El problema del reparto de los recursos marítimos: El caso argentino-uruguayo

María Isabel Bertolotti (*)

Introducción

El reparto de los recursos entre países es una consecuencia del reparto internacional de los stocks. Según Caddy (1983), el problema del reparto internacional de los stocks a través de los límites marítimos es solamente una subsecuencia del problema general del reparto de los recursos.

En la década del 60 la República Argentina y la República Oriental del Uruguay reclamaron jurisdicción marítima sobre las 200 millas marinas. Esta reclamación puso en evidencia el conflicto sobre jurisdicciones de ambos países sobre el Río de la Plata y su Frente Marítimo, que había existido desde la segregación de la Banda Oriental (República Oriental del Uruguay) del resto de las Provincias Unidas del Río de la Plata (República Argentina).

Con motivo de eliminar las dificultades que pudieran derivarse de toda situación de indefinición jurídica con relación al ejercicio de iguales derechos en el Río de la Plata y de la falta de determinación del límite entre sus respectivas jurisdicciones marítimas, los Gobiernos de la República Argentina y de la República Oriental de Uruguay resuelven suscribir en noviembre de 1973 el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Este tratado fue ratificado en febrero de 1974 por ambos países.

El problema crucial en el aspecto pesquero es el reparto de cuotas entre los países, agravado para el caso de las especies que migran entre la zona común de pesca y la zona económica exclusiva de la República Argentina.

El tema de los stocks compartidos (clasificación, tipo de cálculos para encarar antes y durante las negociaciones entre países que comparten un stock común) fue ampliamente tratado por Gulland (1980) y Caddy (1983).

En este trabajo se analizan brevemente los posibles criterios «económicos» de reparto de la cuota entre los países (Argentina y Uruguay), en el marco del artículo 74 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

(*) Investigador del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero de la República Argentina

Breve reseña histórica en la República Argentina

El origen de la actividad pesquera comercial en la República Argentina debe remontarse a comienzos del siglo actual.

Hasta los años sesenta la flota pesquera se componía casi exclusivamente, (con excepción de algunos barcos), de embarcaciones costeras.

La iniciación de la pesca de altura se atribuye a una compañía argentino-japonesa y a la radicación en 1950 de un grupo de familias belgas que aportaron barcos y capitales.

La política de desarrollo pesquero argentino estuvo basada durante más de dos décadas en la incorporación de unidades de pesca, de construcción nacional y extranjera.

Coincidentemente con la incorporación del mayor número de buques se presentaron los auges de captura en toneladas, en los años 1966, 1974 y 1979, previos a las tres grandes crisis de la industria pesquera nacional, en los años 1968/69, 1975 y 1980/81.

En los tres ciclos pesqueros la expansión estuvo determinada por la demanda. En el primer ciclo por el aumento de la demanda interna de filet de merluza, originado en la política interna de carnes (vedas al consumo de carne vacuna) y en la demanda creciente de pescado para la industria harinera.

En el segundo y tercer ciclo, la expansión fue el resultado del aumento de la demanda externa de pescados blancos (merluza), originada en el agotamiento de los caladeros tradicionales y en la consolidación del derecho patrimonial sobre las aguas jurisdiccionales, ampliada a 200 millas marinas de la costa, que condujo a los países ribereños a reservar para sus propios pescadores, la explotación de sus zonas económicas exclusivas.

El gobierno nacional acompañó las expansiones con créditos, subsidios y licencias arancelarias, para la construcción de barcos en astilleros nacionales y la importación de buques nuevos y usados.

En el segundo ciclo se importaron buques fresqueros, españoles, franceses, polacos, etc. En el tercer ciclo se importaron especialmente buques congeladores y factorías, en su mayoría de origen español, que dieron inicio a la formación de empresas mixtas argentino-españolas.

El denominador común de las crisis pesqueras argentinas fue principalmente un cambio en las condiciones de la demanda internacional, (especialmente en la última), caída de los precios internacionales, crisis y políticas proteccionistas de los países importadores y competencia de países productores a precios subsidiados) y la grave situación económica interna (aumento de los costos internos, retraso en la paridad cambiaria, inadecuados reembolsos a las exportaciones), culminando todo ello en un fuerte endeudamiento.

La última crisis se manifiesta en la caída de los volúmenes de capturas, producción y exportaciones durante 1980 y 1981, con una leve recuperación en 1982 y 1983, y una profundización en 1984.

La crisis iniciada en 1980 fue atenuada por la aparición del recurso langostino, de gran fluctuación anual, que permitió capturas desde 1981 diez o quince veces superiores al promedio histórico y por la apertura de los mercados africanos para las especies costeras.

La última crisis del sector pesquero argentino presenta características que la diferencian de las anteriores; ellas son:

1) el estado de los recursos merluza, calamar, langostino, pescadilla y corvina se encuentran en niveles cercanos a los de su máxima captura posible.

2) la presencia de grandes flotas en la zona de exclusión impuesta unilateralmente por Gran Bretaña en las Islas Malvinas, que incursionan en la zona

económica exclusiva de la República Argentina y que compiten en los mercados tradicionales.

3) la expansión de la pesquería de la República Oriental del Uruguay en forma sostenida, desde la firma del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (1974) y competencia de este país en los mismos mercados, a precios subsidiados.

Desde 1985 comienzan a manifestarse signos de recuperación; durante ese año se alcanzaron los niveles captura de 1982 y en 1986 se superó la captura de esos años.

Los recursos del mar argentino

La captura máxima sostenible de las especies demersales costeras y de altura calculadas en distintos períodos es de 1.324.100 toneladas, de las cuales 179.000 t. anuales corresponden a especies de muy bajo rendimiento económico y 378.000 t. anuales pertenecen a especies localizadas al sur del paralelo 48°LS, con áreas de concentración en la zona de exclusión de las Islas Malvinas. Aproximadamente el 54 % de la biomasa de estas especies se encuentra en la zona de exclusión.

Los recursos al norte del paralelo 48°LS, son los siguientes:

Merluza	con un rendimiento máximo sostenible de	380.500 toneladas anuales,
Calamar	con un rendimiento máximo sostenible de	186.600 toneladas anuales,
Langostino	con un rendimiento máximo sostenible de	18.000 toneladas anuales,
D. Costeras	con un rendimiento máximo sostenible de	156.200 toneladas anuales,
D. Altura	con un rendimiento máximo sostenible de	25.800 toneladas anuales,
que totalizan		767.100 toneladas anuales.

Sólo la merluza representa de este total el 50 %. De esta especie se pescó en conjunto con el Uruguay más del 70 % de su Rendimiento Máximo Sostenible. Si se aplicara el esfuerzo del año 1979, se estaría en condiciones de sobrepesca.

El recurso calamar es poco explotado en la actualidad por las flotas argentina y uruguaya, pero es explotado por las flotas extranjeras intensivamente.

El conjunto de especies costeras y de altura fue explotado por Argentina y Uruguay en un 50 % del rendimiento máximo sostenible. Excluyendo los recursos langostino, corvina y pescadilla, las capturas de las especies demersales y costeras podrían duplicarse en el corto plazo.

En cuanto a los recursos pelágicos, la caballa y el bonito no están totalmente evaluados a la fecha y el recurso anchoíta, compartido también con el Uruguay está poco explotado, aunque este recurso es de importancia vital en el ecosistema, por el lugar que ocupa en la cadena trófica.

En resumen, la República Argentina del 100 % de los recursos actualmente tiene acceso al 71 % y comparte con el Uruguay la explotación de cerca del 50 % en virtud de la firma del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

El tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo

El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, ratificado en el año 1974 por los Gobiernos de la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, en los artículos 73 y 74 del capítulo XVI PESCA, establece la zona común de pesca y la forma de distribución de los volúmenes de captura, respectivamente.

Artículo 73: «Las partes acuerdan establecer una zona común de pesca, más allá de las doce millas marinas medidas desde las correspondientes líneas de base costeras, para los buques de su bandera debidamente

matriculados. Dicha zona es la determinada por dos arcos de circunferencias de doscientas millas marinas de radio, cuyos centros de trazado están ubicados respectivamente en Punta del Este (República Oriental del Uruguay) y en Punta Rasa del Cabo San Antonio (República Argentina).»

Artículo 74: «Los volúmenes de capturas por especies se distribuirán en forma equitativa, proporcional a la riqueza ictícola que aporta cada una de las partes, evaluada en base a criterios científicos y económicos.
El volumen que cada una de las partes autorice a buques de terceras banderas se imputará al cupo que corresponda a dicha parte.»

La firma del Tratado dio origen a una Comisión Técnica Mixta, para dirimir las cuestiones entre las partes. Las resoluciones se toman con acuerdo de ambas partes.

En el seno de la Comisión Técnica Mixta actúan diferentes grupos para el tratamiento de los temas, el Grupo director, el Grupo criterios biológicos, conformado por investigadores de ambas partes, y comenzará a funcionar a corto plazo el Grupo criterios económicos, formado por investigadores y administradores pesqueros de ambos países.

A partir de la firma del Tratado, la República Oriental del Uruguay comienza un plan de desarrollo pesquero, que le permite aumentar las capturas en un 2.900 % en el período 1974/85.

En tanto que la República Argentina aumenta las capturas en la zona común de pesca hasta el año 1979, año de máximas capturas totales, para luego disminuir la presión pesquera en esa zona, como resultado de la crisis pesquera y por una mayor explotación y presión pesquera en aguas nord y sudpatagónicas.

Durante el período en que Uruguay aumenta las capturas en la zona común de pesca, Argentina disminuye las mismas y su participación. Por lo tanto su capacidad negociadora en el reparto de la cuota disminuye.

En la tabla 1 se observan las capturas de merluza de Argentina y Uruguay en la zona común de pesca; ésta es la especie de mayor importancia y volumen de la zona.

Argentina no sólo reduce sus capturas de merluza en la zona común de pesca, sino que disminuye la participación de las capturas de la zona respecto del total de captura de merluza.

Tabla 1. Capturas de merluza

Año	*Uruguay ZCP y total*	*Argentina ZCP*	*% sobre total*	*Argentina Total*
1973	4.500	81.772	54,0	151.392
1974	1.500	88.339	54,5	162.189
1975	9.800	58.905	54,0	108.992
1976	11.700	114.064	65,2	174.905
1977	22.500	147.596	52,4	281.848
1978	41.323	151.994	44,5	341.160
1979	57.100	114.494	30,9	370.905
1980	62.700	115.177	31,0	277.359
1981	92.600	54.488	23,8	228.729
1982	68.700	58.324	20,7	281.909
1983	79.700	81.833	31,8	257.100
1984	65.051	49.850	17,2	183.223
1985	97.000	55.987	21,6	259.334

Estimación de la biomasa

Desde la firma del Tratado se aceptaron los criterios de estimación de la biomasa, que se realizarán a través del método de área barrida, propuesto por

Alverson y Pereyra (1969), sobre la base de un muestreo estratificado al azar, las capturas se estandarizarán a una única unidad de muestreo, la densidad expresada en toneladas por milla náutica cuadrada.

La estimación de los rendimientos máximos sostenibles se realizarán a partir de datos históricos de captura y esfuerzo y utilizando los modelos de producción excedente (surplus), considerando como límite inferior el valor obtenido del modelo lineal, Schaefer (1954), y como límite superior el valor obtenido del modelo exponencial, Fox (1970).

Criterio de reparto de la cuota

A la fecha todavía no pudo establecerse (con acuerdo de ambas partes) el criterio de reparto de la cuota entre países.

La indeterminación del sistema de reparto de la cuota tiene origen en la interpretación del artículo 74, que establece que «los volúmenes por especie se distribuirán en forma equitativa, proporcional a la riqueza ictícola que aporta cada una de las partes.»

La parte uruguaya interpreta que el aporte se refiere a la zona delimitada por el artículo 73 con exclusividad, en tanto que la parte argentina dice que se refiere a todo el mar, ya que la mayoría de las especies tienen una distribución amplia, especialmente la merluza. Por lo tanto el grupo argentino propone el criterio del ecosistema, rechazado por los uruguayos.

La formación del Grupo criterios económicos encauzará la discusión por otros mecanismos. Algunos probablemente serán rechazados por la parte uruguaya, entre estos últimos estarán, los criterios de pesquerías históricas y capacidades históricas de captura y producción, que dejan al Uruguay probablemente en una situación desfavorable en la negociación.

Los principales criterios económicos posibles, de acuerdo con los antecedentes de discusión en la Comisión Técnica Mixta, son los que se enumeran a continuación:

1) Disponibilidad del recurso

Considerando el valor del aporte de riqueza ictícola con un criterio económico (relativo entre los países), éste dependerá de la resistencia que la naturaleza ofrece a la extracción de peces. Se deberá considerar principalmente la disponibilidad del recurso, que trata de la accesibilidad y la vulnerabilidad, incluye la presencia o ausencia y expresa la posibilidad de que el pez pueda ser accesible y aún hasta cierto grado invulnerable.

La accesibilidad tiene relación con la distribución horizontal y vertical de la especie y con la determinación por área de pesca del porcentaje de población que es accesible al arte de pesca.

La vulnerabilidad tiene relación con la red y el comportamiento del pez y la relación del comportamiento del pez con el arte utilizado. Establece una proporción de la parte accesible que puede ser capturada por la red.

Para determinar accesibilidad y vulnerabilidad será necesario desarrollar campañas científicas específicas.

La vulnerabilidad puede describirse a través de la capturabilidad. Se entiende por capturabilidad un coeficiente de proporcionalidad entre la intensidad de pesca y la mortalidad instantánea de pesca.

Si la mortalidad instantánea de pesca se asume constante para ambos países y para todas las áreas (lo cual puede no ser cierto) una medida de la capturabilidad

será el esfuerzo de pesca por unidad de área. Ya que a mayor esfuerzo en una área determinada, respecto de otra, indicaría que en esa área la población es menos vulnerable y menos accesible. Este podría ser un primer indicador a perfeccionar de vulnerabilidad y accesibilidad.

Con la disponibilidad del recurso están en relación directa la duración de la temporada de pesca y las concentraciones por desove, sobre las cuales pueden realizarse consideraciones respecto de la legislación de protección del recurso.

La elaboración de indicadores para el análisis de criterios económicos sobre la base de la disponibilidad del recurso deberán analizarse conjuntamente con los Grupos director y biológico.

2) Las pesquerías históricas y la inversión

a) Cada país posee una pesquería en la proporción en que puede dañarla. Los indicadores correspondientes tienen que ver con el número de buques, tipo del buque, CV total y promedio, capacidades potenciales y reales anuales, expresadas en valores absolutos o en alguna medida de esfuerzo, la inversión en plantas, cantidad, tipo y capacidades de producción potenciales y reales.
b) Cada país posee una pesquería en la proporción de sus pesquerías históricas y de sus inversiones.

Si bien estos elementos no se encuadran estrictamente en una interpretación directa de artículo 74 del Tratado, estas aparecen en la bibliografía (J.F. Caddy, 1983), como criterios de importancia socio-económica actual, junto con el impacto que las asignaciones (cuotas) tienen sobre el empleo en comunidades costeras, especialmente donde existe una tradición de explotación.

3) Capturas cruzadas

Este criterio fue propuesto por la parte argentina, reservando otros elementos, como capacidad instalada, flota y capturas históricas.

Lo que cada país aporta (económicamente) en un área de pesca en la cual permite pescar al otro (en virtud del tratado) conforma un tipo de riqueza. El valor de esta riqueza puede ser medido indirectamente, ya que operar en esas zonas más alejadas que las propias, significa un reconocimiento realizado, por cada capitán de buque pesquero, que la riqueza en ella, es mayor que la riqueza del área propia. Entonces una relación (proporción) entre la calidad de días de pesca o de capturas realizadas en aguas no propias estimaría la riqueza relativa que aporta cada país al otro.

También este indicador contemplaría implícitamente la duración de la temporada de pesca, la disponibilidad, la calidad de los fondos, etc.

La actividad pesquera argentina en el sector argentino es mayor que en el sector uruguayo, como se observa en la tabla 2. La posición de los buques uruguayos en aguas de la zona común de pesca indicarán que la actividad pesquera uruguaya en aguas argentinas también es mayor que la realizada en aguas propias.

Tabla 2. Actividad pesquera argentina en el año de mayor captura (1979)

	Sector argentino	*Sector uruguayo*
Captura total (toneladas)	103.919	34.160
Captura de merluza (toneladas)	60.483	29.063
Esfuerzo en HP por hora	432.068	134.279
Horas de pesca	31.662	10.356
Horas de pesca por tripulante	582.484	155.452

Un indicador que utilice las variables de la tabla 2 para las capturas cruzadas resultaría intrínseco, pues sus datos son relativos sólo al recurso y adicionalmente daría lugar a cupos que atemperarían los beneficios que un país u otro podrían haber obtenido de la firma del Tratado.

4) Otro tipo de indicadores estarían relacionados con la Circular de Pesca de la FAO, n.º 749 (Caddy, 1983)

a) Criterios históricos: Las cuotas del rendimiento total son una proporción de los desembarques nacionales del stock en cuestión a través de los años.
Las asignaciones nacionales tienen en cuenta el pasado histórico de los responsables de tomar medidas de manejo y conservación y también son tenidas en cuenta otras oportunidades económicas que pueden haber sido sacrificadas a fin de conservar el stock.
b) Criterios de importancia socio-económica actual: mencionados en el punto 3.
c) Criterios bio-oceanográficos y a largo plazo: para tener una mayor participación en el recurso pueden ser usadas como justificación áreas de desove, áreas de alta productividad primaria o secundaria, áreas propicias para la pesca, el rango de tamaño y edades de captura disponible en cada ZEE, si están cercanas o más lejos del económico u óptimo para el mercado.

Conclusiones

Un indicador que resulte del análisis de las capturas cruzadas de ambos países, sería un indicador de las ventajas adquiridas por cada país, al ampliarse su radio de operación a las aguas del otro país. Por lo tanto parece ser muy adecuado como criterio económico de reparto del stock.

Para elaborar un indicador de este tipo, previamente deberán establecerse fuentes de datos comparables y compatibles entre los países. Un primer paso será acordar partes de pesca similares y un centro de datos en el seno de la Comisión Técnica Mixta, de acceso y aporte de información de ambos países.

Un indicador de este tipo debe ser confrontado y mejorado con los datos de las campañas conjuntas de investigación, referidas a disponibilidad, abundancia, áreas de mayor densidad y desove, distribución por tamaño, etc.

Bibliografía

ALVERSON, D.L. & PEREYRA, W.T. 1969. Dermersal Fish Explorations in the Northeastern Pacific Ocean. An Evaluation of Exploratory Fishing Methods and Analytical Approaches to Stock Size and Yield Forecast. Journ. Fish. Res. Board of Canada. Vol. 26, N.º 8, 1985-2001.

CADDY, J.F. 1983 Algunas consideraciones a propósito de la definición de stocks compartidos y su distribución entre zonas económicas adyacentes. FAO, Circ. Pesca, (749): 52 p.

FOX, W.W. 1970. An exponential surplus-yield model for optimizing exploited fish populations. Trans. American Fish. Soc., 99(1): 80-88.

GULLAND, J.A. 1980. Some problems of the management of shared stocks. FAO Fish. Tech. Pap., (206): 22 p.

SCHAEFER, M.B. 1954. Some aspects of dynamics of populations important to the management of commercial marine fisheries. Inter-Am. Trop. Tuna. Comm. Bull. 1 (20: 27-56).