

DO EXTRATIVISMO NEOLIBERAL AO NEOEXTRATIVISMO PROGRESSIVO? O CASO DA PESCA MARÍTIMA ARGENTINA (1989-2015)

¿Del extractivismo neoliberal al (neo)extractivismo progresista? El caso de la pesca marítima Argentina (1989-2015)

From neoliberal extractivism toward progressive (neo)extractivism? The case of the Argentinean sea fishing (1989-2015)

Sebastián Gómez Lende

Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGEHCs). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)/Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA).

gomezlen@fch.unicen.edu.ar

Resumo

É um lugar comum na literatura acadêmica afirmar que, nas últimas décadas, na América Latina houve uma transição de paradigma neoliberal extrativo 'clássico' com base no capital privado estrangeiro para um neo-extrativismo progressivo onde o Estado impõe controles mais rigorosos, explora diretamente a natureza, capta uma parte substancial da renda e a redistribui para legitimar politicamente o modelo. Este artigo examina criticamente esta tese e a contrasta empiricamente para Argentina através de um estudo comparativo da pesca marítima durante o modelo neoliberal (1989-2001) e o regime de neo-desenvolvimentista (2002-2015) a partir de quatro dimensões de análise: desembarques de peixe, colapso do recurso e crise do setor; enquadramento regulamentar, abertura ao capital estrangeiro e estrutura da frota pesqueira; boom de exportação e apropriação estadual da renda; e fraqueza regulatória, corrupção institucional-corporativa e depredação. Os resultados mostram que o Estado neo-desenvolvimentista incentivou a continuação e maturação de herança neoliberal no setor, reforçando a existente dinâmica de pilhagem, estrangeirização, privatização e extroversão sem, em contrapartida, impor controles públicos mais rigorosos, transparentes e eficazes, capturar parte significativa da renda ou implementar políticas “progressivas”.

Palavras-chave: extrativismo; neoliberalismo; neo-desenvolvimentismo; pesca marítima; Argentina.

Resumen

Es un lugar común en la literatura académica especializada afirmar que, durante las últimas décadas, en América Latina se produjo una transición desde el paradigma extractivista ‘clásico’ neoliberal basado en el capital privado extranjero hacia un neo-extractivismo progresista donde el Estado impone controles más rigurosos, explota directamente la naturaleza, capta una porción sustancial de la renta y la redistribuye para legitimar socio-políticamente el modelo. Este artículo examina críticamente esa tesis y la contrasta empíricamente para la Argentina realizando un estudio comparativo de la pesca marítima durante el modelo neoliberal (1989-2001) y el régimen neo-desarrollista (2002-2015) a partir de cuatro dimensiones de análisis: desembarques, colapso del recurso y crisis pesquera; marco regulatorio, apertura al capital extranjero y estructura de la flota pesquera; *boom* exportador y apropiación estatal de la renta pesquera; y debilidad regulatoria, corrupción corporativo-institucional y depredación. Los resultados muestran que el Estado neo-desarrollista alentó la continuidad y maduración de la herencia neoliberal en el sector pesquero, consolidando la preexistente dinámica expoliadora, extranjerizante, privatista y extrovertida sin en contrapartida imponer controles públicos más estrictos, transparentes y eficaces, captar parte significativa de la renta ni implementar políticas que puedan ser juzgadas como ‘progresistas’.

Palabras clave: extractivismo; neoliberalismo; neo-desarrollismo; pesca marítima; Argentina.

Abstract

During the last decades, the specialized academic literature has commonly stated that Latin America suffered a transition from the neoliberal classical extractive paradigm (i.e. based on foreign private capital) toward a progressive (neo)extractivism pattern where the State imposes more rigorous controls, directly exploits nature, captures a substantial portion of income, and redistribute it in order to politically legitimize such model. This article critically examines this thesis and empirically contrasts it for the Argentinean case by conducting a comparative study of sea fishing during the neoliberal model (1989-2001) and the neo-developmental regime (2002-2015). Four dimensions of analysis were used: fish landings, the resource's collapse, and the fishery crisis; regulatory framework, opening to foreign capital and the structure of the fishing fleet; exports boom and the state appropriation of fishing income; and regulatory weakness, corporate and institutional corruption and the resource's depredation. The results show that the neo-developmental State encouraged the continuity and maturation of the neoliberal heritage in the fishing sector by consolidating its preexisting dynamics (e.g. plundering, foreignization, privatization, extroversion, etc.) without, in return, imposing stricter, more transparent and effective controls, capturing a substantial piece of income or implementing any kind of 'progressive' policy.

Keywords: extractivism; neoliberalism; neo-developmentalism; sea fishing; Argentina.

Introducción

Como es bien sabido, las investigaciones académicas sobre los diversos y graves impactos sociales, económicos, políticos, territoriales y ambientales del extractivismo han proliferado en América Latina durante la última década. Sin perjuicio de su pertinencia y calidad, dos limitaciones básicas suelen aparecer en tales trabajos: la focalización casi exclusiva en lugares comunes de dicho patrón de acumulación -como la minería, el agronegocio y los hidrocarburos-, sin aplicar las categorías de análisis a otros sectores y actividades; y la adopción acrítica de las tesis de Gudynas (2009, p.187-225) respecto de la transición desde un paradigma extractivista 'clásico' neoliberal basado en el capital privado extranjero o transnacional hacia un neo-extractivismo progresista donde el Estado impone controles más rigurosos, aumenta tributos, crea empresas públicas, expropia o reestatiza firmas privadas, capta una porción sustancial de la renta vía derechos de exportación y la redistribuye para financiar programas asistencialistas, reducir la pobreza y legitimar políticamente el modelo.

Este artículo toma distancia de esa línea de pensamiento y somete sus presupuestos a un riguroso examen crítico a partir del caso de la pesca marítima argentina, una actividad que, pese a constituir el octavo complejo exportador nacional (MH-INDEC, 2017, p.2), ha sido infrecuentemente abordada desde la geografía y habitualmente olvidada por los estudios realizados desde la perspectiva extractivista. El objetivo del trabajo consiste básicamente en realizar un estudio comparativo de la pesca marítima durante el modelo neoliberal (1989-2001) y el régimen neo-desarrollista (2002-2015) a partir de cuatro dimensiones de análisis: desembarques, colapso del recurso y crisis pesquera; marco regulatorio, apertura al capital extranjero y estructura de la flota; *boom* exportador y apropiación estatal de la renta pesquera; y debilidad regulatoria, corrupción corporativo-institucional y depredación del recurso.

Recurriendo a distintas fuentes -bibliografía erudita especializada, estadísticas oficiales históricas sobre los desembarques marítimos pesqueros (desagregados según años, puertos y especies capturadas), estudios independientes e información periodística-, a lo largo del trabajo se sostiene la hipótesis de que el modelo

(neo)desarrollista supuso la continuidad (y no la ruptura) de la herencia neoliberal, madurando y completando las reformas estructurales iniciadas por este último. Como resultado, las dinámicas esenciales del régimen neo-desarrollista habrían afianzado e incluso agudizado el legado expoliador, extranjerizante, privatista y extrovertido de la década de 1990, sin que en contrapartida existieran controles públicos más estrictos, transparentes y eficaces, políticas de preservación del recurso y mitigación de los impactos sociales del modelo, apropiación estatal de una parte significativa de la renta y derrame de dicha riqueza hacia las capas sociales más postergadas.

El artículo comienza desarrollando un abordaje teórico que discute los conceptos de usos del territorio, extractivismo y (neo)extractivismo, debatiendo críticamente algunos aspectos de las tesis de Gudynas y justificando el abordaje de la pesca marítima desde tal perspectiva. Seguidamente, se presenta una apretada síntesis acerca del origen y desarrollo del sector pesquero en Argentina (1778-1988), para luego caracterizar genéricamente los rasgos esenciales que el modelo neoliberal (1989-2001) y el régimen neo-desarrollista (2002-2015) asumieron en nuestro país. Núcleo del artículo, el cuarto apartado analiza las rupturas y continuidades del modelo pesquero argentino entre una y otra fase, poniendo el foco en las categorías de análisis ya explicitadas. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

Usos del territorio, extractivismo clásico, (neo)extractivismo y pesca

Siguiendo a Santos y Silveira (2001, p.21), el objeto de interés de la geografía no es el territorio en sí mismo, sino el territorio usado en cuanto síntesis de la configuración material y las relaciones sociales (SANTOS, 1996, p.38). Así pues, en cada período histórico los usos del territorio revelan las formas, acciones, normas, agentes, funciones, estructuras y procesos emergentes de un determinado patrón de acumulación como totalidad (SANTOS, 1992, p.57). Salvo excepciones, los usos hegemónicos del territorio de los países periféricos integran la matriz del extractivismo, un modelo de acumulación basado en la explotación intensiva de grandes volúmenes de recursos naturales, su escaso o nulo grado de industrialización, un sesgo exportador orientado a satisfacer las necesidades de los países centrales, vastas escalas de producción, uso de tecnología de punta, siderales ganancias para el capital concentrado y elevados niveles de conflictividad socioeconómica, política, ambiental y territorial (GUDYNAS, 2012, p.131; SEOANE, 2013, p.24; GIARRACCA y TEUBAL, 2013, p.23-24).

Como resultado, la economía de enclave se convierte en la forma arquetípica hegemónica de articulación local con el mercado mundial y las regiones implicadas operan como simples colonias-*commodities* (MACHADO ARÁOZ, 2013, p.32), en un esquema donde la concentración de recursos en pocas manos (nacionales o, más a menudo, extranjeras) y el acelerado crecimiento de las exportaciones suelen generar crecientes niveles de destrucción socio-ambiental y subordinación, dependencia y vulnerabilidad político-económica. Si bien recientemente la problemática del extractivismo ha cobrado relevancia en las ciencias sociales gracias a la ecología política, es menester recordar que este modelo de acumulación expresa procesos que ya a comienzos del Siglo XX habían sido conceptualizados por geógrafos europeos como

Friedrich y Brunhes como ‘economías de rapiña tropical’ y ‘hechos de ocupación destructiva’ (BRUNHES, 1942, p.190; MASSARD-GUILBAUD, 2016, p.17-18).

Sin duda alguna, el período histórico contemporáneo es escenario del relanzamiento ampliado del rol geopolítico clásico asignado a América Latina dentro de la división internacional del trabajo como proveedor de biodiversidad, tierra, agua, alimentos, hidrocarburos y minerales para los países centrales. Ante esta realidad empírica, Gudynas (2009, p.188) afirma que a comienzos del Siglo XXI surgió en la región un modelo neo-extractivista caracterizado por la crisis neoliberal, el viraje ideológico continental hacia el progresismo y el papel más activo del Estado, que fija andamiajes regulatorios más claros -no necesariamente orientados a servir a “amigos” del poder político- y capta una porción sustancial de la renta o excedente generado para financiar programas asistencialistas y así legitimar socio-políticamente el modelo. Convincente a la luz del ciclo de alza de los precios internacionales de *commodities*, este planteo requiere, empero, ajustar algunos de sus presupuestos teóricos a la realidad empírica.

Siguiendo a Gudynas (2009, p.190-225; 2012, p.132), los citados rasgos configurarían un patrón de acumulación diferente de aquel extractivismo “clásico” de antaño donde el capital privado extranjero asumía completamente la responsabilidad por el proceso extractivo y el Estado ejercía el rol de mero garante. No obstante, el modelo extractivista latinoamericano dista mucho de ser homogéneo. El propio Gudynas (2012, p.132-133) postula la preeminencia en Perú y Colombia del extractivismo “convencional” -es decir, liberal o conservador, ligado a empresas transnacionales y el rol subsidiario del Estado- y considera como “neo-extractivistas” a Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina y Brasil, donde el Estado sería mucho más activo captando renta, ejerciendo la propiedad/gestión de los recursos naturales, renegociando contratos, elevando tributos y regalías, expropiando firmas privadas, reestatizando empresas privatizadas y creando nuevas compañías públicas. Sin embargo, el caso argentino -un país ‘neo-extractivista progresista’, según el citado autor- muestra *prima facie* una dinámica híbrida y contradictoria, con actividades donde el papel del Estado es más “progresista” y sectores donde continúa predominando la racionalidad neoliberal.

Este último sería el caso de la pesca marítima argentina, una actividad escasamente abordada desde las ciencias sociales (MATEO, 2004, p.306). A diferencia de los hidrocarburos o la minería, la pesca explota una biomasa técnicamente renovable, por lo que puede resultar extraño su estudio como uso extractivo del territorio. Sin embargo, es menester recordar que el constante avance de la racionalidad capitalista sobre nuevos bienes naturales y territorios constantemente redefine la condición renovable o no de determinados recursos. La literatura académica de referencia concibe de hecho al extractivismo como un concepto amplio y polisémico que incluye a sectores tan diversos como el agronegocio y los monocultivos de exportación, la foresto-industria, la pesca, el turismo internacional de lujo y los mega-proyectos de infraestructura (GUDYNAS, 2012, p.131; SEOANE, 2013, p.24-25).

La realidad empírica también da pábulo a la tesis de que la pesca marítima contemporánea es, en realidad, una ‘minería pesquera’ (CÓCCARO et al., 2000, s/p). Empujada por la significativa expansión del consumo per cápita de pescado -19,7 kg. por habitante en 2013, contra 9,9 kg. en 1960-, el crecimiento y modernización de la flota, la utilización de artes de pesca predatorias y la incorporación masiva de

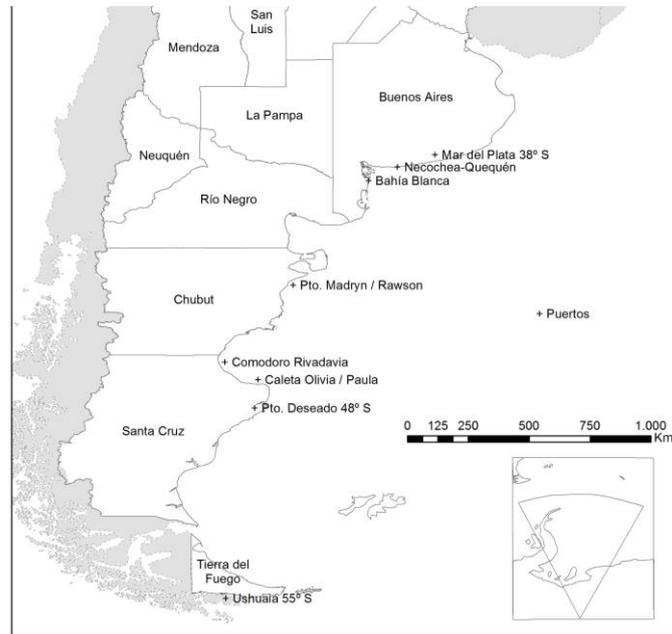
tecnología (GPS, radares, satélites, *software*), la pesca marina mundial se cuadruplicó en menos de setenta años (1950-2013), pasando de extraer 16,8 millones de toneladas a 81,5 millones de toneladas (FAO, 2016, p.2-3). Este dramático aumento de la capacidad extractiva derivó en la sistemática trasgresión de los umbrales de reproducción biológica del recurso, al punto que en 2012 la propia Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura reconoció que la situación de la pesca marina de captura mundial era inquietante y estaba empeorando (FAO, 2012, p.15 y 68). Seis años antes, un estudio publicado en la afamada revista *Science* había augurado el colapso biológico de los mares hacia 2048, señalando que entre 1950 y 2003 el 29% de las especies se había agotado, la biomasa explotable se había reducido un 80%, nueve de los diecisiete caladeros del mundo estaban devastados y cuatro enfrentaban una amenaza similar.

En ese marco, y dado que la Argentina es el vigésimo segundo productor mundial de pescado (FAO, 2016, p.11), es válido indagar acerca de las rupturas y continuidades verificadas durante el último cuarto de siglo en las dinámicas extractivas del sector pesquero nacional.

Origen y desarrollo histórico de la pesca marítima en Argentina (1778-1988)

Con un litoral costero de 5.000 km. de longitud y una superficie de 1.000.000 km², el Mar Argentino se sitúa en el Océano Atlántico Sudoccidental, formando parte de un ecosistema templado-frío de rica biodiversidad. Si bien las primeras incursiones costeras datan de 1778, la pesca marítima recién comenzó a cobrar cierta importancia a finales del Siglo XIX, debido a la radicación en la provincia de Buenos Aires de las primeras colonias de pescadores italianos y españoles, la explotación costera artesanal y la creación de las primeras fábricas de salado y conserva para el mercado interno. Este estado de cosas perduró hasta la década de 1930, cuando la crisis mundial y la Guerra Civil Española primero y la Segunda Guerra Mundial después forzaron la inserción coyuntural del recurso pesquero argentino en el mercado mundial, ora a través de las remesas de conservas a Europa, ora vía la ‘fiebre del hígado de tiburón’ ligada al *boom* de la demanda vitamínica de los Países Aliados.

Mapa 1. Provincias y principales puertos del litoral marítimo argentino



Fuente: elaboración personal.

A mediados de la década de 1960, el sector pesquero argentino sufrió una profunda reestructuración asociada al *boom* de la producción de harinas de pescado en el marco del llamado ‘ciclo pesquero peruano’, la introducción del filete de merluza -que propició el auge de los productos frescos y congelados- y el crecimiento y diversificación de la flota pesquera, con creciente predominio de los buques fresqueros de altura. Nació así la gran planta de fileteado y congelado, proceso impulsado por el Estado nacional a través de subsidios, créditos ‘blandos’, exenciones y/o reducciones fiscales, diferimientos impositivos y reintegros fiscales/comerciales destinados a que las firmas refinanciaran pasivos comerciales y bancarios, adquirieran bienes de capital, se modernizaran y se radicaran en tierra firme.

Paralelamente, la crisis de los caladeros del Hemisferio Norte obligó a las naciones pesqueras tradicionales a desarrollar buques procesadores congeladores e incursionar en áreas de pesca más lejanas. Esto condujo al exceso y abaratamiento de barcos fresqueros que fueron importados a precios bajos por varios países periféricos, entre ellos Argentina (MATEO y YURKIEVICH, 2010, p.146 y 149). Si bien el principal esfuerzo pesquero era realizado por la flota nacional de altura, en esa época se produjeron los primeros episodios de resignación de soberanía, como los tratados con Polonia y la Unión Soviética para la pesca de castañeta.

Sin perjuicio de lo anterior, la reorientación del sector hacia los mercados internacionales y la lógica de la pesca industrial a gran escala recién se consolidaría a partir de 1976, con la difusión masiva a escala mundial de la figura de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) -200 millas marinas medidas a partir de la línea de base costera-. Si bien esto reafirmó la soberanía argentina sobre el recurso pesquero al garantizarle potestad

jurídica y derechos patrimoniales sobre el borde oceánico, paralelamente se convirtió en una oportunidad para que el capital extranjero aumentara su presencia en el caladero nacional. El nuevo orden jurídico internacional perjudicó a potencias pesqueras dotadas de escasa ribera marítima y propició el desabastecimiento de los mercados tradicionales, razón por la cual España, Noruega, Polonia, Corea del Sur, Japón y Taiwán buscaron acordar regímenes de licencias de pesca dentro de la ZEE con varias naciones (entre ellas, Argentina) y presionar a los países periféricos para que importaran sus buques excedentes y paralelamente viabilizaran la asociación entre armadores locales y extranjeros a través de empresas mixtas (MATEO y YURKIEVICH, 2010, p.149).

En ese marco, el gobierno militar (1976-1982) alentó la importación de buques congeladores y respaldó la formación de firmas mixtas en cooperación (*joint-ventures*) y Uniones Transitorias de Empresas (UTE's) con créditos públicos y garantías para la toma de empréstitos en el mercado internacional de capitales, fomentando su radicación en las provincias pesqueras del sur patagónico -Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego- (Mapa 1). La nueva política pesquera también acentuó la extranjerización del recurso vía cupos de explotación experimental, concursos internacionales y cesiones de licencias a grupos foráneos independientes y/o asociados a empresarios nacionales (OPP, 2009, p.22).

Con la restauración de la democracia (1983-1989), este estado de cosas se agudizó a partir de la rúbrica en 1986 de sendos Convenios-Marco con la Unión Soviética y Bulgaria que permitían la operación de las flotas de estos países en la ZEE argentina al sur del paralelo 41°. En ese contexto, el sesgo exportador insinuado en décadas previas creció exponencialmente: entre 1969 y 1988, las remesas pesqueras argentinas pasaron de 2 millones de dólares a casi 300 millones de dólares (BERTOLOTTI, PIERGENTILI y CABUT, 1987, p.196; OPP, 2009, p.64). Cada vez más orientada al mercado mundial, la lógica extractiva de la época mostró en 1988 los primeros atisbos del colapso biológico que se avectaría una década después, cuando el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) reportó que, entre 1966 y 1983, el principal recurso pesquero del Mar Argentino -la merluza común- ya había alcanzado su máximo nivel de rendimiento sostenible, recomendando disminuir la presión sobre la especie y desaconsejando el ingreso de nuevos buques al caladero.

Rasgos del neoliberalismo (1989-2001) y el neo-desarrollismo (2002-2015) en Argentina

Organizado en función del Consenso de Washington -un decálogo de políticas de ajuste estructural elaborado e impuesto por Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial-, el modelo neoliberal (1989-2001) reestructuró drásticamente y profundamente la economía argentina y el rol del Estado. Políticas como la liberalización comercial y financiera, la privatización masiva de empresas públicas -vendidas o concesionadas a capitales norteamericanos y europeos (sobre todo españoles)-, el endeudamiento externo, la apertura importadora, la desregulación económica, la apertura indiscriminada al capital extranjero y la desindustrialización del aparato productivo privilegiaron el comercio internacional, la lógica financiera especulativa, las extraordinarias rentas asociadas a las privatizaciones y la explotación extranjerizada de recursos naturales, contribuyendo a diseñar un nuevo ciclo extractivo-exportador.

A comienzos del Siglo XXI, el modelo neoliberal dejó como saldo una brutal crisis socio-económica signada por el rápido desplome del PBI, una tasa de desocupación estructural del 21%, más de la mitad de la población inmersa en la pobreza y una cuarta parte sumida en la indigencia. Ante tal pérdida de legitimidad, el péndulo ideológico viró hacia políticas ‘post-neoliberales’ y ‘neo-desarrollistas’ llevadas a cabo por flamantes (y auto-proclamados) gobiernos ‘progresistas’. Otrora regresivas y garantistas, las reformas neoliberales fueron parcialmente suplantadas por la implementación de políticas públicas activas de reindustrialización, control del movimiento de capitales financieros y movilidad social ascendente. En un marco extremadamente favorable para los grupos exportadores de materias primas asociado al ciclo internacional de alza de los precios de *commodities* y el estallido de la burbuja financiero-inmobiliaria estadounidense, el Estado nacional buscó captar parte de la renta exportadora a través de derechos de exportación e incluso la expropiación parcial de empresas extractivas que habían sido privatizadas durante la década de 1990 para de ese modo canalizar (al menos en teoría) los recursos resultantes hacia los sectores populares.

Si bien el nuevo régimen se diferenció del modelo neoliberal de valorización financiera al insistir en el desarrollo de políticas de revitalización de la matriz productiva, la evidencia empírica sugiere que, en materia de comercio e inversión, el período neo-desarrollista fue la fase B de la dinámica de acumulación de la década de 1990 (FRECHERO, 2013, p.71-72). Si bien la economía argentina abandonó parcialmente su subordinación ante Estados Unidos y Europa, paralelamente acentuó su dependencia respecto de China, operando como proveedor de materias primas y alimentos y receptor de las inversiones y las importaciones industriales del gigante asiático. En ese contexto, y debido a su presunta funcionalidad para equilibrar las cuentas fiscales y la balanza de pagos, pagar los intereses de la deuda externa y financiar políticas de redistribución del ingreso, la retórica gubernamental buscó legitimar ideológicamente el modelo a través de un meta-relato emancipatorio donde el ‘extractivismo’ aparecía como pilar insustituible del ‘desarrollo’ y el ‘progreso’ (SVAMPA, 2012, p.6).

¿Ruptura o continuidad? El modelo pesquero argentino neoliberal y neo-desarrollista

Composición de los desembarques, colapso biológico del recurso y crisis pesquera

Obstando las incipientes señales de sobreexplotación del caladero reportadas a finales de los años ochenta, la década neoliberal fue escenario de un *boom* pesquero que alcanzó su clímax en 1997, cuando se produjo el pico histórico de capturas: 1.343.219,5 toneladas, más del doble de lo extraído en 1989. Sin embargo, apenas tres años después los desembarques sufrirían una estrepitosa caída del 36,2% y se reducirían a 857.368,9 toneladas, desplome que no era más que el cabal reflejo de la situación de colapso biológico a la que el excesivo esfuerzo extractivo había llevado a varias especies. Indudablemente, el caso más paradigmático correspondió a la merluza común, cuya pesquería en 1997 debió ser declarada en crisis por el Estado nacional. Sin embargo, los importantes niveles previos de sobre-pesca, la tardía intervención estatal y las sistemáticas (y crecientes) transgresiones a los nuevos cupos de captura implicaron que el recurso quedara al borde del agotamiento, como lo refleja el brusco descenso (68,7%) de su extracción entre 1997 y 2000 -de

587.347,6 toneladas a 195.189 toneladas, según fuentes oficiales (SÁNCHEZ, NAVARRO y ROZYCKI, 2012, p.43-55)- y la fuerte reducción de su peso sobre los desembarques del 43,73% al 22,76%.

Para ilustrar el colapso de la merluza, basta señalar que, en apenas un trienio (1995-1997), su biomasa disminuyó un 28% y un 27% en la zona norte y sur del caladero, con caídas del 50% y el 66% respecto de los guarismos registrados en 1986. Su rendimiento cayó un 24%, talla media disminuyó 4 cm., el número de individuos hizo lo propio un 47% y su capacidad reproductiva -ejemplares adultos responsables por la regeneración de la especie- retrocedió a menos del 30%, límite por debajo del cual comienza el riesgo de extinción. En 1999, el INIDEP estimaba que la depredación de la merluza había sido de tal magnitud que, aún en caso de prohibirse su captura durante todo un año, esto no bastaría para asegurar el normal desarrollo de la especie a lo largo del bienio posterior (INAP, 1999, p.10; OPP, 2009, p.30).

Es importante señalar que la expoliación pesquera afectó también a otras especies, como el abadejo, el besugo, la pescadilla, el lenguado, el pez palo, la raya, el mero, el salmón de mar y la merluza negra. Otros casos eran los de la corvina blanca, cuya extracción se cuadruplicó entre 1989 y 1997, y la polaca, cuyas capturas, luego de triplicarse entre 1989 y 1995, se desplomaron un 40,6% entre ese último año y 2000. Mención aparte requiere el calamar, que pasó a explicar la tercera parte de los desembarques luego de que sus capturas crecieran casi 18 veces entre 1989 y 1997, siendo sometido a un ritmo de extracción tan agresivo que en 1994 y 1995 el Estado debió establecer vedas de dos y siete meses, respectivamente (COLOMBO, 2014, p.131 y 145). Otro caso era el de la merluza de cola, que ante la escasez tanto de polaca como de merluza común se convirtió en una de las principales especies-objetivo de la flota congeladora, a tal punto que su extracción aumentó 40 veces entre 1989 y 2000, pasando de representar apenas el 0,61% de los desembarques a acaparar el 14,45%¹.

En pleno apogeo neoliberal, la calamitosa situación del caladero argentino obligó en 1999 al Estado a declarar la Emergencia Pesquera Nacional. Inmediatamente después, el gobierno argentino decretó la prohibición total y por tiempo indeterminado para las capturas de esa especie en el área comprendida entre los paralelos 43° y 47° grados sur. Sin embargo, los álgidos conflictos sociales desencadenados por la veda determinaron que el Estado redujera la duración de la misma y eliminara las restricciones geográficas para la flota fresca -de relativamente menor capacidad extractiva y mayor generación de empleo en tierra- y relegara las operaciones de los buques congeladores -sindicados como responsables por el colapso del recurso- al sur del paralelo 48° y fuera de las 200 millas marinas.

No obstante, la flota congeladora aceptó parcialmente la veda, infringiéndola vía mecanismos legales -recursos de amparo- e ilegales -pesca clandestina en el área reservada a buques fresqueros-. Por añadidura,

¹ Según estadísticas oficiales, los desembarques de polaca pasaron de 24.396 toneladas en 1989 a 103.224 toneladas en 1995, para descender en 2000 a 61.313 toneladas. Las capturas de corvina blanca aumentaron de 6.079,9 a 26.108,0 toneladas entre 1989 y 1997, para desplomarse en 2000 por debajo de sus niveles iniciales. En el caso del calamar, se partió de una modesta extracción (23.101,8 tn) hasta alcanzar su pico histórico máximo en 1997 (411.723,4 tn). Finalmente, la pesca de merluza de cola creció exponencial e ininterrumpidamente a lo largo de toda la fase, con desembarques de 3.085,1 toneladas en 1989 y 123.925,6 toneladas en 2000 (SÁNCHEZ, NAVARRO y ROZYCKI, 2012, p.42-55).

en 2000 el gobierno nacional otorgó cupos adicionales para la captura de la especie a barcos fresqueros y congeladores, autorizó a la flota langostinera -una de las principales implicadas en la pesca incidental de juveniles de merluza- a operar dentro del área de veda y habilitó un Área Especial de Pesca entre la milla 170 y la milla 200 donde los buques congeladores podían extraer cualquier especie a excepción de la merluza común - aceptándose no obstante la pesca incidental de este recurso- (COLOMBO, 2014, p.162-163).

Con la llegada de los gobiernos ‘progresistas’ al poder, la racionalidad extractivista a ultranza se acentuó, desmantelando los tibios mecanismos de protección del recurso que habían sido implementados en la fase final del modelo neoliberal. En 2004, y luego de que el INIDEP informara acerca de una incipiente recuperación de los cardúmenes de merluza común gracias a la laxa prohibición vigente, el Estado nacional liberó de toda restricción a la flota congeladora, otorgándole además cupos más voluminosos y cuotas adicionales para capturas incidentales al sur del paralelo 48° y beneficiándola en 2007 al recortar el cupo de los buques fresqueros para ampliar los suyos (FRATINI, 2006, p.141; MATURANA, 2008, s/p).

El modelo pesquero neo-desarrollista reprodujo matizadamente buena parte de las tendencias y dinámicas de la etapa neoliberal. Pasando de un piso de 842.722,5 toneladas a perforar nuevamente el techo del millón de toneladas (1.073.754,7 tn) (SÁNCHEZ, NAVARRO y ROZYCKI, 2012, p.20; MA, 2018, s/p, las capturas crecieron un 23,9% durante el cuatrienio 2003-2006, una expansión mucho más moderada que la de la década de 1990 que sin embargo desembocó en una caída ulterior tan aguda como entonces, con una reducción del 35,6% entre 2006 y 2012. Como resultado, durante los años subsiguientes la extracción se mantuvo en torno a las 700.000 toneladas, cifra inferior a la registrada en la crisis pesquera neoliberal.

Repitiendo tendencias eclosionadas durante la fase anterior, la principal especie-objetivo continuó siendo la merluza común y la crisis de la pesquería de la polaca se acentuó -sus capturas cayeron un 68,98% a lo largo del período-, haciéndose extensiva a la merluza de cola, cuya extracción, a raíz de la depredación a la que estaba siendo sometida esta especie, se desplomó un 59,50% entre 2006 y 2015. Similar era el caso del calamar, cuyos desembarques, luego del pico alcanzado en 2006 -modesto en comparación a los valores de 1997-, se redujeron un 79,5% hacia el final de la etapa. Amén de la creciente explotación de corvina blanca y pescadilla, el rasgo más singular de la etapa fue el *boom* de la pesquería del langostino, cuyas capturas se triplicaron hasta aumentar su peso sobre los desembarques del 6,28% en 2003 al 18,60% en 2015. Al igual que en la fase neoliberal, casi el 80% del esfuerzo pesquero se concentró en la merluza común y de cola, el calamar, el langostino y la polaca².

² Luego de su pico durante la fase neo-desarrollista de 355.617,6 toneladas en 2006, la extracción de merluza se mantuvo en torno a las 250.000 toneladas hasta el final de la fase. La pesca de polaca cayó de las 44.584,2 toneladas declaradas en 2003 a las 8.378,8 toneladas reportadas en 2012, con una leve recuperación hacia 2015 (13.830,9 tn). En 2003, las capturas de calamar sumaban 141.030,8 toneladas y en 2006 ya alcanzaban 292.078,6 toneladas, situándose entre 2012 y 2015 por debajo de las cifras de inicios de la fase. Luego de alcanzar su máximo histórico en 2006 (124.638,4 tn), la explotación de merluza de cola descendió sostenidamente hasta las 50.468,9 toneladas informadas en 2015. Finalmente, la cosecha de langostino creció desde las 44.405,3 toneladas de 2006 a las 142.796,2 toneladas de 2015 (SÁNCHEZ, NAVARRO y ROZYCKI, 2012, p.50-55; MA, 2018).

El nuevo colapso biológico del recurso eclosionó en 2008, teniendo una vez más como epicentro a la merluza común, cuya extracción cayó un 25,12% entre 2006 y 2015. A diferencia de la fase neoliberal, el gobierno no estableció veda ni prohibición alguna, pese a que el INIDEP informaba que, en el sur del caladero, la biomasa total y la biomasa reproductiva de la especie eran un 71,4% y un 80% inferiores a las registradas en 1986, situándose en uno de sus valores históricos más bajos, un tercio por debajo del límite que asegura la sostenibilidad del recurso. En el norte del caladero la situación era aún peor, dado que la biomasa total se hallaba un 40% por debajo del nivel crítico mínimo, con sendas reducciones respecto del año base del 78% para el *stock* global y del 87% para la biomasa reproductiva. En un cuarto de siglo se había perdido entre el 50% y el 70% del recurso y casi el 80% de los ejemplares adultos con capacidad de regenerar la población, hecho evidenciado por el sensible y rápido aumento de la proporción de juveniles sobre los desembarques de la especie -del 37% en 2006 al 61% en 2009-. Recién en 2013-2014 la situación del recurso mejoró, aunque siempre con excesiva presión sobre la población juvenil y *stocks* inferiores al umbral biológico de referencia (AGN, 2011, p.9-11; 2016, p.40; DPN, 2011, p.11).

Al igual que en el pasado reciente, el colapso del recurso pesquero no se limitó sólo a este caso. La propia FAO alertaba que el caladero argentino se hallaba en situación preocupante, considerando como agotadas o sobre-explotadas a más de la mitad de las 16 especies evaluadas, entre ellas la merluza común, la polaca, la merluza negra y el calamar (DPN, 2011, p.31). Más recientemente, el INIDEP y la Auditoría General de la Nación advirtieron acerca de la excesiva presión ejercida sobre especies integrantes del denominado ‘variado costero’, considerando al gatuzo, al pez palo, al lenguado, al besugo, a la pescadilla y a la raya en situación de vulnerabilidad o peligro crítico, según el caso (AGN, 2015, p.15). Por añadidura, el colapso de moluscos como la vieira no fue oficialmente reconocido: durante la década de 1990 bastaban 70/90 piezas para capturar un kilogramo de esta especie, mientras que en 2005 era necesario extraer 400 ejemplares para completar ese volumen (MATURANA, 2006, s/p).

Marco regulatorio, apertura al capital extranjero y estructura de la flota

Durante el modelo neoliberal, la normativa que reguló al sector pesquero estuvo esencialmente basada en la reserva del recurso para embarcaciones de pabellón nacional y el sistema de permisos de pesca heredado de la década de 1980, que contemplaba la cesión gratuita y por tiempo indeterminado de licencias asociadas a cupos de captura asignados por el Estado. Como resultado, en los primeros años de esa fase el gobierno argentino se limitó a clasificar los permisos de pesca en irrestrictos -sin exclusiones ni discriminaciones respecto de especies y áreas-, restringidos -con limitaciones puntuales según variedades y zonas- y de gran altura -operaciones sobre el talud continental, fuera de la ZEE, mediante las llamadas ‘licencias de aguas’ con países extranjeros-. Recién a partir de 1997 por primera vez en su historia el sector comenzó a estar regido legislativamente, una vez sancionada la Ley Nacional de Pesca que establecía un nuevo régimen de concesión del recurso basado en la imposición del pago de un derecho único de extracción por especie y modalidad de pesca y la creación del Sistema de Cuotas Individuales Transferibles de Captura (SCITC). Buscando garantizar la

apropiación privada legal de una cuota de la biomasa disponible, el SCITC no pudo, empero, ser implementado debido a la crisis pesquera y los agudos conflictos desatados.

Sin perjuicio de lo anterior, el principal rasgo que se mantuvo constante a lo largo de toda la política pesquera neoliberal fue el considerable impulso brindado a la extranjerización del recurso. Ejemplo de ello fue el régimen de *charter* implementado a partir de 1992 para la captura del calamar. Conforme a este sistema, los armadores argentinos eran autorizados a arrendar buques extranjeros a casco desnudo por un período de tres años, en un esquema donde el capital foráneo aportaba embarcaciones y esfuerzo pesquero y el socio local cedía temporariamente licencias de captura y bandera nacional a cambio de un porcentaje de la extracción (por lo general, el 18%). Este régimen benefició a las flotas japonesas, taiwanesas y coreanas, que a cambio del pago de un canon trienal de sólo 120.000 dólares por barco lograron operar legalmente dentro de la ZEE realizando capturas por un valor de 5.400.000 dólares y gozando del derecho a ser considerados como buques de bandera nacional sin obligación de procesar lo extraído en tierra (COLOMBO, 2014, p.130). El Estado nacional prorrogó el régimen *charter* a lo largo de toda la etapa, lo cual agravó la crisis de la merluza común, dado que el calamar constituye uno de los principales alimentos de esta especie.

Sin embargo, la apertura no se tornó verdaderamente masiva hasta la firma del Acuerdo Sobre las Relaciones en Materia de Pesca entre la República Argentina y la Comunidad Económica Europea (CEE). Originado a partir de la existencia de una flota española inactiva y sobredimensionada que no hallaba nuevos caladeros en los cuales pescar y, paralelamente, la necesidad de ese país de hallar nuevas fuentes de materia prima para abastecer su mercado interno, el acuerdo buscaba la formación de sociedades mixtas argentino-comunitarias y UTE's que permitieran relocalizar buques ibéricos de gran tonelaje y fuerte equipamiento tecnológico y así satisfacer las preferencias de la demanda europea de pescado congelado.

Con una duración prevista de cinco años (1994-1999) -prorrogables por otros dos años adicionales-, el acuerdo con la CEE contemplaba el compromiso de despachar 250.000 toneladas anuales de pescado al mercado comunitario, más un 10% autorizado de sobre-pesca-. Dadas las restricciones vigentes para el otorgamiento de nuevas licencias para la merluza común (principal especie-objetivo del convenio), las operaciones debían realizarse con permisos ya emitidos que los armadores argentinos transferirían a sus socios europeos. Profundizando la experiencia iniciada durante los años setenta y ochenta, el Estado fomentó la fusión entre firmas pesqueras europeas y nacionales a través de la formación de UTE's y sociedades mixtas, eufemismo que a menudo terminó encubriendo una extranjerización total, dado que en numerosos casos las firmas foráneas consiguieron desembarazarse rápidamente de sus socios locales (COLOMBO, 2014, p.65) para de ese modo pasar a controlar los dos eslabones clave del circuito de acumulación -esto es, captura y comercialización-.

Como resultado tanto del régimen *charter* con las potencias pesqueras asiáticas cuanto del acuerdo con la CEE, la flota pesquera de altura con operaciones en el Mar Argentino casi se duplicó, sufriendo profundas modificaciones en su estructura. Si en 1989 se componía de 228 buques -de los cuales 146 eran fresqueros y 82 eran congeladores-, en 1997 alcanzó su pico histórico máximo (414 unidades), con notable primacía de los barcos congeladores (282). Dada su ostensible crecimiento y mayor capacidad de captura, la flota

congeladora puso fin a la histórica supremacía de los buques fresqueros y entre 1989 y 1997 dejó de representar el 41,4% de los desembarques para acaparar el 73,2% (BERTOLOTTI et al., 2001, p.21-23).

Contrariamente a lo que cabría suponer a la luz de los presupuestos teóricos sobre el neo-extractivismo sugeridos por la literatura académica de referencia, nada de lo anterior fue revertido durante el régimen neo-desarrollista. Antes bien, una vez en el poder los gobiernos ‘progresistas’ consolidaron la reforma pesquera ensayada en las postrimerías del modelo neoliberal. Lejos de asumir responsabilidad directa por la explotación directa del recurso o reforzar su potestad sobre su propiedad y gestión, el Estado nacional mantuvo su política preexistente de concesión a cambio del pago de un único canon o derecho de extracción, no insinuando siquiera la posibilidad de crear compañías públicas estatales para explotar el recurso pesquero, ni tampoco expropiando firmas privadas. La única excepción observada en ese sentido correspondió al caso aislado de la empresa española Vieira Argentina, que fue confiscada en 2012 por el gobierno de la provincia de Santa Cruz (MATURANA, 2012, s/p).

Por añadidura, a partir de 2009 el Estado implementó el Sistema de Cuotas Individuales Transferibles de Captura (SCITC) y creó el Consejo Federal Pesquero, quien resuelve sobre el otorgamiento a cada buque de una cuota porcentual sobre el cupo de Captura Máxima Permisible (CMP) correspondiente a cinco especies (polaca, merluza común, merluza de cola, merluza negra y vieira) por un lapso de 15 años. Esa cuotificación, reclamada una década atrás por las usinas de pensamiento neoliberal para contrarrestar las ‘fallas de mercado’ del sector pesquero (COLOMBO, 2014, p.38), fue implementada basándose sobre todo en el promedio de capturas que cada buque realizó durante el período 1989-1996. En la práctica, esto implicó beneficiar justamente a aquellas empresas que durante el modelo neoliberal más habían contribuido a la dramática disminución de la biomasa explotable, premiándolas en vez de penalizarlas por su historial predatorio sobre el recurso (OSIROFF, 2009, p.79). Asimismo, cabe destacar que el SCITC agudizó la lógica extractivista legada por el neoliberalismo, dado que penaliza con la reducción de cupos a quienes durante dos años consecutivos o tres alternados hayan pescado el 90% o menos de la cuota asignada.

Permitiendo la libre venta, arrendamiento e incluso hipoteca de las cuotas iniciales, el SCITC alentó la concentración del capital al ampliar los cupos de los grandes armadores vía la transferencia de cuotas de buques inexistentes, inactivos, hundidos o desguazados y la compra o arrendamiento de los cupos de pequeñas y medianas empresas en épocas de bajos precios o reducidos niveles de captura. Así, sólo dos empresas disponían de derechos sobre el 62,8% de la CMP de polaca, nueve firmas acaparaban el 56% del cupo de la merluza de cola, cuatro grupos concentraban el 35% de la cuota de la merluza común y dos compañías explicaban toda la CMP de vieira (MATURANA, 2006, s/p; OSIROFF, 2009, p.73; LERENA, 2017, s/p). Esa concentración se reflejaba en las exportaciones, donde el peso relativo de las diez primeras firmas pasó del 38,7% en 2007 al 52% en 2015 (DEP, 2010, p.6; 2016, p.12).

Independientemente de su retórica nacionalista, el Estado neo-desarrollista continuó la política de entrega del recurso al capital extranjero iniciada por los gobiernos neoliberales. Si bien en 1999 la crisis pesquera había obligado a la suspensión del acuerdo con la CEE, el régimen *charter* para el calamar fue una característica omnipresente en ambos períodos, autorizándose en 2013 el ingreso a la ZEE de 20 buques

poteros chinos y algunos barcos taiwaneses y nipones. Esta política, que indudablemente supuso retornar al antiguo modelo que durante la década de 1990 había privilegiado a la flota calamarrera coreana y japonesa (LERENA, 2013, s/p), fue agravada por el hecho de que la duración de estos permisos era superior a la concedida en el pasado, con lapsos que oscilaban entre los 10 y los 30 años. Esto se desarrolló sin perjuicio de la continuidad de fenómenos típicos de la fase neoliberal, como la extracción de langostinos realizada por la flota tangonera española, la oligopólica explotación de centollas y vieiras por parte de buques norteamericanos, la depredación uruguaya de la corvina y la merluza y la rutinaria presencia de flotas arrastreras y factoría españolas, rusas, inglesas, noruegas, chilenas, coreanas, japonesas, taiwanesas y tailandesas.

A raíz de la renovada penetración del capital extranjero, la flota de altura continuó creciendo -y con ella, la capacidad extractiva- hasta batir el pico histórico máximo de la década neoliberal y alcanzar a finales del neo-desarrollismo la cifra de 570 embarcaciones, de las cuales 210 correspondían al sector congelador (TELAM, 2016, s/p). Asimismo, esta última flota continuó liderando los desembarques, replicando así lo ocurrido en el pasado reciente. Según cálculos propios realizados en base a estadísticas oficiales (SÁNCHEZ, NAVARRO y ROZYCKI, 2012, p.58-462; MA, 2018, s/p), entre 2003 y 2015 el peso de los buques congeladores sobre los desembarques de la flota de altura aumentó del 60,7% al 66,1%, manteniéndose ligeramente por debajo de los valores máximos del *boom* pesquero neoliberal pero situándose muy por encima de las cifras registradas a comienzo de la década de 1990.

Otra característica del modelo pesquero argentino que operó como rasgo estructural común a ambos períodos fue la inacción del Estado ante la depredación clandestina realizada por barcos extranjeros nómades. Si a mediados de la década de 1990 se estimaba que la pesca furtiva era llevada a cabo por alrededor de 250 naves que se instalaban en los márgenes de la ZEE y frecuentemente la invadían, durante el neo-desarrollismo dicho número osciló entre 300 y 500 buques que cada año capturaban un millón de toneladas (TELAM, 2016, s/p; LERENA, 2017, s/p). Tanto bajo el neoliberalismo como bajo el neo-desarrollismo la nacionalidad de esos buques era la misma que la de los navíos extranjeros que operaban legalmente dentro de la ZEE gracias a convenios y acuerdos diplomáticos. Durante la década de 1990 -en pleno auge del tratado con la CEE y los sistemas *charter*-, los involucrados eran buques españoles y nipones -en este último caso, pertenecientes a firmas que ya pescaban en la ZEE gracias al régimen especial del calamar- (COLOMBO, 2014, p.130 y 144). En pleno Siglo XXI, los protagonistas eran barcos con bandera de China, Taiwán y Japón, países a los cuales el gobierno argentino facilitó el ingreso al caladero vía nuevos permisos *charter*.

Boom exportador y apropiación estatal de la renta pesquera

Sin duda alguna, el auge pesquero exportador se desarrolló ininterrumpidamente durante ambas fases. Durante la década de 1990 la lógica extractivista neoliberal determinó que la actividad pasara a representar el 2% del PBI y de las exportaciones, a tal punto que estas últimas llegaron a los 1.000 millones de dólares en años puntuales, superando a las remesas de carnes bovinas -hecho inédito hasta entonces- (FRATINI,

2006, p.133). Bajo el neo-desarrollismo, las exportaciones pesqueras se mantuvieron siempre por encima de los 1.300 millones de dólares anuales, casi siempre superaron al complejo cárnico-bovino y a finales de la etapa representaron el 2,9% de los envíos al exterior (OPP, 2009, p.4; INDEC, 2015, s/p; MH-INDEC, 2017, p.2). En ambos períodos, esas remesas representaron entre el 90% y el 95% del volumen extraído, sus principales destinos fueron España, China, Estados Unidos, Japón y Brasil, y en su mayoría fueron integradas por merluza común, langostino y calamar (DEP, 2016, p.8 y 10-11). Vale la pena añadir que durante el modelo neoliberal el nivel de incorporación de valor agregado industrial a esas exportaciones fue ínfimo, tendencia que se profundizó en el curso del régimen neo-desarrollista, dado que a partir de 2006 la magra participación relativa del pescado procesado (harinas, conservas y filetes) se redujo aún más a favor de los envíos de materia prima en bruto congelada (MH, 2017, p.23).

La única ruptura verificada al respecto atañe a los intentos del Estado neo-desarrollista por captar parte de la renta pesquera vía la imposición de derechos a las exportaciones del 10% para el pescado congelado a bordo y del 5% para el pescado fresco procesado en tierra. Revirtiendo así lo realizado por las políticas neoliberales, que habían eliminado por completo dichos impuestos, estos derechos de exportación no sólo eran irrisorios comparados con las retenciones aplicadas en ese marco a los hidrocarburos -entre el 20% y el 45%- y el sector agropecuario -entre el 25% y el 35%-, sino que incluso en 2011 fueron temporariamente reducidos al 5% y 2,5%, respectivamente, so pretexto de la caída de los precios internacionales. Por añadidura, y a diferencia del agronegocio, donde la retórica gubernamental aseguraba que la participación estatal en la renta permitía financiar políticas de redistribución del ingreso y programas asistencialistas y de reducción de la pobreza, en el caso de la pesca no existió ningún discurso de legitimación política del modelo que sugiriera la canalización de parte de la renta exportadora para favorecer a sectores sociales postergados.

Contrariamente a lo argüido por los teóricos del neo-extractivismo, el Estado no se apropió de una parte sustancial de la renta generada. De hecho, las retenciones a las remesas pesqueras fueron licuadas por otro factor que rigió durante el modelo neoliberal y que fue nuevamente puesto en vigor por el neo-desarrollismo: los reintegros a las exportaciones por puertos patagónicos. Estos beneficios, que a comienzos de la década de 1990 variaban entre el 8% y el 13% del valor exportado, fueron eliminados para el sector pesquero en 1996, no obstante lo cual fallos judiciales obligaron a que fueran restituidos a las empresas con plantas procesadoras en tierra. En 2000 se programó una disminución progresiva de estos reembolsos a razón de un punto porcentual al año, hasta que en 2006 -ya en pleno auge neo-desarrollista- se decidió su derogación total. Sin embargo, en 2015 el Estado nacional puso nuevamente en vigencia este régimen llevando sus beneficios a los valores originales -es decir, entre el 8% y el 13%-, resignando así recursos por un valor que duplicaba e incluso cuadruplicaba la magra renta que habitualmente captaba en concepto de derechos de exportación pesquera.

Otra fuente de ingresos para el Estado, como la recaudación de los derechos de extracción pesquera, era a todas luces insignificante: durante el trienio 2012-2014 se recaudaron entre 36 y 41 millones de pesos anuales (AGN, 2016, p.33) -esto es, entre 5 y 8 millones de dólares, en función de la cotización doméstica

de la moneda norteamericana-, cifra despreciable frente a las multimillonarias ganancias dolarizadas del sector. Todo lo explicado previamente, sumado al hecho de que en Chubut las firmas pesqueras se hallaban exentas del pago del canon de captura, Ingresos Brutos y otros impuestos e incluso recibían auxilio financiero público para pagar salarios en épocas de crisis o escasez de materia prima (MATURANA, 2005, s/p; EL DIARIO DE MADRYN, 2018, s/p), refuta la tesis de Gudynas según la cual bajo el progresismo el Estado elevó tributos y captó una porción sustancial de la renta extractiva.

Debilidad regulatoria, corrupción corporativa e institucional y depredación del recurso

Al menos desde la segunda mitad de la década de 1980, el sector pesquero argentino ha sido constantemente atravesado por fenómenos de corrupción estructural y debilidad y precariedad regulatoria estatal. Respecto del modelo neoliberal, basta con analizar lo ocurrido en el marco del acuerdo pesquero con la CEE. No limitándose a avasallar la legislación doméstica -que reservaba para barcos de pabellón nacional la explotación de los recursos ictícolas del Mar Argentino- el mencionado convenio internacional se desarrolló en términos muy diferentes a los estipulados. Los barcos que cedieron sus licencias no fueron reemplazados por otros de igual capacidad de captura, sino por unidades mucho mayores, cuyo tonelaje nominal duplicaba al ostentado por las embarcaciones concedentes (CÓCCARO et al., 2000, s/p).

Por añadidura, el régimen establecía la transferencia de licencias de pesca entre los armadores argentinos y comunitarios exigiendo que, por cada buque extranjero ingresado al caladero, el armador cedente del permiso se comprometiera a desguazar una embarcación. Sin embargo, en numerosos casos los armadores argentinos -a veces amparados por fallos de jueces civiles y comerciales- no desmantelaron las naves cedentes, sino que continuaron explotando el recurso clandestinamente comprando permisos caducos, utilizando licencias obtenidas en remates de empresas en quiebra y vendiendo sus propios permisos a firmas en bancarrota para adquirir concesiones más amplias (CÓCCARO et al., 2000, s/p; FRATINI, 2006, p.140). Responsable en parte por el colapso del recurso, esta fraudulenta e ilegal multiplicación del esfuerzo pesquero creó un auténtico ‘mercado flotante de permisos de pesca’ (CÓCCARO et al., 2000, s/p), hecho reflejado por un informe realizado por la Universidad de Buenos Aires que fue ignorado y ocultado por las mismas autoridades políticas que lo habían solicitado.

Otro factor a destacar fue la reiterada y sistemática ampliación, por parte del Estado nacional, de la llamada Captura Máxima Permisible (CMP) otorgada a los buques habilitados, so pretexto de completar la capacidad ociosa de las bodegas de la flota extranjera y así impedir el lucro cesante de barcos financiados por bancos alemanes y españoles. No satisfecha con la laxitud estatal, la flota pesquera trasgredió constantemente esos límites. Sobre la base de datos aportados por Colombo (2014, p.71), puede colegirse que, entre 1993 y 1999, el volumen declarado de pescado extraído superó la sumatoria de las respectivas CMP en un 38,3%.

Mención aparte merecen los controles implementados desde el Estado, que exigió que la flota incorporara sistemas satelitales dependientes del MONPESAT, el sistema de monitoreo pesquero financiado por la CEE y concesionado a la empresa privada española SAINCEL. Además de sufrir frecuentes interrupciones en el

servicio debido a la falta de pago por parte del Estado a la firma concesionaria, el MONPESAT no permitía conocer de qué modo se realizaban las tareas de captura, por lo cual el gobierno dispuso la presencia obligatoria de inspectores a bordo. Sólo a finales de julio de 1998, y sobre un total de 194 naves inspeccionadas, se detectaron 341 infracciones, las cuales incluían la captura de individuos juveniles, el falseamiento de los partes de pesca y la extracción de especies no permitidas por encima de los parámetros tolerados por la legislación. A lo anterior cabe añadir otra práctica prohibida como el descarte -es decir, el acto de desechar ejemplares capturados cuyo tamaño o especie no satisfacen la normativa vigente o los requerimientos de los buques-, que sólo en 1996 implicó que se arrojaron 65.000 toneladas de pescado al mar (INAP, 1999, p.11). En el caso de los buques extranjeros que operaban bajo el régimen *charter*, personal argentino denunciaba niveles de sobre-pesca que podían llegar a provocar el hundimiento del buque (COLOMBO, 2014, p.130). La connivencia del Estado con la depredación del recurso era evidente: pese a todas las irregularidades citadas, entre 1996 y 1999 el personal abocado a la tarea se redujo de 400 a apenas 27 inspectores -quienes debían controlar casi 800 embarcaciones, considerando la flota industrial y costera- (INAP, 1999, p.34), y en 2001 -so pretexto de falta de presupuesto- el gobierno nacional eliminó los embarques de observadores.

Lejos de remitir o siquiera atenuarse, la debilidad regulatoria y las prácticas clandestinas rutinariamente llevadas a cabo en el sector pesquero argentino se tornaron aún más frecuentes durante la fase neo-desarrollista, agudizándose en algunos casos puntuales. El gobierno nacional continuó no sólo estableciendo CMP por encima de los valores recomendados por el INIDEP -cosa que incluso hizo durante el cuatrienio 2008-2011, en el momento más álgido de la nueva crisis-, sino también tolerando que las empresas pesqueras infringieran sistemáticamente esos límites: entre 2000 y 2010, la captura real de merluza superó la CMP, en promedio, un 77%. Por añadidura, el Estado derogó la prohibición de capturar más del 10% de individuos juveniles, eliminó el control de tallas en puerto y desactivó los dispositivos que permitían la fuga de juveniles, legitimando así una situación de hecho, dado que las empresas y los armadores se negaban a utilizarlos (DPN, 2011, p.129, 150 y 161).

Guardando reminiscencias respecto del modelo neoliberal, el esfuerzo pesquero continuó multiplicándose ilegalmente, como lo demuestran las transferencias parciales de permisos entre buques -algo no contemplado por el SCITC-, en un esquema donde tanto el barco cedente como el buque receptor continuaban operando como si dispusieran del cupo completo. Asimismo, era habitual hallar buques operando en jurisdicciones para las cuales no habían sido autorizados, e incluso pescando sin la habilitación correspondiente o sin el permiso emitido por el Estado para extraer la especie capturada (MATURANA, 2005, s/p).

Eran frecuentes, además, las operaciones fraudulentas de comercio exterior -contrabando de langostinos, triangulación de exportaciones, evasión aduanera- (MATURANA, 2005, s/p; EL DIARIO DE MADRYN, 2018, s/p), el sub-registro del peso de los cajones estibados, la declaración de especies diferentes a las capturadas y el falseamiento de los partes de pesca. Con respecto a esto último, durante el cuatrienio 2006-2009 la Auditoría General de la Nación detectó significativas diferencias entre la carga de merluza declarada por cada buque y el volumen real descargado en puerto -entre el 15% y nada menos que el 762%- (AGN,

2011, p.108-114). El descarte se intensificó: los cálculos más conservadores estimaban que el volumen de pescado anualmente arrojado al mar fluctuaba entre 70.000 y 108.000 toneladas, en tanto que para el Banco Interamericano de Desarrollo la cifra real era de 140.000 toneladas (AGN, 2011, p.12-13; DPN, 2011, p.131-133; LERENA, 2017, s/p; GAFFOGLIO, 2017, s/p).

La deliberada connivencia entre debilidad regulatoria, corrupción estructural y saqueo extractivista forjada durante el neoliberalismo se consolidó y acentuó bajo el neo-desarrollismo, con condiciones de monitoreo, control e inspección tan o más precarias que las vigentes durante la década de 1990. El Sistema de Monitoreo Pesquero Satelital (MONPESAT) fue desactivado y reemplazado por el control de la Prefectura Naval y la Armada Argentina, la presencia de observadores a bordo y las inspecciones en los puertos de desembarque. Existían apenas 80 inspectores para toda la flota de altura, las escasas balanzas disponibles en puerto para pesar las capturas pertenecían a los armadores y empresas pesqueras monitoreadas y la insuficiencia de personal estatal determinaba que controlar la descarga de un buque permitiera a muchos otros hacerlo sin regulación alguna. Cuando se labraban infracciones, las notificaciones demoraban más de tres años, el Estado imponía a los controladores exigencias absurdas -adjuntar un muestreo del 50% de la carga como prueba del delito- y sólo percibía entre el 5% y el 14% de las multas (BARRUTI, 2013, p.297; AGN, 2011, p.17; FRANCO, 2017, s/p; EL DIARIO DE MADRYN, 2018, s/p).

Finalmente, a lo largo de toda la etapa proliferaron sospechas acerca de funcionarios del Consejo Federal Pesquero que eran propietarios de los astilleros donde recalaban buques chinos a los que dicho organismo público había habilitado bajo el régimen *charter*, así como también denuncias respecto de la presunta existencia de turbios vínculos entre la empresa pesquera ibérico-argentina Conarpesa y encumbrados mandatarios políticos nacionales.

Conclusiones

Queda claro que, al menos en el caso de la pesca marítima argentina, no existió una oposición frontal paradigmática entre neoliberalismo y (neo)desarrollismo. Contrariamente a lo planteado por la literatura académica, los límites entre uno y otro modelo se han mostrado porosos y ambivalentes, desdibujándose para diseñar una suerte de *continuum* de las políticas iniciadas a finales del Siglo XX. A lo largo del trabajo, las dimensiones de análisis estudiadas han revelado numerosas y abrumadoras continuidades y prácticamente ninguna ruptura entre el modelo pesquero neoliberal y su contraparte neo-desarrollista, demostrando que, en los contados casos donde tales cambios existieron, éstos no hicieron más que recuperar, agudizar y exacerbar el legado dejado por la racionalidad extractiva propia de la década de 1990.

Los rasgos estructurales del sector pesquero argentino -vocación exportadora casi absoluta, gran peso del capital extranjero y catastróficos impactos ecológicos- se han mantenido prácticamente intactos a lo largo de ambos períodos. El auge exportador continuó ininterrumpidamente e incluso se acentuó, acaparando casi la totalidad de la producción y acentuando el sesgo reprimarizador propio de la década de 1990. Lo mismo puede decirse de las dinámicas de la actividad, en ambos casos asociadas a un *boom* pesquero donde el esfuerzo extractivo se concentró en exactamente las mismas especies y en años puntuales llegó a perforar el

techo del millón de toneladas capturadas, para poco tiempo después derivar en una brusca y significativa caída de los desembarques. A raíz de la excesiva presión ejercida sobre el recurso, la crisis de la merluza desatada durante el neoliberalismo se repitió bajo el neo-desarrollismo, aunque debe concederse que lo hizo más matizadamente y que en parte puede haberse debido a la inercia de la herencia neoliberal. Paradójicamente, si bien ese colapso biológico se extendió a gran parte del caladero -incluyendo a especies que durante la fase anterior no mostraron signos de sobreexplotación-, el Estado neo-desarrollista fue aún más laxo que los gobiernos neoliberales a la hora de limitar la sobre-pesca, no imponiendo vedas, ampliando cupos de captura y desmantelando mecanismos de preservación del recurso.

Lejos de crear empresas públicas que intervinieran directamente en la gestión y/o explotación del recurso pesquero, el Estado ejerció un rol meramente subsidiario y garantista de los intereses de ciertos actores corporativos transnacionalizados (la flota mixta y extranjera). El 'nuevo' marco regulatorio pesquero completó y maduró la reforma neoliberal que la crisis de finales del Siglo XX había dejado trunca, premiando a través de la cuotificación del recurso a las mismas empresas que lo habían depredado en el pasado. La flota pesquera continuó creciendo, los buques congeladores perpetuaron su hegemonía, la extranjerización masiva (legal e ilegal) prosiguió y la política pesquera nacional continuó alineándose a los intereses de las potencias hegemónicas con las cuales el país mantenía fluidas relaciones comerciales, financieras y de inversión -Europa (sobre todo España) en la fase neoliberal, China en la etapa neo-desarrollista-. Aunque bajo el neo-desarrollismo no se reeditaron acuerdos similares a los firmados con la CEE en el pasado, esto fue matizado por los mucho más amplios plazos de concesión otorgados a la flota calamarera china en el marco de los nuevos regímenes *charter*.

Por añadidura, el Estado tampoco impuso controles más estrictos y eficaces ni captó una parte sustancial del excedente. Exceptuando la imposición de irrisorios derechos de extracción y exiguas retenciones a las exportaciones, los gobiernos neo-desarrollistas casi no participaron de la renta pesquera, y cuando lo hicieron, permitieron que esos magros ingresos fueran neutralizados e incluso revertidos por políticas de subsidios y la (re)implementación de los mismos reintegros que habían regido durante el neoliberalismo. Amén de literalmente financiar el saqueo privado del recurso, lo anterior muestra la absoluta ausencia de una voluntad política que (ni siquiera desde la retórica discursiva) insinuara la hipotética posibilidad de generar un 'efecto-derrame' hacia las capas más postergadas de la sociedad.

Definiéndose como un rasgo transversal a ambas etapas, la debilidad y precariedad regulatoria del sector guardó inequívocos nexos con la corrupción estructural corporativa e institucional: así lo demuestran el avasallamiento y/o desmantelamiento de legislación y controles preexistentes, las prácticas espurias de depredación del recurso, la constante trasgresión de cupos, las distintas modalidades de transferencia ilegal de permisos de pesca, los ingentes (y crecientes) niveles de descarte de pescado, las operaciones fraudulentas de comercio exterior y la deliberada escasez de personal y recursos materiales para efectivizar los controles, todo ello en un marco de sospechosa connivencia entre ciertos funcionarios públicos y las empresas a las que justamente aquellos debían regular. Esto último refuta la tesis de los teóricos del neo-

extractivismo según la cual bajo este modelo los controles estatales no están necesariamente orientados a favorecer a las facciones del capital ‘amigas’ del poder político.

En resumidas cuentas, no existió un ‘neo-extractivismo’ pesquero ‘progresista’ o ‘post-neoliberal’, sino una perpetuación *aggiornada* del régimen extractivo neoliberal previo. No ajustándose en absoluto a los parámetros sugeridos por la literatura, el modelo pesquero argentino neo-desarrollista reforzó el legado expoliador, extranjerizante, privatista y extrovertido de la década de 1990 sin en contrapartida incorporar casi ninguno de los nuevos rasgos que supuestamente caracterizarían al extractivismo latinoamericano del Siglo XXI.

Bibliografía

AGN. *Informe de gestión: protección del recurso pesquero*. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación, 2011. 122 p.

AGN. *Control de gestión ambiental sobre establecimiento de áreas de veda y límites de captura*. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación, 2015. 278 p.

AGN. *Gestión en relación al establecimiento de captura máxima permisible por especie, derechos de extracción, otorgamiento de permisos de pesca y establecimiento y control de zonas de veda*. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación, 2016. 78 p.

BARRUTI, Soledad. *Malcomidos. Cómo la industria alimentaria argentina nos está matando*. Buenos Aires: Planeta, 2013. 464 p.

BERTOLOTTI, María Isabel; PIERGENTILI, Gabriel; CABUT, Diego. El sector pesquero argentino. *Investigación Pesquera*, Buenos Aires, v. 51, n. 2, p. 193-221, 1987.

BERTOLOTTI, María Isabel; VERAZAY, Guillermo; ERRAZTI, Elizabeth; PAGANI, Andrea; BUONO, Juan. La flota pesquera argentina. Evolución durante el período 1968-1998, con una actualización al 2000. *El Mar Argentino y sus recursos pesqueros*, Buenos Aires, n. 3, p. 9-53, 2001.

BRUNHES, Jean. *La Géographie humaine*. Paris: PUF, 1942. 262 p.

CÓCCARO, José María; LE BAIL, Jean; GÓMEZ, Oscar; BOETTO, Andrés. La minería pesquera ¿argentina? II ENCUENTRO INTERNACIONAL HUMBOLDT. Mar del Plata: CEHu, 2000.

COLOMBO, Guillermo. *De la revolución productiva a la crisis de la merluza: El conflicto social en la industria pesquera marplatense. Años 1989-2001*. (Doctorado en Historia) - Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2014. 480 p.

DEP. *Exportaciones pesqueras: Comportamiento de los principales mercados 2010*. Buenos Aires: Dirección de Economía Pesquera, 2010. 20 p.

DEP. *Exportaciones pesqueras: Comportamiento de los principales mercados 2015*. Buenos Aires: Dirección de Economía Pesquera, 2016. 31 p.

DPN. *Informe: Implicancias ecológicas, sociales y económicas de la pesca no sustentable en el Mar Argentino: el caso de la merluza*. Buenos Aires: Defensor del Pueblo de la Nación, 2011. 180 p.

EL DIARIO DE MADRYN. Chubut: escaso impacto económico de la pesca por el entramado de irregularidades. 2018. Disponible en: <http://www.eldiariodemadryn.com/2018/02/chubut-escaso-impacto-economico-de-la-pesca-por-entramado-de-ilegalidades/> (acceso en: 4 abr. 2018).

FAO. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2012. 251 p.

FAO. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2016. 226 p.

FRANCO, Liliana. La AGN detectó serias irregularidades en el control de la pesca. *Diario Ámbito Financiero*. Buenos Aires, 21/11/2017.

FRATINI, Susana. Causas de la depredación pesquera durante la década de 1990. In: MORINA, Jorge Osvaldo (Comp.). *Neoliberalismo y problemáticas regionales en Argentina. Interpretaciones geográficas*. Luján: UNLu, 2006, p. 133-147.

FRECHERO, Juan Ignacio. Extractivismo en la economía argentina. Categorías, etapas históricas y presente. *Estudios Críticos del Desarrollo*, Zacatecas, v. III, n. 4, p. 45-82, 2013.

GAFFOGLIO, Germán. Denuncian que se tiran al mar 140 mil toneladas de pescado fresco al año. *Diario Clarín*. Buenos Aires, 04/02/2017.

GIARRACCA, Norma; TEUBAL, Miguel. Las actividades extractivas en la Argentina. In: N GIARRACCA, Norma; TEUBAL, Miguel (Comp.). *Actividades extractivas en expansión: ¿reprimarización de la economía argentina?* Buenos Aires: Antropofagia, 2013, p. 159-172.

GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: VVAA (Ed.). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP-CLAES, 2009, p. 187-225.

GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, v. 237, p. 128-146, 2012.

INAP. *El sector pesquero marplatense: una aproximación diagnóstica del actual y futuro escenario ante la emergencia de la Ley de Pesca*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1999. 92 p.

INDEC. *Exportaciones según complejos exportadores. Años 2010-2014*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015. 5 p.

LERENA, César. El gobierno nacional sin política pesquera (2013). 2013. Disponible en: http://liganaval.org.ar/noticias/informe_pesca.pdf (acceso en: 3 sept. 2014).

LERENA, César. La crisis estructural del sector pesquero y una ley de pesca (24.922) inadecuada. Disponible en: <http://netnews.com.ar/nota/810-La-crisis-estructural-del-sector-pesquero-y-una-ley-de-pesca-24922-inadecuada> (acceso en: 4 abr. 2018).

MA. *Desembarques por especie, puerto y flota (años seleccionados)*. 2018. Disponible en: http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/pesca_maritima/desembarques/ (acceso en: 4 abr. 2018).

MACHADO ARÁOZ, Horacio. Orden neocolonial, extractivismo y ecología política de las emociones. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, Paraíba, v. 12, n. 34, p. 11-43, 2013.

MASSARD-GUILBAUD, Geneviève. Historiadores, geógrafos y la relación hombre-medio en Francia: de Vidal de la Blache a los programas interdisciplinarios de finales del siglo XX. *Áreas Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Murcia, n. 35, p. 15-25, 2016.

MATEO, José. Cosechando el mar en lanchas amarillas. La expansión de la pesca costera marplatense (1939-1963). *Anuario IEHS*, Tandil, n. 19, p. 305-335, 2004.

MATEO, José; YURKIEVICH, Gonzalo. Estrategias de la anchoíta en un mar de tiburones. Las pymes conserveras marplatenses durante la valorización financiera (1975-2006). *Trabajos y Comunicaciones*, La Plata, n. 36, p. 141-164, 2010.

MATURANA, Roberto. Pesca, depredación y desempleo. 2005. Disponible en: <https://periodicotribuna.com.ar/1653-pesca-depredacion-y-el-desempleo.html> (acceso en: 2 abr. 2018).

MATURANA, Roberto. Yanquis y canadienses a la pesca. 2006. Disponible en: <https://periodicotribuna.com.ar/2495-yanquis-y-canadienses-a-la-pesca.html> (acceso en 4 abr. 2018).

MATURANA, Roberto. Pesca y corrupción. 2008. Disponible en: <https://periodicotribuna.com.ar/3549-pesca-y-corrupcion.html> (acceso en: 4 abr. 2018).

MATURANA, Roberto. El mapa de la corrupción pesquera argentina. 2012. Disponible en: <https://periodicotribuna.com.ar/12459-el-mapa-de-la-corrupcion-pesquera-argentina.html> (acceso en: 8 abr. 2018).

MH. *Pesca y puertos pesqueros*. Informes de cadena de valor, año 2, núm. 27. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda, 2017. 48 p.

MH-INDEC. *Complejos exportadores 2016*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda-Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2017. 15 p.

OPP. *Economía-Sector pesquero. Un recurso económico no convencional*. Buenos Aires: Observatorio de Políticas Públicas, 2009. 95 p.

OSIROFF, Sergio. *La pesca en Tierra del Fuego*. Río Grande: UTN, 2009. 124 p.

SÁNCHEZ, Ramiro; NAVARRO, Gabriela; ROZYCKI, Vera. *Estadísticas de la pesca marina en la Argentina. Evolución de los desembarques (1898-2010)*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2012. 526 p.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1992. 88 p.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996. 257 p.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2011. 473 p.

SEOANE, José. Modelo extractivo y acumulación por despojo. In: SEOANE, José; TADDEI, Ernesto; ALGRANATI, Clara. *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. Buenos Aires: Herramienta-El Colectivo-GEAL, 2013, p. 21-40.

SVAMPA, Maristella. Consenso de los *commodities* y megaminería. *Revista América Latina en Movimiento* (Quito), n. 473, a. XXXVI, p. 5-8, 2012.

TELAM. La pesca, su añejo universo de problemas y los primeros pasos del nuevo gobierno. 2016. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201611/169460-pesca-anejo-universo-problemas-primeros-pasos-nuevo-gobierno.html> (acceso en: 5 feb. 2018).