

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:

Núlan

**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/62/>

Características del sistema de cuotas de pesca individuales transferibles en la Argentina

System features of Individual Transferable Quotas in Argentina

Enrique Mizrahi

1. GENERALIDADES

El componente principal de las pesquerías es el recurso pesquero, que presenta características propias, desde el punto de vista biológico y desde su aprovechamiento económico y social, que implican principios precautorios para su explotación.

Si bien los recursos pesqueros son renovables, pueden extinguirse o afectarse seriamente mediante la aplicación de un esfuerzo que sobrepase los límites de dicha capacidad de autogeneración. Es decir que tienen una biomasa limitada (finita) de la cual se puede capturar o extraer una cantidad determinada (rendimiento máximo sostenido) sin afectar su sostenibilidad biológica.

En términos generales, las condiciones del recurso pesquero y sus reacciones a determinadas circunstancias son, por su propia naturaleza, menos controlables y más indepen-

dientes de la acción humana con relación a otros; en tal sentido, ésta solamente puede manifestarse a través de la regulación del esfuerzo aplicado para su aprovechamiento. En consecuencia, su conocimiento respecto a su explotación es el elemento básico para ejercer un manejo adecuado, de allí la importancia de la investigación como medio apto para reducir la incertidumbre propia en la que se desenvuelve la actividad.

El concepto de propiedad común y la forma de apropiación de los recursos ha sido otro elemento fundamental que ha caracterizado a la actividad pesquera y su evolución a través del tiempo. No obstante, tal concepto se ha visto modificado sustancialmente a partir de los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Mar, que ha posibilitado el desarrollo de la actividad pesquera en los

países ribereños y, últimamente, en algunos, con la introducción del sistema de las cuotas transferibles de pesca.

Por otra parte, considerando que la pesca se realiza para satisfacer necesidades, obtener excedentes económicos o para la subsistencia, es necesario tener presente, además de los aspectos biológicos, tales premisas, ya que los de tipo económico y social tienen una influencia superlativa en el manejo de una pesquería.

En términos generales, la pesca como actividad económica se caracteriza por estar condicionada por factores derivados de su propia naturaleza. Algunos son la señalada propiedad común de los recursos, y la forma de apropiación por parte de los usuarios mediante la simple captura, y la mencionada naturaleza de un recurso renovable y finito que implica la necesidad de regular la explotación y, en consecuencia, el ritmo y nivel de asignación de los factores productivos.

Por otra parte, los rendimientos de la pesca se ven afectados por la condición aleatoria surgida de la influencia de los factores naturales, que se manifiestan en el medio en donde se realiza, y por las características tecnológicas en que se desarrollan las pesquerías, que determinan la necesidad de una investigación constante para reducir el nivel de incertidumbre dentro del cual se desenvuelve la actividad, como así también por la

discontinuidad del proceso productivo, a raíz, especialmente, de la estacionalidad de las capturas y los desequilibrios cíclicos registrados en los diferentes mercados.

Otro elemento preponderante es el carácter altamente perecedero de los productos pesqueros, ya que tradicionalmente ello ha incidido de manera decisiva en el desarrollo de tecnologías de procesamiento y conservación debido a la permanente necesidad de evitar o atenuar sus consecuencias durante el transcurso del proceso productivo y comercial.

Dentro de este contexto debe mencionarse la extrema competitividad de los usuarios de una pesquería, teniendo en cuenta que trabajan sobre un mismo recurso con las características mencionadas, donde las decisiones que individualmente se tomen con relación al nivel de esfuerzo afectarán a su totalidad en los aspectos biológicos, económicos y sociales.

Como consecuencia de ello, cuando se carece de un sistema adecuado de ordenación y manejo el acceso a los recursos pesqueros, queda abierto, y la decisión acerca del volumen a capturar es de tipo individual, sin considerar el efecto combinado sobre otros usuarios. En tal sentido, la expansión sin límite de las operaciones de pesca trae como consecuencia —tarde o temprano— la sobre explotación de los recursos y la sobreinversión y rendimientos econó-

micos decrecientes e insuficientes. Experiencias pasadas en todas las regiones del mundo prueban repetidamente que los fenómenos mencionados aparecen inevitablemente si no se controla el acceso a las pesquerías.

En tal sentido es necesario que la Administración Pesquera tome decisiones acerca de objetivos y emprenda acciones para implementar medidas para alcanzarlos, aun cuando la información y los resultados de los análisis sobre el recurso, la pesca y los usuarios no estén completos.

Si bien una pesquería convenientemente ordenada produce un mayor rendimiento neto en el largo plazo, la adopción de medidas adecuadas para manejar una explotada en exceso restringe la pesca en el corto plazo, y provoca, por lo general, el rechazo de los usuarios y dudas en la Administración Pesquera. No obstante, sin decisiones que se conviertan en acciones para poner en ejecución medidas apropiadas, una propuesta de ordenación se convierte en un ejercicio intelectual vacío, que no detiene el deterioro del recurso ni de la pesquería, aumenta la magnitud de los conflictos y simplemente posterga la toma de decisiones que a medida que pasa el tiempo requerirán de acciones más drásticas, menos populares y más difíciles de llevar a la práctica.

En los últimos años, las pesquerías mundiales se han transformado en un sector en dinámico desarrollo

y los Estados ribereños se han esforzado por satisfacer la creciente demanda internacional, invirtiendo en flotas pesqueras y modernas plantas de proceso. Sin embargo, al final de los años ochenta resultó evidente que los recursos pesqueros no podrían sostener una rápida explotación, a menudo sin control, y que hacía falta formular nuevos criterios de ordenación que consideraran aspectos relativos a la conservación y el medio ambiente.

En atención a esto, la FAO recomendó que se formulara un Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable,¹ que de manera no obligatoria estableciera principios y normas aplicables a la conservación, ordenación y desarrollo de todas las pesquerías. Éste fue adoptado por unanimidad en la Conferencia de la FAO del 31 de octubre de 1995.

El código es voluntario, de aplicación mundial, y algunas de sus partes se basan en normas del derecho internacional. Reconoce la importancia nutricional, económica, social, cultural y ambiental de la pesca, incluida la acuicultura y los intereses de todos aquellos que se relacionan con el sector pesquero; también toma en cuenta las características biológicas de los recursos, su medio ambiente, los intereses de los consumidores y de otros usuarios.

Los objetivos del código incluyen establecer principios de conformidad con las normas del derecho interna-

cional, para que la pesca y sus actividades relacionadas se lleven a cabo de forma responsable y para elaborar políticas nacionales encaminadas a conservar los recursos pesqueros, la ordenación y el desarrollo de la pesca en forma responsable. Deberá servir como instrumento para ayudar a los Estados a establecer o mejorar el marco jurídico e institucional para el ejercicio de la pesca responsable y para formular y aplicar las medidas apropiadas. Asimismo, deberá proporcionar orientaciones para la formulación y aplicación de acuerdos internacionales y otros instrumentos jurídicos; facilitar y promover la cooperación técnica y financiera en la conservación de los recursos pesqueros, la ordenación y el desarrollo de la pesca. Por otra parte, tendrá que promover la contribución de la pesca a la seguridad alimentaria y la calidad de la alimentación, la protección de los recursos acuáticos y sus ambientes, el comercio de productos pesqueros y la investigación y ofrecer normas de conducta para todas las personas involucradas en el sector.

Los aspectos más relevantes del código, contenidos tanto en sus principios generales como en sus consecuentes artículos, plantean conceptos que son de plena aplicación para el manejo y la ordenación de las pesquerías.

2. EL SISTEMA DE CUOTAS TRANSFERIBLES

2.1. ASPECTOS GENERALES

El sistema de cuotas individuales transferibles de pesca implica la determinación de una captura global (captura máxima permisible), fijada por la autoridad de aplicación (sobre la base del rendimiento máximo sostenido) y el derecho de los armadores o pescadores individualmente a capturar una proporción de ella. Generalmente se ve este sistema como contrapuesto al de la propiedad común.

Se espera que al otorgar un derecho exclusivo sobre una fracción de la captura máxima permisible se eliminen los incentivos para la sobreinversión en capacidad, ya que al estar prefijado el volumen de pesca que le corresponde a cada usuario, dejaría de tener sentido la extrema competencia que se produce cuando dicho límite no existe. En tal sentido se presume que cada agente económico optimizará su inversión de capital sin exceder su capacidad de pesca, como generalmente ha ocurrido cuando no ha existido una distribución individual y no han funcionado los métodos de manejo y control que se han implementado para la administración de los recursos.

Por otra parte, se plantea que el sistema, al existir derechos exclusivos, elimina el problema de la libre entrada a la pesquería, ya que el ingreso de nuevos pescadores no esta-

ría restringido; los que desearan hacerlo deberán comprar cuotas a armadores existentes, y ello deberá implicar que la captura no aumente con el ingreso de nuevos pescadores.

Si bien el sistema de cuotas individuales transferibles tiene como propósito eliminar el problema de la administración del recurso basado en la propiedad común, presenta inconvenientes en su aplicación, tales como la necesidad de una gran eficacia de los mecanismos de control y fiscalización de la pesca, de los desembarques y de los descartes en el mar.

2.2. LA LEY FEDERAL DE PESCA

La gestión de la Administración Pesquera en la Argentina en cuanto a la ordenación y manejo de los recursos pesqueros se ha caracterizado históricamente por la carencia de planes integrales, de acuerdo con una visión moderna y actualizada, basada en criterios biológicos, económicos, sociales, legales, políticos y tecnológicos. Por el contrario, las distintas medidas y acciones que se llevaron a la práctica en tal sentido se debieron a razones coyunturales y de emergencia, y casi nunca a una gestión coherente y coordinada que respondiera a una visión estratégica del desarrollo pesquero.

La situación actual de la actividad pesquera y los lineamientos que surgen de la Ley Federal de Pesca crean un nuevo escenario para la adminis-

tración de los recursos y modifican sustancialmente el régimen de acceso a las pesquerías, a partir de la incorporación del sistema de cuotas individuales transferibles de captura.

De acuerdo con la Ley Federal de Pesca (nº 24.922), el Consejo Federal Pesquero "deberá establecer la captura máxima permisible por especie, teniendo en cuenta el rendimiento máximo sostenible de cada una de ellas, según datos proporcionados por el INIDEP. Además, establecer las cuotas de captura anual por buque, por especie, por zona de pesca y por tipo de flota" (artículo 9º inciso c).

Conforme al artículo 27 de la Ley Federal de Pesca nº 24.922, se deberá asignar una cuota de captura a cada permiso de pesca; en tal sentido se faculta al Consejo Federal Pesquero para que reglamente y dicte las normas necesarias para ello. Se especifica que dichas cuotas serán concesiones temporales que no podrán superar por empresa o grupo empresario aquel porcentaje que fijara el Consejo sobre la captura máxima permisible por especie, para evitar concentraciones monopólicas indeseadas.

Para establecer los parámetros de funcionamiento de dicho régimen de administración pesquera, a partir de la asignación de cuotas transferibles el Consejo deberá priorizar en cada caso: la cantidad de mano de obra nacional ocupada, las inversiones efectivas realizadas en el país, el promedio de toneladas de captura legal

de cada especie en los últimos ocho años — medido hasta el 31/12/1996, por buque o por grupo de buques si éstos pertenecen a una misma empresa o grupo empresario—; el promedio de toneladas de productos pesqueros elaborados a bordo o en tierra, de cada especie en los últimos ocho años — medido hasta el 31/12/1996, por buque o por grupo de buques si estos pertenecen a la misma empresa o grupo empresario— y la falta de antecedentes o sanciones aplicadas por infracción a las leyes, decretos o resoluciones regulatorias de la actividad pesquera.

La Ley especifica que las cuotas serán parcial o totalmente transferibles, de conformidad con las condiciones que establezca el Consejo Federal Pesquero, que determinará un derecho de transferencia a cargo del concesionario, con relación al volumen de captura y valor de la especie que la cuota autoriza. Asimismo, señala que no se permitirán transferencias de cuotas de buques pesqueros fresqueros a congeladores o factoría. Por otra parte, el Consejo Federal Pesquero podrá reservar parte de la captura máxima permisible como método de conservación y administración, “priorizando su asignación hacia sectores de máximo interés social”.

En el artículo 9 se determina la facultad del Consejo Federal Pesquero para “establecer derechos de extracción y fijar cánones por el

ejercicio de la pesca una vez asignadas las cuotas individuales transferibles” (iniciiso i) y para “reglamentar el ejercicio de la pesca artesanal estableciendo una reserva de cuota de pesca de las diferentes especies para ser asignada a ese sector” (iniciiso k).

Los permisos de pesca son habilitaciones para acceder al caladero. Para ejercer la pesca se debe contar con la cuota de captura asignada o una autorización de captura en el caso de que la especie no esté cuotificada (art. 28).

El permiso de pesca sólo podrá ser transferido a otra unidad o unidades de capacidad equivalente, que no implique un incremento del esfuerzo pesquero, cuando ésta o éstas reemplacen a la primera por siniestro, razones de fuerza mayor o cuando hubiera llegado al límite de su vida útil, previa autorización de la autoridad de aplicación (art. 30).

Las cuotas individuales transferibles de pesca implican la asignación de los derechos a explotar la riqueza pesquera, de acuerdo con una proporcionalidad derivada de la ponderación de diferentes factores que la Ley obliga a priorizar y de otros adicionales que puedan surgir conforme a las apreciaciones del Consejo Federal Pesquero.

Dentro de dicho contexto, la valoración de los distintos elementos a los que la Ley se refiere adquiere una trascendencia decisiva, ya que los criterios que se utilicen determina-

rán la importancia que la autoridad pesquera asigne en cada caso a las distintas modalidades de pesca, categorías de flotas, organizaciones empresariales, localizaciones, etc.

En tal sentido se hace necesario formular propuestas que reflejen, de manera objetiva, una distribución equitativa y justa de la riqueza pesquera entre los distintos agentes económicos que conforman el sector pesquero y criterios claros en cuanto a su reglamentación.

NOTAS

¹ Código de Conducta para la Pesca Responsable. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO. Roma 1995.