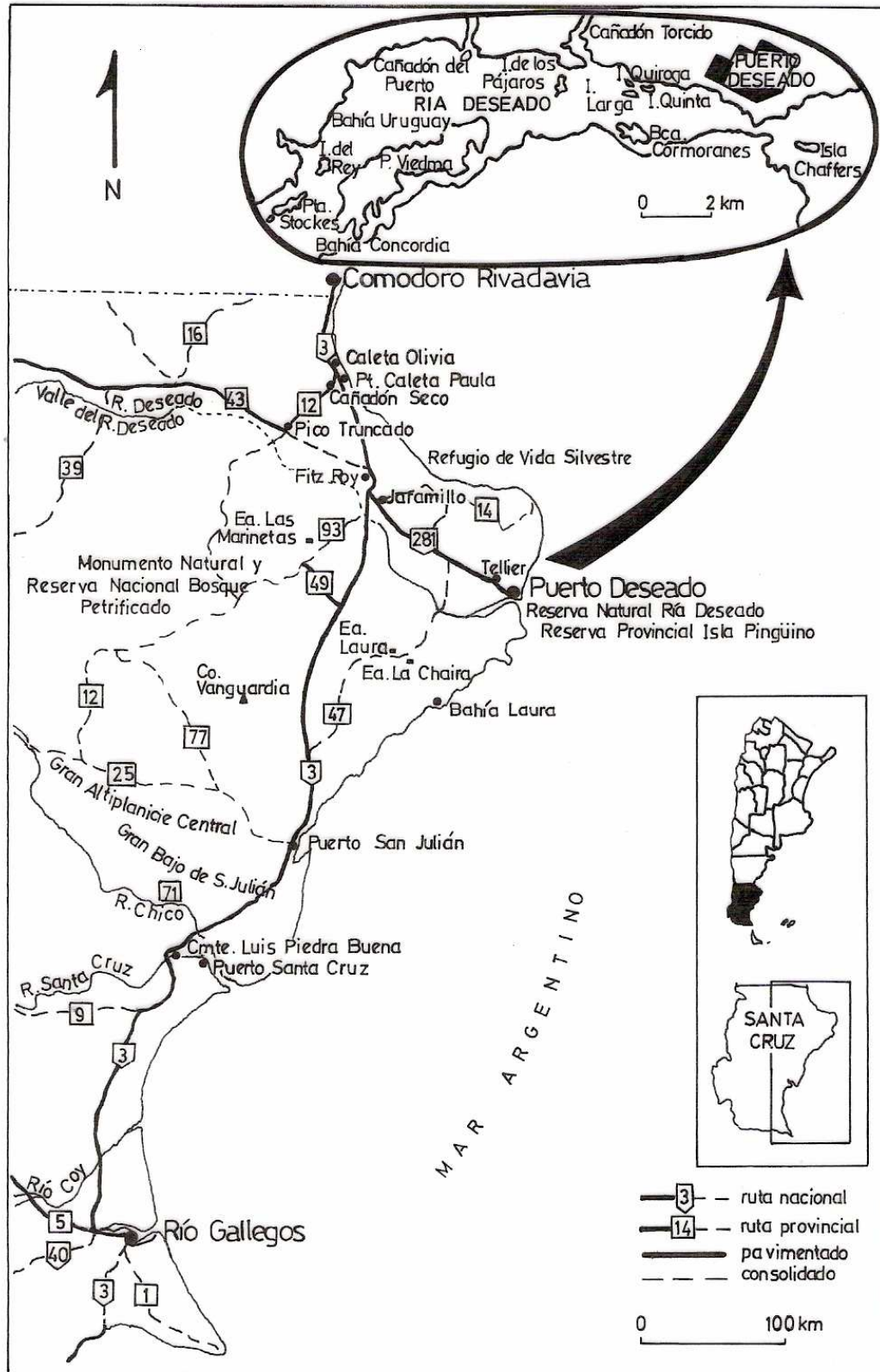
La planta urbana, de aproximadamente 300 hectáreas, está organizada según un diseño en damero con forma de abanico apoyado sobre la costa de la ría, a lo largo de la cual se localiza el área industrial pesquera y la portuaria propiamente dicha. Hacia el este la Avenida Costanera separa las playas de ocho grandes y modernos establecimientos pesqueros. Hacia el sur, se suceden varias instalaciones que identifican la Zona Portuaria: la Dirección de Puertos, la Prefectura Naval Argentina, la Aduana y el Club Náutico, además de los tres muelles y sus secciones, y el dique seco.

Las empresas y demás edificaciones obstaculizan no sólo el disfrute cotidiano del paisaje de la ría y del mar, sino que perjudican la expansión del área urbana hacia zonas que generalmente tienen un alto valor en la renta del suelo. La ausencia de un ordenamiento urbano previo a la instalación de las plantas industriales ha provocado que el paisaje urbano no incorpore, entre sus rasgos estéticos, el entorno natural costero.

Es oportuno distinguir la posición de Puerto Deseado del resto de las localidades patagónicas y resaltar su vinculación con el océano. En primer lugar, se encuentra muy alejada de centros de igual o mayor jerarquía, Caleta Olivia a 214 km, Comodoro Rivadavia a 350 km y Río Gallegos a 730 km. Una sola conexión terrestre, la Ruta Provincial N° 281, a través de una extensión de 125 km, la une con la Ruta Nacional N° 3, eje vertebral costero santacruceño y patagónico. Posición que acentúa los rasgos de aislamiento e incomunicación que identifican a Puerto Deseado. Por el contrario, se suman varias ventajas relacionadas con su localización ribereña, que serán consideradas más adelante.

Fig. 1

PUERTO DESEADO. Sitio y posición favorable para la actividad pesquera



Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Instituto Geográfico Militar, 2001. Atlas Geográfico de la República Argentina, Buenos Aires, IGM, p.99, y Municipalidad de Puerto Deseado, Dirección de Turismo.

Desde el punto de vista de la cantidad de población es la cuarta ciudad santacruceña⁶, y según la jerarquía de su estructura urbana es un centro local con función portuaria con una infraestructura de servicios⁷ que satisface las necesidades básicas de la población (Cáceres, 2000).

. La actividad portuaria en los inicios de Puerto Deseado

Su categoría de ciudad-puerto condicionó la evolución del asentamiento. Desde sus inicios, en el siglo XVI, la ría Deseado fue utilizada como fondeadero de antiguas naves que recorrían los mares patagónicos. Se sucedieron varios intentos de poblamiento pero recién a fines del siglo XIX comenzó a plasmarse como asentamiento permanente, aunque la traza de la ciudad quedó definida recién en 1905. La construcción de la línea férrea Puerto Deseado – Las Heras en 1909, constituyó un verdadero factor de progreso para la localidad y su zona de influencia. El ferrocarril fue el nexo entre la producción económica del norte de la provincia y el puerto que actuaba como centro de transferencia de cargas hacia los mercados nacionales y extranjeros (CFI, 1995).

Las instalaciones portuarias se inauguraron en 1928 y constituyeron un hecho que marcaría, varias décadas después, un rumbo bien definido. No obstante, el desarrollo a partir de la actividad portuaria se debió a una larga lucha de sus habitantes, con lapsos de gran pasividad y períodos de gran movimiento. Los primeros acompañaron a las crisis económicas de la provincia, especialmente las relacionadas con la declinación y estancamiento de la actividad ganadera, el levantamiento del ramal ferroviario y la competitividad del puerto con el transporte de cargas por tierra.

El dinamismo se relaciona con las etapas en que el puerto no sólo se utilizó para la importación de materiales destinados a la extracción petrolera de la región, sino también para apoyar a su principal actividad, la ganadería ovina, principalmente desde fines del siglo XIX hasta 1940.

A partir de esta fecha, la competencia con el transporte automotor de cargas comenzó a minimizar la función de la línea férrea, que finalmente se abandonó en 1978. Por otro lado, la importancia que fue adquiriendo el puerto de Comodoro Rivadavia contribuyó a la disminución del papel de Puerto Deseado como escala de salida y entrada de cargas. De hecho, esa localidad concentraba la mayor cantidad de población, servicios especializados

⁶ Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001, la ciudad tenía 10.237 habitantes y se estima que en 2005 llegó a 12.000 habitantes.

⁷ La desvinculación al Sistema Interconectado Eléctrico de Extra Alta Tensión Nacional, cuya conexión está prevista para fines de 2007, ha generado, en primer lugar, desventajosos problemas en las empresas instaladas ya que perjudica el intercambio de energía eléctrica en grandes volúmenes y a precios competitivos; en segundo lugar, debilita el impulso de otras inversiones productivas o el mejoramiento de las existentes.

y un dinámico movimiento de buques de cargas relacionados con los hidrocarburos, lanas y carnes de la zona rural (Fig 2).

Fig. 2 Movimiento de buques y mercaderías por puertos (1980)

Puerto	Nº de buques	%	Cargas (tn)	%
C. Rivadavia	348	85,3	9.486.036	99,90
Pto. Deseado	54	13,2	9.263	0,09
San Julián	6	1,5	928	0,01
TOTAL	408	100	9.426.227	100

Fuente: Administración General de Puertos, 1980. Movimiento de Navegación y Mercaderías en los Puertos del País.

. Reciente y rápido crecimiento de la actividad pesquera

Hasta principios de 1980, la actividad pesquera era prácticamente inexistente en la provincia. Se inició en Puerto Deseado cuando todavía era una pequeña población de un poco más de 4000 habitantes según el Censo Nacional de ese mismo año, dedicada a los servicios al área rural, el comercio, la administración pública y las actividades portuarias.

La reactivación progresiva de Puerto Deseado se debió a la valoración de la pesca en la zona patagónica, como alternativa para diversificar su economía. Los gráficos y datos estadísticos del Anexo III, relacionados con el movimiento del puerto reflejan este dinamismo y sustentan estos conceptos.

La radicación de las primeras industrias aceleró el ritmo de crecimiento de su población por su significativa demanda de mano de obra. Transcurrido este momento inicial de "impacto", el número de empresas que se radicaron posteriormente disminuyó. La saturación de las fuentes de trabajo y la estabilización de mano de obra ocupada en la pesca hicieron decaer el interés de los pobladores extraregionales por asentarse en el lugar (CFI, 1995). Sin embargo, los censos nacionales de 1980, 1991, y 2001⁸, manifiestan un incremento intercensal aproximado del 75% provocado, sobre todo, por las beneficiosas consecuencias de sus ventajas comparativas y competitivas.

En efecto, en Puerto Deseado se combinan: 1. las condiciones naturales de puerto de aguas profundas que permite el ingreso de barcos de hasta 9m de calado y de 200m de eslora (Scovenna, 2000); 2. la extensa plataforma submarina; 3. las concentraciones abundantes de langostino y calamar; 4. la cercanía a los caladeros que permiten el ahorro en días de navegación; 5. su función multipropósito y su aptitud para buques de ultramar, cabotaje y pesqueros; 6. la disminución en los costos operativos en relación con otros

⁸ En 1980, 4.017 habitantes; en 1991, 7.089 habitantes y en 2001, 10.252 habitantes, según los Censos Nacionales de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

puertos; 7. el progreso de las inversiones realizadas en las infraestructuras industriales instaladas.

Desde 1997, cuando dejó de tener vigencia el Acuerdo con la Comunidad Europea, Puerto Deseado mantuvo su dinamismo aunque con altibajos en algunos rubros. Así, entre 1992 y 1995 se produjo un ritmo de crecimiento constante en la cantidad de buques que ingresan al puerto y en los volúmenes de exportaciones / importaciones. Los datos del año 2000 y 2002 manifiestan la declinación de esos valores en consonancia con las consecuencias de las abultadas capturas y con la ausencia del Acuerdo. Sin embargo, el movimiento total de contenedores, no necesariamente vinculados con la pesca, continuó reflejando un aumento persistente y destacado Fig 3.

Fig. 3 Movimientos del puerto de Puerto Deseado

Movimientos	Años			
	1992	1995	2000	2002
Movimiento anual de buques	581	695	577	555
Exportaciones / Importaciones (tn)	234.384	279.359	245.352	246.671
Movimiento total de contenedores (1 TEU = 20 pies	s/d	1.250	8.603	9.382

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Municipalidad de Puerto Deseado. Dirección general de Planeamiento. Estadísticas del puerto de Puerto Deseado

Con respecto al movimiento portuario de 2004 y 2005, el titular de la aduana de Puerto Deseado señaló que sólo en los meses de enero y febrero de 2005 ingresaron por derechos de exportación aproximadamente 46 millones de pesos⁹. Valor que superaba lo ingresado en esos mismos meses en el año 2004, llegando al monto anual de 215 millones de pesos.

Las decisiones públicas acompañaron este creciente proceso sumando factores altamente competitivos a las ventajas comparativas que ya tenía el puerto. Así, la localidad se benefició con: 1) la Ley de reembolso a las exportaciones por los puertos patagónicos que en la actualidad es del 4% en Puerto Deseado y es el hecho que explica el incremento en el movimiento total de contenedores con productos que llegan, también, desde el extremo norte del país; 2) la transferencia de los puertos desde la Nación a la Provincia en 1992, que motivó la creación de la Unidad Ejecutora Portuaria de Santa Cruz (UNEPOSC) para la administración de los puertos; y 3) la organización de una política de desarrollo y fortalecimiento pesquero por parte del gobierno provincial.

⁹ Datos obtenidos por la Dra. M. E. Cepparo durante las entrevistas en la zona de estudio en marzo de 2005.

En tal sentido se incentivó la realización de importantes obras de ampliación y mejoramiento de servicios, dragado y señalización en el puerto, fortaleciendo las actividades portuarias y pesqueras¹⁰. De hecho, y a pesar de las fluctuaciones económicas nacionales y provinciales, y las dificultades generadas por las periódicas vedas de langostino y calamar, actualmente son las actividades que se han convertido en los pilares de su economía.

En el año 2000, de las 66 plantas procesadoras existentes en el país, 11 se localizaban en Puerto Deseado. Tienen instalaciones en tierra las empresas Arbumasa, Argenova (2003), Empesur (1986) Percargen Deseado (1992), Pesquera Santa Cruz, Pesquera Santa Elena (1988), Vieira Argentina y Conarpesa (1979) la mayoría de capitales internacionales.

Las inversiones realizadas por estas empresas generaron mayor mano de obra ocupada, diversificación de actividades relacionadas con la pesca, instalación de nuevas plantas procesadoras y de almacenamiento de alta tecnología, renovación de la infraestructura instalada, provisión de frío a contenedores y mejoramiento de la flota con nuevos tipos de captura (El Periódico Austral, 21/03/05). Sin embargo, la modalidad extractiva que practican los buques, responde a un intenso sistema de pesca de captura y procesamiento a bordo¹¹ que provocan que el valor agregado en tierra tienda a ser notablemente menor al que se realiza en los barcos.

Precisamente, los datos obtenidos en las encuestas realizadas en las empresas pesqueras reflejan el predominio del procesamiento de las capturas en altamar. Situación que prevalece en las que se dedican a la extracción y congelado del langostino. La venta del 100% de la producción a los Estados Unidos y a la Unión Europea y el alto precio de la tonelada de langostino limpio (U\$S 15.000 – 18.000) incentiva este tipo de transacciones que generan un bajo nivel de reinversión de los excedentes en la localidad. El langostino se procesa a bordo de los congeladores, cuyas capacidades de bodega se aproximan a las 2000 tn promedio, y donde trabajan de 25 a 30 personas que permanecen en alta mar durante 30 días aproximadamente. La producción se vende luego de ser clasificado por tamaño, congelado y embalado en cajas de cartón de 2 kg.

La concentración espacial de las actividades pesqueras en la costa y el movimiento generado por las plantas procesadoras en tierra dependen de las formas de integración y de la organización empresarial. Cuanto mayor es la cantidad de eslabones por las que pasa la producción, superior es el número de empleados, más importante es la rentabilidad de la empresa y el impacto en la localidad se incrementa. Este dinamismo se interrumpe o disminuye cuando, por razones ecológicas, se establecen los períodos de veda que en

¹⁰ El sector industrial pesquero ocupa los tres muelles de uso público y privado, y cuenta con todos los servicios necesarios que ofrecen los grandes puertos.

¹¹ Descongelado, esvicerado, secado, estibaje y espacuetado a bordo, con una capacidad de hasta 20 tn por día de calamar entero.

ocasiones han durado hasta un año. El efecto que generan las prohibiciones, se visualizan más notablemente cuando se levantan las vedas. En estas circunstancias se producen cambios radicales en la actividad de la localidad: modificación en el empleo de los habitantes, atracción de mano de obra de otras localidades cercanas, conflictos sociales por la presión de los sindicatos de pescadores ante las exigencias de las empresas y disminución de la oferta de empleo en trabajos esenciales que contribuyen con el normal desenvolvimiento urbano.

Por último, el creciente aunque irregular movimiento estacional pesquero, le confirió a Puerto Deseado una nueva dinámica que motivó en las autoridades locales el desafío de solucionar problemas relacionados con los servicios, viviendas y la infraestructura portuaria. Se llevaron a cabo emprendimientos habitacionales, redes de servicios de agua, luz, cloacas, construcción de escuelas y hospitales, tratamiento de residuos industriales, y la ampliación del muelle provincial de uso público multipropósito (Diario El Santacruceño, Puerto. Deseado, 21/03/05)

Con estas obras el Gobierno Nacional demostró su interés en la reactivación de la industria naviera a través del crédito, de la promoción de los astilleros y la inversión en construcciones públicas que favorecieran sus funciones de servicio a las empresas instaladas, sus relaciones con el interior de la provincia y mejoraran su ubicación entre los puertos más importantes del país (El Orden de Pto. Deseado, 21/03/05)

Por otro lado, este acuerdo sirvió de llamada de atención para que actualmente las autoridades modificaran el marco legal que controla la pesca de barcos extranjeros en el Mar Argentino. De hecho, aumentó la recaudación de la tasa porcentual sobre las capturas, el canon por las licencias otorgadas para la extracción del calamar y langostino; y las multas en caso de infracciones. Sin embargo, continuaron las irregularidades por parte de la administración nacional a la hora de aprobar la transferencia de permisos y el reemplazo e incorporación de nueva unidades.

Fuentes

- ARCHIVO DE LA LEGISLATURA DE SANTA CRUZ – Gobierno de la Provincia de Santa Cruz.
- BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ.
- MUNICIPALIDAD DE PUERTO DESEADO. PROVINCIA DE SANTA CRUZ.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO: “Estadísticas del Puerto de Puerto Deseado”.
- REPÚBLICA ARGENTINA. PODER EJECUTIVO (1998): “Ley Federal de Pesca” N° 24922.

Bibliografía

- CÁCERES, A., 2000. "Geografía Urbana: Estructura y paisajes urbanos en Santa Cruz". En: *El Gran libro de Santa Cruz*. Milenio. Madrid.
- CEPPARO, M.E., 2002 a. "Los alcances del papel del Estado en la Patagonia Meridional. Un dilema conflictivo. 1980-2000". En: *CD Rom Congreso Centenario de los Pactos de Mayo*, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad de Congreso. Mendoza.
- CEPPARO, M.E., 2002 b "Reflexiones en torno a la relación entre el Estado y las actividades productivas en Santa Cruz a fines del siglo XX". *CD Rom IX Jornadas Cuyanas de Geografía, La Geografía frente a lo efímero y lo permanente*. Instituto y Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.
- CEPPARO, M.E. et al, 2006. "Las políticas públicas y sus repercusiones en una economía marginal del sur argentino. El caso de la pesca en Puerto Deseado, provincia de Santa Cruz. 1983-2000". En: *CD Rom VIII Seminario Argentino-Chileno y II Seminario Cono Sur de Estudios Sociales, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Mendoza.
- CÓCCARO, J.M. et al, 2002. "La Minería Pesquera argentina". En: *Reflexiones Geográficas N° 10 Revista de la Agrupación de Docentes Interuniversitarios*. Geografía. Río Cuarto, Córdoba.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES CFI, 2004. "La actividad pesquera en el mar de Santa Cruz", *Página web: www.cfired.org.ar*.
- GARCÍA, A. y MAZZONI, E. (Dir.), 2000. *El Gran Libro de Santa Cruz*, Milenio. Madrid.
- MARTINEZ LLANEZA, D., 2000 "El final de la década de los años 80 y los años 90 en la Provincia de Santa Cruz". En: *El Gran Libro de Santa Cruz*. Madrid. Milenio Ed.
- MIZRAHI, E., 2001 a. *Caracterización del sector pesquero argentino. Aspectos económicos financieros*. Consejo Federal de Inversiones CFI. Buenos Aires.
- MIZRAHI, E., 2001b. *Caracterización del sector pesquero argentino. El marco de referencia institucional y político*. Consejo Federal de Inversiones (CFI). Buenos Aires.
- PADÍN, O., 1999. "Reseña de la situación actual de los recursos del Mar Argentino". Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. Argentina. 1999. En: *Seminario de Emergencia Pesquera*. Trelew.
- VALLEGA, A. (coord.) 2001 *Economía Regional Patagónica. El desarrollo de las microrregiones*. Programa de Investigación Geográfico Político Patagónico. Escuela de Ciencias Políticas. Universidad Católica Argentina. Buenos Aires

Páginas WEB

www.sacruz.gov.ar. Gobierno de la Provincia de Santa Cruz

[www. CedePesca.org.ar](http://www.CedePesca.org.ar)