

EL CONFLICTO EN LA MILLA 201

¿es esencialmente pesquero?

PALABRAS CLAVE: ISLAS MALVINAS / ZONA DE EXCLUSIÓN / CONFLICTO PESQUERO / RECURSOS MARÍTIMOS / LICENCIAS

Por Horacio A. Terribile

RESUMEN: El Atlántico Sudoccidental es escenario del conflicto que el Estado argentino –dada su condición de país ribereño– mantiene con los Estados de pesca oceánica respecto a la explotación sustentable de los recursos pesqueros.

El régimen internacional que norma el desarrollo sustentable de los recursos vivos renovables es vulnerado por naciones de terceras banderas. Esta deficiencia es producto de la ausencia de una política oceánica estatal, que a su vez no deriva en una estrategia marítima consensuada, integral, explícita y perenne.

Este artículo documenta una serie de hechos posteriores al conflicto de Malvinas que pondrán de manifiesto la afectación de los intereses nacionales y los condicionamientos de la política exterior del Estado argentino.

INTRODUCCIÓN

Los recursos naturales tomaron preponderancia en la agenda internacional desde la guerra de Irak. Su cuidado se fue insertando paulatinamente en la agenda de las Relaciones Internacionales para condicionar las políticas de los Estados y el comportamiento del resto de los actores internacionales, quienes alertaron sobre la guerra por los recursos como la probable plataforma de conflictos futuros.

En el caso particular del escenario Atlántico Sudoccidental, año tras año, flotas integradas por alrededor de 250 buques extranjeros abocados a la explotación del recurso calamar *illex argentinus*, se estacionan en el Área Adyacente a la Zona Económica Exclusiva Argentina (ZEEA), o en las aguas en disputa con el Reino Unido, en procura de la obtención de una especie altamente migratoria, cuyo ciclo de vida oscila entre los 12 y 18 meses.

La sobreexplotación de estos recursos vivos en alta mar influye directamente en la conservación del caladero, que afecta la zona económica exclusiva del Estado ribereño. Esta problemática, condicionada por la cuestión Malvinas, se presenta compleja en un mundo cada vez más interdependiente donde intervienen cuestiones económicas, políticas, sociales y jurídicas. Esto ha generado diversas confrontaciones. Una de sus consecuencias

más nefastas es la depredación de los mismos y la consiguiente afectación del ecosistema marino en el escenario.

Son numerosos los estudios que predicen al mar como la última barrera inexplorada y como reservorio alimenticio de la humanidad. Según estimaciones de la ONU, para el 2050 la población mundial aumentará un 29%; se espera un rápido crecimiento principalmente en Asia, África y América Latina, regiones cuyo nivel de vida ha aumentado recientemente. Desde esa mirada, un país que tiene una costa de más de 5.000 km de extensión, que políticamente reclama soberanía por más de 10.5 millones de km², de los cuales más de 6.7 millones de km² son aguas y que –consecuencia de la disputa de soberanía con Gran Bretaña por las Islas Malvinas– tiene una seria afectación a su integridad territorial, de-

bería ser una preocupación importante para el Estado argentino el trazado de las agendas de Política Exterior.

Desde el final de la guerra de Malvinas, los sucesivos gobiernos apelaron a distintos enfoques de las Relaciones Internacionales, y relativizaron estas cuestiones amparados en la ausencia de hipótesis de conflicto en el escenario Atlántico Sudoccidental¹. De esta manera, sujetos a los condicionamientos internacionales y a las necesidades de la política doméstica, el consenso alcanzado en la Constitución Nacional no ha sido correspondido en la adopción de políticas de Estado. La iniciativa para desarrollar esas políticas de Estado compete a quienes gobiernan y se trata de una responsabilidad ineludible aunque esté demorada porque se minimiza el hecho de que es un conflicto que lleva 185 años de vigencia y cuya esencia es mayoritariamente marítima, como se aprecia en el gráfico 1.

No obstante esto, ha sido interés del Estado argentino privilegiar determinados objetivos que se pueden encuadrar desde una perspectiva geopolítica. Se encuentran así, la explotación y conservación del recurso natural y la biodiversidad en menor medida, el aumento de las exportaciones, el incremento del PBI, el desarrollo de la industria pesquera, la ocupación y reactivación de los puertos regionales para tener presencia en el mar, etc.

Hasta 1982, el Atlántico Sudoccidental había sido una zona de pesca poco explotada y los buques pesqueros argentinos tenían la libertad de pescar hasta 15 millas de las Islas Malvinas.

Precisamente por los condicionamientos del conflicto, estos objetivos no siempre han sido compatibles entre sí, y menos aun cuando la base es un recurso renovable que tiende a ser sobreexplotado en aguas en disputa. Sin duda, en ello tiene que ver la actitud del Reino Unido, que está sustentado por la presencia militar en las Islas, hace caso omiso a lo dispuesto por las Naciones Unidas

(ONU), y administra unilateralmente dichos recursos².

Las islas Malvinas constituyen para Gran Bretaña la llave del escenario Atlántico Sudoccidental³, en otras palabras, es el posible punto de inicio a futuros reclamos por reivindicaciones territoriales sobre la región antártica, que el Reino Unido, Chile y Argentina reclaman para sí. Este territorio antártico

cuyos límites se superponen y sus aguas circundantes (sin límites temporales a partir de 2009, según el Tratado Antártico vigente), le permitirían además el control de ambos pasos bioceánicos. No en vano Malvinas es la principal base militar de la OTAN en el Atlántico Sur.

Desde este supuesto y enfocados en la explotación del recurso pesquero, se analizarán los hechos más significativos de la evolución de las acciones políticas pesqueras argentinas desde la finalización de la guerra de Malvinas hasta fines del siglo XX, que signan el *statu quo* presente. Se pretende poner de manifiesto aquellas cuestiones intermísticas de la dinámica pesquera y su articulación con el escenario internacional que coadyuven a dar respuesta al interrogante planteado como título del artículo.

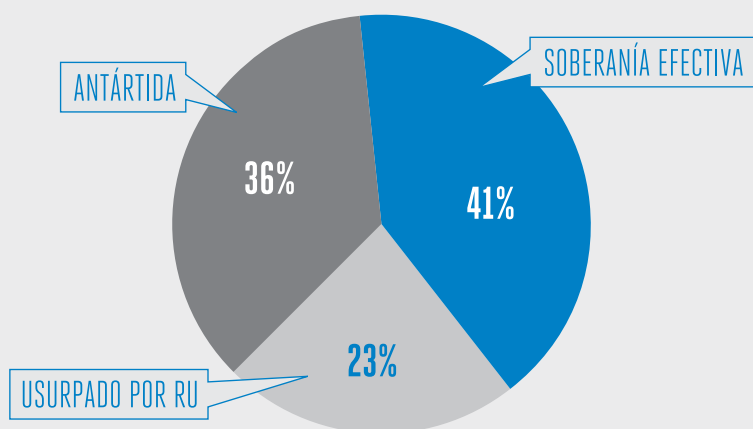
MALVINAS Y LA DINÁMICA PESQUERA (1983-1989)

La relación entre Argentina y Gran Bretaña sobre las Malvinas ha sido descrita como “una larga marcha en un camino estrecho y rocoso”⁴. Hasta 1982, el Atlántico Sudoccidental había sido una zona de pesca poco explotada. Los buques pesqueros nacionales tenían la libertad de pescar hasta 15 millas de Malvinas.

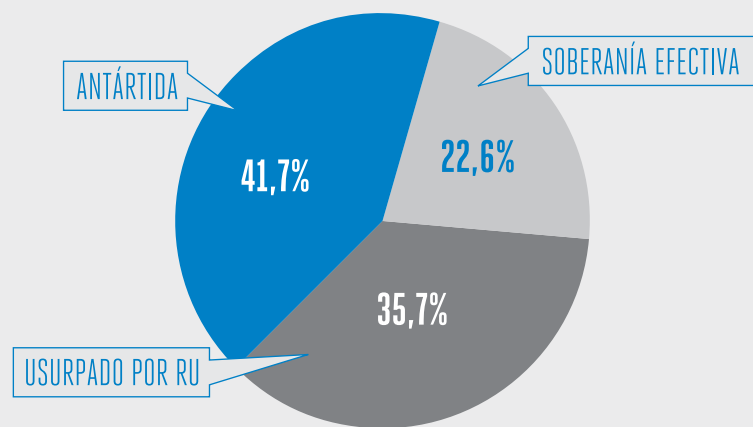
Consecuencia del descubrimiento de la riqueza del caladero, los avances tecnológicos relacionados a la pesca del calamar y el significativo aumento del consumo de la especie, creció el interés de una flota de pesqueros de terceras banderas. En este contexto, la pesca debió haber sido un elemento central en la negociación por las Islas, pero no fue así. El modelo del sector pesquero se encua-

GRÁFICO 1

JURISDICCIONES ARGENTINAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES (contin., insular, antár., terr. y marít. 10.524.884 Km²)



JURISDICCIONES MARÍTIMAS ARGENTINA (AI, MT, ZEE, PC contin., insular y antár. 6.752.200 Km²)



Fuente: Fiscalía Criminal y Correccional Federal N° 1. El problema de la Defensa Nacional. Investigación Preliminar 1/2017.

1. La disposición transitoria de la Constitución Nacional ha fijado un objetivo bien definido en el Atlántico Sudoccidental que refleja un amplio consenso nacional.
2. Res. ONU N° 37/9 y, por analogía, las Res. ONU N° 3171/73, ONU 3175/73 y afines y, previo retraer la situación al 1° de diciembre de 1976, como claramente lo indica la Res. ONU N° 31/49.
3. Malvinas junto a Georgias y Sandwich del Sur, Ascensión, Santa Elena y Tristao da Cunha constituyen un concatenado de islas distribuidas en el eje norte-sur en el Atlántico Sudoccidental que da una idea del pre-dominio territorial inglés en el mismo, cuya proyección es claramente el ejercicio de poder en los mares del sur.



dró dentro del concepto de intereses marítimos, para que quede la presencia en el mar (ocupación territorial) como un planteo geopolítico y de aprovechamiento de un recurso que se suponía ilimitado. El fin del conflicto trajo aparejado algunas cuestiones a destacar.

Los argentinos atravesaron por una coyuntura particular: el aceleramiento del proceso de transición a la democracia y posterior instauración de un gobierno constitucional. Los isleños lograron el reconocimiento internacional de su causa y consolidaron la elevación de su estatus de vida por razones económicas⁵, además de obtener la ciudadanía británica plena. En Londres, se asentó la idea de que las Islas eran británicas, y decidieron finalmente solventar su defensa e invertir para promover su desarrollo económico y social.

Debido a la mejora en la economía británica posterior al conflicto y a la actitud hostil del gobierno argentino (convenios pesqueros con la URSS y Bulgaria), el gobierno conservador invirtió el 0.34% del gasto público y 3% del gasto de la Defensa en las Malvinas entre 1982 y 1987⁶.

En 1987, se iniciaron en Nueva York las negociaciones orientadas a la apro-

Por el descubrimiento de la riqueza del caladero, los avances tecnológicos relacionados a la pesca del calamar y el significativo aumento del consumo de la especie, creció el interés de una flota de pesqueros de terceras banderas.

bación de la “fórmula del paraguas”⁷. En 1988 en Ginebra⁸, se acuerda con el embajador británico ante la ONU, Crispin Tickell, omitir toda referencia a los temas de pesca y minimizar su importancia en la negociación por Malvinas.

El tema de la pesca les pareció una cuestión menor a los negociadores del gobierno argentino; no así para el Reino Unido. A modo ilustrativo, el propio director de Recursos Naturales de Malvinas y del Departamento de Pesca de Malvinas manifestó años más tarde: “Yo creo que sin las licencias de pesca no hubiéramos sobrevivido en Malvinas”⁹. Por el contrario,

si se analiza la evolución de los hechos que conformaron la cuestión Malvinas entonces, se concluirá que al menos el Estado argentino descuidó la pesca al negociar sin expertos en materia pesquera¹⁰.

4. Floria, Carlos 1991, p. 100.

5. Beck, 1988. pp.169-170.

6. Makin 1992, p.226.

7. García del Solar 1997, p.8

8. El Canciller Dante Caputo y el Embajador Lucio García del Solar.

9. “Para renegociar los contratos, primero hay que hablar de cooperación” en *El Cronista*, publicada el 14 de marzo de 2012.

10. DADONE Aldo, luego Presidente del Banco Nación involucrado con el caso IBM-Nación, sería presentado por Cavallo como un experto en pesca durante el gobierno del Dr. Menem.

Por el contrario, el gobierno británico estableció unilateralmente una Zona de Protección Militar de 150 millas alrededor de Malvinas (1987), el asentamiento de una base militar con un aeropuerto estratégico (1985) y el establecimiento de un servicio regular de transporte marítimo entre Punta Arenas, Montevideo y Puerto Argentino, a través del transbordador *Indiana*, que prestó servicios ininterrumpidos a las flotas pesqueras que operaban desde Malvinas.

Según FAO¹¹, el área 41 era por ese entonces una de las pocas que carecía de regulación pesquera específica. Esto continuó así hasta que los británicos establecieron la *Falkland Inner Conservation Zone* en febrero de 1987¹², que ampliaron hacia fines de 1993, cuando consolidaron una zona económica exclusiva en torno a las islas, al levantar la veda en la *Falkland Island Outer Conservation Zone* (Anexo 1).

La incorporación de la *Falkland Island Outer Conservation Zone* incrementó sustancialmente el área pesquera malvinense –de hecho casi la duplicó–. La estrategia británica era hacer más atractivas sus licencias, otorgándolas sobre un espacio mayor y por más tiempo. Como contrapartida, Argentina otorgó

licencias a menor precio y sobre un área mucho mayor. Esto afectó de manera seria la política pesquera malvinense, pues muchos armadores, en especial japoneses y taiwaneses, trasladaron sus operaciones a la zona económica exclusiva y sus adyacencias.

Ante este estado de situación, el gobierno británico intentó alcanzar un acuerdo multilateral para la conservación de las pesquerías del Atlántico Sudoccidental. Sin embargo, presiones externas al gobierno motivaron que se replanteara esta postura inicial. Por un lado, la preocupación de que la sobrepesca pudiera afectar el ecosistema marino alrededor de las islas impulsó la formación de una coalición de intereses que demandaron la instauración de una zona de pesca. El otro factor que llevó a los británicos a revisar su política fue la negativa del gobierno argentino de participar en el establecimiento de un régimen multilateral¹³. Finalmente, Gran Bretaña decidió establecer la zona de conservación mediante la ordenanza británica de octubre de 1986. Se trata de una zona de exclusión pesquera de 150 millas alrededor de todo el perímetro de las Islas Malvinas, dentro de la cual po-

dían ejercer su actividad con previa autorización inglesa, buques pesqueros de otras nacionalidades, a excepción de la Argentina (Anexo 1). Esto provocó una airiosa reacción en el ámbito nacional, particularmente de parte de empresarios pesqueros y dirigentes sindicales dado que los barcos extranjeros pescaban tanto en la zona de exclusión, con centro en las Malvinas, como en la zona exclusiva de nuestro país y sus adyacencias, y amenazaban con la depredación del recurso pesquero. Cualquier embarcación que deseara pescar en la *Falkland Islands Outer Conservation Zone* debía obtener una licencia otorgada por el gobierno de Malvinas, que suponía el pago de un arancel.

Los ingresos por dicho arancel les dieron a los isleños ganancias considerables que posibilitaron la transformación de la colonia. En el bienio 1987 y 1988, los ingresos sumaron £ 28.958.000 mientras que el costo de administrar y patrullar la zona de pesca fue alrededor de £ 6,6 millones. “La ganancia neta por las licencias en 1987 fue el 147% del presupuesto anual normal del gobierno de las Falklands”¹⁴. Las flotas de España, Japón, Corea, Taiwán y Polonia operaron en Malvinas y en



Las islas Malvinas constituyen para Gran Bretaña la llave del escenario Atlántico Sudoccidental, en otras palabras, es el posible punto de inicio a futuros reclamos por reivindicaciones territoriales sobre la región antártica, que el Reino Unido, Chile y Argentina reclaman para sí.

la milla 201 para capturar merluza polaca y calamar *illex argentinus*.

Las razones esgrimidas por el Reino Unido para justificar la decisión de adoptar unilateralmente la zona de conservación exclusiva fueron: a) preocupados por la amenaza al equilibrio de la reserva ictícola, el gobierno británico había intentado de manera infructuosa, durante los 18 meses previos al establecimiento de la zona de conservación, conseguir un acuerdo internacional bajo el auspicio de la FAO para regular la pesca en la región; b) la política agresiva del gobierno argentino, que había iniciado actividades de fuerte presencia militar dentro de las 200 millas de las Malvinas; esta política llevó al hundimiento de un pesquero taiwanés por parte de la Prefectura Naval en mayo de 1986.

Argentina había firmado acuerdos bilaterales de pesca con Bulgaria y la URSS. Por los cuales, 40 buques factorías de más de 3.000 toneladas podían pescar al sur del paralelo 47°S y en las

aguas alrededor de las Malvinas hasta el año 1992. Los informes técnicos del Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero (INIDEP) respecto a la evaluación de las especies merluza común, polaca y el bacalao austral revelaron un desastre ecológico y desaconsejaron el ingreso de nuevos buques, debido a la ausencia de control por parte del Estado argentino¹⁵.

Se sumaron una serie de factores socioeconómicos desequilibrantes, producto de la escasa mano de obra argentina empleada en las embarcaciones, y de la ausencia de procesamiento de la materia prima capturada en tierra. Años después, el Congreso de la Nación avaló los informes del INIDEP y consideró el acuerdo bilateral como poco beneficioso a los intereses argentinos y propició la no renovación. Esta decisión política, donde la pesca fue moneda de cambio, contribuyó a la destrucción del caladero Sudoccidental Atlántico. La dificultad para que Argentina firmara un acuerdo con el Reino Unido se circunscribió a que de-

bía aceptar la zona británica de conservación. Por ello el gobierno argentino se opuso a cualquier acuerdo multilateral porque “significaría admitir la competencia británica en espacios marítimos de su jurisdicción y reconocer al Reino Unido como país ribereño¹⁶”.

La posición argentina respecto a la declaración unilateral británica no se hizo esperar y consistió en denunciar que no respetaba los términos de la Resolución 31/49 de la ONU porque al reclamar Gran Bretaña jurisdicción sobre espacios marítimos argentinos, modificaba la posición de una de las partes en perjuicio de la otra. Además, la decisión británica no tenía sustento legal porque ni la Convención por los derechos del Mar (UNCLOS/CONVEMAR)¹⁷, ni el derecho consuetudinario admiten la apropiación de espacios marítimos de jurisdicción de otro Estado de manera exclusiva y mediante el uso de la fuerza armada¹⁸.

El gobierno argentino expresó su disposición para facilitar el inicio de las negociaciones a través de una declaración que estableciera el cese formal de hostilidades, como parte de un proceso de eliminación de las consecuencias del conflicto. Así se pondría fin a la llamada “zona de protección” militar de 150 millas. La Argentina estaba dispuesta a mantener un diálogo abierto para generar confianza y llevar adelante con éxito las negociaciones; distinta era la posición británica que argumentó que no veía cambios sustanciales en la propuesta argentina respecto a la que había generado el fracaso de la ronda de Berna en 1984¹⁹.

A nivel multilateral, Argentina concretó una activa gestión diplomática en todos los organismos internacionales de los cuales era miembro. No obstante, se equivocó al inclinarse por la obtención de votos de los países no alineados. Argentina no recuperaría las islas si negociaba con Mozambique²⁰. Sin embargo, en 1985 y con un fuerte respaldo en votos, se aprobó la Resolución 41/11 de la ONU donde se declaró el Atlántico Sudoccidental como zona de paz y cooperación. El Reino Unido votó a favor de esta inicia-

11. Food and Agriculture Organization dependiente de ONU.

12. Churchill 1989, p. 93-94; Willetts, 1989, p. 103.

13. Ellerby 1992 p. 103.

14. Willetts, op.cit. p. 115.

15. Solari Irigoyen, 1993: 4 Diario de la H.C.S.

16. Del Castillo, Lilian 1989, p. 87

17. CONVEMAR Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

18. Del Castillo, ídem pp. 83-84.

19. En julio se reunieron representantes de los dos países en Berna. Argentina propiciaba la inclusión de la soberanía en el tratamiento de la cuestión y el Reino Unido se negó a tratar el tema.

20. (Kinney 1989: 259-260).

tiva. A ojos de quien escribe, una batalla pírrica para los intereses argentinos.

Los británicos, expertos negociadores, expresaron que compartían los objetivos de prevención de incidentes y conservación de las pesquerías de acuerdo con la ley internacional, aunque aclararon que no estaban preparados para discutir soberanía.

Avanzadas las negociaciones, la Argentina aceptó los términos del “paraguas de soberanía”, que protegía las posiciones de ambos países, pues este no dejaba de lado el tema de la soberanía (se utilizó una fórmula similar a la propuesta de vigencia del Tratado Antártico). El gobierno argentino consideraba importante mantenerlo presente, pero que no afecte las conversaciones. Algunos observadores coinciden en que fue necesaria la presencia del factor “tiempo” para producir algún cambio de actitud en los isleños, los argentinos y los británicos. Al gobierno argentino le llevó casi seis años comprender las limitaciones de los foros internacionales y finalmente aceptar las condiciones ofrecidas por Gran Bretaña desde 1984²¹. El presidente Alfonsín ofreció el cese de las hostilidades a cambio del levantamiento por parte de Gran Bretaña de la zona de exclusión. El canciller Dante Caputo secundó el ofrecimiento del Presidente y agregó una declaración unilateral, Argentina tendría un costo interno muy alto que solo lo justificaría el levantamiento de la zona de exclusión. Las negociaciones siguieron su curso, algunas veces de manera sorprendente, donde los actores hicieron uso de recursos diplomáticos en defensa de sus posturas antagónicas. Sin embargo, por el éxito económico y el hecho de que el ingreso generado por la zona de exclusión fuera “capaz de colocar a las islas en la vía segura de su autosuficiencia económica”²², era poco probable que Gran Bretaña aceptara levantar la *Falkland Island Outer Conservation Zone*.

La cuestión de los intereses pesqueros desde 1982 hasta 1989, dejó claro que las posiciones de las partes se encontra-

El gobierno de Menem tuvo un comportamiento particular en relación a la dinámica pesquera. En el plano de la política doméstica irrumpió con decretos y eludió al Poder Legislativo. El primer indicio de esta práctica tuvo ocurrencia en la renovación de los permisos a los buques de la URSS y Bulgaria.

ban en franca oposición. Tal como algunos analistas predijeron, sería “difícil encontrar algún punto mínimo de aproximación que permita una evolución menos conflictiva en el futuro próximo”²³. Más aún, especialistas como Churchill sostuvieron la postura británica de discutir otros temas excepto el de la soberanía²⁴. Esta se basaba en la falsa premisa de que la Argentina y el Reino Unido contaban “con intereses comunes relacionados con la pesca que podían ser tratados en forma independiente del problema de soberanía”. Ante esta circunstancia, consideraba improbable que la Argentina estuviera dispuesta a discutir sobre tales cuestiones si ello significaba aceptar la continuidad de la *Falkland Island Outer Conservation Zone*.

A fines de 1989, los gobiernos de Argentina y Gran Bretaña suscribieron un acuerdo sobre el cese de las hostilidades. Como consecuencia de ello, las delegaciones de ambos países, reunidas en Madrid²⁵, acordaron la reanudación de las relaciones consulares, las conexiones

aéreas y marítimas, y el restablecimiento de las relaciones comerciales y financieras. Consecuencia de esta estrategia, de común acuerdo entre ambos gobiernos, la República Argentina no presentó en la Asamblea General de la ONU el tema Malvinas y, de esta manera, rompió una tradición, que desde 1982, se mantenía vigente.



21. (Beck et al.1988:189).

22. Willetts 1989: 115.

23. Del Castillo, 1989: 87.

24. Churchill; 1989: 98

25. Acuerdos de Madrid I y II de 1989 y 1990.

Previo a Madrid, el embajador británico Crispin Tickell y el embajador argentino Lucio García del Solar se reunieron en Nueva York. Tickell dijo: “le pedimos a la Argentina que reconozca la Zona Exclusiva de Pesca (*Falkand Island Conservation Zone*) aunque no le pedimos al gobierno argentino que lo diga en público, sino que sigan las cosas”. García del Solar le espetó: “[...] la Argentina no pide el levantamiento de la zona de pesca; sino de la zona militar”²⁶. La firma de los Acuerdos de Madrid bajo la fórmula del paraguas²⁷ confirma la aceptación tácita por parte de Argentina de una Zona de Exclusión Pesquera del Reino Unido. Luego se llevarían adelante una serie de medidas territoriales y pesqueras que consolidarían la posición británica en el Atlántico Sudoccidental²⁸.

MALVINAS Y LA DINÁMICA PESQUERA (1989-1999)

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre la Argentina y el Reino Unido bajo la “fórmula del paraguas”, durante el gobierno del presidente Menem, puede “atribuirse en cierta medida a una mayor familiaridad política entre las partes luego de años de negociacio-

nes [...] para producir algún cambio de actitud en todos los actores que forman parte del conflicto”. Podemos inferir que ofició un cambio de estrategia por parte del Reino Unido. Luego de las frustradas negociaciones en Berna (1984), el gobierno argentino propuso nuevas negociaciones sin lograr que los británicos accedieran a discutir la cuestión. La acción diplomática realizada por el gobierno de Menem, contrapuesta a la de Alfonsín, no logró que se resolviera el aspecto central del conflicto: la *litis* (litigio) sobre la soberanía.

Durante la presidencia de Carlos Menem se adoptó el marco del realismo periférico²⁹, un enfoque más pragmático que privilegiaba las relaciones diplomáticas con el Reino Unido. Este pragmatismo en el plano de la política doméstica conllevó a algunas prácticas no deseables³⁰. Este acercamiento propició negociaciones bilaterales impulsadas por Estados Unidos. A poco de asumir, el canciller Guido Di Tella explicó el rumbo que daría a la misma: “Nuestras relaciones con Estados Unidos determinarán nuestra posición en el mundo”³¹, dijo el funcionario. Y luego, con más claridad e

ironía definió las relaciones entre la Argentina y Estados Unidos como “carnales”. En tal sentido, hubo demostraciones tangibles del acercamiento de parte de los mandatarios de ambos Estados³².

Posterior a los Acuerdos de Madrid, el gobierno de Menem tuvo un comportamiento particular en relación a la dinámica pesquera. En el plano de la política doméstica irrumpió con decretos y eludió al Poder Legislativo. El primer indicio de esta práctica tuvo ocurrencia en la renovación de los permisos a los buques de la URSS y Bulgaria.

En noviembre de 1989, el canciller Cavallo cedió unos 4.000 km² al sudoeste de Malvinas al gobierno británico. Consideramos esta maniobra como una estrategia de los ingleses para presentar, conforme a la CONVEMAR, a Malvinas como un país ribereño, que debe acordar “con su vecino Argentina” en forma equitativa, los límites de la zona económica exclusiva; para lo cual su Zona de Conservación y Administración Pesquera de la *Falkland Island Conservation Zone* no podía avanzar hasta la Isla de los Estados. Según palabras del Canciller, en esa zona se realizaba la pesca indiscriminada por parte de 400 buques de terceras banderas, debido a la ausencia de controles por la existencia de superposición de jurisdicciones³³. (Anexo I).

En enero de 1990 el Gobierno anunció que Gran Bretaña había decidido permitir la navegación de buques mercantes de la Argentina en la “zona de exclusión”. Ese año se normalizaron las relaciones diplomáticas entre ambos países y Gran Bretaña levantó la zona de exclusión militar alrededor de Malvinas. Con el fin



26. Gutiérrez Brándolo, 2013: 65.

27. Negociar todo menos la soberanía.

28. Lohle, 1997: 196

29. Enfoque teórico propuesto por Carlos Escude, acompañado inicialmente por Andrés Cisneros y luego por el Canciller Di Tella en la negociación por Malvinas.

30. Escudé, 1992

31. *La Nación*, “Reclaman una política pesquera”, articulo publicado el 21 de julio de 1998.

32. *Página 12*, “Mi amigo George visita a Menem, líder mundial”, articulo publicado el 2 de diciembre de 1999.

33. Bologna, 1992: 81.

de contribuir a la conservación de los recursos pesqueros, ambos gobiernos establecieron la “Comisión Mixta de Pesquerías del Atlántico Sudoccidental”³⁴, compuesta por delegaciones de los dos países. Después de firmado el acuerdo, Gran Bretaña anunció que el control y las sanciones serán aplicados por el gobierno británico.

Siguiendo con las acciones derivadas del Acuerdo de Madrid, el 28 de noviembre de 1990, se firmó el “Acuerdo del Gallinero”, donde se convino con Gran Bretaña, el cuidado de los recursos marítimos argentinos y la prohibición de pesca en un área al Este de Malvinas; este acuerdo les aseguraba a los ingleses que terceros países no pescaran los recursos que migran a Malvinas. Con ello, les facilitaban el otorgamiento de licencias pesqueras a buques asiáticos, españoles, polacos, etc. y la consolidación económica de los kelpers³⁵. Este tratado fue más beneficioso para los intereses del Reino Unido en la Argentina, que para los intereses argentinos en el Reino Unido.

El 11 de diciembre de 1990, Douglas Hurd y Domingo Cavallo firmaron en Londres el Tratado Anglo-Argentino de

Año tras año la República Argentina continúa resignando sus derechos sobre recursos en aguas en disputa. Pareciera que dicho *statu quo* no cambiará hasta tanto el Estado argentino tenga el peso suficiente ante el concierto de las naciones para persuadir al Reino Unido a iniciar las negociaciones.

promoción y protección de inversiones que garantizaban las inversiones inglesas anteriores y posteriores a este Acuerdo³⁶. Asimismo acordaron la prohibición total temporaria de pesca comercial por buques de cualquier bandera en un área determinada, con propósitos de conservación (ZIACP) (Decreto 2654/90).

A partir de mayo de 1991, se reúne la Comisión de Pesca del Atlántico Sudoc-

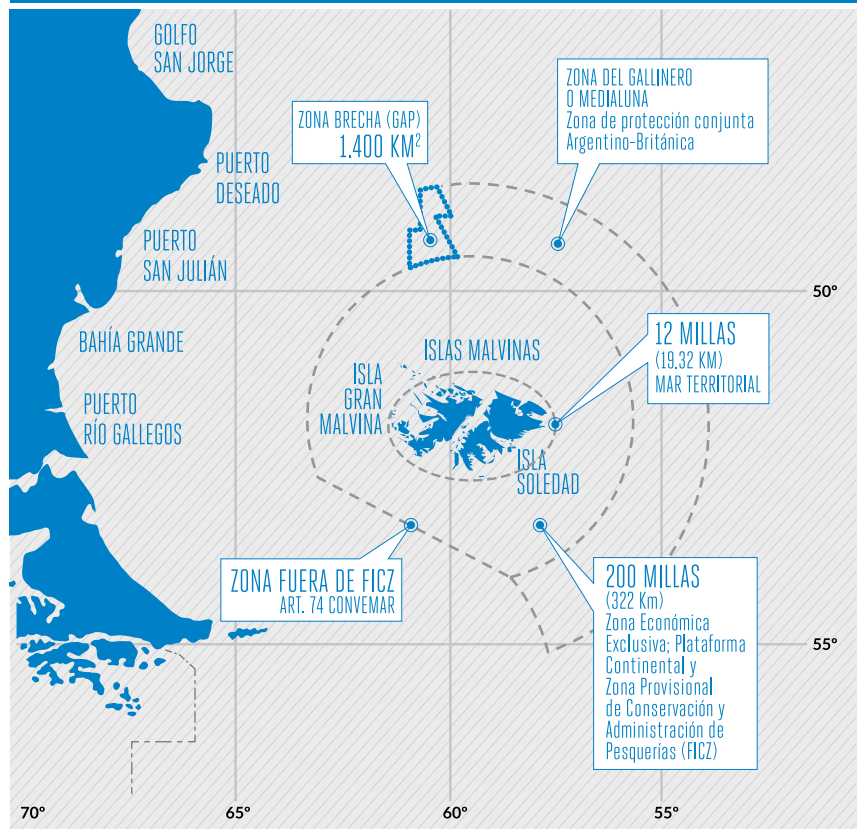
cidental alternativamente en Buenos Aires y en Londres. A fines de 1991, el Congreso aprobó la Ley de Líneas de Base³⁷. Por su vigencia se redujo el mar territorial argentino de 200 a 12 millas³⁸, que dio lugar *a posteriori* al establecimiento de una zona económica exclusiva de 200 millas alrededor de Malvinas, de las Islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur en 1993³⁹.



También, como consecuencia del Acuerdo de Madrid, entre el 18 de enero y el 17 de febrero de 1993, tuvo lugar el primer Crucero Conjunto argentino-británico de Investigación Científica (realizado conjuntamente por el INIDEP⁴⁰ y el *Imperial College* de Malvinas). En agosto de 1994, Gran Bretaña unilateralmente amplió su jurisdicción marítima al noroeste de las Malvinas para incorporar una zona que constituía una suerte de brecha (gap) de unos 1.900 km², resultante entre las 200 millas contadas desde la costa patagónica y el límite noroccidental de la *Falkland Outer Conservation Zone*⁴¹.

Años después, la Comisión de Pesca del Atlántico Sudoccidental acordó dar máxima prioridad a la conservación del calamar illex y la merluza polaca, preocupada por las “actividades ilegales de buques pesqueros en el Atlántico Sudoccidental”; incluso intentó prevenir tales actividades⁴². Esta decisión no necesitó del aporte de los isleños para mantener una política eficaz de conservación del calamar illex; pero el Estado argentino debía evaluar cuidadosamente el papel de las compañías pesqueras extranjeras (mayoritariamente españolas) que allí operaban. En consecuencia, el 7 de junio de 1995, el Gobierno argentino presentó en el Congreso un proyecto de ley sobre especies altamente migratorias. Días después prohibió la pesca del calamar illex en la Zona Económica Exclusiva Argentina y pretendió que terceros estados cumplieran esta moratoria. Ese mismo

FIGURA 1. OCUPACIÓN INGLESA 1994



Fuente: "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas".

año se ratificó en el Congreso de la Nación la CONVEMAR⁴³.

A instancias del presidente Menem y del primer ministro Blair se inauguró la *política de desmalvinización*. Argentina continuó su accionar en el Comité de Descolonización de la ONU, pero al mismo tiempo, mantuvo el diálogo con

Gran Bretaña. La Cancillería argentina expresó oportunamente a través del secretario de Relaciones Exteriores, Andrés Cisneros, que “se coordinan en forma conjunta medidas de conservación para evitar la sobreexplotación de recursos pesqueros en beneficio de las partes involucradas^{44*}”.

34. Comisión de Pesca del Atlántico Sur (CPAS), una instancia de cooperación bilateral, a la cual se comprometieron Gran Bretaña y la Argentina en los acuerdos de 1990, bajo la fórmula del “paraguas” de soberanía. Esta es el instrumento formal más importante en el área de conservación pesquera que han logrado los dos gobiernos. La Comisión recibirá de ambos Estados la información disponible sobre las operaciones de las flotas pesqueras, las estadísticas pertinentes sobre captura y esfuerzo de pesca y los análisis del estado de los stocks de las especies más significativas.

35. (Lerena, 2013: 28).

36. Ratificado por la Ley 24.184.B.O.1° Dic. de 1992. Argentina otorga absolutas garantías de: mejor o igual trato que otros países; indemnización por pérdidas; no expropiación; transferencias sin límites de inversión y ganancias;

soluciones a controversias en el Tribunal Internacional; extensión territorial de beneficios.

37. La Ley 23.968 sancionada el 5 de diciembre de 1991 y modificada rápidamente por el Decreto (DNU) 2623/91 el 12.12.91. El Embajador Lucio García del Solar tras las negociaciones en Madrid, manifestó que “era una promesa a los británicos”.

38. Modificación de la Ley 17.094/66.

39. La aprobación de esta Ley resulta llamativa al dicente, ya que previo a ella, la Argentina había acordado con Chile las delimitaciones por el Canal del Beagle sin necesidad de tener sus líneas de base definidas. Esta actitud pareciera corresponderse solo a una exigencia de Londres, como referiría el Jefe negociador argentino, el Embajador García del Solar.

40. Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero

41. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales CARI, 1998.

42. Párrafos 4 y 7 del Comunicado Conjunto, de 7 de junio de 1995.

43. CONVEMAR se ratificó el 17/10/95 por ley 24543. En ella se establecen las divisiones jurídicas del mar. Argentina no había ratificado aún la Convención porque no contemplaba temas básicos de la pesca, en especial, relativos las poblaciones de peces transzonales y migratorios, como es el caso del calamar *Illex argentinus*.

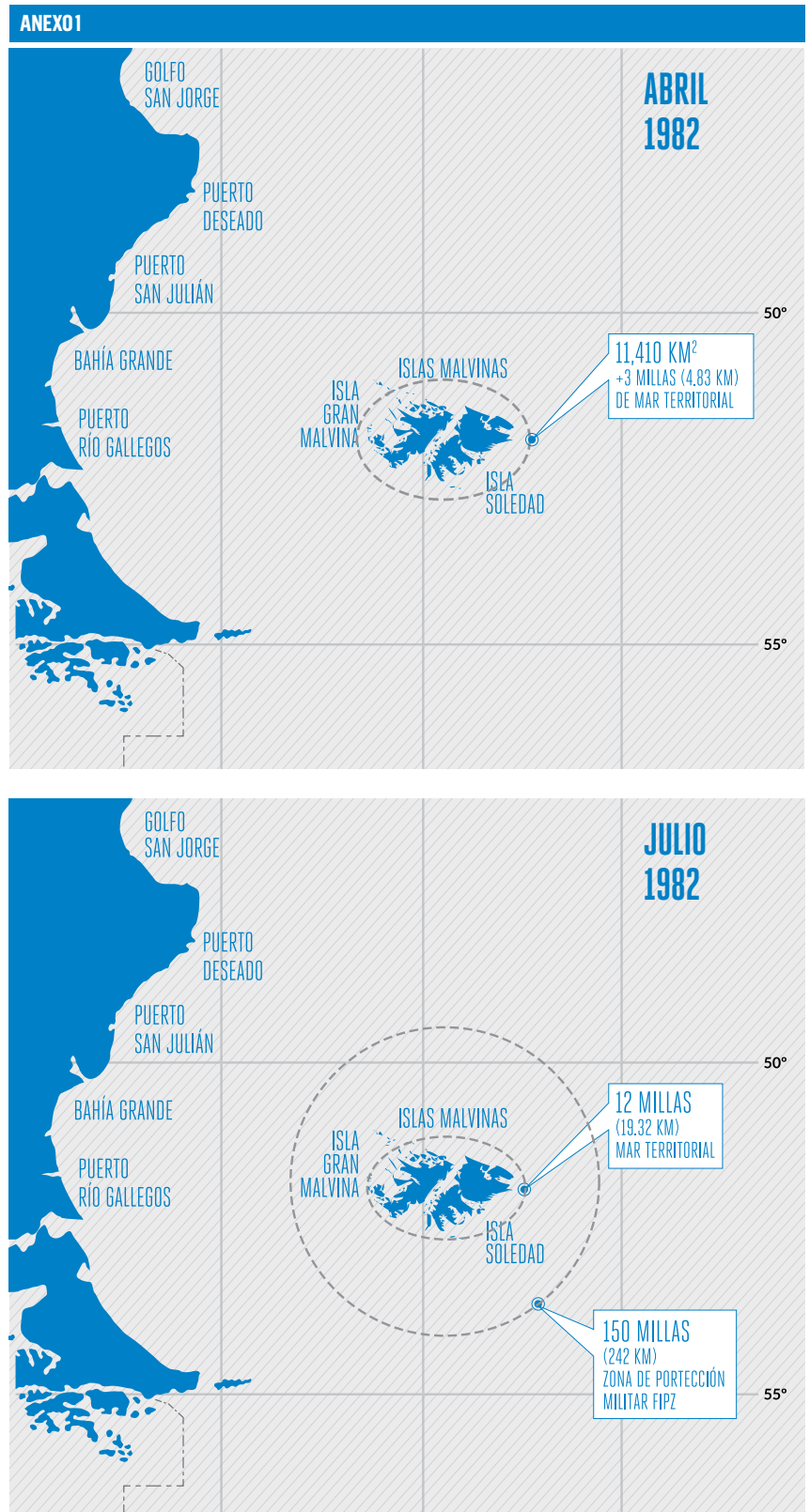
44. El Estado argentino le otorga status de “partes involucradas” a los isleños, haciendo caso omiso a lo normado en CONVEMAR donde no se considera a los isleños un “Estado parte”. El Diputado Laborista Dalyell, en la VI Conferencia Argentino-Británica consideró un absurdo que se haya considerado a los malvinenses como un tercer actor en “Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas” pág. 31.

En 1999, Argentina acordó con los británicos⁴⁵ siete medidas destinadas a combatir “a los buques sin licencias pesqueras inglesas”, en el Atlántico Sudoccidental. Se volvían a otorgar condiciones muy favorables al Reino Unido, para contribuir a que únicamente pesquen buques con licencias inglesas en aguas jurisdiccionales argentinas. Esta medida reconocía explícitamente la condición de ribereño del actor inglés en Malvinas. Si como afirma la diplomacia, estas medidas deberían ser entendidas como acciones cooperativas, se infiere que aun en las condiciones más desfavorables de negociación (que no fue el caso) no se debía haber admitido el beneficio solamente para una de “las partes” en conflicto.

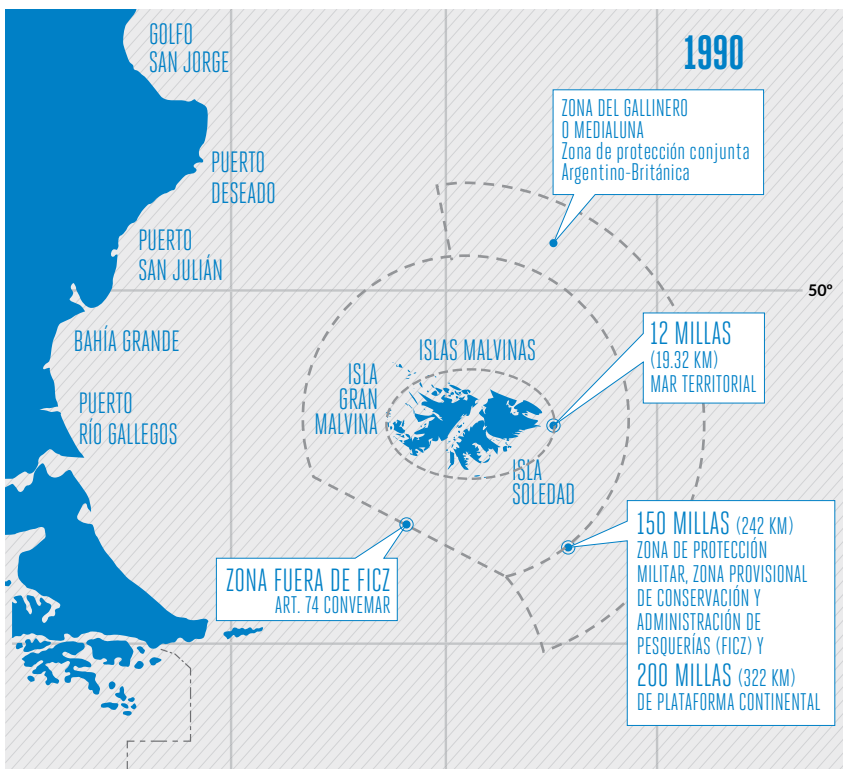
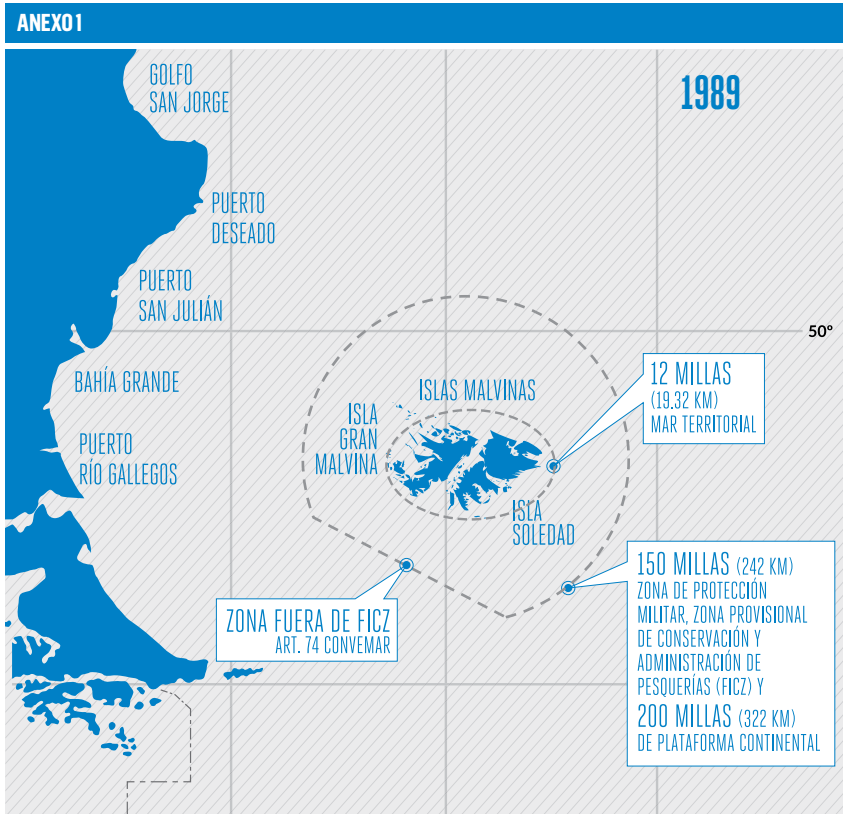
La figura 1 resume el resultado de la política exterior argentina desde la finalización de la Guerra de Malvinas. Si se compara el cuadro con los expuestos en el Anexo 1, se puede comprobar que la misma no ha sido satisfactoria para los intereses argentinos. Se supone que como consecuencia de la derrota militar, desde el fin de la Guerra de Malvinas hasta nuestro presente, la República Argentina fue cediendo territorios en disputa, circunstancia que ha presentado dificultades en la solución del problema pesquero. A raíz del aislamiento de las Islas con la detención del General Pinochet en el Reino Unido, se negoció en 1999 un acuerdo que comprendió cuestiones relativas al acceso y servicios aéreos, pesca y fomento de la confianza. Las negociaciones pusieron en evidencia una vez más la tenaz oposición isleña a servicios aéreos directos con el territorio continental y, a cambio de permitir la visita de ciudadanos argentinos, debió aceptarse el sellado de sus pasaportes al ingreso a las Islas.

Capitán de Navío Horacio A. Terribile:

es Dr. en Relaciones Internacionales egresado de la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente se desempeña como Director de Intereses Marítimos de la Armada Argentina.



Fuente: "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas".



Fuente: "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas".

En tal sentido, resulta oportuno recordar las palabras del Embajador Vicente Berasategui: "las comunicaciones con las Islas acordadas en 1971 y las políticas de seducción del gobierno de Menem, que concluyeron en acuerdos bilaterales sobre pesca, hidrocarburos y otros, en nada atenuaron la voluntad británica de adoptar medidas unilaterales en la región en disputa⁴⁶".

Cualquier intento de mejorar las comunicaciones con las Islas ha sido sujeto a la condición de que Argentina abandone sus reclamos de soberanía. Esta actitud, que aún mantiene vigencia, ha creado grandes dificultades en la adopción de políticas coherentes y eficaces para el uso sustentable de los recursos, y otorga perennidad al conflicto que mantiene un *statu quo*, que en nada favorece a la República Argentina.

Algunos alegan que cualquier acción emprendida por la Argentina siempre encontró un activo *lobby* en el Reino Unido por parte de unos pocos isleños, enquistados en el llamado "Consejo" de las Islas que tradicionalmente se orientaba a entorpecer las tentativas de aproximación entre ambos países. Si así fuese,

Fuentes Periódísticas

- › ESCUDÉ, Carlos, (1992) "Los kelpers tienen derecho a la autodeterminación y Malvinas debería ser un Estado Independiente", Clarín, 2 de julio de 1992, <https://books.google.com.ar/books?isbn=8469065904> (consultado 19/08/2009).
- › LERENA, César, (2018) "Cientos de pesqueros sin control en el Mar Argentino", Nuestromar, 11/10/2018, <http://www.nuestromar.com/66771-10-2018/cientos-pesqueros-sin-control-en-mar-argentino-dr-c-sar-lerena>

46. (Boletín ISIAE, año 10, N° 42, 2007).

45. Madrid, 2 y 3 de septiembre de 1999. Reunión del Secretario de Relaciones Exteriores de Argentina Andrés Cisneros con el Director para las Américas de Inglaterra, Peter Westmacott.

estaríamos frente a una seria demostración de incapacidad de la dirigencia política argentina para llevar adelante una estrategia marítima que atienda los intereses de la Nación. La ausencia de una política pesquera y exterior para “administrar” el recurso en el Atlántico Sudoccidental les ha otorgado la subsistencia a los isleños en los últimos 42 años, quienes mejoraron notablemente su estándar de vida. Y esta ausencia de políticas, consecuencia de una sociedad poco afecta a las cuestiones del mar, ha permitido la explotación por parte de buques extranjeros que pescan -sin autorización argentina en aguas en disputa-, un recurso que se desarrolla dentro de la Zona Económica Exclusiva de Argentina y migra hacia el área adyacente a la misma, o hacia las aguas en disputa, donde se lo captura y procesa. Considerando solo los buques extranjeros con li-

47. (Lerena, 2018:2).

encia británica de Malvinas, desde 1976 han extraído recursos pesqueros en las aguas en disputa, un promedio anual de 200 mil toneladas por un valor de 21 mil millones de dólares en la primera venta. Es decir, que en la comercialización final la Argentina ha perdido entre 63 mil y 148 mil millones de dólares⁴⁷.

Estos y muchos otros hechos, deberían interpelarnos como argentinos respecto a por qué permitimos (ayer y hoy) que se transgredan nuestras propias leyes vigentes, por caso el régimen federal pesquero -Leyes 24.922 y 26.386-. El citado régimen es claro y contundente respecto a la administración del recurso pesquero en el escenario. No obstante, el Estado nunca ha exigido el pago de los derechos extractivos, ni la imposición de multas a los buques extranjeros que operan sin el correspondiente permiso; el pago de las multas es equivalente al monto extraído para reparar el grave perjuicio económico y biológico ocasionado con la afectación a los intereses nacionales que ello implica.

nado con la afectación a los intereses nacionales que ello implica.

Podemos argüir que distinta sería la actitud de las empresas sancionadas, a la hora de seguir explotando el recurso nacional sin la debida autorización argentina, en aguas que el Estado reclama como propias y que para el mundo, están en disputa de soberanía.

Los antecedentes expuestos permiten inferir que muy lejos estamos de poder encuadrar como conflicto pesquero los hechos que tienen ocurrencia en la milla 201. Lo cierto es que año tras año la República Argentina continúa resigando sus derechos sobre recursos en aguas en disputa y donde pareciera que dicho *statu quo* no cambiará hasta tanto el Estado argentino tenga el peso suficiente ante el concierto de las naciones para empujar al Reino Unido a una mesa de negociaciones.

ARTÍCULO CON REFERATO

Bibliografía

- › BECK, Peter, *The Falkland Islands as an International Problem*, Routledge, Londres, 1988.
- › BERASATEGUI, Vicente. E., *Malvinas. Diplomacia y Conflicto Armado. Comentarios a la historia oficial Británica*, en 1^o ed. Prosa American Editores, Buenos Aires, 2011.
- › BOLOGNA, Alfredo B., “El conflicto de las Islas Malvinas” en Ediciones Facultad, Rosario, 1992.
- › CHURCHILL, Robin, “Las cuestiones pesqueras en el sudoeste atlántico: ¿medio u obstáculo para mejorar las relaciones anglo-argentinas?” en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, Buenos Aires, 1989, Puntosur editores.
- › DEL CASTILLO, Lilian, “Los recursos pesqueros de la plataforma continental patagónica: controversia y negociación” en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, Buenos Aires, 1989, Puntosur editores.
- › ELLERBY, Clive, “The Role of the Falkland Lobby, 1968-1990” en Alex Danchev (ed.), *International Perspectives on the Falkland Conflict. A Matter of Life and Death*, New York, 1992, St. Martin's Press.
- › FLORIA, Carlos, “The Argentine Perspective”, en Wayne S. Smith (ed.), *Toward Resolution? The Falklands/ Malvinas Dispute*, 1991, ed. Boulder, Lynne Rienner.
- › GARCIA DEL SOLAR, Lucio, Conferencia del Embajador Garcia del Solar en la Academia Nacional de Ciencias, La Nación, Buenos Aires, 1997.
- › GUTIÉRREZ BRÓNDOLO, Ignacio, *Malvinas: La política Exterior Argentina 2003 - 2011*, 1^o edición, ed. Teseo, Buenos Aires, 2013.
- › KEOHANE, Robert, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- › KINNEY, Douglas, *National Interest/National Honor. The Diplomacy of the Falklands Crisis*, ed. Praeger, Westport, 1989.
- › LERENA, Cesar Augusto, Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas, en http://www.nuestromar.org/adobe/Politica_Pesquera_Soberania_Lerena.pdf, 2013.
- › LOHLE, Juan Pablo, “Malvinas: el Pesimismo Periférico”, *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, Fundación Foro del Sur, N° 8, Vol. 2, 1997.
- › MAKIN, Guillermo, “The Nature of Anglo-Argentine Diplomacy, 1980-1990” en Alex Danchev (ed.), *International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of life and death*, New York, 1992, St. Martin's Press.
- › SOLARI, Horacio, E., *Malvinas: La cuestión pendiente de los territorios marítimos y sus efectos patrimoniales*, mimeo, Buenos Aires, 2004.
- › WILLETTS, Peter, “La pesca en el sudoeste atlántico” en Atilio Borón y Julio Faúndez (eds.), *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*, 1989, Puntosur Editores.