

Ni defensa ni seguridad. El mito de la pesca ilegal china en el Mar Argentino y la implementación de una política interagencial

Neither Defense nor Security. The Myth of Illegal Chinese Fishing in the Argentine Sea and the Implementation of an Interagency Policy

*Sergio Gabriel Eissa**

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL
ARGENTINA

✉ seissa@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0001-7530-8753>

RESUMEN

El presente artículo analiza el diseño de una política pública interagencial entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad de la República Argentina para dar cuenta de la problemática de la pesca “ilegal” en el Atlántico Sur. El diseño e implementación de esta política, a través de la Fuerza de Seguridad Federal, Prefectura Naval Argentina y el Comando Conjunto Marítimo, fue resultado del marco normativo y de la puja de intereses entre diferentes agencias de ese país y no como consecuencia de un proceso de “securitización” impulsado, principalmente, por los Estados Unidos, en relación a la participación de la República Popular de China en diferentes temas de la región, entre ellos, la pesca en América Latina.

PALABRAS CLAVE: *Argentina, China, políticas públicas, pesca ilegal, fuerzas armadas, fuerzas de seguridad.*

* Posdoctor en Ciencias Sociales (UBA), Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín), Maestro en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales (FLACSO-Sede Argentina), Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor Asociado Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional (desde 2005), Profesor Adjunto UBA (desde 2007), Profesor Adjunto UNDEF (desde 2015), Coordinador Académico de la Carrera de Especialización en Estudios Contemporáneos de América y Europa (desde 2018), Director Nacional de Formación del Ministerio de Defensa (desde 2019).

ABSTRACT

This paper analyzes the design of an interagency public policy between the Ministry of Defense and the Ministry of Security of the Argentine Republic to address the problem of “illegal” fishing in the South Atlantic. The design and implementation of this policy, through the Federal Security Force, the Argentine Naval Prefecture and the Joint Maritime Command, was the result of the normative framework and the clash of interests between those agencies and not a consequence of a securitization process promoted, mainly, by the United States, as a response to the participation of the People’s Republic of China in different regional issues, among them, fishing in Latin America.

KEYWORDS: *Argentina, China, public policies, illegal fishing, armed forces, security forces.*

Introducción

El ascenso de China y la transición hegemónica que se está produciendo en el escenario internacional entre ese país y Estados Unidos ha impactado en diversas políticas de la agenda latinoamericana, en donde diversos actores han intentado identificar a China como una amenaza para la región.

En el caso argentino, numerosos artículos de medios nacionales (escritos, televisivos y en las redes sociales) pusieron bajo la mira a China como el principal depredador de los “recursos ictícolas argentinos”. Si analizamos los diarios por fechas, encontramos que la nota más antigua la realizó el diario Infobae (2007), en la cual no se hace mención a China. Si en la búsqueda agregamos a este país, la primera referencia en este diario aparece en el año 2020 (Infobae, 2020). En el caso de Clarín, ambas búsquedas coinciden: la primera mención de China fue en 2019 (Clarín, 2019). Por su parte, el diario La Nación (2018a) publicó su primera nota en el año 2018 cuando fue capturado un pesquero español, mientras que ese mismo año, meses más tarde, se publicó otra nota con el caso de un pesquero chino (La Nación, 2018b). Por último, el caso de Página 12 es interesante porque publicó en el año 2016 que un pesquero chino fue hundido cuando intentó investir un barco de la PNA (Página 12, 2016), mientras que no existen publicaciones previas que mencionen a ese país. Por último, tuvo gran impacto mediático el vuelo realizado por el piloto Enrique Piñeyro el 31 de enero de 2021, junto a un grupo de periodistas, para sobrevolar la milla 201, mostrando la “falsa ciudad en el Mar Argentino”. El video de dicho sobrevuelo obtuvo en las primeras horas más de 200.000 visualizaciones (Vexler, 2021).

Asimismo, en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y en el Honorable Senado de la Nación se presentaron ochenta y tres (83) proyectos haciendo referencia a la “pesca ilegal y China” y la mayoría de ellos a partir del año 2020 (87,95 %). La coalición Cambiemos/Juntos por el

Cambio¹ presentó el 78,31 % del total. Si en cambio se buscan únicamente aquellos proyectos sobre “pesca ilegal” y que no hagan mención a ese país, el resultado asciende a 72 proyectos. Las presentaciones también se efectuaron, casi en su totalidad, a partir del año 2020 (91,67 %). Asimismo, se repite el origen político: el 80,55 % fueron propuestos por la citada banca parlamentaria (Calvo, 2023).

La identificación de China como una amenaza no se ha limitado a la problemática de la pesca en la milla 201, sino que se extendió a otros temas: Estación del Espacio Lejano (Londoño, 2018 y Blinder, 2017); Hidroeléctricas en la provincia de Santa Cruz (Sánchez, 2015); Central Nuclear Atucha III (LaPolíticaOnLine, 2016); y nuevo puerto de Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Infobae, 2023; Telam, 2023; y Klipphan, 2022). Este último impulsó la visita del Jefe del Comando Sur, Almirante Craig Stephen Faller, en el año 2021 (Gaceta Marinera, 2021)².

Salvo este último³, el resto de los proyectos continúan realizándose al momento de escribir este artículo⁴.

El presente artículo tiene por objetivos identificar qué variables incidieron en el diseño de la política pública en el Ministerio de Defensa y el de Seguridad para dar cuenta de la problemática de la pesca ilegal. Esta investigación nos mostrará, además, que la pesca más allá de la milla 201 no es ilegal y que la que sí se produce en el Mar Argentino no es responsabilidad de China, a *contra sensu* de lo que se plantea en el debate en las agendas públicas y política.

Los artículos académicos que han abordado la problemática de la pesca ilegal pueden ordenarse bajo las siguientes temáticas. Un primer grupo pone el acento en diferentes aspectos legales de la problemática (Godio, 2018). Un segundo grupo sostiene que la pesca ilegal en la ZEE es una amenaza que se ha incrementado en las primeras décadas del siglo XXI; que cometen delitos en la “milla 201”; que afectan nuestra soberanía (Trigo, 2021; Rodríguez Leumann & Castro, 2021). Un tercer grupo se aboca a analizar el impacto ambiental y económico de esta actividad (Gómez Lende, 2018). Por último, existe un conjunto de trabajos prospectivos y de análisis del desempeño de diferentes organismos argentinos (Mondiné, 2020). Nuestro trabajo se entronca con este último, pero partiendo del Nivel Estratégico Nacional hacia el operacional.

¹ Está compuesta por el PROI (centroderecha), la Unión Cívica Radical (liberal) y la Coalición Cívica (liberal).

² Cabe destacar que en la ciudad de Río Grande en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur ya está construyendo un nuevo puerto con fines comerciales y turísticos, cuyos adjudicatarios son “la empresa Mirgor (...) con un fondo de inversión norteamericano” (Telam, 2023). Este proyecto no ha sido cuestionado.

³ Con respecto a este último, lo único que existe es la intención de la provincia de firmar una carta de intención. Así que no se puede afirmar que las presiones hayan paralizado la obra porque ésta aún no se concretó.

⁴ 31 de enero de 2023.

Para ello, el trabajo se organiza en tres partes. En la primera se presentan las principales herramientas analíticas que utilizaremos, así como algunas definiciones legales establecidas en la CONVEMAR, con relación a los derechos de los Estados ribereños sobre los recursos ictícolas. En la segunda se efectúa un análisis cuantitativo y cualitativo sobre la problemática de la pesca en el Atlántico Sur. Mientras que en la tercera se describen las medidas adoptadas por Argentina entre 2011 y 2021, abarcando tres gobiernos de dos signos políticos distintos, en el ámbito de la defensa y la seguridad. Finalmente se efectúan algunas reflexiones.

Consideraciones analíticas

Realismo neoclásico y políticas públicas

El realismo neoclásico⁵ se aparta del neorrealismo al introducir variables de primera y segunda imagen, aunque considerando que la explicación causal de “primer orden” continúa siendo la distribución de poder en la estructura internacional (Moure Peñín, 2015, p. 90). Gideon Rose agrega que “el impacto de los recursos de poder sobre la política exterior es indirecto y complejo, ya que las presiones sistémicas deben ser traducidas en variables intervinientes del nivel de las unidades” (Moure Peñín, 2015, p. 92). En definitiva, los procesos políticos que tienen lugar al interior del Estado actúan “como correas de transmisión que canalizan, median y redirigen las políticas” públicas como respuesta a los cambios en la estructura de poder (Moure Peñín, 2015, p. 92). De esta manera, la distribución de capacidades de poder actúa como una variable independiente y la política exterior, en tanto variable dependiente, estará mediatizada por un conjunto de variables intervinientes. El sistema internacional continúa siendo plural y descentralizado, así como también anárquico, por lo que el principio de autoayuda sigue siendo fundamental. Aunque no niega el valor de las instituciones internacionales, el Estado sigue siendo el actor central (Mijares, 2015).

Rose (1998), Schweller (2004) y Mijares (2015) identifican diferentes variables domésticas intervinientes, entre ellas el consenso de la elite respecto de la existencia de una amenaza, su naturaleza, la respuesta a la misma y sobre los riesgos que ello conllevaría (Schweller, 2004). A los efectos de trabajar el rol de las variables en el diseño de esta política pública introducimos el *Glass Onion Model* (Eissa, 2015) que toma en cuenta tanto la variable sistémica como las variables domésticas en el proceso de construcción de la política exterior y defensa; siendo consideradas ambas como políticas públicas.

⁵ Antes que Gideon Rose introdujera el término en 1998, Mijares (2015) considera como antecedentes de esta escuela a Raymond Aron, Carlos Escudé, Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle.

Antes de avanzar resulta necesario efectuar algunas observaciones. A nuestro criterio existe un doble vínculo entre la política exterior y la política de defensa. El primero lo definimos como de carácter simbiótico, esto es, ambas políticas se necesitan mutuamente. La política exterior necesita de la política de defensa para ser creíble en el escenario internacional y la política de defensa requiere la maniobra diplomática de la política exterior para llevar a cabo determinadas acciones. El segundo es que existe una relación jerárquica entre ambas, en tanto que –parafraseando a Von Clausewitz– la política exterior es la que le fija los lineamientos a la política de defensa (Eissa & Diaz, 2022).

Asimismo, la amenaza no es solo resultado de la percepción del decisor, sino que, siguiendo a Luis Saint-Pierre (2003), la amenaza es una construcción social. Esto significa que la amenaza no es lo que se manifiesta, sino –y valga la redundancia– es una construcción subjetiva entre aquello que se manifiesta (la presencia de los pesqueros chinos en el Atlántico Sur) y como es percibida por los actores sociales y políticos que intervienen en el proceso de la política pública. En definitiva, la amenaza es construida durante dicho proceso (Eissa, 2015). Si la amenaza es presentada como una amenaza existencial –que no es el caso– estaríamos frente a un proceso de “securitización” exitoso; lo cual justifica el uso de medidas extraordinarias, en general el uso de la fuerza, que es legitimada frente a los actores sociales y políticos al presentar el problema como un asunto de seguridad (Buzan; Waever & De Wilde, 1995).

Una última observación es que en el caso de la defensa y la seguridad las políticas públicas son implementadas por las fuerzas armadas y/o las fuerzas de seguridad, según corresponda y bajo la conducción o no de las autoridades políticas (Montenegro, 2013). La relación entre las autoridades políticas y los uniformados adopta distintas formas sobre las cuales no nos explayaremos en este artículo porque mientras durante las gestiones del Ministro de Defensa, Agustín Rossi (2013–2015 y 2019–2021) hubo gobierno civil de la política de defensa, las gestiones de Arturo Puricelli (2011–2013), Julio Martínez (2015–2017) y Oscar Agüad (2017–2019), ésta fue de un acomodamiento civil deficiente en contexto favorable (Anzelini *et al.*, 2017)⁶. Sin embargo, a relaciones diferentes, el resultado fue el mismo: no hubo “securitización” o, en otras palabras, no se adoptaron en los Niveles Estratégicos Nacional, Militar ni Operacional medidas extraordinarias.

De acuerdo con el *Glass Onion Model*, se sostiene que el proceso de política pública se desarrolla en diferentes escenarios y en él intervienen los actores sociales y que tienen intereses y/o un sistema de creencias respecto al problema público (Eissa, 2015). Una situación problemática cuando ingresa en la agenda pública donde es objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo

⁶ Tanto el concepto de gobierno civil como de acomodamiento civil deficiente, entre otras formas de relacionamiento, pertenecen a Marcelo Saín (2010).

puede ser resuelto y en cuánto, si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal.

Este es el primer escollo que debe superar una situación problemática porque no todas ingresan a la agenda pública. Existe un orden hegemónico que restringe que algunas situaciones problemáticas puedan ser debatidas en la agenda pública.

El segundo escollo es el debate en esta agenda, porque no todas las definiciones estarán disponibles. Nuevamente, el debate se desarrolla en un determinado orden social, es decir, que todos los órdenes sociales tienen una

[N]aturaleza hegemónica (...) y el hecho que toda sociedad es el producto de una serie de prácticas que intentan establecer orden en un contexto de contingencia (...) [En síntesis], todo orden es político y está basado en alguna forma de exclusión. Siempre existen otras posibilidades que han sido reprimidas y que pueden reactivarse (...) Todo orden hegemónico es susceptible de ser desafiado por prácticas contrahegemónicas, es decir, prácticas que van a intentar desarticular el orden existente para instaurar otra forma hegemónica. (Mouffe, 2011, pp. 24–25)

De esta manera, algunos temas son invisibilizados. En consecuencia, salvo que se produzca un evento inesperado en el orden doméstico o en el internacional (cisne negro) y/o desde la política se construya un orden contrahegemónico que visibilice prácticas sociales sedimentadas y que han sido naturalizadas, los temas y su definición se encontrarán dentro de los límites que impone ese orden hegemónico.

En definitiva, orden hegemónico y contexto son relevantes porque moldean los intereses y sistemas de creencias de los actores políticos y sociales, quienes se encargan de convertir las situaciones problemáticas en problemas y ofrecer su primer concepto.

La definición del problema es el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados”. Esa concepción condicionará “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 52). Por lo tanto, existe una interdependencia conceptual entre ambos constructos, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 60), es decir, que “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política” (Zahariadis, 2003, p. 162).

Una vez que la situación problemática es debatida en la agenda pública puede ingresar o no en la agenda gubernamental. Ahí, los actores políticos aceptarán la definición adoptada, tratarán de modificarla de manera parcial, o la bloquearán, todo en función de sus intereses y/o sistemas de creencias (Eissa, 2015) y/o pulsiones.

Ahora bien, este proceso de política pública no se produce en un vacío histórico, sino que está situado en varios escenarios (externo, societal, burocrático y núcleo decisorio) y moldeado por diferentes variables: sistémica –que no la limitamos a la distribución de las capacidades de poder, sino también a los cambios en la matriz socioeconómica internacional–; institucional (reglas de juego formales e informales); política (régimen político y la dinámica del sistema político); y socioeconómicas (cultural-histórica, modelo económico y aspectos sociodemográficos). En el período de estudio seleccionado podemos considerar constantes la variable sistémica y las domésticas: política y socioeconómica. Trabajaremos en el rol de la variable institucional y el rol de los actores (Eissa, 2015).

En síntesis, se está produciendo una lenta transición de poder entre los Estados Unidos y China (variable sistémica), en donde el primero de estos países identifica al segundo como una amenaza a sus intereses en América Latina. Esta misma percepción es compartida por parte de la elite, en términos de Schweller (2004), o de los actores políticos y sociales que tienen intereses, sistemas de creencias, percepciones y pulsiones respecto a una potencial hegemonía china en la región. Como no hay consenso en la elite respecto a que China fuera una amenaza existencial para Argentina, el proceso de “securitización” fue fallido porque no se tomaron medidas extraordinarias respecto a los pesqueros chinos, como en cuanto a los otros temas que hemos reseñado; de ahí, que pese a los anuncios del presidente Mauricio Macri de abortar varios proyectos entre ambos países, estos continuaron implementándose, aunque con demoras.

Claramente, el ascenso de China provocó que la problemática de la pesca ilegal ingresara a la agenda de defensa argentina, pero la variable sistémica no fue determinante para el diseño de implementación de la política exterior y de defensa argentinas respecto a esta cuestión. Por el contrario, el resultado de la política estuvo relacionado con la variable institucional, puntualmente el marco normativo, y los intereses de los actores políticos (Ministerio de Defensa, Ministerio de Seguridad, Armada Argentina y Prefectura Naval Argentina) en el escenario burocrático. Esto es lo que analizaremos en el siguiente apartado luego de realizar otras consideraciones analíticas.

Definiciones sobre el mar, sus recursos y su explotación *Sobre los diferentes espacios marítimos⁷*

Como hemos explicado en la introducción, éste no es un artículo jurídico, pero resulta necesario explicar los diferentes espacios marítimos y los derechos que tienen los Estados rivereros en los mismos.

⁷ Este apartado se basa en un trabajo previo. Ver Eissa & Canto (2016).

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y la legislación argentina, el espacio marítimo es definido de la siguiente manera (Eissa & Canto, 2016, pp. 189–190)⁸:

- *Mar Territorial*: se extiende hasta las doce (12) millas marinas.
- *Zona Contigua*: se extiende hasta una distancia de veinticuatro (24) millas marinas.
- *Zona Económica Exclusiva (ZEE)*: “se extiende, más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas a partir de las líneas de base (...) la Nación Argentina ejerce en esta zona todos sus poderes fiscales y jurisdiccionales, preventivos y represivos, en materia impositiva, aduanera, sanitaria, cambiaria e inmigratoria, sin perjuicio de las exenciones parciales o totales que legalmente se determinen (...). En la ZEE la Nación Argentina ejerce 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 suprayacentes al lecho del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos (...) Los terceros Estados podrán ejercer el derecho a captura de los recursos vivos mediante acuerdos u otros arreglos con el Estado ribereño, siempre cuando éste no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible.
- *Plataforma Continental*⁹: “comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas medidas a partir de las líneas de base”. La Argentina tiene solo derechos sobre los recursos del lecho y subsuelo marítimo.

Por último, y en lo que respecta a la Antártida, se firmó la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) en 1980, la cual contaba con el asesoramiento del SCAR (Comité Científico Antártico por sus siglas en inglés). La Comisión de la CCRVMA está integrada por

⁸ Detallamos únicamente las características de aquellos espacios que son relevantes para este trabajo.

⁹ En 1997, la Ley N° 24.815 creó la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), para realizar los estudios para poder extender dicha Plataforma hasta las 350 millas (Ricardes, 2008). La República Argentina realizó la presentación correspondiente en el año 2009 y el 28 de marzo de 2016, la Cancillería argentina anunció que la Comisión del Límite Exterior de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas había adoptado por consenso la propuesta argentina presentada en el año 2009 que le suma al territorio argentino 1.700.000 Km². Esto además representa un segundo hito después de la Resolución de Naciones Unidas N° 2065 (XX) del 16 de diciembre de 1965 porque esta Comisión no se pronunció sobre las aguas circundantes a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, tanto en la presentación argentina como en la británica, porque reconoce que hay una disputa de soberanía pendiente.

los países que forman parte del Sistema del Tratado Antártico y por otras organizaciones y países que tienen intereses en la industria pesquera. Los pesqueros necesitan la autorización del país de la bandera que portan para pescar en aguas antárticas y son controlados por cualquier buque, de cualquier país, que: a) sea miembro de la CCRVMA, b) tenga un inspector habilitado abordo por dicha comisión, y c) porte también la bandera de la Comisión (Facchin, 2022 y 2023).

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

Sobre la pesca ilegal

La pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR)

se utiliza para designar una gran variedad de actividades pesqueras que violan todo tipo de normas, como ser actividades ilícitas: pescar sin permiso o fuera de temporada, la pesca en zonas de veda, utilizar artes ilegales de pesca, no respetar las cuotas de captura, la captura de especies que no han llegado a la madurez autorizada, o no declarar o dar información falsa sobre el peso y las especies de la captura. (Trigo, 2021, p. 10)

La “pesca ilegal” hace referencia a la actividad que realizan buques extranjeros como nacionales dentro de la jurisdicción nacional, sin su autorización expresa, es decir, hasta las 200 millas náuticas.

La pesca no declarada se refiere es aquella que no ha sido declarada o declarada de manera inexacta a la autoridad competente, ya sea una autoridad nacional o internacional.

Finalmente,

La pesca no reglamentada hace referencia a la realizada en la zona de aplicación de una organización regional de ordenación pesquera competente por buques sin nacionalidad o que enarbolan el pabellón de un Estado que no es parte de esa organización o una entidad pesquera que no está en consonancia con las medidas de conservación y ordenación de dicha organización o la realizada en zonas o con poblaciones de peces respecto de los cuales no existen medidas para su conservación y ordenación. (Trigo, 2021, p. 12)

Hemos utilizado a lo largo del artículo, la expresión pesca ilegal a los efectos de facilitar la lectura.

La Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina

A partir de 1983, de acuerdo con lo establecido en el “Consenso Básico” (Saín, 2010), plasmado en las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional (1988), N° 24.059 de Seguridad Interior (1992) y N° 25.520 y modificatorias, de In-

teligencia Nacional (2001), se estableció una separación orgánico-funcional entre la defensa y la seguridad interior, esto es que las Fuerzas Armadas no pueden tener como hipótesis de empleo problemas de índole criminal, como el narcotráfico, terrorismo, contrabando, pesca ilegal, entre otras, que durante los años 90 fueron englobados bajo el concepto de “nuevas amenazas”. Esto suponía, además, tres cuestiones: a) la misión principal del Instrumento Militar es el de conjurar y repeler toda Agresión Estatal Militar Externa (AEME); b) la misión principal es el criterio ordenador para el diseño, planeamiento, despliegue, doctrina, adiestramiento de las Fuerzas Armadas; dicho de otras manera, las Fuerzas Armadas no pueden tener medios, ni planificar ni adiestrarse para hacer frente a problemas de índole criminal porque ello “supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales” (República Argentina, 2006a); y c) acorde con la experiencias obtenidas en la Guerra del Atlántico Sur (1982), cada una de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) solo alista, adiestra y sostiene los medios (humanos y materiales) puestos a su disposición; mientras que el Comando Operacional de las Fuerzas Armadas es el encargado de conducir las operaciones en tiempos de paz (República Argentina, 2006b). No obstante, el Estado Nacional no se limita: en caso que las policías provinciales no puedan resolver un problema catalogado como delito federal, intervienen las Fuerzas de Seguridad Federales (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria) y si esas últimas tampoco pueden, previa declaración del Estado de Sitio, el presidente de la Nación puede desplegar tropas de las Fuerzas Armadas para contribuir al restablecimiento de la seguridad interior, no pudiendo incidir en la doctrina, planeamiento, adiestramiento e inteligencia, entre otras (Ley N° 24.059).

La PNA es una Fuerza de Seguridad Federal que puede ser considerada como una fuerza intermedia. De acuerdo con Jorge Battaglini (2016, p. 77), las Fuerzas Intermedias son aquellas que

están en condiciones de enfrentar aquellos fenómenos que rebasan la capacidad preventiva y reactiva de las fuerzas policiales y, al mismo tiempo, están en condiciones de contribuir a la defensa nacional. Su estatus intermedio las habilita para enfrentar misiones que demandan un empleo más acentuado de la coerción.

Además, el entrenamiento que reciben como así su despliegue les permite llevar a cabo misiones con un nivel de autonomía mayor al de una fuerza policial, ello favorece una mayor capacidad de despliegue en zonas fronterizas o alejadas de los centros urbanos. Se trata de organizaciones que disponen de una formación, equipamiento y doctrina que las habilita para intervenir en aquellos fenómenos de violencia que exceden las capacidades policiales pero que tampoco pueden ser clasificados como conflictos armados.

En síntesis, cuentan con capacidades y funciones policiales y militares, disponen de equipo pesado (como, por ejemplo, helicópteros y aviones) y poseen una organización y la disciplina de una fuerza militar. Esta estructura híbrida les permite hacer frente a fenómenos complejos como el delito transnacional (Battaglini, 2016).

Hasta 1984, la PNA dependió de Armada Argentina (ARA), pasando ese año a la órbita del Ministerio de Defensa. Entre 1996 y 2010 tuvo diversas dependencias hasta que fue creado el Ministerio de Seguridad en el año 2010. Las misiones, funciones y tareas que desempeña la PNA están establecidas, entre otras normas, en las leyes N° 18.398, N° 24.059, N° 23.968, N° 24.543 receptora de principios consagrados por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, y N° 20.094 de Navegación¹⁰.

Asimismo, muchas responsabilidades de la PNA derivan de la legislación argentina que recepciona las Convenciones de la Organización Marítima Internacional (OMI). Estas normas, muchas de ellas previas a 1984, resultan interpretables en cuanto al órgano de aplicación porque o no lo determinan o establecen que es la Armada Argentina a través de la PNA¹¹.

Entonces, ¿quién controla y persigue policialmente a la pesca ilegal en el Mar Argentino?

La problemática de la pesca “ilegal”

La temporada de pesca se desarrolla entre los meses de diciembre y mayo (Fuente P, 2022 y Fuente R, 2023) y, en el caso de la pesca en Mar Argentino, al norte de las Islas Malvinas, la campaña se desarrolla entre febrero y julio (Fuente R, 2023). Dado que una de especies que se pescan, el calamar *illux argentinus*, tiene un ciclo de vida anual y desarrolla su ciclo de vida entre la Zona Económica Exclusiva de Argentina (ZEE) y más allá de la milla 201, los buques no necesitan ingresar a ZEE para pescarlo: solo tienen que esperarlo más allá de la milla 201 (Fuente P, 2022)¹².

Las siguientes tablas muestran la ubicación y tipo de los buques pesqueros identificados entre 2019 y 2021.

Ahora bien, y de acuerdo con lo que hemos explicado ut supra, la milla 201 no existe como un espacio marítimo en el derecho internacional ni en el derecho argentino. Este término (...) es habitualmente utilizado para identificar al área adyacente más allá del límite exterior de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y a su problemática en particular, y se corresponde con una

¹⁰ Para mayor detalle, ver Eissa & Canto (2016).

¹¹ Para más detalle, ver Eissa & Canto (2016).

¹² En cuanto al detalle de las especies se sugiere la lectura de Chong Li & Pávez Quesada (2020).

porción de lo que el Derecho del Mar define como la alta mar, abierta a todos los Estados y de utilización exclusiva para fines pacíficos. (Almada, 2021)

Tabla 1.
Estadística de buques
pesqueros identificados,
temporada 2019–2020

Tipo de Buques	Área Adyacente a la ZEE	Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur	Antártida
Poteros ^a	210	114	0
Arrastraderos ^b	35	14	14
Palangreros ^c	10	2	0
Buques pesqueros con artes de pesca no identificadas	12	2	0
Subtotal	267	132	17
TOTAL		416	

^a Buques poteros: dedicados a la pesca de calamar mediante el uso de poteras, un sistema selectivo de pesca (PNA, 2022a).

^b Buques arrastreros: realizan sus tareas de pesca mediante el uso de redes de arrastre de fondo, capturando así todas las especies que habitan en el fondo marino (PNA, 2022a).

^c Buques palangreros: realizan sus tareas de pesca mediante el uso de una línea madre de gran longitud, a la cual se le agregan brasoladas de anzuelos, de diferente largo y tamaño (PNA, 2022a).

Fuente: Trigo (2021, p. 19).

Tabla 2.
Estadística de buques
pesqueros identificados,
temporada 2020–2021

Tipo de Buques	Área Adyacente a la ZEE	Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur	Antártida
Poteros	417	102	0
Arrastraderos	94	37	9
Palangreros	14	8	0
Buques pesqueros con artes de pesca no identificadas	24	2	0
Subtotal	549	149	9
TOTAL	561		

Fuente: PNA (2022a).

Este autor también agrega que

*Los recursos de la columna de agua más allá de las 200 millas (alta mar) son libres de ser explotados por cualquier Estado.
(...)*

Se trata de un espacio marítimo donde la libertad es una regla de oro, especialmente la libertad de navegación y de pesca. [La] libertad de pesca que no es absoluta, ya que debe ejercerse con sujeción a otras normas del derecho internacional relativas a la conservación y administración de los recursos vivos, pero en modo alguno constituyen un marco regulatorio que permita calificarlas de ilegales o disciplinar el ejercicio de tal libertad. (Almada, 2021)

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

En síntesis, entre la milla 201 y la 350 (aproximadamente), Argentina solo tiene derechos sobre los recursos del subsuelo y sobre las especies vivas que habitan en el lecho marino; es decir que únicamente habría pesca ilegal si los buques arrastraderos tuvieran la capacidad tecnológica y la potencia para arrancar del lecho a una especie como la centolla. De acuerdo con los informes que posee el Estado Argentino, este no sería el caso de los buques detectados en este espacio marítimo (Fuente P, 2022).

Por lo expuesto, descartamos del análisis los quinientos cuarenta y nueve (549) pesqueros que pescan más allá de la milla 200.

La pregunta que debemos hacernos, entonces, es ¿quién pesca en aguas territoriales argentinas que rodean las Islas Malvinas Georgias del Sur y las Sándwich del Sur, usurpadas por el Reino Unido de Gran Bretaña? ¿A qué nacionalidad corresponden los ciento cuarenta y nueve (149) pesqueros?

	Países	
	Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur	Antártida
República de Corea del Sur	30	2
República Popular de China	3	3
Taiwán	72	0
República de Ucrania	1	1
Reino de España	11	0
Santa Elena	7	0
Vanuatu	4	0
Noruega	2	2
No reconocido	19	0
Otro: Chile	0	1
TOTAL	149	9

Tabla 3.
Estadística de buques
pesqueros identificados,
temporada 2020–2021 por
país

Fuente: Entrevista reservada con Fuente Q (2022).

De acuerdo con los datos reflejados en la Tabla 3, los tres primeros lugares lo ocupan la República de Corea del Sur, la República Popular de China y Taiwán.

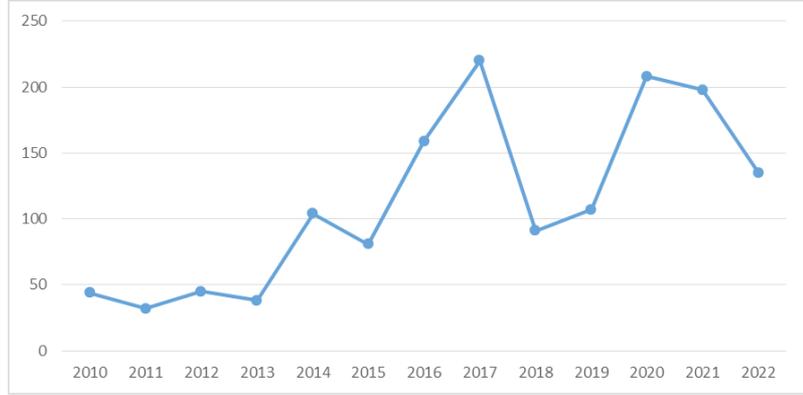


Gráfico 1.
 Buques pesqueros
 nacionales en presunta
 infracción

Fuente: PNA (2022c).

Ahora bien, y de acuerdo con Gráfico 1, la PNA también detectó a buques pesqueros nacionales que se encontraban infringiendo la legislación nacional; de acuerdo con el siguiente detalle por año.

Si comparamos los buques nacionales y extranjeros en infracción obtenemos los datos que podemos observar en la Tabla 4.

Tabla 4.
 Buques nacionales
 y extranjeros en infracción
 en el año 2022

	Buques Nacionales	Buques extranjeros		
		Islas del Atlántico Sur	Antártida	Capturados
Buques en infracción	135	149	9	0
TOTAL		293		

Fuente: PNA (2022a y 2022c).

Si nos limitamos a los buques extranjeros, arribamos a la Tabla 5.

Tabla 5.
 Buques extranjeros en
 aguas de las Islas Malvinas,
 Georgias y Sándwich del Sur
 con permisos británicos en el
 año 2022 por país

	Cantidad
Taiwán	72
No reconocido	19
República de Corea del Sur	32
Reino de España	11
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (bandera de Santa Elena)	7
República Popular de China	3
República de Vanuatu	4
República de Ucrania	1
Reino de Noruega	2
República de Ucrania	1
TOTAL	149

Fuente: Entrevista reservada con Fuente Q (2022).

De acuerdo con los datos provistos, y a *contrario sensu*, tenemos dos respuestas: la pesca ilegal en el Mar Argentino es efectuada por Taiwán seguido por Corea del Sur. La segunda respuesta es que el mayor depredador de los recursos ictícolas argentinos es el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte porque es quien otorga las licencias en el Mar Argentino en torno a las ocupadas ilegalmente Islas Malvinas Georgias del Sur y Sándwich del Sur.

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

Ni defensa ni seguridad

La pesca ilegal no era considerada una amenaza a principios del siglo XXI. Si se releen los documentos del Comando Sur y del Ministerio de Defensa de Argentina (1999, 2001 y 2003), ella no aparece dentro de ese significativo vacío que se conoció durante los años 90 como “nuevas amenazas” (Eissa, 2015).

En cuanto a los Estados Unidos, durante la Conferencia de Ministros de Defensa de Suramérica, realizada en Quito, Ecuador, entre el 14 y el 15 de septiembre de 2022, la Jefa del Comando Sur, Laura Richardson, criticó el extractivismo y el impacto ambiental que China provoca en la región. Asimismo, agregó que “el mayor infractor de la pesca ilegal, no reglamentada y no declarada (IUUF, por sus siglas en inglés) en esta región y en todo el mundo” y que “los barcos chinos subsidiados por el gobierno agotan severamente las poblaciones de peces, desestabilizan las economías de los Estados costeros, arrojan plástico y desechos en el mar y evitan que los pescadores locales ganen casi 3.000 millones de dólares en ingresos anuales” (Taglioni, 2022).

Por su parte, ARA siempre tuvo en cuenta en su planeamiento a la pesca ilegal: antes de 1983¹³, sus buques salían a navegar y controlar la pesca ilegal (Facchin, 2022 y 2023). El problema se presenta a partir del año 1984, cuando el presidente Raúl Alfonsín (1983–1989) a través del Decreto N° 3399/84 estableció que la Prefectura Naval Argentina (PNA) deje de depender de la Armada Argentina. Esta situación se acentúa cuando pasan a depender de la Secretaría de Seguridad Interior y, finalmente, del recién creado Ministerio de Seguridad en el año 2010. ¿Por qué es un problema? Porque las leyes que receptionaron las Convenciones de la OMI establecen que el órgano de aplicación es, o la Armada Argentina, o la Armada Argentina a través de la PNA, o no lo determina (Eissa & Canto, 2016). En el caso de la CONVEMAR, aprobada a través de la Ley N° 24.543,

establece que el derecho de persecución, denominado persecución en caliente, se inicia cuando las autoridades competentes del Estado ribereño tengan motivos fundados para creer que el buque ha cometido una infracción

¹³ A partir de 1983 retorna la democracia a la República Argentina.

de las leyes y reglamentos de ese Estado. Ésta no puede comenzar hasta tanto el buque perseguidor haya comprobado, por los medios prácticos de que disponga, que el buque perseguido se encuentra dentro de los límites del mar territorial o, en su caso, en la zona contigua, en la zona económica exclusiva o sobre la plataforma continental. Dicho derecho de persecución sólo podrá ser ejercido por buques de guerra o aeronaves militares, o por otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio del gobierno y autorizados a tal fin.

Así, puede observarse que la citada norma establece que la responsabilidad del *enforcement*, en adelante “policiamiento”, debe ser definida por cada Estado miembro; sin efectuar una distinción, porque claramente no es su competencia, entre las funciones de “control del mar” y de “policiamiento” (Eissa & Canto, 2016, p. 194).

Pero el marco normativo argentino que hemos citado, al que llamamos “Consenso Básico”, establece que la Armada Argentina no puede intervenir en la seguridad interior y no tiene funciones de policía, ya que éstas corresponden a la PNA. Pero ¿qué sucede si ARA en cumplimiento de su misión en tiempos de paz de control del mar detecta un buque pesquero ilegal dentro de las 200 millas? ¿Qué debe hacer?

Existía el antecedente del Acta firmada entre la Prefectura y la Armada Argentina en 1987 para la coordinación del empleo de sus medios en tareas de control del mar (Jaunarena, 2011). Ésta dio origen a los acuerdos respecto al planeamiento integral de las operaciones rutinarias y la ejecución de tareas que hagan al efectivo control del mar. A través de esta última se pretendió establecer pautas para las unidades empeñadas en tareas independientes, que requieren intercambio de información relacionada con las actividades que ejecutan. A su vez, acordar la realización de procedimientos policiales que pudieran surgir durante las operaciones en el mar de las unidades de la Armada, para convenirse en el embarco en éstas del personal de Prefectura. Sin embargo, tanto la PNA como ARA se resistieron a su implementación, la cual se fue acentuando en el tiempo.

La indefinición que provocaba la normativa vigente comenzó a ser analizada por la Dirección General de Planeamiento y Estrategia del Ministerio de Defensa (DGPLA) y se produjo un informe a fines del año 2010 que planteaba la inclusión de oficiales de la PNA en las unidades de la ARA. De esta manera, no se transgredía el “Consenso Básico”: ARA ejercía sus incumbencias en materia de control, vigilancia y reconocimiento y, si se detectaba un buque que no fuera una agresión estatal militar externa (AEME), el oficial de la PNA realizaba sus funciones policiales (Fuente X, 2022).

Durante la gestión del Ministro de Defensa, Arturo Puricelli (2010–2013), el informe fue reiterado y se logró firmar el Convenio Específico entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad sobre materias afines entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina el 9 de septiembre de 2011

entre el Ministro de Defensa y la Ministra de Seguridad, Nilda Garré (2010–2013). Dicho Convenio establecía que se debían implementar mecanismos de cooperación para, entre otros temas, coordinar “los vuelos y patrullas marítimas de control de los recursos de aguas jurisdiccionales argentinas e inclusión recíproca de oficiales de ambas fuerzas a bordo de las unidades desplegadas” (Ministerio de Defensa, 2011, p. 3). Sin embargo, este Convenio nunca se ejecutó por la oposición de ARA y la PNA (Fuente X, 2022).

Nuevamente, durante la gestión del Ministro de Defensa, Agustín Rossi (2013–2015), el informe fue presentado a la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar y se empezaron a barajar alternativas de políticas públicas (Fuente X, 2022).

Claramente, existía una zona gris entre el control del mar que debía efectuar ARA y el policiamiento que debía realizar PNA. No tenía sentido duplicar esfuerzos y medios, de ahí que se pensó en el antecedente del Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVYCA) que fue creado en el año 2004 (Ministerio de Defensa, 2022). Este Sistema integra los radares 3D militares y radares 2D de tráfico aéreo, siendo los primeros gestionados por la Fuerza Aérea Argentina (FAA) y los segundos por la Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA). Si la FAA detecta un Tráfico Aéreo Irregular (TAI) que no constituye un AEME, transfiere los datos a la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) (Fuente X, 2022).

De esta manera, en el año 2013, se comenzó a trabajar en la DGPLA del Ministerio de Defensa en el proyecto de decreto que creaba el Sistema Nacional de Vigilancia y Control de los Espacios Marítimos (SINVYCEM). La redacción del proyecto de decreto quedó concluida a fines de 2015. La gestión del Ministro de Defensa, Julio Martínez (2015–2017), le dio continuidad a la iniciativa y requirió la intervención del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO), el cual efectuó correcciones. Finalmente, el proyecto fue rubricado por el Ministro de Defensa en abril de 2016, siendo enviado para su intervención al Ministerio de Seguridad. En el año 2018, éste lo devolvió con propuestas de más cambios que no fueron aceptadas, siendo archivado el 9 de diciembre de 2019 por la entonces Secretaria de Estrategia y Asuntos Militares, Paola Di Chiaro (Ministerio de Defensa, 2017 y Fuente S, 2023).

Esto muestra como en la puja entre ARA y PNA, ésta última logró frenar iniciativas que pusieran la conducción de sus operaciones bajo las órdenes de la primera. Esto no resulta sorprendente porque todas las Fuerzas de Seguridad Federales han aumentado sus misiones, funciones y roles, con el consiguiente aumento presupuestario y en efectivos¹⁴ desde el retorno a la democracia en 1983, pero sobre todo desde el año 2003. Además, la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2010 ha fortalecido sus posiciones institucionales.

¹⁴ Ver Ministerio de Economía (2022 y 2023) y Costantino, Gutiérrez & Page Poma (2021).

Paralelamente, la PNA había avanzado en su fortalecimiento institucional y operativo. Para ello, estableció el Servicio de Tráfico Marítimo y de Policía Auxiliar Pesquera de la Prefectura Naval Argentina, donde funciona el Sistema Guardacostas desde el año 2013, el cual

aplicado al control y vigilancia del mar. Este Sistema de Información Geográfica (GIS) permite obtener, desde una única plataforma, toda la información disponible relativa a movimientos, datos técnicos y administrativos de los buques que se encuentran navegando por el mundo. Su infraestructura le permite almacenar la información de distintos sistemas activos o pasivos utilizados para la localización de buques, entre ellos el Sistema de Identificación Automática de Buques (AIS), en sus dos versiones “costero” y “satelital”; el Sistema Satelital Control Pesquero (SSCP); el Sistema de Identificación y Seguimiento de Largo Alcance (LRIT, por sus siglas en inglés, Long Range Identification and Tracking System); el sistema de Movimiento de Buques Pasajeros y Cargas (MBPC); el sistema de Monitoreo e Identificación Radar/AIS (MIRA), sumada a la información radar, ya sea de imágenes satelitales del tipo SAR (de Radar de Apertura Sintética), sensores ubicados en estaciones costeras (Centro de Servicios de Tráfico Marítimo, VTS) o buques propios. (PNA, 2022d)

Asimismo, se publicó la Resolución N° 396 del 18 de mayo de 2018 del Ministerio de Seguridad que aprobó el Protocolo de Actuación para Unidades de Superficies ante la Detección de Buques Pesqueros Extranjeros en Infracción a la Ley N° 24.922 y del Código Penal de la Nación (Ministerio de Seguridad, 2018). De esta manera, la PNA ya tenía nuevas reglas de empeñamiento para actuar en el Mar Argentino frente a los pesqueros ilegales.

En el año 2019, el Ministro de Defensa, Agustín Rossi (2019–2021), adoptó tres cursos de acción. Por un lado, el Ministro de Defensa y la Ministra de Seguridad, Sabina Frederic, acordaron actualizar el Convenio del año 2011. Así, se llegó a la firma del Convenio Marco de Coordinación y Cooperación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad de la Nación el 3 de junio de 2020, donde se creó una Comisión para identificar las materias que exigían coordinación y formar los correspondientes convenios específicos (República Argentina, 2021). Finalmente, se acordó la rúbrica del Convenio Específico de Articulación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad sobre materias afines en la vigilancia de aguas jurisdiccionales, el 21 de octubre de 2020. Este Convenio, junto a la aprobación del Programa Específico N° 2 “Patrullajes”, estableció, entre otros temas, que un oficial de la PNA se embarcará en las unidades de ARA para realizar las tareas policiales que correspondiesen frente a la detección de un buque que no resultara una AEME y estuviera realizando una actividad ilícita en el Mar Argentino (República Argentina, 2020^a, 2020^b y 2020^c y República Argentina, 2021). Además del oficial de la PNA, también se embarca un Inspector de la Secretaría de Ganadería, Agricultura y Pesca (Fuente R, 2023).

Paralelamente, se retomó el proyecto del SINVYCEM, realizándose reuniones entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Seguridad, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, ARA y PNA a lo largo del año 2020. Dado que ARA (después de la creación del Comando Marítimo) acordó con PNA el mecanismo de coordinación interagencial, se abandonó el proyecto del SINVYCEM (Fuente U, 2023).

En ambos casos, la estrategia que adoptó el Ministerio de Defensa, a fin de vencer las resistencias que la PNA ya había presentado entre 2013 y 2015, fue instruir a la ARA que dejara de competir con ella en lo referente al control de la pesca ilegal y de reclamar parte de lo que se recaudaba por las multas a los pesqueros ilegales. De esta manera, se acordó que la ARA ejercía el control, vigilancia y reconocimiento de los espacios marítimos para contribuir a la alerta estratégica temprana en caso de que se materializara una AEME. En caso de que el buque no fuera un AEME y se tratara de un buque infractor a las leyes nacionales, el procedimiento quedaría a cargo de la PNA, ya sea con efectivos embarcados en buques de ARA o a través de medios propios (Fuente T, 2023).

Por último, y en tercer lugar, se aprobó la RESOL-2021-244-APN-MD que creó el Comando Conjunto Marítimo dependiente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, a través del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas, el 23 de febrero de 2021. Dicho Comando tiene por función conducir las operaciones de vigilancia y control de los espacios marítimos y fluviales en forma permanente para preservar los intereses vitales de la República Argentina (Ministerio de Defensa, 2021). A lo largo del año 2021, se seleccionó al personal de las tres Fuerzas, aunque principalmente de ARA, se eligió el emplazamiento y se compró la tecnología necesaria para que el Comando pudiera cumplir su cometido. Las operaciones comenzaron a inicios del año 2022 (Fuente R, 2023).

Como resultado de este acuerdo de coordinación, la cantidad de buques pesqueros ilegales capturados ha disminuido entre 1986 y noviembre de 2022. La mayor cantidad de buques corresponden a Corea del Sur, a China y España (Tabla 6).

Países	Cantidades
República de Corea del Sur	15
República Popular de China	12
Taiwán	11
Reino de España	11
Japón	8
República Oriental del Uruguay	7
República de Panamá	2
República de Polonia	2

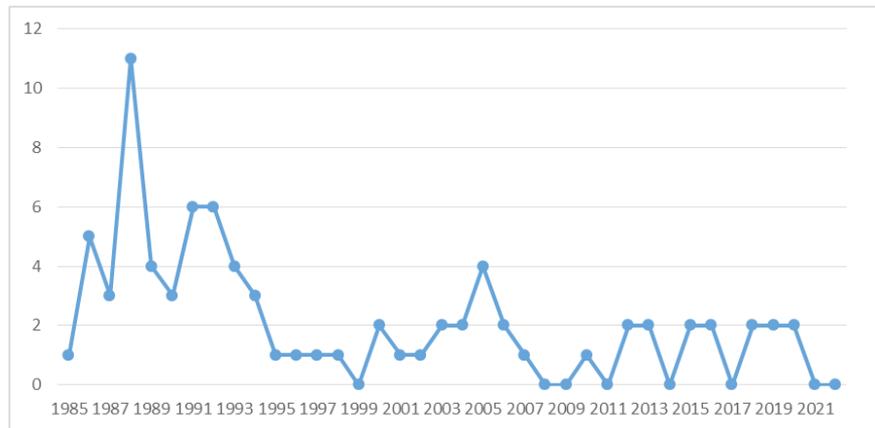
Federación de Rusia	2
República de Ucrania	2
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	1
Belice	1
Bandera no reconocida	1
República Federal de Alemania	1
República Bolivariana de Venezuela	1
República de Portugal	1
República de Chile	1
República de Ghana	1
TOTAL	80

Tabla 6.
 Buques capturados
 por nacionalidad entre
 1986–2021

Fuente: PNA (2022b).

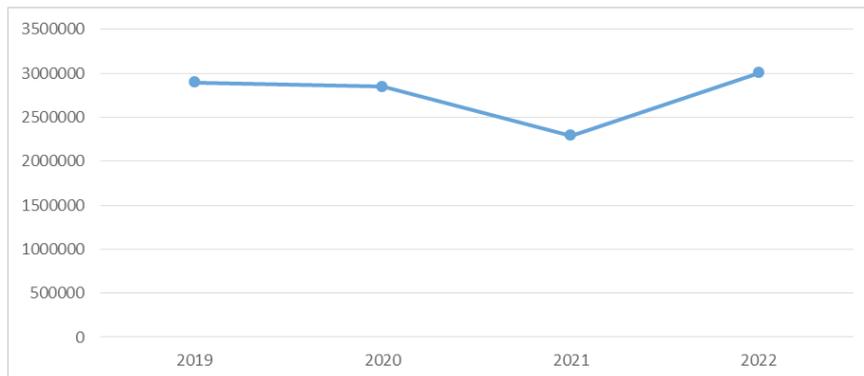
En síntesis, la coordinación entre el Comando Conjunto Marítimo –que operacionalmente se plasmó en el año 2022– y la PNA –aunque no se haya aprobado el SINVYCEM–, permitió incrementar el control del Mar Argentino (Gráfico 3) y, junto a otras medidas tomadas por el Estado –como, por ejemplo, la modificación de la Ley de Pesca que estableció, entre otras cosas, un aumento de las multas a la pesca–, se logró disminuir la incursión de barcos pesqueros en aguas territoriales, como muestra el Gráfico 2¹⁵.

Gráfico 2.
 Buques capturados
 (1985–2022)



Fuente: PNA (2022b).

¹⁵ No obstante, estos números hay que observarlos con cautela porque se trata únicamente de pesqueros capturados. No hay datos de la relación entre detectados y capturados.



Fuente: PNA (2022e y 2022f) y Fuente R (2023).

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

Gráfico 3.
Millas náuticas cuadradas
patrulladas

Reflexiones finales

No solamente la República Popular de China colabora con el gobierno argentino para evitar que sus pesqueros entren en aguas territoriales argentinas, sino que es un mito que sea el mayor depredador de los recursos pesqueros de la República Argentina. De acuerdo con los datos relevados, el mayor depredador es Taiwán seguido de Corea del Sur y, si se analiza teniendo en cuenta que país otorga las licencias de pesca, resulta que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es el mayor responsable.

Pese a estos números, diversos agentes securitizadores (actores políticos y sociales, domésticos y externos) han tratado a China como una amenaza existencial para la República Argentina, no solo en este tema, sino también en temas diversos como la construcción de puertos y centrales nucleares, entre otros. La expresión “régimen chino” es una locución que muestra ese intento fallido porque los proyectos –aunque con vaivenes– continuaron.

En consecuencia, la política pública diseñada y aplicada fue resultado del diseño institucional argentino en materia de defensa y seguridad, el denominado “Consenso Básico”, y de las pujas interinstitucionales entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina, donde esa última, con el apoyo del Ministerio de Seguridad, logró imponer la política de coordinación entre ambas entre el año 2011 y el 2019. La voluntad política del Ministro Agustín Rossi de asignar la función de control, vigilancia y reconocimiento al Comando Conjunto Marítimo –deuda que se arrastraba desde el año 2006– fortaleció la posición negociadora del Ministerio de Defensa. Aunque el SINVYCEM está pendiente de aprobación, se logró implementar la coordinación en los patrullajes marítimos y aéreos en el Mar Argentino a partir del año 2021 entre dicho Comando y la PNA.

Mientras los medios continúan insistiendo sobre la amenaza del “régimen chino” (Infobae, 2023), pasaron desapercibidas las declaraciones de la titular del Comando Sur de los Estados Unidos, Laura Richardson, quien señaló que en

América Latina “tenemos” el Triángulo de Litio entre Argentina, Bolivia y Chile, petróleo, cobre, oro y “el 31 % de las reservas de agua dulce del mundo”. Finalmente agregó que “esta región importa (...) Tiene mucho que ver con la seguridad nacional y tenemos que empezar nuestro juego”¹⁶ (Russia Today, 2023). En este contexto, las acciones adoptadas son fundamentales para que Argentina pueda ejercer su soberanía, aun con la limitación que todavía ejerce la ocupación ilegal de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, en el Atlántico Sur.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 15–72). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Almada, S. (16 de diciembre de 2021). Mitos y leyendas de la milla 201: robo y pérdidas millonarias por la pesca ilegal. *ArgenPorts*. Recuperado el 1 de diciembre de 2022 de <https://www.argenports.com.ar/nota/mitos-y-realidades-de-la-milla-201-robo-y-perdidas-millonarias-para-el-pais-por-la-pesca-ilegal>.
- Anzelini, L; Poczynok, I. & Zacarías, M. E. (2017). Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015). *UMET Series de Documentos de Trabajo*, no. 4. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://umetonline.com/wp-content/uploads/2020/09/4.Politica-de-defensa-libro-completo.pdf>.
- Battaglino, J. (2016). Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, no. 18, pp. 76-89. DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.18.2016.2228>.
- Blinder, D. (2017). Bases espaciales extranjeras: la construcción de un imaginario sobre China y Europa en la prensa y la política argentinas. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, vol. 12, no. 36, pp. 61–84.
- Buzan, B., Waever, O. & De Wilde, J. (1995). *Security. A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Chong Li, J. C. & Pavez Quesada, F. (2020). *Pesca Antártica: Desafíos de la Regulación de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos y otros Instrumentos Jurídicos relacionados*. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Recuperado el 20 de diciembre de 2023 de <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/178996/Pesca-Antartica-desafios-de-la-regulacion-de-la-Convencion-para-la-conservacion-de-los-recursos-vivos-marinos-antarticos-y-otros-instrumentos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Clarín (2 de marzo de 2019). *Prefectura persiguió y disparó a un buque chino que pescaba en zona argentina*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de https://www.clarin.com/sociedad/prefectura-persiguió-buque-chino-pescaba-zona-argentina-pidió-captura-internacional_0_OVaEz6fUx.html.
- Costantino, G., Gutiérrez, M. & Page Poma, F. (2021). Profesionalizaciones divergentes en las policías y fuerzas de seguridad federales argentinas. *Revista de Ciencias Sociales. Delito y Sociedad*, vol. 30, no. 51, pp. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.14409/dys.2021.51.e0030>.

¹⁶ Negrita del original.

Eissa, S. & Diaz, A. (2022). La relación entre la política de defensa y la política exterior. En J. P. Laporte, (Comp.), *Manual de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Eissa, S. & Canto, M. B. (2016). La delimitación de las responsabilidades de la Armada Argentina y de la Prefectura Naval en el mar argentino. *Revista Política y Estrategia ANEPE*, no. 127, pp. 183–206. DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i127.30>.

Eissa, S. (2015) *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983–2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.

Entrevistas a Juan Calvo (civil, asesor parlamentario), 20 y 25 de enero de 2023.

Entrevistas con el CN (RE) Eugenio Facchin (militar), 26 de diciembre de 2022 y 20 de enero de 2023.

Entrevista reservada con Fuente P (efectivo Fuerza de Seguridad), 1 de diciembre de 2022.

Entrevista reservada con Fuente Q (efectivo Fuerza de Seguridad), 12 de diciembre de 2022.

Entrevista reservada con Fuente R (efectivo Fuerza Armada), 24 de enero de 2023.

Entrevista reservada con Fuente S (civil-asesor, Ministerio de Defensa), 26 de enero de 2023.

Entrevista reservada con Fuente T (civil-funcionario, Ministerio de Defensa), 1 de febrero de 2023.

Entrevista reservada con Fuente U ((civil-funcionario, Ministerio de Defensa), 1 de febrero de 2023.

Entrevista reservada con Fuente X (civil-asesor Ministerio de Defensa), 22 de noviembre de 2022.

Gaceta Marinera (9 de abril de 2021). *El Jefe del Comando Sur de la Marina de Estados Unidos visitó el Área Naval Austral*. Recuperado el 24 de enero de 2023 de https://gacetamarinera.com.ar/el-jefe-del-comando-sur-de-la-marina-de-estados-unidos-visito-el-area-naval-austral/?fbclid=IwAR3XQ4wAWNOG8JEGCt-U_nhGEn3HvOuObrcdDxIQcyS04QGzAa6qXIPZRRg.

Godio, L. M. A. (2018). El control de la pesca ilegal y el uso de la fuerza por el Estado ribereño. Reflexiones al reciente Protocolo de Actuación para Unidades de Superficies ante la Detección de Buques Pesqueros Extranjeros. *El Derecho. Diario de Doctrina y Jurisprudencia*, no. 14.430. Recuperado el 26 de diciembre de 2022 de <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8571/1/control-pesca-ilegal-uso.pdf>.

Gómez Lende, S. (2018). Pesca marítima en Argentina (1943-2015): siete décadas de extractivismo. *Revista Tamoiós*, año 14, no. 1, pp. 12–30. DOI: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2018.33264>.

Infobae (19 de enero de 2023). *En el gobierno nacional aseguran que no aprobarán la instalación de un puerto del régimen chino en Tierra del Fuego*. Recuperado el 24 de enero de 2023 de <https://www.infobae.com/politica/2023/01/19/en-el-gobierno-nacional-aseguran-que-no-aprobaran-la-instalacion-de-un-puerto-del-regimen-chino-en-tierra-del-fuego/>.

Infobae (14 de mayo de 2020). *Pesca ilegal: la Argentina logró detener al buque chino que se había fugado*. Recuperado el 1 de diciembre de 2022 de <https://www.infobae.com/economia/2020/05/14/pesca-ilegal-la-argentina-logro-detener-al-buque-chino-que-se-habia-fugado/>.

Infobae (8 de diciembre de 2007). *Controlarán la pesca ilegal más allá de las 200 millas*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.infobae.com/2007/12/08/353117-controlaran-la-pesca-ilegal-mas-alla-las-200-millas/>.

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

Jaunarena, H. (2011). *La casa está en orden. Memoria de la transición*. Buenos Aires: Tadea Editora.

Kliphan, A. (2022). El plan de China para construir una base naval en Tierra del Fuego con una obsesión oculta: la Antártida. Recuperado el 2 de febrero de 2023 de <https://www.infobae.com/politica/2022/09/25/el-plan-de-china-para-construir-una-base-naval-en-tierra-del-fuego-con-una-obsesion-oculta-la-antartida/>.

La Nación (5 de febrero de 2018a). El Capitán del buque español capturado negó la acusación y dijo que siempre estuvo en aguas internacionales. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/buque-espana-pesca-ilegal-argentina-capitan-nid2106752/>.

La Nación (5 de mayo de 2018b). Pesca ilegal: por primera vez, el Estado argentino cobró los gastos de la persecución a un buque chino. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/pesca-ilegal-por-primera-vez-el-estado-argentino-cobro-los-gastos-de-la-persecucion-a-un-buque-chino-nid2131944/>.

LaPolíticaOnLine (22 de marzo de 2016). Macri frena la construcción de Atucha III y suma tensión con China. Recuperado el 24 de enero de 2023 de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/96578-macri-frena-la-construccion-de-atucha-iii-y-suma-tension-con-china/>.

Londoño, E. (28 de julio de 2018). Desde una estación espacial en Argentina, China expande su presencia en Latinoamérica. *The New York Times*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.nytimes.com/es/2018/07/28/espanol/america-latina/china-america-latina-argentina.html>.

Mijares, V. (2015). Realismo neoclásico: ¿el retorno de los estudios internacionales a la ciencia política? *Revista de Ciencia Política*, vol. 35, no. 3, pp. 581-603. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300006>.

Ministerio de Defensa (2022). Seguimos protegiendo nuestro cielo. *Argentina.gob.ar/Noticias*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/seguimos-protegiendo-nuestro-cielo>.

Ministerio de Defensa (2021). RESOL-2021-244-APN-MD Creación del Comando Conjunto Marítimo. Buenos Aires: GDE.

Ministerio de Defensa (2017). EX-2017-0266345-APN-DGPYE#MD Proyecto de creación del SINVYCEM. Buenos Aires: GDE.

Ministerio de Defensa (2011). Registro de Actas, Convenios y Acuerdos N° 55 del 11 de septiembre de 2011. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Ministerio de Defensa (2003). *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la Primera Ronda de Discusiones*. Buenos Aires: PNUD.

Ministerio de Defensa (2001). *Revisión de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Ministerio de Defensa (1999). *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Ministerio de Economía (2023). Presupuestos de la Administración Pública Nacional. *Argentina.gob.ar/Oficina Nacional de Presupuesto*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>.

Ministerio de Economía (2022). Cuentas de Inversión. *Argentina.gob.ar/Contaduría General de la Nación*. Recuperado el 22 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>.

Ministerio de Seguridad (2018). Resolución 396 Protocolo de Actuación para Unidades de Superficie. *Argentina.gob.ar/Noticias*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-396-2018-310454>.

Mondiné, H. (2020). La Armada Argentina en la protección de los recursos naturales de los espacios marítimos argentinos, Lima-2018. *Revista de la Escuela Superior De Guerra Naval*, vol. 16, no. 2, pp. 66-83. Recuperado el 26 de diciembre de 2022 de <https://revista.esup.edu.pe/RESUP/article/view/75>.

Montenegro, E. G. (2013). Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas. En D. Pion-Berlin & J. M. Ugarte (Comps.), *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.

Mouffe, C. (2011). *En torno a lo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Moure Peñín, L. (2015). El realismo en la teoría de las relaciones internacionales: génesis, evolución y aportaciones actuales. En C. Del Arenal & J. A. Sanahuja (Coord.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Página 12 (16 de marzo de 2016). Un pesquero chino que no contó el cuento. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-294680-2016-03-16.html>.

PNA (2022a). Marítima Extranjera. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 17 de noviembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/maritima-extranjera>.

PNA (2022b). Buques pesqueros extranjeros capturados. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 1 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/buques-capturados>.

PNA (2022c). Estadística de buques pesqueros detectados en infracción. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 2 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/maritima-nacional>.

PNA (2022d). Resumen Operativo. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 2 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo>.

PNA (2022e). Unidades de superficie destinadas al patrullaje marítimo. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 2 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/buques-guardacostas>.

PNA (2022f). Unidades aéreas destinadas a patrullaje marítimo. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 2 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/medios-aerios>.

República Argentina (2021). CONVE-2021-15115473-APN-SECEYAM#MD Aprobación de Programas Específicos entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad sobre materias afines en la vigilancia de aguas jurisdiccionales. Buenos Aires: GDE.

República Argentina (2020c). CONVE-2020-71184188-APN-UGA#MSG Convenio Específico de Articulación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad sobre materias afines en la vigilancia de aguas jurisdiccionales. Buenos Aires: GDE.

República Argentina (2020b). CONVE-2020-61073472-APN-MD Adenda al Convenio Marco de Coordinación y Cooperación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad de la Nación. Buenos Aires: GDE

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

- República Argentina (2020a). CONVE-2020-36007973-APN-MD Convenio Marco de Coordinación y Cooperación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad de la Nación. Buenos Aires: GDE.
- República Argentina (2006b). Decreto N° 1691 Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- República Argentina (2006a). Decreto N° 727 Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- República Argentina (1984). Decreto N° 3399 Dependencia Prefectura Naval. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- República Argentina (2001). Ley N° 25.520 Inteligencia Nacional. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- República Argentina (1997). Ley N° 24.815 Creación de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- República Argentina (1995). Ley N° 24.543 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- República Argentina (1992). Ley N° 24.059 Seguridad Interior. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- República Argentina (1991). Ley N° 23.968 Fijase las Líneas de Base de la República Argentina. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- República Argentina (1988) Ley N° 23.554 Defensa Nacional. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- República Argentina (1973). Ley N° 20.094 Navegación. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- República Argentina (1969). Ley N° 18.398 Prefectura Naval Argentina. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- Ricardes, R. (2008). La plataforma continental y la política exterior de la República Argentina. En Ministerio de Defensa (Comp.), *Perspectiva Estratégica del Mar y la Plataforma Continental de la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.
- Rodríguez Leumann, J. & Castro, A. E. (2021). Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en Argentina: ¿violación de nuestra soberanía? *Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Belgrano*, vol. 7, pp. 2-6. Recuperado el 26 de diciembre de 2022 de <http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/9286/2021-12-14%20GdT%20DI%20A7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, no. 51, pp. 144-172.
- Russia Today (21 de enero de 2023). VIDEO: Jefa del Comando Sur de EE.UU. aclara qué busca su país en Latinoamérica. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://actualidad.rt.com/actualidad/455823-jefa-comando-sur-eeuu-explica-importancia-latinoamerica>.
- Saín, M. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Saint-Pierre, L. (2003). Una reconceptualización de las 'Nuevas Amenazas': de la subjetividad de la percepción a la seguridad colectiva. En E. López & M. Saín (Comp.), *'Nuevas Amenazas'. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes, UNQUI Editorial.

Sánchez, G. (28 de diciembre de 2015). Represas en Santa Cruz: Macri analiza parar su construcción. Recuperado el 24 de enero de 2023 de https://www.clarin.com/politica/represas_hidroelectricas-parar_la_construccion-mauricio_macri-nessor_kirchner-jorge_cepurnic_0_ryQn0dvQg.html

Schweller, R. (2004). Unanswered Threats. A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, vol. 29, no. 2, pp. 159-201.

Taglioni, A. (24 de septiembre de 2022). Advertencia del Comando Sur a la región: 'El avance de China es un problema de seguridad nacional'. *LaPolíticaOnLine*. Recuperado el 22 de diciembre de 2022 de <https://www.lapoliticaonline.com/internacionales/advertencia-del-comando-sur-a-la-region-el-avance-de-china-es-un-problema-de-seguridad-nacional/>.

Télam (19 de enero de 2023). El gobernador calificó de “disparate” la versión sobre una base naval china en Tierra del Fuego. Recuperado el 24 de enero de 2023 de <https://www.telam.com.ar/notas/202301/617707-tierra-del-fuego-base-naval-china-disparate.html>.

Trigo, A. S. (2021). *La pesca ilegal dentro de la Zona Económica Exclusiva argentina en el Siglo XXI*. Universidad de Belgrano. Recuperado el 2 de diciembre de 2022 de <http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/9494/Trigo.pdf?sequence=1>.

Vexler, E. (2 de abril de 2021). Una ciudad en el Mar Argentino: el video que muestra el impacto de la pesca ilegal. Recuperado el 23 de enero de 2023 de https://www.clarin.com/sociedad/ciudad-mar-argentino-video-muestra-impacto-pesca-ilegal_0_Alc8xVGt2.html.

Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity & Choice in Public Policy*. Washington DC: Georgetown University Press.

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa