

Instituciones y políticas públicas en la expansión pesquera de la Argentina, 1946-1976

María Victoria Cañete ¹

Universidad Nacional de Mar del Plata

Introducción

A mediados del siglo XX, la reconstrucción posbélica de las flotas pesqueras a nivel mundial conllevó un incremento cuantitativo del esfuerzo pesquero² aplicado sobre los caladeros del Atlántico y Pacífico Norte. Los primeros síntomas de sobrepesca³ se evidenciaron a principios de la década de 1960, cuando decrecieron las capturas del preciado bacalao (*Gadus morhua*) obtenidas por las flotas de altura a distancia de países como Rusia, Inglaterra, España, etc.

El proteccionismo que comenzó a implementarse sobre los caladeros mundiales durante el periodo aquí contemplado tuvo cuatro consecuencias fundamentales para el crecimiento exponencial de la pesquería⁴ de altura en la Argentina: En primer lugar, trastocó los circuitos de abastecimiento de los principales países consumidores de pescado, generando un nicho de demanda que pondría a la industria merluquera argentina en la órbita internacional del comercio de pescado blanco. En segundo lugar, abarató la importación de buques fresqueros y congeladores, con la consecuente diversificación de la flota local. En tercer lugar, incrementó la presión externa (diplomática y pirata) por parte de buques congeladores y factorías extranjeros para acceder a nuevos caladeros. Y, por último, la reestructuración pesquera internacional suscitó una discusión jurisprudencial en el seno de la Organización de las

¹ Prof. Historia. Becaria CONICET. Universidad Nacional de Mar del Plata, Grupo de Estudios Sociales Marítimos (GESMar).

² El esfuerzo pesquero es el resultado de la capacidad extractiva ejercida por un tiempo y en una zona determinada y puede ser mensurada tomando diversos indicadores.

³ En una situación de sobrepesca el esfuerzo pesquero supera la capacidad de regeneración de los stocks, produciéndose una crisis por sobrecapitalización.

⁴ Por pesquería se entiende el conjunto de actividades de captura, procesamiento y comercialización relacionadas y dependientes del tipo de especie y/o grupo de especies al que se dirigen.

Naciones Unidas (ONU) sobre la extensión de la soberanía marítima de los países ribereños. En ella, los países latinoamericanos –incluido el nuestro– presentaron una postura coordinada conocida como “el Club de las 200 millas”, que culminaría con una sensible ampliación de las fronteras nacionales y la creación de Zonas Económicas Exclusivas. Aspecto que, en nuestro caso, se vio complejizado por la contemporánea creación de tres Estados Provinciales dentro de los 2.400 km de costa litoral y otra controversia jurídica sobre el dominio jurisdiccional del territorio marítimo. Esta vez, entre el Estado Nacional y las Provinciales de Río Negro, Chubut y Santa Cruz. En este contexto, la Argentina pasó de ser un país con pesca para convertirse en un país pesquero.

Así, tan sólo en treinta años, la pesca comercial marítima argentina dejó de ser una actividad costera, eminentemente comunal y étnica, restringida a un barrio marplatense. La diversificación y complejización que la expansión de la pesca de altura conllevó para la organización y gestión productiva del sector comenzó a ocupar un lugar, no exento de conflictos, en la agenda política nacional. El Estado Nacional desempeñó un rol crecientemente activo y complejo, aunque su actuación haya sido más pródiga que orgánica y efectiva.

En este trabajo destacamos la necesidad de comenzar a delinear una perspectiva que permita analizar el proceso de transformación en problemas públicos de los fenómenos socioeconómicos asociados a la actividad pesquera, susceptibles de ser atendidos por las autoridades y requirentes de definiciones que, a la vez que les otorgan sentidos estructurantes, habilitan ciertas intervenciones e interventores⁵. En este sentido, entendemos el proceso de discusión, de la política económica aplicada al sector entre 1946 y 1976, como una cuestión a ser evaluada de forma relativa y contingente antes que absoluta y homogénea. Es decir, históricamente situada a partir de las formas y niveles de interlocución dialógica que diversos agentes y/o grupos de interés establecen con (y a través de) múltiples escalas de actuación, esferas institucionales y actores sociales. En esta ocasión, el objetivo reside en

⁵ Sobre la participación del conocimiento científico en la definición de los problemas públicos, véase Gusfield, Joseph *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*, University of Chicago Press, 1984.

incorporar a los relatos canónicos sobre la historia de la pesca comercial marítima argentina, la interacción de diversas agencias, agentes y saberes estatales⁶ vinculados al surgimiento de un andamiaje institucional y normativo orientado a la actividad. Somos conscientes que su lectura esta densamente cargada de contenidos que pierden profundidad específica. No obstante, consideramos que, puestos en situación, permiten redefinir al Estado como un espacio y una pluralidad que enriquece el análisis de su actuación.

A continuación se encontrarán tres apartados. El primero, dedicado a presentar los rasgos salientes del panorama pesquero internacional para el periodo en estudio. Especialmente, las condiciones que llevaron y acompañaron la negociación internacional entablada en torno a los “Derechos del Mar” de los países ribereños y las flotas pesqueras de bandera extranjera. El segundo, describe la evolución de la actividad pesquera en nuestro país y propone una revisión de las interpretaciones nativas y académicas encontradas sobre el rol del Estado en la expansión de la pesquería de altura dedicada a la merluza, a la luz de las diversas normativas y debates sobre políticas pesqueras existentes para este periodo. El tercero, presenta las principales iniciativas de un grupo de investigadores/docentes/-funcionarios provenientes de las Ciencias Naturales en torno a una empresa colectiva

⁶ Analizando la génesis y estructura del “campo burocrático” en el Estado democrático moderno, Bourdieu (1993) destaca que la concentración por parte del Estado del capital económico va de la mano de la concentración del capital informacional. El Estado realiza las operaciones de totalización, objetivación y codificación, contribuyendo a la unificación del mercado cultural al estandarizar todos los códigos (jurídico, lingüístico) en una homogeneización de las formas de comunicación, principalmente la burocrática. En consecuencia, se crea un capital simbólico objetivado, codificado, delegado y garantizado por el Estado, en provecho de los letrados. A través de la categoría de “Saberes de Estado” Mariano Plotkin, y un grupo de investigadores que lo acompañan en un proyecto específico sobre el tema, han analizado este proceso desde una perspectiva interdisciplinaria, que busca articular tres problemas: primero, el proceso de construcción del Estado moderno; segundo, la generación de ciertos saberes especializados; y, tercero, la conformación de grupos profesionales que devienen, según ellos, en elite técnica estatal.

tendiente a la creación e institucionalización de un campo disciplinar y de un saber profesional académico particular, como el de las Ciencias del Mar. A su vez, utilizaremos algunos pasajes ilustrativos sobre su participación en los debates suscitados en torno a la conceptualización de los recursos pesqueros como objeto de política pública y los cambios acaecidos en sus desempeños académicos y profesionales a raíz de la creciente injerencia estatal en la gestión de esa propiedad comunal, entre 1946 y 1976.

D) Soberanía marítima y panorama pesquero internacional, 1946 - 1976

A comienzos del siglo XX, la explotación pesquera internacional ya se dividía en dos segmentos de mercado bien definidos para Europa y Estado Unidos. Por un lado, la pesca costera y/o artesanal que abastecía a los mercados circundantes con productos de alta calidad. Por el otro, las pesquerías de altura con artes de arrastre⁷ en mar abierto y distante, que abastecía los mercados con pescados blancos a granel y de baja calidad⁸. El modelo británico de pesquería a distancia fue copiado por diversos países europeos, que no sólo percibieron la actividad como una opción económica sino también como un marcador de presencia política nacional en la escena mundial. Así, junto a los pescadores costeros del Atlántico Norte, se encontraba un creciente número de buques de altura franceses, británicos, rusos, españoles, etc., en pos de las capturas de especies demersales, en particular, el bacalao.

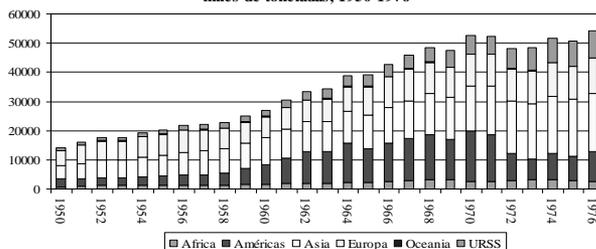
⁷ Se llama “artes de pesca” a los aparejos utilizados para la captura de los peces. En el caso de la merluza se utilizan redes de arrastre.

⁸ La flotas pesqueras se dividen en embarcaciones Artesanales, Costeras y de Altura. La denominación de “altura” se refiere a la capacidad operativa de los buques para alejarse de la costa. Dentro de esta última, se distinguen los buques fresqueros y los buques procesadores (congeladores y factorías). Los fresqueros, son aquellos que desembarcan la captura con hielo para su posterior procesamiento en tierra. Por su parte, los procesadores se caracterizan por su mayor poder de pesca y por desembarcar productos congelados. Ambos procesan sus capturas a bordo y, los factorías, producen harinas de pescado y otros subproductos.

Paralelamente, en el Pacífico, Japón desarrolló la pesquería de salmón de profundidad en orden a abastecer un mercado nacional que ya excedía las capacidades de su tradicional pesquería costera artesanal. Un programa de inversión masivo llevó a nivelar los desembarques japoneses con los británicos en 1910 y a superarlos en 1938, convirtiéndose en la nación líder de la pesca mundial⁹.

Las dos guerras mundiales constituyeron una suerte de moratoria para el panorama pesquero internacional. Mientras cada una de ellas desestabilizó los circuitos comerciales tradicionales, los subsidios estatales otorgados para las reconstrucciones subsecuentes favorecieron el crecimiento cuantitativo de las flotas. A su vez, terminada la contienda, las flotas se modernizaron de la mano de una serie de factores técnicos asociados. Léase, la definitiva introducción del motor diesel, el perfeccionamiento de los mecanismos de conservación del pescado con el desarrolló los primeros congeladores “rápidos” de placa y de doble cinta, y la incorporación de los sonares y ecosondas¹⁰.

Gráfico 1. Composición captura mundial de pesca marítima, miles de toneladas, 1950-1976



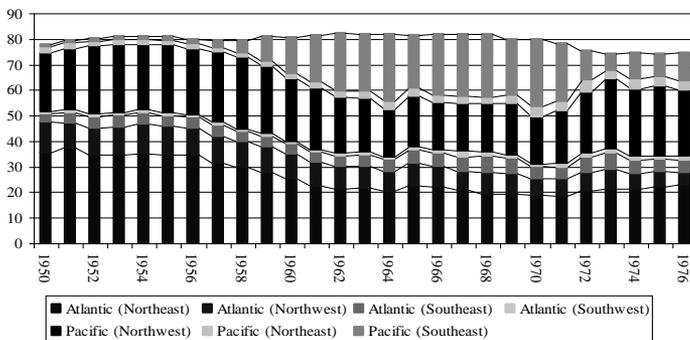
Fuente: portal de la FAO <http://www.fao.org/fishery/statistics/global-capture-production/es>.

⁹ Holm, Paul “The Global Fish Market, 1850-1995”, en Harlaftis, G. & D. J. Starkey (organizadores) *Global markets: the internationalisation of the sea transport industries since 1850*, Madrid, Fundación Fomento de la Historia Económica, 1998.

¹⁰ Zugarramurdi, A.; Parin, M. A.; Lupin, H. M. “Ingeniería económica aplicada a la industria pesquera”, en FAO, Documento Técnico de Pesca, N° 351, 1998.

El impacto de este incremento cuali-cuantitativo del esfuerzo pesquero aplicado comenzó a evidenciarse a fines de los ´50, cuando las capturas en el Atlántico Norte decrecieron, dando los primeros signos de sobrepesca. Una de las consecuencias más notorias, fueron las llamadas “Guerras del Bacalao”. Tres episodios de conflicto diplomático (1958; 1972; 1974) entre Islandia y el Reino Unido. Ante la merma en los rendimientos pesqueros, Islandia reclamaba la extensión de sus derechos soberanos sobre una franja cada vez mayor lindante a la costa e Inglaterra se negaba a retirar sus buques pesqueros de los ricos caladeros de bacalao allí asentados. Las disputas se aquietaron en 1976, con la aceptación británica de las condiciones impuestas por Islandia sobre unas 200 millas náuticas¹¹.

Gráfico 2. Composición del 80% de la captura mundial de pesca marítima, por áreas oceánicas, 1950-1976



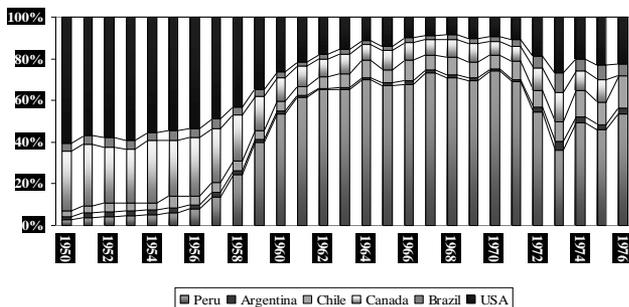
Fuente: portal de la FAO <http://www.fao.org/fishery/statistics/global-capture-production/es>. En este caso los datos resumen el 80 % de las capturas.

Según Paul Holm, de la mano de este modelo de pesca de altura a distancia, la mayoría de las pesquerías de mar abierto se manejaron por

¹¹ La posición Islandesa se fortaleció cuando decidió clausurar la base militar de Keflavík, ocupada por la OTAN, hasta tanto no se resolviese el conflicto marítimo. En plena Guerra Fría, dicha base constituía un emplazamiento estratégico para controlar el tráfico de submarinos nucleares soviéticos en el Atlántico Norte; aumentando la presión internacional sobre los británicos para que lograsen arribar a un acuerdo.

la demanda interna y los subsidios, y poca captura fue comercializada internacionalmente. Razón por la cual, el número creciente de conflictos políticos en torno a la protección de los recursos marítimos asumió un carácter nacionalista. Sin embargo, el autor menciona una excepción que es ilustrativa de otra de las consecuencias aparejadas a la modernización de las flotas a distancia y el descenso de los rendimientos en los caladeros tradicionales: el crecimiento de las exportaciones pesqueras provenientes de América Latina. En particular, se refiere a la rápida expansión de la pesquería dedicada a explotar la anchoveta peruana (*Engraulis ringens*) para la producción y exportación de harinas y aceites de uso agroindustrial. Entre 1950 y 1970, Peru declaró capturas que pasaron de 73.500 a 12.467.900 toneladas, respectivamente. No obstante, la sobreexplotación indiscriminada de una especie tan susceptible a cambios ecosistémicos poco conocidos, como la Corriente del Niño, provocó un marcado derrumbe en las capturas a partir de 1972.

Gráfico 3. Composición del 90% de la captura americana de pesca marítima, por países, 1950-1976



Fuente: portal de la FAO (<http://www.fao.org/fishery/statistics/global-capture-production/es>). En este caso, los datos resumen 90 % de las capturas.

De la mano de los cambios y conflictos en el panorama pesquero internacional hasta aquí reseñados, comenzó un dilatado proceso de discusión jurisprudencial en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en torno al derecho marítimo internacional. Si bien el tratamiento del tema tenía ya una extensa tradición, la soberanía de los

países ribereños sobre la plataforma continental y el mar que lo cubre fue formalmente exigida por los Estados Unidos en 1945, esgrimiendo razones de orden bio-geológicas¹². A su vez, en 1947, Chile publicó una declaración presidencial sobre el tema. En este caso, dado que su plataforma continental es sumamente estrecha, se proclamaba la extensión de la frontera hasta una distancia de 200 millas náuticas. Ese mismo año, Perú publicó un Decreto Supremo donde combinaba ambas perspectivas¹³. El cuestionamiento de las 3 millas náuticas hasta entonces reconocidas por el derecho internacional afectaba seriamente la actividad de las flotas pesqueras a distancia de Japón, Rusia y España, entre otros países¹⁴. Ante la imposibilidad de lograr un consenso en el ámbito de la Comisión de Derecho Internacional, la Asamblea General de la ONU convocó a una “Conferencia Internacional Plenipotenciaria” para que examine el proyecto de reglamentación presentado por la Comisión, *"teniendo presentes no solamente los aspectos jurídicos del problema, sino también sus aspectos técnicos, biológicos, económicos y políticos"*¹⁵. La 1ª Conferencia de Ginebra tuvo lugar en 1958 pero *“ninguna de las propuestas relativas a la anchura del mar territorial o a los límites de las pesquerías obtuvo la mayoría de dos tercios requerida para su aprobación”*¹⁶. En consecuencia, se convocó a una 2ª Conferencia en Ginebra, que se realizó en 1960, con similares resultados. Finalmente, en 1970, se decidió iniciar un camino de trabajos deliberativos con miras a un último encuentro¹⁷. La 3ª

¹² El presidente Harry S. Truman emitió dos proclamas al respecto, N° 2667 y N° 2668. Cabe aclarar que el conflicto no versaba únicamente sobre los recursos pesqueros sino también, sobre la explotación de los posibles yacimientos petrolíferos submarinos.

¹³ Véase Vargas Carreño, E. *América Latina y el Derecho del Mar*, FCE, México, 1973.

¹⁴ En la Argentina, la plataforma continental tiene sectores en que se extiende más allá de las 200 millas marinas desde la costa y otros en los que no las alcanza. El criterio a utilizar tenía serias consecuencias pues, por ejemplo, involucraba la soberanía reclamada sobre las Islas Malvinas.

¹⁵ ONU. Resolución 1105 (XI), 658ª Sesión Plenaria, 21/02/1957, pp. 1.

¹⁶ ONU. Resolución 1307 (XIII), 783ª Sesión Plenaria, 10/12/1958, pp. 1.

¹⁷ ONU. Resolución 2750 (XXV), 1933ª Sesión Plenaria, 17/12/1970.

Conferencia Internacional Plenipotenciaria se mantuvo abierta por un período de once sesiones, entre 1973 y 1982. Año en que finalmente se aprobó la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”¹⁸. Allí se estableció que el Mar territorial de los Estados ribereños se extiende hasta las 12 millas náuticas. A continuación de este, y hasta un máximo de 200 millas, quedaron constituidas Zonas Económicas Exclusivas, en la que los Estados Ribereños tienen derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas supraadyacentes al lecho, del lecho y el subsuelo del mar; sin afectar la libre navegación.

Si bien no podemos ahondar aquí en el tema, es importancia destacar que, a través de múltiples encuentros y acuerdos bilaterales, diversos Estados latinoamericanos desarrollaron una postura crecientemente coordinada sobre las discusiones en torno al derecho marítimo¹⁹. La más destacada de esas iniciativas se cristalizó en 1970 y trascendió como “El Club de las 200 millas”. Ante los preparativos para la 3ª Conferencia de 1973, representantes de Perú, Argentina, Ecuador, Chile, Uruguay, Brasil, Panamá, Nicaragua y El Salvador se reunieron en la ciudad de Montevideo con el objeto de coordinar acciones con miras a hegemonizar su postura²⁰. Se trataba de nueve países que desde

¹⁸ Disponible en <http://www.un.org/es/law/>

¹⁹ Para un tratamiento comparativo sobre las diferencias entre los países latinoamericanos y con otros países participantes de la 1ª a la 3ª Conferencia de la ONU, véase Mawdsley, Andrés, “El derecho del Mar: Punto de vista latinoamericano”, en Revista *Publicaciones Jurídicas Venezolanas*, N° 21, 2001.

²⁰ Ese mismo año, se convocó otra reunión en la ciudad de Lima donde la Declaración de Montevideo fue suscripta por 14 países latinoamericanos. En 1971, nuevamente reunidos en Montevideo, se resolvió emprender una vasta campaña de difusión y persuasión ante otros foros internacionales (Comité Consultivo Legal Asiático-Africano; Cumbre de los Países No Alineados; y, Comité Jurídico de la Organización de Estados Americanos), obteniendo declaraciones de apoyo al respecto. Finalmente, en 1972, se realizó la “Conferencia Especializada de los Países del Caribe sobre los problemas del mar” a la cual asistieron México, Colombia, Venezuela, los Estados

1945 venían reclamando la extensión de la soberanía marítima de los países ribereños.

En el marco de la restructuración de la actividad pesquera internacional, consideramos que el impacto de esta controversia internacional sobre los “Derechos del Mar” no suele ser suficientemente considerada a la hora de analizar el desarrollo histórico de la pesca comercial marítima en la Argentina. Creemos que, además del acceso de los productos pesqueros argentinos a los mercados internacionales y la renovación de la flota local, sería fructífero tener en cuenta la participación de nuestro país en dichos debates a la hora de analizar la creciente injerencia estatal en la gestión de los recursos pesqueros y en la producción de conocimientos científicos sobre los ecosistemas marinos.

II) Evolución de la pesca comercial marítima en la Argentina

A principios del siglo XX la Argentina vio nacer a su primera comunidad pesquera marítima, dedicada a abastecer los requerimientos de la coqueta ciudad-balnearia de Mar del Plata. Los pobladores del “Barrio Puerto” eran inmigrantes que trajeron consigo el oficio de la pesca artesanal y la salazón doméstica. Cuando confluyeron las dificultades de abastecimiento producto de las Guerras en Europa, con la crisis del modelo agroexportador y los primeros fomentos a la industrialización sustitutiva, algunos de aquellos saladeros domésticos devinieron en empresas manufactureras, que se beneficiaron con el arancelamiento de las importaciones y la libertad cambiaria a las exportaciones *no tradicionales*²¹. Las fases extractivas y procesadoras de la pesca local comenzaron a ser una actividad integrada,

centroamericanos y los isleños del Caribe, salvo Cuba. Allí se realizó una Declaración de Principios que apoyaba el punto de vista latinoamericano en términos similares a los expresados en Montevideo.

²¹ Véase Masid, Mirta, “El proceso de sustitución de importaciones pesqueras en la Argentina, durante la Gran Depresión: una visión desde las instituciones (1933-1943)”, en *Primeras Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 2008.

abasteciendo al mercado interior y con una participación (mínima pero sostenida) en el comercio exterior.

Con la 2ª Guerra Mundial, ese impulso se vio profundamente incrementado por la demanda coyuntural del aceite de hígado de tiburón²². A la luz de su influjo, los botes artesanales dieron paso a la flota costera y se consolidaron las primeras asociaciones corporativas del sector²³. La “fiebre del tiburón” desapareció una vez restablecida la paz, y sintetizada la vitamina A por los laboratorios Roche. No obstante, esa breve experiencia de pesca, procesamiento y exportación capitalizó a la actividad en su conjunto y permitió que la industria conservera pudiera absorber y contener el impulso dado a la flota costera marplatense.

Durante década de los sesenta, la pesquería costera alcanzó su apogeo. Si tomamos el volumen de capturas como indicador, se impuso entre 1939 y 1962. Y si tomamos el valor de sus desembarques su primacía se extendió mucho más tiempo, tanto antes como después de esas fechas²⁴. Sin embargo, la estrechez del mercado interno era (y es) un problema sin superar. A su vez, la evolución de la industria conservera constituye un claro ejemplo de la escasa inserción de productos pesqueros argentinos con valor añadido en los mercados internacionales²⁵.

²² El conflicto bélico interrumpió la pesca en los caladeros históricos del bacalao. En el intento de hallarle un sustituto al tradicional *cod liver oil*, utilizado para combatir la “pre-ceguera nocturna”, se descubrió que la concentración de vitamina A en el aceite del hígado de algunos gálidos era incluso varias veces superior a la del bacalao.

²³ En agosto de 1942, el Sindicato de Obreros del Pescado; en junio de 1944, la Cámara de Industriales del Pescado; en julio de 1948, la Sociedad de Marineros Pescadores; en febrero de 1949, la Sociedad de Patrones Pescadores y en octubre de 1949, la Cooperativa Marplatense de Pesca e Industrialización.

²⁴ Véase Mateo, José *El período heroico de la pesca costera en Argentina (1940–1975)*, Universidad Nacional de Lanús, 2005.

²⁵ La principal especie de esta pesquería (la anchoíta) es -aún hoy- exportada a granel a países como España, para ser embasada en esa locación y vendida como producto originario del mediterráneo. Véase Mateo, José & Yurkievich, Gonzalo, “Estrategias de la anchoíta en un mar de tiburones: las PyMES

Por su parte, la oferta de pescado en fresco para el mercado interno recibió cierta atención del gobierno de J. D. Perón. Amén de su valor alimenticio, la importancia de promover el consumo de pescado como sustituto de una dieta fundamentalmente basada en la carne vacuna, residía en la necesidad de obtener divisas a través de la exportación de esta última²⁶. Sin embargo, la centralización de toda la producción en un único mercado concentrador (ubicado en la localidad de Barracas de la Capital Federal), distorsionaba el acceso con precios competitivos al interior del país. Además, subsistía el problema de la escasa calidad de los productos ofrecidos y la falta de transporte e instalaciones adecuadas para una correcta conservación del pescado²⁷.

Por entonces, la merluza común (*Merluccius hubbsi*) ya figuraba entre los desembarques de la flota costera, pero su captura era estacional y vendida sin procesar para el consumo en fresco o como producto secundario para conservas. Para mediados del siglo XX, distintos factores comenzaron a impulsar la expansión de la pesca e industrialización dedicada a esta especie. El arribo de un grupo de pescadores belgas²⁸, dotados de buques fresqueros de altura con artes de arrastre y tecnología básica para permanecer un tiempo prolongado a mayores profundidades, posibilitó el acceso a nuevos bancos de merluza. A ellos se sumó la iniciativa de algunos empresarios locales para incorporar el filete como producto industrial. Paralelamente, el mencionado proceso de sobrepesca que comenzó a manifestarse en los

conservas marplatenses durante la valorización financiera (1975 – 2006), en *XXI Jornadas de Historia Económica, Universidad de Tres de Febrero, 2008*.

²⁶ Véase Masid, Mirta & Mateo, José “De la sustitución a la exportación. El sector pesquero argentino entre 1930 y 1965”, en *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, GESMar, Año 1, N° 1, 2008.

²⁷ FAO, *Informe sumario al gobierno de la República Argentina sobre la industria de la pesca marítima en la Argentina*, Roma, Programa Ampliado de Asistencia Técnica, Informe N° 912, 1958.

²⁸ Véase Masid, Mirta, “Redes flamencas en Mar del Plata: una aventura que comienza en Nieuwpoort (1950-1960)”, en *Revista del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 18, N° 54, 2004.

caladeros tradicionales del Mar del Norte²⁹, facilitó la incipiente inserción en el mercado internacional de productos provenientes de otros caladeros. Estas perspectivas favorecieron el ingreso y/o reconversión de nuevos actores a la actividad productiva. Tal es el caso de firmas que hasta esos momentos se habían relacionado con la pesca como consignatarios en el mercado porteño; así como también, de empresarios relacionados con la industria conservera, que se diversifican como propietarios de buques pesqueros y de plantas procesadoras de harinas o filetes de pescado.

El gobierno desarrollista de Arturo Frondizi acompañó la diversificación pesquera. Si bien en una primera instancia de su programa económico, las actividades extractivas quedaban rezagadas. El estímulo otorgado a la industria del transporte facilitaba la integración y descentralización de las actividades económicas del país, incluidas las pesqueras. Paralelamente, se autorizó la concesión de créditos a armadores o propietarios de barcos para la construcción y modernización de buques y embarcaciones (Decreto-ley 3115/58). Los primeros créditos fueron otorgados a principios de 1960 por intermedio del Banco Industrial y estaban destinados al equipamiento de la flota de la Marina Mercante, incluyendo su flota pesquera³⁰. Posteriormente, el financiamiento se extendió a las empresas pesqueras privadas. El Decreto N° 10.032/60 disponía facilidades aduaneras para la importación de buques pesqueros, de transporte frigorífico y de materiales para la construcción en astilleros nacionales; así como también, para la radicación de buques extranjeros autorizados. Por su parte, el Decreto N° 10.033/60 otorgaba subvención estatal para la construcción de buques pesqueros en astilleros nacionales, de hasta un 40% del precio promedio en Europa. Finalmente, la instalación de plantas fileteras con cámaras congeladoras recibió el auxilio del

²⁹ Véase Holm, Paul, “The Global Fish Market, 1850-1995”, en Harlaftis, G. & D. J. Starkey (org.) *Global markets: the internationalisation of the sea transport industries since 1850*, Madrid, Fund. Fomento de la Historia Económica, 1998.

³⁰ Véase Rapoport, Mario y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 2000.

Decreto N° 2456/62. En él se establecía un régimen de promoción aduanera, crediticia y fiscal para las empresas de extracción, conservación, transformación y distribución de pesca marítima, declaradas de “interés nacional”, que propongan la instalación de equipos e instalaciones industriales nuevas, y que respondan a las técnicas más modernas y económicas³¹.

Durante el gobierno de Arturo Illia, las exportaciones presentaron un significativo incremento debido, entre otras cosas, a la firma de un acuerdo con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (en 1964), que impulsó la actividad pesquera hacia el mercado regional³². Continuando con esta línea, el gobierno de facto de Juan C. Onganía, promulgó el Decreto N° 6361/67 conocido como “Plan Barrido”. Consistía en una modificación de las normas aduaneras que permitían a los buques fresqueros de bandera argentina desembarcar sus capturas en puertos extranjeros. La mayor parte de los buques que aprovecharon esta normativa desembarcaban sus capturas en Brasil.

Siguiendo un criterio asentado en la evolución de la composición cuanti-cualitativa de la flota y de los volúmenes de captura obtenidos, María Isabel Bertolotti (*et al.*)³³, ubica este primer ciclo expansivo de la pesca de altura entre 1961 y 1969 (Gráfico 4). En él, predominó la construcción de buques fresqueros en astilleros nacionales (42 unidades), sobre la importación (18 unidades). En 1963, el crecimiento de la flota fresquera quedó plasmado en la creación de la Cámara

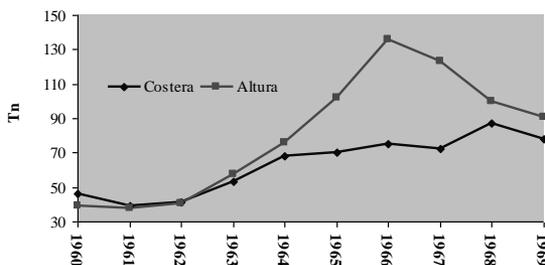
³¹ Véase Fermepin, Raúl & Villemur, Juan, *155 años de la pesca en el mar Argentino (1821 – 1976)*, Instituto de publicaciones navales, pp. 287.

³² También influyeron en la actividad pesquera de este período las vedas impuestas sobre el consumo de carnes durante 1964, 1965 y hasta febrero de 1966.

³³ Véase Bertolotti, M. Isabel, Verazay, Guillermo, Errazti, Elizabeth, Pagani, Andrea y Buono, Juan, “Flota pesquera argentina. Evolución durante el período 1960-1998”, en Bertolotti, M.; Verazay, G. y Akselman, Rut (eds.), *Evolución de la flota pesquera argentina, artes de pesca y dispositivos selectivos, Serie El Mar Argentino y sus Recursos Pesqueros*, INIDEP, Tomo III, 2001, pp. 9-53.

Argentina de Armadores de Buques Pesqueros de Altura (CAABPA)³⁴. Por su parte, la instalación de los primeros establecimientos de Fileteado y el rol preponderante de las Plantas de Harina y Aceite de pescado dieron lugar a la creación de la Cámara de Procesadores de Pescado.

Gráfico 4. Capturas por tipo de flota, 1960-1969



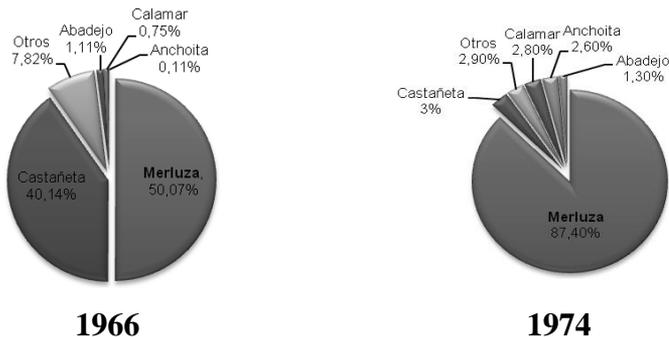
Fuente: elaborado en base a datos de Mizrahi, Enrique, *Evolución del proceso de desarrollo de la pesca en la Argentina*, Consejo Federal de Inversiones, 2001.

El máximo de capturas se alcanzó en 1966, con 136 mil toneladas. No obstante, la década del '60 constituyó una etapa de transición. Buena parte de la flota fresquera se abocaba aún a la captura de especies costeras para la industria conservera y la producción de harina de pescado. Es decir que sus desembarques eran colocados en el mercado interno. Si bien la merluza comenzaba tener un rol destacado en los desembarques, las exportaciones de este producto no lograban aún ocupar espacios estables en un mercado internacional en proceso de reestructuración. A su vez, la adaptación tecnológica exigió fuertes inversiones con el consiguiente endeudamiento. En el ámbito fiscal la aplicación de medidas impositivas y el reintegro de recargos de cambio

³⁴ Por “armadores” se entiende a los propietarios de las embarcaciones que, a diferencia de la pesca costera, no suelen ser los “patrones” (capitanes) de las mismas. El surgimiento de esta figura es un reflejo de la diversificación que vivía el sector pesquero y de la complejización que esta conllevaba para la gestión y organización productiva de los buques de altura. Más adelante veremos que algo similar sucedía con la mano de obra.

y de derechos aduaneros aliviaron los problemas derivados de las importaciones de insumos. No obstante, estas fueron entorpecidas por las continuas regulaciones cambiarias; la vez que, el proceso inflacionario alteraba los cálculos en los costos de producción³⁵. Los límites de este ciclo se evidenciaron entre 1968/69, cuando descendieron tanto los volúmenes como los valores de los desembarques. Entre las causa de la crisis estuvo la actividad intensa de buques extranjeros, la estreches del mercado interno y la competencia de otros países en los mercados internacionales.

Gráfico 5. Composición capturas de la flota de altura



Fuente: Extraído de Bertolotti, M. Isabel, *Op. Cit.*, 2001

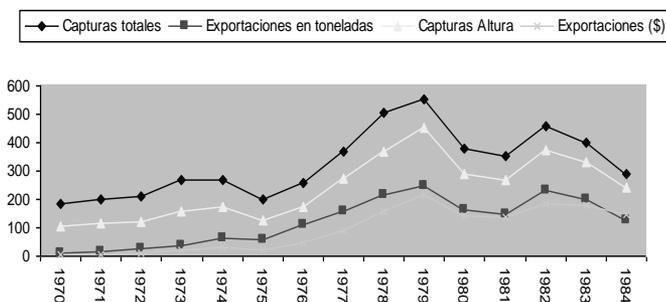
Como ya mencionásemos, el proteccionismo que comenzó a consolidarse a finales de la década de 1960 sobre los caladeros del Atlántico del Norte³⁶ genero un nicho de demanda que pondría a la industria merlucera en la órbita internacional del comercio de pescado

³⁵ Véase García Cabrejas, J. y Malaret, Antonio “Análisis del comercio exterior de los productos pesqueros argentinos 1963-1968”, en FAO, *Serie Informes Técnicos*, Proyecto de Desarrollo Pesquero, Vol. 21, 1970.

³⁶ Véase Cushing, D., *Fisheries Resources of the sea an their managemen*, Oxford University Press, 1998.

blanco. Abarato la importación de los buques fresqueros³⁷. Finalmente, incremento la presión externa por firmar acuerdos diplomáticos que permitiese el ingreso de flotas extranjeras. Este escenario propició un segundo ciclo expansivo para la pesca de altura argentina, que Bertolotti (*et al.*) sitúan entre 1970 y 1975. Este ciclo se caracterizó por un nuevo record de capturas. Sobre la base de la explotación casi exclusiva de merluza (Gráfico 5), las capturas alcanzaron las 270 mil toneladas en 1973.

Gráfico 6. Capturas y Exportaciones (t, miles).



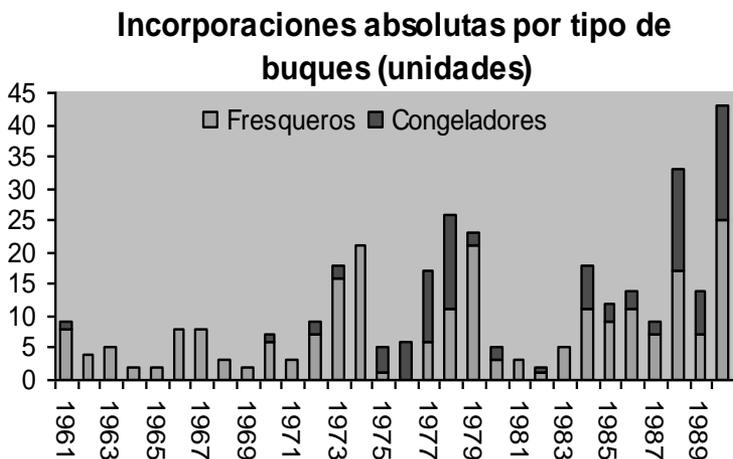
Fuentes: Elaborado en base a datos de Ministerio de Economía, *Op. Cit.*, 1982; Bertolotti, M. Isabel, *Op. Cit.*, 1985 y Mizrahi, Enrique, *Op. Cit.*, 2001.

A diferencia del ciclo anterior, en este primó la importación de buques fresqueros usados (74) antes que la construcción en astilleros nacionales (11). No obstante, también se importaron buques congeladores. El ingreso de este tipo de embarcaciones se plasmó en la creación de la Cámara de Armadores de Pesqueros Congeladores de Altura (CAPECA), hacia 1975. Ese mismo año, las dificultades

³⁷Países poseedores de las principales flotas y mercados pesqueros, como España, comenzaron a modernizarlas para incursionar en áreas de pescas más lejanas, incorporando buques congeladores y subvencionado la venta de sus buques fresqueros.

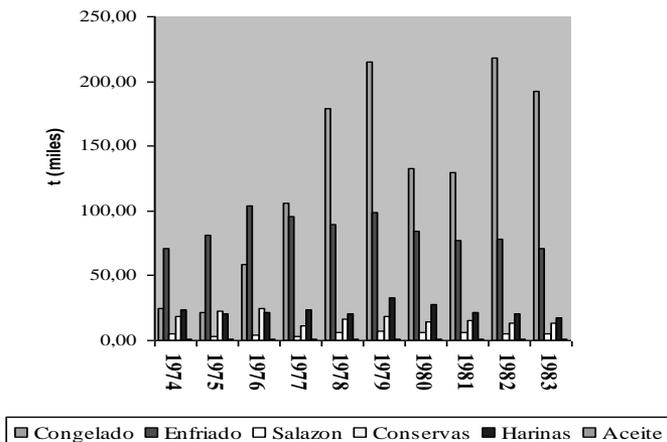
económicas internas, la creciente conflictividad laboral³⁸ y la crisis del petróleo a nivel internacional, se observaron en una nueva caída de las capturas y las exportaciones (Gráfico 6). Nuevamente, la retracción encontró al sector productivo fuertemente endeudado.

Gráfico 7. Composición y Desembarques de la Flota Industrial de Altura.



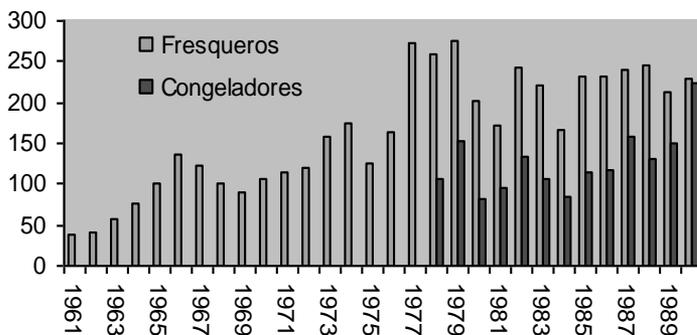
³⁸ Tradicionalmente, las remuneraciones de la mano de obra se regían por un sistema informal originado en la pesca costera denominado “a la parte”. Este sistema consiste en dividir por partes el resultante de la venta de pescado. Al igual que con la aparición de la figura del armador (propietario) de buques pesqueros, escindida de la de los patronos (capitanes), la pesca de altura profundizó la especialización de las tareas realizadas a bordo por sus tripulaciones, con su consecuente profesionalización. Con la creación del Sindicato de Obreros Marítimos Unidos (SOMU) y del Sindicato de Conductores Navales (SICONARA), comenzó a discutirse la introducción del vínculo salarial y la sindicalización, que inicialmente fue resistida por ciertos sectores de los propios trabajadores.

Gráfico 8. Elaboración de productos pesqueros



Fuente: Elaborado en base a datos de Bertolotti, M. Isabel, *Op. Cit.*, 2001

Desembarques por tipo de buques (miles)



Fuente: Elaborado en base a datos de Ministerio de Economía de la Nación Argentina, *Boletín Informativo Extraordinario*, Secretaria de Intereses Marítimos, 1982 y Bertolotti, M. Isabel, Piagentilli, Graciela & Cabut, Diego, “El sector pesquero argentino”, en Revista *Realidad Económica*, N° 65, 1985, pp. 70-96.

En este apartado optamos por incluir gráficos que exceden el marco temporal del trabajo porque ilustran ciertos aspectos que consideramos deben ser tenidos en cuenta al analizar el marco normativo que acompañó la expansión de la pesquería de altura dedicada a la merluza y las transformaciones acaecidas durante este 2º ciclo expansivo:

En 1966, y sobre la base de un proyecto de ley presentado por el presidente A. Illia, el Gral. Onganía promulgó el Decreto-Ley N° 17.094. Su Art. 1ª establecía que “*La soberanía de la Nación Argentina se extiende al mar adyacente a su territorio hasta una distancia de 200 millas marinas*”. Y su Art. 4º afirmaba que el Poder Ejecutivo nacional reglamentaría las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales del mar por parte de buques extranjeros. En este sentido, durante 1967, se dictaron dos normas más: En primer lugar, el Decreto-Ley N° 17.500. En él se establecía que los recursos del Mar Territorial Argentino eran propiedad del Estado Nacional (Art. 1º); que los recursos existentes hasta una distancia de 12 millas náuticas desde la costa sólo podrían ser explotados por embarcaciones de pabellón argentino; y que, anualmente, el Poder Ejecutivo establecería una zona del Mar Territorial Argentino cuya explotación quedaría reservada para dichas embarcaciones (Art. 2º)³⁹. A su vez, estipulaba un régimen de promoción para la industria pesquera. En él se definían un conjunto de beneficios aduaneros, fiscales e impositivos diferenciales para aquellas industrias que se instalasen al norte o al sur del Río Colorado. El Decreto-Ley N° 17.500 no fue reglamentado pero sí se dictó una segunda norma, Decreto N° 8.802/67, que contenía un “Reglamento provisorio para otorgar permisos de explotación de los recursos vivos del Mar Territorial Argentino a barcos extranjeros” (Art. 1º). La falta de aplicación del Decreto-Ley N° 17.500 dio lugar a fuertes protestas por

³⁹ La redacción de este artículo era poco clara y es de suponer que se refiere a la extensión de Mar Territorial restante, entre las 12 y las 200 millas desde la costa. De hecho, las confusiones a que diera lugar fueron parte de los temas que generaron cuestionamientos.

parte de la CAABPA⁴⁰. Algunas respuestas llegaron en 1971, cuando se promulgó un paquete de instrumentos legales que aspiraban a dotar de una política integral para todo el litoral marítimo argentino: La Ley N° 19.000⁴¹ reproducía y actualizaba buena parte Decreto-Ley N° 17.500. Sin embargo, esta vez no incluía derechos geográficos de explotación exclusivos para las embarcaciones de pabellón nacional. Aunque sí se mantuvieron los beneficios diferenciales estipulados para la importación de embarcaciones e instalación de plantas de procesamiento en el sector patagónico⁴². A su vez, en este caso, se autorizaba la importación de Buques Factorías. Por su parte, la Ley 19.001⁴³ establecían los tributos a recaudar por diversos conceptos en la actividad pesquera. Los cuales debían ser utilizados para financiar el desarrollo de Programas de Investigación, Educación, Capacitación, Promoción y Fiscalización de las actividades pesqueras. Por último, la Ley 19.002⁴⁴ autorizaba al Poder Ejecutivo a crear un Mercado de Concentración Pesquera en la ciudad de Mar del Plata, bajo jurisdicción de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, y mandaba que los armadores efectuasen su 1ª venta por medio de la subasta “a la baja”. Ahora bien, la creación de ese Mercado no se efectivizó sino hasta el año 1979. Sin embargo, la Ley N° 19000 ya exceptuaba de comercializar sus capturas a través dichos mercados a las “empresas integradas”. En la definición de dichas empresas se estaba dando cuenta de una de las características de este segundo ciclo expansivo. Léase, el surgimiento de grupos empresariales marplatenses poseedores de embarcaciones fresqueras y de plantas fileteras que abarcaban los procesos de extracción, procesamiento y comercialización, tanto para el

⁴⁰ El 2 de junio de 1969, se realizó en la Unión Industrial Argentina una reunión auspiciada por la Liga Naval Argentina entre autoridades nacionales y provinciales y cámaras empresarias a fin de tratar la falta de aplicación del Decreto- Ley y el futuro de la política pesquera nacional. Véase Fermepin, Raúl & Villemur, Juan, *Op. Cit.*, pp. 330.

⁴¹ Decreto reglamentario N° 339/71.

⁴² Decreto reglamentario N° 440/71.

⁴³ Decreto reglamentario N° 442/71.

⁴⁴ Decreto reglamentario N° 441 y 443/71.

mercado interno como externo⁴⁵. Algunos de esos grupos empresariales aprovecharon las mayores concesiones estipuladas por la Ley N° 19.000 para los emprendimientos que se instalasen en el litoral patagónico y estuvieron en mejor posición para acceder a los créditos y avales que facilitaban incorporar buques pesqueros.

En junio de 1972, las diferencias antes mencionadas entre los grupos empresarios que ocupaban la dirección de la CAABPA y las autoridades pesqueras del gobierno de facto adquirieron nuevos bríos, cuando el Servicio Nacional de Pesca (apoyándose en el Decreto N° 8.802 de 1967) dispuso habilitar para la pesca por parte de buques extranjeros un área comprendida al sur del paralelo 39° LS y aguas afuera de una línea imaginaria de 75 millas de distancia de las costas⁴⁶. Según se puede leer en los periódicos, la CAABPA presentó múltiples cuestionamientos replicados a través de un comunicado oficial del entonces Director del Servicio Nacional de Pesca (Cap. de Navío J. Sciuriano)⁴⁷. A fines de 1972, una nueva Disposición limitaba el número de buques extranjeros autorizados por un volumen sensiblemente menor⁴⁸. Y, pocos días antes de las elecciones de 1973, fue sancionada la Ley N° 20.136. Su Art. 1° restablecía lo reglado por la Ley N° 17.500: “*Los recursos sólo podrán ser explotados por embarcaciones con pabellón argentino*”. Esta vez, esa exclusividad comprendía el conjunto de las 200 millas. Sin embargo, durante la presidencia interina de Raúl Lastriri, la comercialización en el exterior

⁴⁵ El ejemplo por antonomasia de las empresas integradas líderes en este período y su evolución posterior es el Grupo Ventura. Uno de sus socios era el tres veces presidente de la CAABPA, Sr. Norberto Otero. Su trayectoria ha sido analizada en un trabajo previo. Véase Cañete, Victoria, “Reestructuraciones productivas y estrategias empresariales en el sector pesquero argentino, a fines del siglo XX”, en *II Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*, UBA, 23 – 25 de septiembre de 2009.

⁴⁶ Servicio Nacional de Pesca, Disposición N° 265/72.

⁴⁷ Diario *La Opinión*, “Enfrentamientos entre armadores y autoridades pesqueras nacionales”, 13/10/1973, pp. 13.

⁴⁸ Servicio Nacional de Pesca, Disposición N° 556/72. De los 60 pesqueros extranjeros por un monto máximo de captura de 250.000 toneladas anuales originalmente autorizados se pasó a 16 buques y 70.000 t anuales.

quedó exclusivamente a cargo del Estado Nacional (a través de la Junta Nacional de Carnes), quien determinaría el tipo y modalidades de las operaciones; así como también, las entidades -públicas y privadas- que las efectuarían⁴⁹. A través del Decreto N° 1.009 (31/08/1973) se llamó a un Concurso Público Internacional para la constitución de una Sociedad Anónima de Economía Mixta, que tendría por objeto la explotación de recursos pesqueros correspondientes a la región patagónica a ser comercializados en el país asociado⁵⁰. Nuevamente, la CAABPA se opuso⁵¹. El 9 de mayo de 1974, el Ministro de Economía, José V. Gelbard, firmó con la República de Polonia un Convenio de Cooperación en Materia Pesquera que incluía la formación de dicha Sociedad Anónima. Sin embargo, su sucesor, Alfredo Gómez Morales, suspendió el Convenio hasta tanto lo tratase el Poder Legislativo, quien no lo ratificó⁵².

Como podrá apreciarse, estas marchas y contramarchas normativas versaban sobre cuál debía ser el mecanismo a adoptar para extender el desarrollo de la actividad pesquera hacia el sur argentino. Debate que, a su vez, - y a tono con el contexto nacional - se encontraba cruzada por la definición del rol que en ese proyecto ocuparía el capital extranjero y el tipo de productos pesqueros con el cual la Argentina esperaba insertarse en el mercado internacional. Los polos discursivos de la disputa giraban en torno a la reproducción en los puertos patagónicos del binomio flota fresquera - producción filetera en tierra “vs” la rápida expansión de la actividad a través de la introducción de buques factorías -en manos de capitales externos- con una capacidad que les permitía acceder a todo el espacio marítimo, mayor poder extractivo y mejor calidad de los productos procesados a bordo⁵³. No obstante, la discusión en términos de una opción dicotómica entre “buques fresqueros = industria nacional” y “buques factorías =

⁴⁹ La Ley N° 20.054 de 1973.

⁵⁰ Al concurso se presentaron ofertas de España, Italia, Brasil y Polonia.

⁵¹ Véase Diario *La Opinión*, *Op. Cit.*, pp. 13.

⁵² Véase Fermepin, Raúl & Villemur, Juan, *Op. Cit.*, pp. 384.

⁵³ Boletín de la CAABPA, “Pesca Nacional – Reseña”, Mar del Plata, 1974, pp. 2 y 3, mimeo.

extranjerización” poseía un margen retórico que desdibujaba cierta posición intermedia en torno a los buques congeladores⁵⁴. El problema a negociar, en definitiva, pareciera haber estado orientado no sólo al tipo de buques que se utilizarían sino, sobre todo, a la definición de quienes serían sus propietarios (incluso al interior de la CAABPA y/o por el arribo de capitales nacionales externos a la pesca); si este sistema competiría o se complementaría con la pesca fresquera/filetera; y qué privilegios concedería en Estado en el acceso a los recursos pesqueros para cada flota.

A partir del golpe de estado de 1976, estas disputas se fueron definiendo a favor de la introducción de buques congeladores a través de la formación de *joint ventures* entre ciertas empresas nacionales e internacionales. No sin antes producirse una fuerte reestructuración empresarial que significó la quiebra de numerosas empresas, con altísimos costos para los trabajadores y los caladeros pesqueros argentinos⁵⁵. Si bien aquí no analizaremos la consolidación del perfil extractivo, mono-específico y primario-exportador de la pesquería de merluza, entre 1976 y 1997⁵⁶, lo traemos a colación debido a que favoreció el desarrollo de ciertas lecturas sobre el período histórico que aquí nos ocupa. Por parte de empresarios y trabajadores del sector pesquero, nos topamos con dos representaciones sobre el rol del Estado, antitéticas pero confluentes. En ellas, la reestructuración empresarial experimentada por la pesquería de merluza a partir de 1976 fue una

⁵⁴ Al decir del entonces presidente de la CAABPA (Norberto Otero): “*Hubo gente que actuaba en la cámara y que trajo congeladores para ir a buscar el pescado lejos. Lo que no tenía sentido era que pescaran merluza en la misma zona que los fresqueros. El problema fue que después al gobierno del proceso fue imposible convencerlo*” Entrevista a Norberto Otero, junio 2009.

⁵⁵ Entre ellas, las del Grupo Ventura. Véase Cañete, Victoria, “La pesca es un asunto civil”: Los debates en torno a la política de explotación pesquera de la dictadura argentina, entre 1981 y 1983”, en *VII Jornadas de Investigadores del Departamento de Historia*, CEHIS- UNMdP, noviembre, 2008 y Colombo, Guillermo (2008) *Crisis de la merluza y protesta obrera. La dinámica de los enfrentamientos en el puerto marplatense*. Tesina de Licenciatura. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Humanidades, 2008.

⁵⁶ En 1997 se inició el colapso de las capturas de merluza.

continuidad natural de un espíritu innovador⁵⁷ o de una condición parasitaria innata⁵⁸ desarrollada por los empresarios pesqueros desde sus orígenes en la década del '60. Estos relatos construyeron una caracterización esencialista de “los empresarios” como un todo y culpabilizaban al Estado (en singular), ya sea como obstáculo o cómplice de sus iniciativas. Por su parte, ciertos análisis académicos - sobre todo aquellos originados desde la economía- sostienen que las políticas públicas de desarrollo pesquero durante los años '60 y '70 se orientaron, casi exclusivamente, hacia la instrumentación de fomentos económicos destinados a la ampliación de la flota pesquera⁵⁹. Sin embargo, los riesgos de sobreexplotación sobre los caladeros de merluza que conllevaba la extensión de dicho perfil productivo hacia el sur patagónico ya fueron advertidos a las autoridades pesqueras, desde las propias agencias estatales, entre 1958 y 1976. En este contexto, si bien compartimos algunos de los diagnósticos presentes en las perspectivas mencionadas, creemos que sus relatos invisibilizan un cúmulo de aspectos e iniciativas desarrollados dentro -y a través- del ámbito estatal (en plural)⁶⁰. Los reiterados vaivenes de las diversas medidas gubernamentales y la ausencia de una política estatal coherente, explícita y sostenida, constituyen en sí mismos un problema pertinente de investigación. Consideramos que sería conveniente comenzar a delinear una perspectiva que permita analizar el proceso de transformación de los fenómenos socioeconómicos asociados a la actividad pesquera en problemas públicos, susceptibles de ser atendidos por las autoridades y requirentes de definiciones que, a la vez que les

⁵⁷ Véase Molinos, J. P., *50 años de aprovechamiento industrial de los recursos pesqueros*, Buenos Aires, Candil, 1992, pp. 90.

⁵⁸ Véase Pradas, Eduardo, *Un acercamiento a la problemática pesquera marplatense*, Buenos Aires, Ed. El Mensajero, 2006, pp. 55.

⁵⁹ Véase Mizrahi, Enrique, *Op. Cit.*, 2001 y Bertolotti, M. Isabel, *Op. Cit.*, 1985.

⁶⁰ Véase Soprano, Germán, “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”, en *Cuestiones de Sociología N°4*, Departamento de Sociología, FHyCE, Universidad Nacional de La Plata, 2007, pp. 19-48.

otorgan sentidos estructurantes, habilitan ciertas intervenciones e interventores⁶¹. En este sentido, entendemos el proceso de discusión política, de la política económica aplicada al sector entre 1946 y 1976, como una cuestión a ser evaluada de forma relativa y contingente antes que absoluta y homogénea. Es decir, históricamente situada a partir de las formas y niveles de interlocución dialógica que diversos agentes y/o grupos de interés establecen con (y a través de) múltiples escalas de actuación, esferas institucionales y actores sociales. A continuación referiremos algunas cuestiones que ilustran la interacción de diversas agencias, agentes y saberes estatales vinculados al surgimiento e institucionalización de un campo de conocimientos científicos como el de las “Ciencias del Mar”, dentro del proceso de construcción de un andamiaje institucional y normativo orientado a la actividad pesquera; así como también, su participación en la definición del rol creciente y complejo que la pesca ocupó en la agenda política nacional.

III) Agencias estatales y conocimientos científicos en el desarrollo pesquero argentino, 1946 – 1976

La participación de la República Argentina en el debate internacional sobre los “Derechos del Mar” ubicó al desarrollo pesquero en un escenario que excedía la lógica circunscripta a criterios de rentabilidad, e incluso de desarrollo socio-económico, para posicionarla en un rol geoestratégico frente a terceros países. Entre 1946 y 1976, su impacto puede rastrearse en el surgimiento de múltiples normativas que buscaban hacer pesar el derecho consuetudinario como una forma de efectivizar el ejercicio de las fronteras marítimas reclamadas. Buena parte de las normativas más importantes sobre el proceso de inclusión de las 200 millas náuticas a la soberanía nacional ya fueron mencionadas⁶². Sus antecedentes se remontan al Decreto N° 14.708 de 1946, suscripto por el presidente J. D. Perón, en el que se citaban las actuaciones internacionales

⁶¹ Sobre la participación del conocimiento científico en la definición de los problemas públicos, véase Gusfield, Joseph *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*, University of Chicago Press, 1984.

⁶² Decretos-Ley N° 17.094/66; 17.500/67 y Ley N° 20.136 de 1973.

mencionadas y se declaraba “*perteneciente a la soberanía de la Nación, el Mar Epicontinental y el Zócalo Continental*”. Los considerandos del decreto especificaban, “*los mares epicontinentales, en los que el desarrollo biológico es extraordinario [...] susceptibles de aprovechamiento industrial. Es propósito del Poder Ejecutivo proseguir, en forma cada vez más intensiva, los estudios científicos y técnicos en todo lo referente a la exploración y explotación de las riquezas de los tres reinos, que tantas posibilidades ofrecen*”. Así, soberanía marítima, desarrollo económico y conocimiento científico quedaban estrechamente asociados. A su vez, dicho Decreto inició un camino de disquisiciones jurídicas que implicaría tres transformaciones fundamentales en la figura legal a través de la cual se gestionarían los recursos pesqueros:

1) Los vaivenes de las normativas pesqueras generaron otra controversia jurídica. Esta vez, entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales del litoral argentino: Con la sanción del primer régimen de promoción pesquera (Decreto –Ley N° 17.500), las provincias de Río Negro, Chubut y Santa Cruz reclamaron que el espacio desde sus costas hasta las 200 millas náuticas correspondía a su jurisdicción. A diferencia de la delegación de atribuciones hecha por los Estados Provinciales al Estado Federal en 1853, las provincias patagónicas no poseían derechos preexistentes a su reciente creación⁶³. La Ley N° 18.502 (07/01/1970) utilizó dichos argumentos para conceder a las provincias derechos hasta una distancia de 3 millas marinas. No obstante, en su Art. 3 limitaba esa atribución diciendo que “*la jurisdicción atribuida a las provincias por el Art. 1 de esta ley, se ejercerá sin perjuicio de la soberanía que corresponde al Estado Nacional en toda la extensión del mar territorial*”. La sanción de este sistema mixto de dominio mantuvo latentes los conflictos constantes entre el ámbito nacional y los provinciales en cuanto a la política de desarrollo pesquero a implementar.

2) Los peces dejaron de ser tratados como Recursos de Libre Acceso, “cosas sin dueño” (*res nullius*), susceptibles de apropiación

⁶³ Ley N° 14.408 de 1955 para las provincias de Río Negro y Chubut. Ley N° 21.178 de 1956 para Santa Cruz.

privada irrestricta. En su lugar, se les otorgó el carácter de Recursos de Propiedad Comunal (pertenecientes a todos los ciudadanos de la Nación Argentina)⁶⁴. El Estado Nacional pasó a ser, entonces, quien representa la propiedad social sobre los recursos pesqueros y queda habilitado para monopolizar su administración otorgando derechos precarios de explotación (no propiedad) a un grupo de agentes, pero sujeto a un conjunto de criterios que deben tender a satisfacer las necesidades colectivas usufructuables al bien⁶⁵.

3) La conceptualización de los peces como recursos de propiedad comunal implicó que el Estado requiriese conocimientos sobre los cuales fundamentar los criterios de planificación a utilizar para la administración, conservación y explotación de los recursos pesqueros⁶⁶.

⁶⁴ En 1968, la Ley N° 17.711 modificó el Art. 2.340 del Código Civil, otorgando a los mares territoriales (independientemente del poder jurisdiccional al que correspondan) la condición de Bienes Públicos. El carácter de recursos de propiedad comunal no se contradecía con el hecho de que, hasta la sanción de la Ley Federal Pesquera (en 1998), el acceso al caladero argentino estuvo regido por lo que se conoce como “Sistema Olímpico”. Es decir, que todos los buques con permiso de pesca para operar en aguas nacionales competían por la cantidad de recursos a capturar. No existía contradicción jurídica debido a que el Estado se reservaba el monopolio de otorgar los permisos de pesca, aun si no estipulaba el monto que cada privado podría explotar. Prevalecía la concepción de que el Estado debía limitarse a promover y administrar los medios necesarios para fomentar la explotación de unos recursos “ilimitados” o, en el peor de los casos, “sub-explotados”, cuyo desarrollo redundaría en la satisfacción de necesidades colectivas. Más adelante veremos que la legitimación que esta concepción otorgaba a las políticas públicas de expansión pesquera desarrolladas contradecían las evidencia científicas. Sobre estos temas véase Esain, J. (en prensa) *Pesca y Derecho Ambiental*, Programa Marino, Fundación Vida Silvestre Argentina.

⁶⁵ La clave del dominio público no reside en “la cosa”, en sentido jurídico-civil, que constituye el soporte físico (porque pertenecen a todos), sino en la condición de satisfacer una determinada necesidad colectiva.

⁶⁶ La culminación de este proceso se produjo con la sanción de la Ley N° 20.489 de 1973 sobre “Investigaciones Científicas y Técnicas por personas jurídicas extranjeras u organismos internacionales”: Artículo 1°) no podrán realizarse sin el permiso previo del Poder Ejecutivo nacional. Artículo 2°) El 234/ Anuario – Centro de Estudios Economicos de la Empresa y el Desarrollo

El desarrollo de un andamiaje institucional, tendiente a la adquisición de “Saberes de Estado” sobre el ambiente marítimo, encontró un terreno fértil en las principales casas de estudios en Ciencias Naturales del país. Nos referimos al Museo Argentino de Ciencias Naturales, vinculado a la Universidad de Buenos Aires (MACN-UBA), y a la Facultad y Museo de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de La Plata (FCNyM/UNLP)⁶⁷. Entre fines de los años `30 y principios de los `40 se doctoraron buena parte de los académicos vinculados al surgimiento de dos campos disciplinares diferenciados de estudios acuícolas, que se institucionalizarían durante los `60: la Limnología (dedicada a los ámbitos y peces de agua dulce) y las Ciencias del Mar⁶⁸. El período de transición en la institucionalización diferenciada de cada campo disciplinar, propio de la década de 1950, estuvo protagonizado por un mismo grupo de investigadores que trabajaban en ambas temáticas. Por cuestiones de espacio es imposible describir aquí las trayectorias académicas y profesionales de cada uno de los actores de este proceso; así como también, las redes de sociabilidad con las que comenzaron a organizarse tras un proyecto colectivo tendiente a la institucionalización de las Ciencias del Mar. No obstante, extractaremos aquellos aspectos indispensables para ilustrar el surgimiento de una agenda de investigación que tuvo la particularidad de vincular los estudios ictícolas con las problemáticas pesqueras y, a su vez, influyó y fue influenciada por las discusiones en torno a la soberanía marítima.

permiso será otorgado por intermedio del Comando en Jefe de la Armada Artículo 4º) El organismo por intermedio del cual el Poder Ejecutivo concede el permiso podrá disponer que en las unidades afectadas a las actividades de investigación, sean embarcados expertos argentinos

⁶⁷ Para un análisis más detallado de los temas tratados en este apartado véase Cañete, Victoria “*De actores, saberes e instituciones: la creación de las Ciencias del Mar en la Argentina, 1946 – 1966*”, en Frederic, Sabina, Graciano, Osvaldo y Soprano, Germán (coord.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria, pp. 239-275.

⁶⁸ Paralelamente al Instituto de Biología Marina, se creó el primer instituto del CONICET llamado Instituto Nacional de Limnología (INALI).

Uno de sus precursores fue el Dr. Riggi. Entre 1946 y 1955, este geólogo se desempeñó como docente en el FCNyM/UNLP y, paralelamente, como director del MACN-UBA. Durante su gestión, recibió la aprobación del Gral. Perón para la creación del “Instituto Nacional de Investigación en Ciencias Naturales” dependiente del Museo⁶⁹. En lo que a la hidrobiología respecta, los objetivos a alcanzar con la creación del instituto apuntaban a *“organizar y desarrollar en forma creciente una intensa labor de investigación científica con el propósito de contribuir a la solución de importantes problemas respecto del aprovechamiento de las incalculables riquezas que atesora el mar argentino y alcanzar las posibilidades que ellas ofrecen al desarrollo económico de la Nación, según los objetivos manifestados por el plan de gobierno para 1947 - 1951”*⁷⁰. A su vez, por Decreto N° 11.697/49, el gobierno dispuso la realización del “1° Congreso Nacional sobre Pesquerías Marítimas e Industrias Derivadas”. El mismo tuvo lugar en la ciudad de Mar del Plata, en 1949, y el Dr. Riggi fue nombrado presidente de la Comisión que lo organizó. Finalmente, en 1951, este académico, junto con el entonces director de la FCNyM/UNLP (Cap. de fragata ^{re} Guillermo Wallbrecher) y otros colegas, participó del proyecto “Soberanía argentina en el archipiélago de las Islas Malvinas y en la Antártida”. Un ciclo de conferencias en las que se expusieron los resultados obtenidos en las Campañas Antárticas realizadas con la Armada Argentina⁷¹, entre 1949 y 1951, a fin de difundir *“los criterios bio-geológicos que dan cuenta del legítimo reclamo del pueblo argentino sobre ese espacio”*⁷². Con el golpe de

⁶⁹ Decreto N° 37.094 de 1948.

⁷⁰ Popovici, Zaharias & A. E. Riggi, “Los estudios de hidrología en la Argentina. Sus relaciones con el plan del Superior Gobierno de la Nación y sus proyecciones futuras”, en *Miscelánea del Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia"*, Bs. As., N° 1, 1948, pp. 4.

⁷¹ La compleja injerencia de la Armada Argentina en los temas vinculados al conocimiento científico y gestión económica del ámbito marítimo es un tema que se encuentra en proceso de investigación.

⁷² Véase Soprano, Germán, “Políticas de Estado y desarrollo de la investigación universitaria en Ciencias Naturales durante el Primer 236/ Anuario – Centro de Estudios Economicos de la Empresa y el Desarrollo

estado del '55, el Dr. Riggi fue desplazado de la dirección del MACN-UBA. Sin embargo, el impulsó dado a los estudios hidrobiológicos continuó de la mano de dos especialistas rumanos contratados en 1949: el Dr. Víctor Angelescu y el Dr. Zaharías Popovici. Con su llegada al MANC-UBA se formó un grupo de investigación compuesto, entre otros, por los profesores Alberto Nani, Francisco Gneri, y el Licenciado Enrique Boschi, con el propósito de efectuar investigaciones en temas de biología pesquera.

Paralelamente, por Decreto N° 22763/48, se creaba el Departamento de Investigaciones Pesqueras, dependiente de la Dirección General de Pesca y Conservación de Fauna de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación (DIP-SAYG). En 1952, el Dr. Angelescu, el Prof. Nani y el Lic. Boschi pasaron a formar parte de la planta de funcionarios del DIP-SAYG. Allí compartieron sus labores profesionales con otro grupo de investigadores provenientes de la FCNyM/UNLP que, al menos desde 1941, trabajaban en la mencionada repartición pública sobre temas relativos a las aguas y especies continentales y marinas. Por su parte, el Dr. Popovici fue destacado al Servicio de Hidrografía Naval (SHN) dependiente de la Armada Argentina. Como resultado de esta circulación interinstitucional, entre 1952 y 1960, se desarrollaron cuatro expediciones oceanográficas conjuntas entre SHN, el MACN-UBA y la DIP-SAYG. A su vez, el SHN designó al Dr. Angelescu como representante del gobierno argentino en el Programa del Año Geofísico Internacional (1957-1958). Dicho programa consistió en la realización de varias expediciones coordinadas entre buques e instituciones de diversos países sobre la zona Antártica. Todas estas campañas permitieron un aumento considerablemente en la sistematicidad de los datos obtenidos y en el número de publicaciones sobre especies marítimas de altura⁷³.

Peronismo”, en Frederic, Sabina, Graciano, Osvaldo y Soprano, Germán (coord.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria, 2010, pp. 199-238.

⁷³ Angelescu, Víctor & Sánchez, Ramiro, “Exploraciones oceanográficas y pesqueras en el Mar Argentino y la región adyacente del Atlántico Sudoccidental (Años 1874-1993)”, En: Boschi, Enrique (Ed.), *El Mar*
Anuario – Centro de Estudios Economicos de la Empresa y el Desarrollo /237

Por su parte, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, otros tres investigadores de la FCNyM/UNLP, se desempeñaban como funcionarios en el Laboratorio de Piscicultura, Pesca y Caza Marítima del Ministerio de Asuntos Agrarios⁷⁴. En el caso del Dr. Raúl Ringuelet, se trataba de una figura con gran reconocimiento en la escena científica, nacional e internacional, en una pluralidad de temas zoogeográficos, incluidos los estudios acuícolas. En 1959 fue designado Presidente de la Asociación Argentina de Ciencias Naturales e integrante de la Comisión Asesora en Ciencias Biológicas del naciente CONICET. Con él trabajaban como funcionarios dos de sus discípulos del Museo, los Dres. Raúl Aramburu y Santiago Olivier, que también se especializaban en temas acuícolas. En 1954, el Dr. Olivier obtuvo una beca de la International Association of Limnology (IAL) para asistir al XII° Congreso Internacional de Limnología (Cambridge) y realizar un viaje por distintos institutos de investigación limnológica y oceanográfica de Europa. El informe del viaje presentado a la FCNyM-UNLP versó sobre las características que deberían tener los institutos dedicados a los estudios limnológicos y oceanográficos a instalarse en nuestro país⁷⁵.

Hacia 1955, todos estos esfuerzos tomarían contacto con las discusiones internacionales antes mencionadas. Ese año el académico platense y director de la DIP-SAyG, Dr. Juan Manuel Cordini, fue designado representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería ante una Comisión Interministerial creada con el objetivo de determinar los fundamentos a exponer en las conferencias internacionales sobre derecho marítimo de la ONU. A su vez, fue enviado a la “Conferencia Técnica Internacional para la Conservación de los Recursos Vivos del Mar”, convocada en Roma, por la Food Agricultural Organization

Argentino y sus Recursos Pesqueros, Mar del Plata, INIDEP. Tomo I, 1997, pp. 11-64.

⁷⁴ El Dr. Ringuelet; el Dr. Santiago Olivier; el Dr. Luis De Santis, entre otros.

⁷⁵ Olivier, Santiago, “Limnología y piscicultura en Gran Bretaña, Francia, Bélgica e Italia (reseña de un viaje de estudios)”, en *Comunicaciones Científicas*, Publicación de la FCNyM, Universidad Nacional de La Plata, N° 6, 1955.

(FAO) a instancias de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU⁷⁶. En dicha reunión, la Argentina –al igual que otros países latinoamericanos- pasó a formar parte del Programa de Asistencia Técnica de la FAO. El Dr. Angelescu y los Profesores Nani y Gneri, fueron designados como representantes de la DIP-SAyG en el “Comité de Pesca Conjunto Gobierno Argentino-FAO”. La tarea del Comité consistió en realizar un estudio sobre los obstáculos y potencialidades de la pesca marítima en la Argentina. El Informe Sumario presentado por la FAO al Gobierno Argentino, en 1958, desaconsejaba una *“una política pesquera de expansión únicamente en base a la potencialidad de los mercados externos”* y destacaba *“que una forma racional de desarrollo pesquero nacional debe fundamentarse en una expansión del mercado interno”*⁷⁷. Entre las múltiples argumentaciones brindadas, el informe expresaba *“la expansión en los mercados de exportación depende de una ingeniosidad en la organización comercial de la industria de la que carecen los países subdesarrollados [...] La estructura actual de los servicios gubernamentales no tiene, en modo alguno, condiciones orgánicas y técnicas para poder desarrollar un Plan de Fomento Pesquero. [...] Faltan igualmente los órganos de investigación científica necesarios para el desenvolvimiento de los términos básicos de una política económica pesquera de características nacionales”*⁷⁸.

Parte de las recomendaciones realizadas por la FAO encontraron una respuesta en noviembre de 1960, cuando la ciudad de Mar del Plata saludó la inauguración del Instituto de Biología Marina (IBM). Su creación reconoció la iniciativa conjunta de las Universidad Nacional de Buenos Aires, La Plata, del Sur y del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. En los cargos de gestión y titularidad de sus laboratorios confluyeron muchos de los académicos hasta aquí

⁷⁶ López, Hugo & J. Ponte Gómez, “Ictiólogos de la Argentina: Juan Manuel Cordini”, en Colección *ProBiota*, FCNyM, UNLP, La Plata, Argentina, 2009, 14: 1-19.

⁷⁷ FAO, *Op. Cit*, 1958, pp. 83.

⁷⁸ FAO, *Op. Cit*, 1958, pp. 89.

mencionados. Los objetivos propuestos para las labores del IBM⁷⁹ permiten entrever la institucionalización de las “Ciencias del Mar”, como resultado de una intersección productiva⁸⁰ entre un sustrato de investigaciones académicas y la definición de temas de agenda pública en política científica y en gestión socioeconómica de los recursos marítimos.

La actuación de este instituto quedó rápidamente envuelta en la política planteada por la Argentina a nivel internacional. En 1964, el IBM fue sede de la “2º Reunión de la Comisión Asesora Regional de Pesca para el Atlántico Sudoccidental” (CARPAS), también perteneciente a la FAO. El tono y los temas en discusión se reflejaron en los titulares de los periódicos locales⁸¹: En la conferencia que brindó

⁷⁹ Los objetivos manifiestos eran: ¹promover el desarrollo y la formación de especialistas en Ciencias del Mar; ²posibilitar la incorporación efectiva de nuevas fuentes de riquezas a la economía nacional, mediante el conocimiento cabal del circuito bio-económico del ambiente acuático; ³propender a la creación de una conciencia marítima en el pueblo argentino; y ⁴cumplir con el deber de las universidades de estrechar sus vínculos con la sociedad, al acudir a la resolución científica de los problemas de la industria pesquera. Memoria IBM, 1961: 5

⁸⁰ Neiburg y Plotkin (*Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004) sugieren que, para el caso de países como el nuestro, donde el espacio burocrático y el académico se han caracterizado por cambios institucionales bruscos y especialmente tratándose de campos disciplinares nuevos, más que en la separación entre ámbitos de validación de ideas y prácticas, es en la “intersección productiva” entre distintos espacios donde el conocimiento es producido. En consecuencia, postulan que el desarrollo de las configuraciones profesionales (incluida la profesión académica), la constitución de las agencias estatales, y la formación e investigación en el sistema de educación superior pueden ser analizados como procesos estrechamente asociados.

⁸¹ Véase, por ejemplo, Diario La Capital, “*Las riquezas ictícolas de nuestros mares corren peligro ante la intrusión de las flotas extranjeras: declaraciones del Embajador Uruguayo en la 2ª Reunión de CARPAS*”, Mar del Plata, 27/04/1964. Diario La Capital, “*La historia de las pesquerías japonesas se remontan a tiempos ancestrales y no pensamos cuestionarlas: declaraciones del observador nipón en la reunión de la FAO*”, Mar del Plata, 06/05/1964.

con motivo de la Reunión, el entonces director del IBM (Dr. Olivier), destacaba las gestiones que se estaban desarrollando para obtener el apoyo técnico y financiero de la ONU, como un salto “*hacia una verdadera política nacional de amparo y promoción de la economía pesquera*” que “*hará posible el afianzamiento de una incipiente escuela nacional de biólogos y tecnólogos pesqueros*”⁸². Dicho apoyo llegó en 1965, cuando el presidente A. Illia suscribió un convenio entre el Gobierno Argentino y la ONU para implementar el “Plan de Desarrollo Pesquero” (PDP). Sin embargo, en 1966, el Dr. Olivier fue desvinculado, no sólo de la dirección sino también del Consejo Directivo, quedando únicamente como responsable del Laboratorio de Ecología. Según sus declaraciones: “*Ya se había producido la “Revolución Argentina” de Onganía, cuando el IIBM fue víctima del primer embate que apuntaba a su destrucción. Se pretendía desmantelar el instituto y que pasara a depender de un organismo burocrático. La intermediación de M. Castex*⁸³ *logró impedir que así ocurriera. A pesar de las dificultades surgidas a partir de la “noche de los bastones largos”, el Instituto -fuertemente apoyado por el Proyecto de Desarrollo Pesquero de la FAO- mantuvo un destacado nivel de desarrollo científico hasta mediados de los años setenta*”⁸⁴. Estudios preliminares sobre este conflicto nos permitieron visualizar ciertas diferencias internas al grupo de académicos que participaron en la creación del IBM, acerca de la orientación que debían adoptar las investigaciones científicas. Léase, si se priorizaban la coexistencia de laboratorios y proyectos interdisciplinarios con una orientación que pretendiera conocer el funcionamiento ecológico del ámbito marítimo y, en una segunda instancia, obtener datos útiles al asesoramiento pesquero. O, bien, si se trataría de un instituto especializado en la

⁸² Olivier, Santiago, “Labor y objetivos del IIBM” (CARPAS/2/D. Téc. 1), Serie *Contribución IBM*, N° 17, Mar del Plata, abril de 1964, pp. 3.

⁸³ Mariano Castex fue un cura jesuita confesor de Onganía que a través de distintas actividades reinsertó a algunos de los investigadores desplazados por la Noche de los bastones largos”

⁸⁴ Olivier, Santiago, “Universidad y Ciencias del Mar”, en Revista *Ciencia Hoy*, Buenos Aires, Vol. 2, N° 10, noviembre – diciembre 1990, pp. 60 – 61.

evaluación (estimación) pesquera de los recursos comercialmente explotables. Si bien la opción ecosistémica parece haber primado en los orígenes del IBM, la firma del convenio entre el Gobierno Argentino y la ONU significó el primer ejercicio sostenido desde el Estado Nacional en pos de producir y centralizar saberes relacionados con la exploración, conservación y explotación sostenible de los recursos ictícolas. La implementación del Plan de Investigaciones FAO-IBM de dicho proyecto reorientó las investigaciones netamente hacia evaluación de los recursos pesqueros.

Las tareas del PDP se desarrollaron entre 1966 y 1975⁸⁵ y su evolución permite reconocer tres etapas, la primera se extendió entre 1966 -1971, luego para 1971 - 1972 la ONU autorizó un periodo de prórroga. Pero, debido al retraso del Gobierno Argentino en cumplimentar la asignación de los fondos acordados, el proyecto quedó virtualmente reducido a los aportes correspondientes a la FAO y a los que se obtuvieron con los beneficios resultantes de la utilización comercial del buque pesquero contratado para las actividades de investigación. Finalmente, entre 1974 y 1975 se pudo completar el período de asistencia adicional. El objetivo general del proyecto era “*aportar información sobre los recursos pesqueros explotados y/o explotables; así como también colaborar con el Gobierno y la industria en las disquisición de las medidas más adecuadas para resolver los problemas institucionales y las limitaciones técnicas que obstaculizan el desarrollo pesquero*”⁸⁶. Las labores a desarrollar se dividieron en 4

⁸⁵ Los montos totales aportados en total por el PNUD (ONU) fueron de 1.926.153 dólares. Y los montos aportados por el gobierno fueron de 3. 395 768 dólares. Entre 1966 y 1973 el órgano ejecutor por la parte argentina fue la Secretaria de Agricultura y Ganadería de la Nación (SAyG) y hasta 1975 fue reemplazada por la Junta Nacional de Carnes. Véase FAO. *Proyecto de Desarrollo Pesquero: Resultados y recomendaciones*, FI: DP/ARG/65/510, 1975.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 2.

unidades temáticas⁸⁷: las 2 primeras referían a la estimación de las condiciones poblacionales y los rendimientos máximos sostenibles para los recursos comercialmente explotables. Dicha labor fue ejecutada por el IBM. Los objetivos de la 3ª Unidad referían a la obtención de datos oceanográficos relacionados con la productividad marítima de las áreas de pesca de las principales especies comerciales y/o potenciales. Estos temas fueron ejecutados por el SHN de la Armada Argentina. Los objetivos de la 4ª Unidad referían al análisis de la estructura del sector extractivo, industrial, institucional y de mercadeo. Sus tareas estaban a cargo del DIP - SAyG, aunque requirió la contratación de personal externo formado y para formación. En la práctica, todas las entidades ejecutoras trabajaban de manera interrelacionada y eran coordinadas por expertos internacionales enviados por la FAO. Los resultados particulares alcanzados fueron publicados en 89 informes. Su tratamiento exceden las posibilidades de este trabajo. No obstante, quisiéramos destacar tres intervenciones de investigadores con funciones de gestión en el PDP con relación a las reglamentaciones que pretendieron planificar el desarrollo pesquero durante este período; y, en particular, sobre el debate en torno al sector patagónico:

La primera intervención se produjo en la década de 1960: El 31 de julio de 1964, las discusiones de la 2ª reunión de la CARPAS se vieron acompañadas por un proyecto de ley presentado al Congreso por el presidente Arturo Illia. En sus considerandos, daba cuenta del creciente rol geoestratégico otorgado a la pesca marítima: *“Hemos logrado una coincidencia completa con Brasil y Uruguay, Chile y Perú en un concepto que hace tiempo debió haberse formulado: el de defender la riqueza ictiológica que no está dentro de la tradicional jurisdicción de las tres millas marinas. La habitualidad de la pesca por flotillas extranjeras en nuestro mar epicontinental significa la disminución progresiva pero cierta de fondos de pesca, ya que el desplazamiento de las especies migratorias no siempre se produce dentro de los límites de la zona de pesca costera. El derecho soberano*

⁸⁷ Véase FAO, *Informe del proyecto de Desarrollo Pesquero*, preparado para la 1ª Reunión del Comité Asesor. Período 1ª de junio 1966 – 31 de marzo 1967.

sobre el mar epicontinental, razonable y justo, comportará en consecuencia la segura defensa de intereses vitales para la economía nacional". La extensión de la frontera hasta las 200 millas recién fue sancionada durante el primer año del gobierno de Onganía (29/12/1966). Sin embargo, la Ley N° 17.094 incorporaba elementos que no se encontraban presentes en el proyecto original enviado por Illia. En particular, el Art.4° referente a la actividad de los buques extranjeros, que mencionamos anteriormente. Entre 1966 y 1967, el director (Dr. Ángel Fernández Fernández) y el co-director (Dr. Angelescu⁸⁸) del PPD participaron en la Comisión Asesora en Pesca (creada en el seno de la SAyG), a fin de *"brindar asesoramiento en diversos asuntos de índole pesquera internacional y en la consideración de la Nueva Ley de Pesca"*⁸⁹. En dicha comisión fue donde se trataron las modificaciones al proyecto de A. Illia y la Ley de Promoción Pesquera N° 17.500. Con respecto a las facilidades prescriptas por esta última para la expansión de la actividad al sur de los 41°L, el Dr. Fernández presentó sus reparos por escrito: *"sería necesario reconsiderar hasta qué límite se podrían promover el emplazamiento de nuevas industrias. La riqueza pesquera de la Patagonia es todavía una incógnita en cuanto a la rentabilidad se refiere [...] si se autoriza el establecimiento sin límites de barcos e industrias en la Patagonia, con todas las ventajas fiscales y aduaneras previstas en este proyecto y la pesca no es abundante para mantenerlas, se produciría un clima de presión que obligaría su traslado hacia zonas del norte [...] produciéndose una competencia que podría tener efectos peligrosos. [...] un plan alternativo podría consistir en desarrollar un concurso o licitación [...] el concurso tendría como base las medidas promocionales del proyecto de ley, y se concederían la instalación y desarrollo a 4 empresas nacionales o extranjeras que exigiesen en general menos ayuda del Estado y tuviesen más claras finalidades. Con esta idea se cumple el objetivo*

⁸⁸ El 14 de noviembre de 1967, el Dr. Angelescu dejó la co-dirección del PDP y desempeñó tareas en la sede central de la FAO, en Roma, hasta 1974. Fue reemplazado como co-director por el Cap. de Fragata^{te} D. Luis M. de la Canal.

⁸⁹ FAO, *Op. Cit.*, 1967, pp. 9.

*básico de: desarrollar la pesca en la Patagonia, sin riesgos de comprometer seriamente al Estado y dañar las industrias pesqueras nacionales tan importantes en otros centros del litoral marítimo*⁹⁰. Estas recomendaciones no fueron incorporadas a la Ley N° 17.500 pero, como vimos, la licitación sí se ensayo durante el tercer gobierno peronista sin llegar a concretarse.

La segunda intervención se produjo, precisamente, con motivo de dicho Concurso Público Internacional para la constitución de una Sociedad Anónima de Economía Mixta (Decreto N° 1009) de 1973: En este caso, el entonces director del IBM participó de una reunión conjunta con los representantes de la CAABPA ante el Gerente de Pesca de la Junta Nacional de Carnes, el día 24 de diciembre de 1973. Como resultado de esa reunión, el Dr. Boschi envió una nota a la autoridad antes mencionada manifestando⁹¹: *“al amparo de la legislación vigente se han introducido numerosas embarcaciones de pesca de altura y se prevé la incorporación de más unidades para el próximo año [...] actualmente tenemos elementos de juicio indicadores de que la pesca es depredatoria por la excesiva extracción de ejemplares juveniles [...] esta situación se ve agravada por la pesca de los ejemplares desovantes [reproductores] que se encuentran en concentraciones masivas al sur de la costa de Rawson (Provincia de Chubut) [...] tendrá además en el ámbito marplatense serias repercusiones por la sobreinversión en instalaciones y barcos, desocupación, problemas económicos y sociales”*. La misiva culminaba haciendo referencia a la paralización de las actividades del PDP y solicitando *“deseamos, al mismo tiempo, que se revierta la actual situación financiera en que se desarrolla la actividad de investigaciones para poder ofrecer nuestro aporte sobre bases científicas”*. Finalmente, esta nota tiene la lamentable particularidad de incluir el primer pedido de establecimiento de zonas de veda en la historia de la, hoy colapsada, pesquería de merluza.

⁹⁰ FAO, *Op. Cit.*, 1975, pp. 11 – 12. El subrayado es del original

⁹¹ Boschi, Enrique, Nota N° 7054, enviada al Jefe del Servicio de Pesca de La Junta Nacional de Carnes. En *Pesca Nacional - Reseña*, Boletín CAABPA, Mar del Plata, 1974, mimeo. El subrayado es del original.

La tercera intervención tiene que ver con el Informe Final presentado por la FAO al gobierno argentino, en 1975. En él se daba cuenta de la expansión de la actividad pesquera. No obstante, los problemas institucionales continuaban siendo el cuello de botella para una fructífera política pesquera. Las similitudes con las opiniones vertidas por la misma FAO en su informe de 1958 son elocuentes: *“la Argentina carece de una infraestructura administrativa y técnica capaz de realizar investigaciones a gran escala y políticas de desarrollo en el sector pesquero”*. A la dispersión de responsabilidades a través de un cúmulo de agencias estatales que no permite *“afrentar en forma coordinada la administración y desarrollo de una política estatal”* le sigue la recomendación de crear *“una agencia central de administración pesquera”* y realizar una reforma integral de la legislación existente. Por último, el informe recomendaba que se *“establezca y ponga en funcionamiento un instituto de investigación pesqueras con un equipo multidisciplinario y dotado de embarcaciones adecuadas”*.

Al menos en condición nominal, parte de estas recomendaciones se implementaron tras el golpe de Estado de 1976. Se creó la Secretaría de Intereses Marítimos (SEIM) y en ella se concentraron todos los aspectos que hacían al uso del espacio marítimo⁹². Paralelamente, el IBM fue intervenido, desvinculado de las universidades, y sustituido por el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP). La SEIM y el INIDEP funcionaban dentro del Ministerio de Economía. Sin embargo, su gestión estaba a cargo del Consejo en Jefe de la Armada (CEJA). Entre 1981 y 1983, esta subordinación de las gestiones pesqueras al ámbito militar –en principio saludada por muchos- desembocaría en un debate en el que se alzaron voces reclamando *“La pesca es un asunto civil. Involucra problemas comerciales y humanos y solo debe estar subordinada a las autoridades de la constitución, que son las responsables del bien*

⁹² Decreto N° 526 de 1976.

*común, en el cual la seguridad y las estrategias geopolíticas son solo una parte y no el objetivo supremo*⁹³.

Consideraciones finales

En tan sólo en treinta años, la Argentina dejó de ser un país con pesca para convertirse en un país pesquero. La diversificación y complejización que la expansión de la pesca de altura conllevó para la organización y gestión productiva del sector comenzó a ocupar un lugar, no exento de conflictos, en la agenda política nacional. A su vez, el ingreso a los mercados internacionales de nuevos productos pesqueros argentinos, se vio acompañado por la extensión de las fronteras nacionales sobre una superficie de alrededor de 1.000.000 km² de riquezas sumergidas y la creación de tres Estados Provinciales dentro de los 2.400 km de costa litoral. Consideramos que la participación en el debate internacional por los “Derechos del Mar” ubicó el desarrollo pesquero en un escenario excedía la lógica circunscripta a criterios de rentabilidad, e incluso de desarrollo socio-económico, para posicionarla en un rol geoestratégico frente a terceros países. En este escenario, el Estado Nacional desempeñó un rol crecientemente activo y complejo, aunque su actuación haya sido más pródiga que orgánica. Los reiterados vaivenes de las diversas medidas gubernamentales y la ausencia de una política estatal coherente, explícita y sostenida, constituyen en sí mismos un problema pertinente de investigación.

En este trabajo nos propusimos destacar la necesidad de comenzar a delinear una perspectiva que permita analizar el proceso de transformación de los fenómenos socioeconómicos asociados a la actividad pesquera en problemas públicos. En este sentido, entendemos el proceso de discusión de la política económica aplicada al sector entre 1946 y 1976, como una cuestión a ser evaluada de forma relativa y contingente antes que absoluta y homogénea. En esta ocasión, aunque de manera necesariamente somera, el objetivo residió en incorporar a los relatos canónicos sobre la historia de la pesca comercial marítima argentina, la interacción de diversas agencias, agentes y saberes

⁹³ Diario El Cronista Comercial, “La pesca es un asunto civil”, Buenos Aires, 11/03/1983.

estatales vinculados al surgimiento e institucionalización de un campo de conocimientos científicos como el de las “Ciencias del Mar”, dentro del proceso de construcción de un andamiaje institucional y normativo orientado a la actividad pesquera. Consideramos que, profundizar el análisis de estos y otros actores (en especial, el rol desempeñado por la Armada) permitirá redefinir al Estado como un espacio y una pluralidad que, creemos, enriquecerá el análisis de su actuación en materia pesquera.

Bibliografía

Angelescu, Víctor & Sánchez, Ramiro, “Exploraciones oceanográficas y pesqueras en el Mar Argentino y la región adyacente del Atlántico Sudoccidental (Años 1874-1993)”, En: Boschi, Enrique (Ed.), *El Mar Argentino y sus Recursos Pesqueros*, Mar del Plata, INIDEP. Tomo I, 1997, pp. 11-64.

Bertolotti, M. Isabel, Piagentilli, Graciela y Cabut, Diego, “El sector pesquero argentino”, en Revista *Realidad Económica*, N° 65, 1985, pp. 70-96.

Bertolotti, M. Isabel, Verazay, Guillermo, Errazti, Elizabeth, Pagani, Andrea y Buono, Juan, “Flota pesquera argentina. Evolución durante el período 1960-1998”, en Bertolotti, M.; Verazay, G. y Akselman, Rut (eds.), *Evolución de la flota pesquera argentina, artes de pesca y dispositivos selectivos*, Serie *El Mar Argentino y sus Recursos Pesqueros*, INIDEP, 2001, Tomo III, pp. 9-53.

Cañete, Victoria “La pesca es un asunto civil”: Los debates en torno a la política de explotación pesquera de la dictadura argentina, entre 1981 y 1983”, en *VII Jornadas de Investigadores del Departamento de Historia*, CEHIS- UNMdP, 20 y 21 de noviembre de 2008.

Cañete, Victoria “Reestructuraciones productivas y estrategias empresariales en el sector pesquero argentino, a fines del siglo XX”, en *II Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*, UBA, 23 – 25 de septiembre de 2009.

Cañete, Victoria “De actores, saberes e instituciones: la creación de las Ciencias del Mar en la Argentina, 1946 – 1966”, en Frederic, Sabina, Graciano, Osvaldo y Soprano, Germán (coord.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria, 2010, pp. 239-275.

Colombo, Guillermo, *Crisis de la merluza y protesta obrera. La dinámica de los enfrentamientos en el puerto marplatense*. Tesina de Licenciatura. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Humanidades, 2008.

Cushing, D., *Fisheries Resources of the sea an their managemen*, Oxford University Press, 1998.

Esain, José, *Pesca y Derecho Ambiental*, Programa Marino, Fundación Vida Silvestre Argentina, (en prensa).

Fermepin, Raúl & Villemur, Juan, *155 años de la pesca en el mar Argentino (1821 – 1976)*, Instituto de publicaciones navales, 2004.

García Cabrejas, J. y Malaret, Antonio, “Análisis del comercio exterior de los productos pesqueros argentinos 1963-1968”, en *Publicación Serie Informes Técnicos*, Proyecto de Desarrollo Pesquero- FAO, Vol. 21, 1970.

GUSFIELD, Joseph (1984) *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*, University of Chicago Press.

Holm, Paul, “The Global Fish Market, 1850-1995”, en Harlaftis, G. & D. J. Starkey (organizadores) *Global markets: the internationalisation of the sea transport industries since 1850*”, Madrid, Fundación Fomento de la Historia Económica, 1998.

López, Hugo y J. Ponte Gómez, “Ictiólogos de la Argentina: Juan Manuel Cordini”, en Colección *ProBiota*, FCNyM, UNLP, La Plata, Argentina, 2009, 14: 1-19.

Mawdsley, Andrés, “El derecho del Mar: Punto de vista latinoamericano”, en Revista *Publicaciones Jurídicas Venezolanas*, N° 21, 2001. Disponible en <http://www.zur2.com/fp/21/aguilar.htm> (consulta marzo, 2010)

Masid, Mirta “El proceso de sustitución de importaciones pesqueras en la Argentina, durante la Gran Depresión: una visión desde las instituciones (1933-1943)”, en *Primeras Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*, UBA-Facultad de Ciencias Económicas, 2008.

Masid, Mirta “Redes flamencas en Mar del Plata: una aventura que comienza en Nieuwpoort (1950-1960)”, en Revista del *Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 18, N° 54, 2004.

Masid, Mirta, & Mateo, José “De la sustitución a la exportación. El sector pesquero argentino entre 1930 y 1965” en *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, GESMar, Año 1, N° 1, 2008.

Mateo, José, *El período heroico de la pesca costera en Argentina (1940–1975)*. Universidad Nacional de Lanús, 2005.

Mateo, José y G. Yurkievich “Estrategias de la anchoíta en un mar de tiburones: las PyMES conserveras marplatenses durante la valorización

- financiera (1975 – 2006)”, en XXI Jornadas de Historia Económica, *Universidad de Tres de Febrero*, 2008.
- Mizrahi, Enrique, *Evolución del proceso de desarrollo de la pesca en la Argentina*, Consejo Federal de Inversiones, 2001.
- Molinos, J. P., *50 años de aprovechamiento industrial de los recursos pesqueros*, Buenos Aires, Candil, 1992.
- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (comps.). (2004) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires. Paidós.
- Pradas, Eduardo, *Un acercamiento a la problemática pesquera marplatense*, Buenos Aires, Ed. El Mensajero, 2006.
- Rapoport, Mario y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 2000.
- Soprano, Germán. “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”, en: *Cuestiones de Sociología N°4*, Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2007, 19-48.
- Soprano, Germán. “Políticas de Estado y desarrollo de la investigación universitaria en Ciencias Naturales durante el Primer Peronismo”, en Frederic, Sabina, Graciano, Osvaldo y Soprano, Germán (coord.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria, 2010, pp. 199-238.

Fuentes

- Boschi, Enrique, Nota N° 7054 de 1974. Enviada al Jefe del Servicio de Pesca de La Junta Nacional de Carnes. En Boletín CAABPA, "Pesca Nacional - Reseña", Mar del Plata, mimeo.
- CAABPA. “Las causas del estancamiento pesquero”, Mar del Plata, mimeo, 1971.
- CAABPA. “¿Buques extranjeros para desarrollar la pesca?”, Mar del Plata, mimeo 1971.
- CAABPA. “Pesca Nacional – Reseña”, Mar del Plata, mimeo, 1974.
- Diario La Opinión, “Enfrentamientos entre armadores y autoridades pesqueras nacionales”, 13/10/1973.

Diario La Capital, “Las riquezas ictícolas de nuestros mares corren peligro ante la intrusión de las flotas extranjeras: declaraciones del Embajador Uruguayo en la 2ª Reunión de CARPAS”, Mar del Plata, 27/04/1964.

Diario La Capital, “La historia de las pesquerías japonesas se remontan a tiempos ancestrales y no pensamos cuestionarlas: declaraciones del observador nipón en la reunión de la FAO”, Mar del Plata, 06/05/1964.

Diario El Cronista Comercial, “La pesca es un asunto civil”, Buenos Aires, 11/03/1983.

F.A.O. (1958). *Informe sumario al gobierno de la República Argentina sobre la industria de la pesca marítima en la Argentina*, Roma, Programa Ampliado de Asistencia Técnica, Informe N° 912.

F.A.O. (1967) Informe del proyecto de Desarrollo Pesquero preparado para la 1ª Reunión del Comité Asesor. Período 1ª de junio 1966 – 31 de marzo 1967.

F.A.O. (1975) Proyecto de Desarrollo Pesquero: Resultados y recomendaciones, FI: DP/ARG/65/510.

Memorias Instituto Interuniversitario de Biología Marina, 1961, 1964, 1968

Ministerio de Economía. (1980) - *Memorias Secretaria de Estado de Intereses Marítimos: su evolución en el periodo 1976 – 1980*.

Ministerio de Economía. (1982) - Boletín Informativo Extraordinario de la Secretaria de Intereses Marítimos.

Olivier, Santiago:

Ministerio de Economía. (1955), “Limnología y piscicultura en Gran Bretaña, Francia, Bélgica e Italia (reseña de un viaje de estudios)”, en *Comunicaciones Científicas*, Publicación de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata, N° 6.

Ministerio de Economía. (1964) “Labor y objetivos del IIBM” (CARPAS/2/D. Téc. 1), Serie *Contribución IBM*, N° 17, Mar del Plata, abril de 1964.

Ministerio de Economía. (1990) “Universidad y Ciencias del Mar”, en Revista *Ciencia Hoy*, Buenos Aires, Vol. 2, N° 10, noviembre - diciembre.

Disponibles en <http://editguardacostasrna.org.ar/archivos/espacios-maritimos>. (consultado marzo 2010).

ONU. (1957) Resolución 1105 (XI), 658ª Sesión Plenaria

ONU. (1958) Resolución 1307 (XIII), 783ª Sesión Plenaria

ONU. (1970) Resolución 2759 (XXV), 1933ª Sesión Plenaria

ONU. (1983) “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Disponible en <http://www.un.org/es/law/>, (consultado marzo 2010).

Popovici, Zaharias & A. E. Riggi “Los estudios de hidrología en la Argentina. Sus relaciones con el plan del Superior Gobierno de la Nación y sus proyecciones futuras”, en *Miscelánea del Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia"*, Bs. As, N°1, 1948.

Decreto N° 14.708/46.

Decreto N° 37.094/48.

Decreto N° 22763/48.

Decreto N° 11.697/49.

Decreto Ley 3115/58.

Decretos N° 10.032/6.0

Decreto N° 10.033/60.

Decreto N° 2456/62.

Decreto N° 6361/67.

Decreto Ley N° 17.094/66.

Decreto Ley N° 17.500/67.

Decreto N° 8.802/67.

Decreto N° 439/71.

Decreto N° 440/71.

Decreto N° 441/71.

Decreto N° 442/71.

Decreto 443/71.

Decreto N° 1.009/73.

Decreto N° 526/76.

Serv. Nac. de Pesca:

Disposición N° 265/72.

Disposición N° 556/72.

Ley N° 14.408, 1955.

Ley N° N° 21.178, 1956.

Ley N° 17.711, 1968.

Ley N° 18.502, 1970.

Ley N° 19.000, 1971.

Ley 19.001, 1971.

Ley 19.002, 1971.

Ley N° 20.136, 1973.

Ley N° 20.489, 1973.

Ley N° 20.054, 1973