



pescasuster

Pesca Sustentable y Soberanía Alimentaria en Uruguay

Un modelo para armar



REDES

AMIGOS DE LA TIERRA URUGUAY



PROGRAMA
URUGUAY SUSTENTABLE

deepsea
conservation coalition



Autor:
Oscar Galli
ogalli@adinet.com.uy

Redes Amigos de la Tierra Uruguay
Programa URUGUAY SUSTENTABLE
San José 1423, Montevideo
Tel.: (598 2) 908 2730
urusust@redes.org.uy

fotografía:
Ricardo Antúnez
Pescadores artesanales en el Uruguay

diagramación
Javier Cedrés

Presentación

La tradicional noción de progreso concebida como la expansión extractiva ilimitada y los procesos de concentración económica, transnacionalización e industrialización, se enfrentan diariamente en los ámbitos local y global con las evidentes restricciones de carácter biológico y ambiental que presentan los recursos y los ecosistemas marinos.

En términos globales se sostiene que la capacidad de regeneración de los ecosistemas ya fue sobrepasada y que actualmente consumimos el stock de la naturaleza en vez de vivir de los servicios que esta proporciona, pero esta afirmación que resulta clara a escala planetaria y considerando que el proceso de globalización tiene existencia real, pierde su significado con el cambio de escala en el análisis.

Para las sociedades del Sur la realidad es muy otra, no consumimos el stock de la naturaleza ni los servicios de ésta, en realidad se explotan los ecosistemas hasta sobrepasar el límite de recuperación para que los consuman otras sociedades, entonces la evaluación del sobreconsumo, la seguridad y soberanía alimentaria en el sur adquiere un significado fundamental en el análisis de los límites del planeta. Desde el Sur, la redistribución es uno de los primeros temas en las agendas de sustentabilidad.

En este contexto se plantea la contradicción existente entre lo que establecen las políticas económicas de libre mercado y los aspectos de sustentabilidad ambien-

tal, equidad social y soberanía y seguridad alimentaria, en la producción de materia prima a partir de la pesca y la acuicultura intensiva. La Organización Mundial del Comercio (OMC) refuerza estos mecanismos, buscando aumentar el control de las multinacionales sobre los recursos naturales facilitando que las decisiones sobre el uso de los recursos dependan de las demandas en el corto plazo de los mercados financieros, intensificando la explotación pesquera de los caladeros tradicionales de los países en desarrollo.

El presente documento tiene como objetivo sentar las bases de discusión para lograr avanzar hacia la definición y el papel de la pesca nacional en lo que tiene que ver con la soberanía alimentaria, los acuerdos de libre comercio, la lucha contra la pesca no regulada, ilegal y no reportada y el ordenamiento de las operaciones de pesca en alta mar.

La demanda en el ejercicio de un control democrático sobre los recursos naturales de la nación y el ecosistema marino, será efectiva si se fortalece la participación popular, no solo en el acceso a los recursos, sino también en el proceso de toma de decisiones, de manera que sea posible construir un modelo alternativo para el desarrollo pesquero basado en la sustentabilidad del ambiente, la equidad económica y social.

Pescadores artesanales
en el Uruguay



I. Consideraciones generales

Desarrollo sustentable y soberanía alimentaria

En el contexto de la globalización y liberalización a escala planetaria, el desarrollo ha sido reducido a un simple aumento de la producción y el consumo de bienes materiales y servicios. Pero, el desarrollo no es un resultado que se alcance con el crecimiento económico. Por el contrario, se trata de un proceso que permite a todos los niveles de la sociedad –individual, colectivo, nacional- volverse más autodeterminados y más independientes en la elección de opciones relacionadas con su propio futuro".¹

El concepto de sustentabilidad² logra introducir en el ámbito internacional los desafíos ambientales del desarrollo, anteriormente solo relacionado a dimensiones económicas y sociales. Conceptualmente, la sustentabilidad se considera como "la relación entre la explotación o aprovechamiento y la capacidad de renovación biológica de los recursos, modulada por las condiciones del medio ambiente natural y social con una visión de largo plazo".

El *desarrollo sustentable* es definido como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Aspira a incorporar en la agenda política tanto la concepción de interdependencia entre la especie humana y la naturaleza, como la dimensión de equidad entre generaciones.

El término "*desarrollo sustentable*" surgió como una alternativa con nuevas estrategias para el manejo de estos sistemas, que contemplen una perspectiva múltiple que incluya aspectos productivos, sociales, culturales y ecológicos. Desde luego que el reto ha sido aplicar estos conceptos a acciones prácticas. La sustentabilidad, como enfoque de administración de los recursos naturales, debería extenderse para contribuir a la preservación de los recursos renovables y por lo tanto al bienestar de la población y la soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria se puede definir como el derecho de los países y los pueblos a determinar sus propias políticas

agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológicas, sociales, económicas y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades³.

En la actualidad, se ha estimado que existe un 18% más alimento por habitante que hace 30 años, pero a su vez, una de cada 5 personas en los países en desarrollo no tiene alimento suficiente para cubrir sus necesidades diarias⁴. Los países de América Latina y El Caribe, exportadores netos de alimentos presentaban en 1990 el 13% de su población desnutrida, con un consumo promedio regional por habitante de 2581 calorías diarias, cifra inferior al mínimo de 2700 estimada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la existencia de una vida sana y activa. Esta paradoja ocurre en momentos en que la producción mundial de alimentos permitiría cubrir las necesidades del doble de la actual población del planeta⁵.

En Uruguay, la realidad actual está pausada por la siguiente contradicción: por una parte se cuenta con disponibilidad de tierras productivas (existen 2 hectáreas/habitante disponibles de tierras con aptitud de uso alta y muy alta para el uso agrícola o pastoril, y aún suponiendo que el 50% de los suelos estén degradados corresponde 1Há/hab), junto a una superficie de recursos hídricos de 177.520 km², con más de 100 especies factibles de comercialización que de una u otra forma son capturadas por la flota industrial y artesanal (marinas y dulceacuícolas). Al mismo tiempo el 50% de los niños menores de 5 años vive por debajo de la línea de pobreza, entre los cuales 19% sufre desnutrición aguda y el 31% desnutrición crónica sumado además a que 800.000 personas se encuentran desocupadas o subocupadas.

Contribución de la Pesca a la seguridad alimentaria

La pesca a escala mundial debería de contribuir de manera importante a la nutrición humana y al progreso social y económico. En los últimos cuarenta años, la producción se ha quintuplicado, pasando de unos 20 millones de toneladas a 98 millones toneladas. Hacia la primer década del 2000 se piensa que superará los 100 millones de toneladas, siendo los países en desarrollo los que aportarán más del 50 % de la captura mundial.

La pesca y la acuicultura aportan el 6% de las proteínas totales y el 16% de las proteínas de origen animal que anualmente consume la humanidad. A escala global se genera trabajo para 200 millones de pescadores e indirectamente para 150 millones de personas en labores de servicios, procesamiento, transporte y comercialización.

En la mayoría de los países en desarrollo, el pescado constituye una importante fuente primaria de proteínas, vitaminas, minerales y ácidos grasos esenciales, aportando el 30% de las proteínas totales en las dietas de Asia, el 20% en África, el 10% en América Latina y El Caribe, el 7% en América del Norte y el 10% en Europa Oriental.

A pesar de que los países en desarrollo aportan más del 80% de la producción pesquera a escala mundial –siendo Tailandia y China los mayores exportadores de productos pesqueros– la distribución del pescado producido no es equitativa. Los países de

América del Norte, de la Unión Europea, y Japón teniendo 1/6 de la población mundial, consumen alrededor del 50% del total de la producción pesquera. En Japón el consumo es de 70 kilos por habitante al año, en los países de la Comunidad Europea es de 23,5 kilos, y en África del Norte y América Latina es de 8 y 8,5 kilos respectivamente.

Si bien la acuicultura a escala planetaria es el sector de producción de alimentos que tiene la tasa más alta de crecimiento, pasando del 3,9% de la producción total pesquera en peso en 1970 al 27,3% en el 2000, la misma no ha logrado solucionar el déficit alimentario.

Este hecho se fundamenta en el entendido de que el 82% de la acuicultura total se produce en Países de Bajos Ingresos y con déficit alimentario. Por lo tanto, queda demostrado que la tendencia actual de la acuicultura no es precisamente cubrir las necesidades alimentarias de los más pobres, si no, cubrir las necesidades del mercado, principalmente de los países industrializados.

En este contexto, es donde cada vez se expresan con mayor claridad las contradicciones existentes entre la implementación de políticas de economía de libre mercado entre las cuales se desarrolla la actividad pesquera y los aspectos de sustentabilidad ambiental, equidad social y soberanía alimentaria.

II. La Organización Mundial del Comercio (OMC): Amenazas sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas.

Las políticas económicas, agrícolas, pesqueras y comerciales impuestas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, auspiciadas por las corporaciones transnacionales, han profundizado la brecha entre los países ricos y pobres y dentro de ellos. A su vez, la desigual distribución del ingreso ha agravado las condiciones de producción de alimentos y el

acceso a una nutrición sana y suficiente para la mayoría de los pueblos, incluso en los llamados países desarrollados. Las políticas de subvenciones a la producción y subsidios a las exportaciones de los países desarrollados permiten que las transnacionales adquieran productos a muy bajos precios para venderlos a precios mucho más altos a los consumidores tanto del sur como del norte.

Los Acuerdos de Libre Comercio, impulsados por la Unión Europea, Estados Unidos, el Grupo APEC y otros, tanto multinacionales como bilaterales, en el Capítulo de Pesca, siempre exigen que las condiciones de privatización ya estén dadas y ratificadas por los Parlamentos Nacionales, de este modo la inversión extranjera puede realizarse sobre una base financiera sólida. Bajo esta esperanza de inversión extranjera, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y recientemente la OMC, ejercen presiones sobre las naciones amenazando la supervivencia de las pequeñas y medianas comunidades de pescadores. El aumento del valor comercial y social de los recursos pesqueros, y la competencia para controlar los mercados y el acceso a la alimentación justifican el gran interés de las Corporaciones Internacionales por los mismos, y a su vez convierte a los recursos en mercancías comercializables a los más altos precios.

Las corporaciones internacionales buscan a través de la privatización de los recursos pesqueros asegurarse que el negocio de la pesca sea altamente rentable. Por esta vía, los Estados traspasan la propiedad de su patrimonio pesquero a estas compañías, generalmente de forma gratuita y a perpetuidad. En este contexto, la OMC juega un rol preponderante como instrumento de presión y amenaza; si el proceso de privatización encuentra impedimentos, el tribunal internacional actúa para abrir las economías o para proteger las inversiones y la expansión de las mismas.

De esta forma, queda claro que todos los acuerdos multilaterales bilaterales o

acuerdos internos para el manejo de los recursos quedan subordinados a las reglas generales que impulsa la OMC, en donde las barreras arancelarias, los subsidios y las protecciones son aplicados a los países productores de materia prima y no necesariamente a la Unión Europea, Estados Unidos y las economías emergentes de Asia.

Dentro de las negociaciones de la OMC se presenta un nuevo escenario, el NAMA (sigla en inglés), o el llamado Acceso a los Mercados para los Productos No Agrícolas.

Estas negociaciones intentan la liberalización parcial o completa de los recursos naturales, con interés particular sobre los recursos pesqueros, y minerales. En estas negociaciones también corren riesgo las medidas diseñadas para proteger el ambiente y fomentar el bienestar social. Las negociaciones sobre el NAMA tienen tres diferentes elementos de relevancia: la liberalización generalizada en una amplia gama de sectores, la liberalización de los bienes ambientales y la eliminación de barreras no arancelarias. En este contexto, Estados Unidos impulsa una liberalización en todos los sectores para el año 2015. Algunos países miembros de la OMC han reconocido en forma explícita el hecho que una mayor liberalización de las materias primas probablemente reduzca las posibilidades de conservación de los recursos naturales. En este sentido, una liberalización total para el sector pesquero generaría una presión adicional sobre los recursos al inducir a un aumento del esfuerzo pesquero, llevando a la sobre - explotación de los mismos.

III. El modelo pesquero exportador uruguayo

El sector pesquero aporta aproximadamente el 0,01% del Producto Bruto Interno (PBI), representando el 5% del total de las exportaciones totales en el 2004. Desde una perspectiva histórica, podemos señalar que ya en el año 1981 se exportaron 80.000 toneladas de productos pesqueros por un valor de alrededor de 60.000.000 U\$⁶. En el año 2004, se exportaron 100.000 toneladas, por un valor de 140.000.000 U\$S, lo que representa un gran incremento con relación a los últimos cinco años. A su vez se han diversificado

los mercados, llegando a ser 60 países los destinatarios, siendo los cinco principales China, Italia, Estados Unidos, Brasil y Nigeria. Los precios promedio por tonelada logrados en el año 2004 fueron los más altos del quinquenio, exceptuando el año 2000 .

De las más de 100 especies factibles de comercialización que de una u otra forma son extraídas de los ecosistemas marinos y dulceacuícolas por buques industriales y barcas artesanales, sólo 4: merluza (*Merluccius hubbsi*), corvina (*Micropogonias furnieri*), pescadilla (*Cynoscion guatucupa*)

y calamar (*Illex argentinus*) representan el 70 % del total de las capturas que se desembarcan en un año, y han llegado a representar el 90% del total de las exportaciones anuales del sector. La intensidad de pesca sobre merluza, corvina y pescadilla ha llegado a su límite máximo, por el cual ya es imposible obtener mayores rendimientos aumentando el esfuerzo de pesca.

La evolución temporal de las capturas de merluza marca claramente dos períodos: el primero entre los años 1978 a 1993 en donde llega a representar entre el 50 y

70% de las mismas; y el segundo período a partir de 1994 al 2003 con un pronunciado descenso que la ubica por debajo del 50%, llegando al mínimo en el año 2000 con un 24% (figura 1). La corvina, de una participación histórica entre el 20 y 30 % pasó a un 14% en 1999 y 24% en el 2003. El resto de las especies desembarcadas, han presentado una tendencia diferente al de las 2 principales especies, cuando disminuyeron los desembarques de estas últimas, aumentó el de las demás especies, llegando a representar en el 2003 casi el 50% del total.

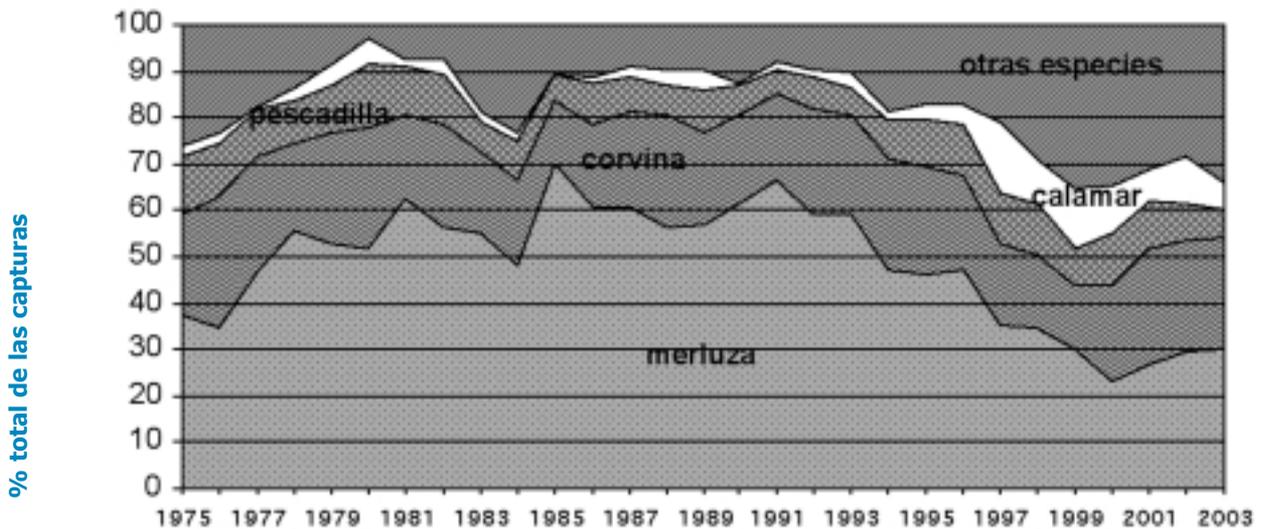


Figura 1.

Evolución temporal de las 4 principales especies desembarcadas por la flota industrial uruguaya. Fuente: Elaboración propia sobre la base de compendios estadísticos pesqueros de DINARA.

Sobre el resto de la comunidad ictícola se desconoce cual es el impacto que presentan estos recursos, debido a la explotación que vienen sufriendo en las pesquerías tradicionales y en la cual son capturadas como fauna acompañante y a su vez en las nuevas pesquerías recientemente desarrolladas sobre los mismos.

Estos antecedentes, sumados a los diversos estudios en comunidades marinas en el Atlántico Sudoccidental⁷, que demuestran la presencia de grupos de especies que poseen una distribución local o transitoria en el área de operación de la flota pesquera uruguaya, permiten inferir que las pesquerías uruguayas explotan entre un 35% y 40% de los totales factibles de comercialización.

A lo anterior, le podemos agregar que si bien hoy en día no se pueden producir

más ingresos de barcos en las categorías A (especie objetivo merluza) y en la B (especies objetivo: corvina y pescadilla), se da el hecho de que en las pesquerías de especies no tradicionales (Categorías C y D) se permite la captura hasta un 10% de las especies declaradas plenamente explotadas (Corvina y pescadilla), lo que significa una mayor mortalidad por pesca que no está cuantificada. Como ejemplo, se puede citar un análisis realizado a buques categoría C que operaron con redes de arrastre de fondo de baja apertura vertical, cuyas especies objetivo eran el lenguado y el caracol, los que realizaron capturas importantes de corvina y pescadilla⁸. Por si fuera poco, en los últimos años se ha dado el proceso de conversión de buques fresqueros categoría A en congeladores, lo que aumentó la capacidad de bodega y a su vez el esfuerzo

pesquero. Este proceso trajo como consecuencia una disminución de puestos de trabajo tanto a bordo como plantas y a la exportación de productos con menor grado de procesamiento y menor valor agregado.

El actual modelo de desarrollo pesquero deja muy clara la contradicción entre el tipo de operación de la flota pesquera uruguaya, zafra y dirigida a la exportación de muy pocas especies, y la alta diversidad y abundancia de recursos multispecíficos factibles de poder ser comercializadas en el mercado interno, para el consumo de una gran mayoría de personas que necesitan de este alimento.

El problema de los descartes en las pesquerías industriales pone de manifiesto el hecho de que la actividad pesquera no está afectando solamente a las especies de interés comercial sino al ecosistema marino en su conjunto. El impacto sobre el hábitat marino de determinadas artes de pesca (por ej.: redes de arrastre) y la presión ejercida sobre especies distintas de aquellas objetivo de la industria, tiene implicancias que van más allá de las poblaciones individuales y que afectan al funcionamiento del ecosistema marino en su conjunto.

La excesiva explotación pesquera con fines netamente comerciales ha provocado ya cambios significativos en la estructura de los ecosistemas dulceacuícolas y marinos. Tendencias como el descenso en el nivel trófico, se producen al pasar de la explotación de especies de alto valor, ciclo de vida largo y baja fecundidad a la explotación de especies de bajo valor y mayor fecundidad, como sucede en el caso de las pesquerías para "reducción" destinadas a la fabricación de harinas de pescado y que mantienen la producción acuícola industrial.

En nuestro país, la instalación de una planta de reducción en La Paloma (departamento de Rocha) en la cual la materia prima es la anchoíta (*Engraulis anchoíta*) especie clave y sustento de la cadena trófica marina, posiblemente traerá aparejado procesos que tendrán repercusiones a largo plazo muy difíciles de evaluar.

Teniendo en cuenta que en Uruguay del total de las capturas anuales que se

desembarcan por la flota industrial se exportan entre un 60 y 84%, y que a su vez estas exportaciones están sustentadas en sólo 4 especies de por lo menos 100 que son capturadas y factibles de comercializar, queda claro que no es el consumo de la población uruguaya (6,3 kilos por habitante y por año) el que ha generado una tendencia a la sobreexplotación de los principales recursos pesqueros.

En el actual modelo, se destaca la pesca artesanal como una pesquería en la cual los artes utilizados son selectivos para las diferentes especies a la cual se dirigen, sus capturas casi no sufren descartes. A pesar de poseer características de sustentabilidad ecológica, los pescadores sufren un serio atraso socio - económico, producto de la falta de orientación del estado para este sector. El sector de la pesca artesanal no tiene el reconocimiento social y productivo que merece, siendo marginado o excluido por los organismos del Estado responsables de planificar políticas de desarrollo. Además, la actividad artesanal se enfrenta a la progresiva disminución de los recursos pesqueros, producto de la actividad industrial pesquera que compite por los mismos espacios, recursos y mercados, en una evidente desigualdad de condiciones.

Las 2 principales comunidades de pescadores artesanales se localizan en los balnearios de Pajas Blancas (Montevideo) y San Luis (Canelones). Estas pesquerías comparten los recursos con la flota industrial costera, por lo que deben competir en inferioridad de condiciones, y llegar a caladeros cada vez más alejados de la costa, debido a la disminución en la abundancia de las principales especies: corvina y pescadilla.

La competencia y conflictividad entre ambos sectores se ha visto acrecentado por la crisis pesquera que afecta al sector industrial y la disminución que evidencian los recursos, hecho que determina que la flota industrial arrastre en zonas cercanas a la costa con el perjuicio que provoca en los recursos litorales y deja en inferioridad de condiciones a la pesca artesanal para explotar dichos recursos con el consiguiente perjuicio económico que ocasiona la pérdida de los artes de los pescadores artesanales.

IV. Pesca Ilegal, no documentada y no reglamentada.

El concepto de pesca ilegal, no documentada y no reglamentada, suele utilizarse para designar una gran variedad de actividades pesqueras que violan las normas y los reglamentos.

Estudios recientes de la FAO revelan que está aumentando el alcance y la intensidad del problema de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, conocida también por la sigla INDNR. La pesca INDNR abarca una gran variedad de actividades ilícitas, entre las cuales se destacan: pescar sin licencia, pescar especies prohibidas, utilizar aparejos de pesca proscritos, no respetar las cuotas de pesca, no declarar las especies capturadas y el volumen de la captura, o declarar una captura inferior a la realizada.

En todo el mundo la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada está socavando seriamente el esfuerzo de conservación y gestión sostenible de las poblaciones de peces, por lo tanto los países responsables deben colaborar para ponerle fin a este tipo de pesca.

En algunos lugares la captura de especies de valor comercial puede ser superior al 300 por ciento de los niveles permitidos debido a la pesca INDNR, según informes presentados a la FAO por los órganos pesqueros regionales.

Un número cada vez mayor de estos órganos, que corresponden a organizaciones intergubernamentales establecidas por grupos de países de una misma región para supervisar conjuntamente la gestión de las pesquerías comunes, está adoptando una amplia variedad de medidas para combatir la pesca INDNR.

Uruguay ha tenido una historia no muy lejana de incidentes de pesca ilegal, no documentada y no reglamentada, lo cual ha desacreditado al país ante organismos internacionales que controlan la pesca ilegal de merluza negra (*Dissostichus eleginoides*), debido a la falta de control de los organismos del Estado sobre las empresas extranjeras que pescan con bandera uruguaya en aguas internacionales, principalmente en el Océano Indico. Como ejemplo de arrestos de barcos uruguayos involucrados en pesca ilegal podemos citar los buques Viarsa y Maya V como los de mayor notoriedad.

A su vez, en el puerto de Montevideo que actúa como puerto libre, se realizan operaciones (desembarques y transbordos)

de buques que llevan a cabo pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) de merluza negra. En este sentido, las autoridades uruguayas estarían aceptando en forma rutinaria el desembarque y trasbordo de merluza negra declarada como capturada en alta mar sin la verificación de la información entregada.

Además de las inspecciones realizadas por los Estados de pabellón, es decir aquellos que mantienen flotas pesqueras en el extranjero, y los países ribereños donde se realiza la pesca, otro importante eslabón en la cadena de la lucha contra la pesca INDNR, son las medidas que dificultan a los barcos la descarga o el trasbordo de la captura obtenida en forma ilegal.

Estas medidas de control se denominan "medidas del Estado portuario", y básicamente suponen por lo general la inspección de los barcos pesqueros que llegan a los puertos a abastecerse de combustible, comprar provisiones, hacer reparaciones o descargar la pesca.

A menudo, la revisión de los documentos de las embarcaciones, la inspección de los aparejos y de la captura puede revelar si un barco ha incurrido en pesca INDNR durante su travesía.

En el contexto actual, se han planteado diversas posibilidades de colaboración entre los países, con el objeto de fortalecer el control ejercido por los Estados portuarios y tomar energéticas medidas contra la pesca INDNR.

La meta es la elaboración de un plan modelo que puede ser aplicado con flexibilidad por los países, los órganos regionales pesqueros y otras entidades en la ejecución de las disposiciones de control portuario. Este modelo persigue principios básicos que consisten en una lista de 'mejores prácticas' en materia de disposiciones de control portuario contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, capaces de ayudar a mejorar los sistemas de inspección nacionales e internacionales destinados a desalentar este tipo de pesca.

Estas mejores prácticas permitirían a las autoridades sencillamente rechazar a todas las embarcaciones de las que se tenga noticia de haber incurrido en pesca INDNR, salvo si el barco tuviera problemas y necesitara llegar a puerto por motivos de seguridad.

Este sistema no representaría un problema para las embarcaciones que pesquen con responsabilidad, cuyos países de abanderamiento vigilen las actividades de sus flotas pesqueras de conformidad con las leyes y las normas internacionales.

La proliferación de países que tienen registros abiertos de abanderamiento también agrava el problema, ya que en algunos casos las llamadas "banderas o pabellones de conveniencia" facilitan la pesca INDNR. La bandera de conveniencia se le llama a la autorización que dan algunos países para na-

vegar con su bandera a otros países de cualquier parte del mundo, sin imponer el respeto a las reglas nacionales e internacionales que rigen la pesca.

La lucha contra la pesca ilegal e irresponsable recibiría un gran impulso si todos los países de una región determinada se pusieran de acuerdo en los requisitos comunes que deberían cumplir los barcos antes de ingresar en los puertos, y en difundir la información recopilada sobre las embarcaciones que pescan en la región.

V. Un alerta: La pesca de arrastre de fondo fuera de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEEs).

Las operaciones de pesca de arrastre de fondo en aguas profundas que se efectúan actualmente fuera de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEEs) son inconsistentes con el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable, la Convención de Biodiversidad (CBD) y otros instrumentos internacionales relevantes, ya que una gran parte del alta mar no se encuentra protegida por Organizaciones Regionales de Administración Pesquera (ORPs) con competencia jurídica y/o técnica para regular las poblaciones de peces de aguas profundas en alta mar.

A pesar de que la pesca de arrastre de fondo en alta mar ya ha causado un impacto devastador, el uso de este método todavía se encuentra en sus etapas iniciales. En la actualidad, se calcula que de 3,1 millones de embarcaciones que se encuentran pescando en el mundo, solamente entre 100 y 200 como máximo están desarrollando esta técnica de pesca en alta mar a tiempo completo. Si se añaden las embarcaciones que realizan la pesca de arrastre de fondo en alta mar de manera discontinua, es probable que no más de algunos cientos de embarcaciones lleven a cabo esta actividad anualmente. En el año 2014, la flota de pesca de arrastre de fondo en alta mar capturó entre 170.000 y 215.000 toneladas métricas de pescado en todo el mundo. Esto representa una fracción irrelevante – apenas el 0,2 / 0,25 por ciento – de los 84 millones de toneladas de peces capturados en el mundo ese mismo año. La mayor parte de lo que se pesca en alta mar se vende en los mercados de la Unión Europea, de los Estados Unidos y de Japón, lo que permite afirmar que las pes-

querías internacionales dedicadas a la pesca de arrastre de fondo no contribuyen en absoluto a la seguridad alimentaria mundial. Del mismo modo, la pesca de arrastre de fondo en alta mar tampoco representa una gran fuerza económica en el mercado mundial de las pesquerías. El valor total anual de esta clase de pesquerías se calcula en aproximadamente 300/400 millones de dólares estadounidenses. Esto es equivalente al 0,5% del valor total de las capturas en el contexto mundial para el año 2001, estimado en 75.000 millones de dólares. Este porcentaje se reduce al 0,3% si lo comparamos con los aproximadamente 135.000 millones de dólares correspondientes a la producción total de las pesquerías agregadas (marinas, de agua dulce y acuicultura) ese mismo año.

Queda claro, que la pesca de arrastre de fondo en alta mar genera impactos ecológicos negativos a pesar de tener una limitada contribución a la economía y a la solución de los problemas de alimentación mundial.

Pero aún más, las cosas pueden empeorar por diversos motivos:

- Es de esperar que al desarrollarse una gestión más racional de las pesquerías dentro de las Zonas Económicas Exclusivas, entren en vigor reglamentaciones más restrictivas que harán que disminuyan el esfuerzo pesquero en las poblaciones que presenten síntomas de sobre-explotación.

- La demanda de productos derivados del pescado se está incrementando y continuará haciéndolo.

- Algunas naciones con tradición pesquera subsidian la construcción y/o los costos de explotación de sus flotas para

que lleven a cabo la pesca de arrastre de fondo en alta mar.

- Algunas de estas naciones, al haber caído en la 'trampa' de permitir prácticas de pesca insostenibles en sus aguas, tienden a considerar que la expansión de las pesquerías en alta mar mitigará el exceso de presión pesquera dentro de sus Zonas Económicas Exclusivas y creará nuevas oportunidades para sus flotas.

La combinación de algunos de estos mecanismos proporcionará incentivos para que se expanda la flota de arrastreros en alta mar, implicando una importante movilización de capital, extendiendo el alcance destructivo de la pesca de arrastre de fondo. Con todo, las flotas de algunas de las naciones más desarrolladas del mundo – como por ejemplo, España, Rusia y Nueva Zelanda – están ya activamente involucradas en la pesca exploratoria en alta mar en zonas del Atlántico Norte y Sur, del Pacífico Sur, y del Océano Índico Sur. Paradójicamente, a medida que las actividades de pesca de arrastre de fondo en alta mar continúen expandiéndose, la captura total de especies abisales quizás nunca lleguen a crecer cuantitativamente de modo significativo. Si no se regula la actividad de los arrastreros, una vez que agoten una población buscarán nuevas zonas y stocks de pesca que, al ser igualmente sensibles a la sobrepesca, también serán diezmadas. Por lo tanto, se puede asegurar que lo único que vendrá de la mano de la pesca de arrastre de fondo en alta mar será una creciente destrucción de los ecosistemas abisales y de la biodiversidad en alta mar.

En el mundo hay actualmente alrededor de 30 Organismos Regionales para la Pesca (Regional

Fisheries Management Organizations – RFMOs) La autoridad de muchos de ellos es sumamente limitada y el ejercicio de su actividad se limita, básicamente, a aconsejar a los estados miembros. Algunos RFMOs tienen la autoridad y la capacidad técnica necesaria para valorar cuál es la situa-

ción de los stocks de peces de valor comercial en su jurisdicción, establecer límites sobre las cantidades capturadas y sobre el número de barcos autorizados a pescar, realizar inspecciones y/o regular los tipos de artes que se pueden utilizar. Sin embargo, la mayor parte de los RFMOs sólo regulan la pesca de algunas especies concretas, como el atún, el salmón y el fle-tán. La ordenación pesquera en alta mar por parte de las RFMOs está muy fragmentada y es muy desigual. Por ejemplo, los océanos Pacífico, Índico y el Atlántico Central y Sudoccidental, son zonas que no están cubiertas por RFMOs que tengan autoridad para la ordenación de la pesca. Podemos afirmar con propiedad, entonces, que cualquier actividad de arrastre de fondo en alta mar, en estas regiones, constituye un caso flagrante de pesca no reglamentada. Una amplia mayoría de RFMOs carece de la competencia legal necesaria para imponer restricciones a la pesca de arrastre de fondo en alta mar, como tampoco tienen la competencia para proteger los ecosistemas como un todo dentro de sus jurisdicciones. Incluso las RFMOs que tienen la autoridad necesaria, sólo pueden controlar las prácticas de buques bajo pabellón de sus estados miembros. Además, en las escasas zonas de alta mar en las que existen tales RFMOs, es decir, los océanos Austral, el Atlántico Norte y Sureste y el mar Mediterráneo, la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) ha sido la única que ha tomado medidas para regular la pesca de arrastre de fondo debido al impacto que ésta tiene en las especies de los fondos marinos de alta mar. De hecho, el fracaso en el Atlántico Norte tanto de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO) como de la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE) en la regulación del impacto de la pesca de arrastre de fondo en ecosistemas de los fondos marinos es un problema crónico, que se arrastra desde antes de los años 60.

VI. El desafío de un modelo alternativo

Debido a que actualmente las pesquerías tradicionales de nuestro país están plenamente explotadas o sobreexplotadas, las regulaciones pesqueras se deberían orientar a mantener un equilibrio entre disponibilidad de recursos pesqueros, soberanía alimentaria y bienestar social, equidad de acceso a los recursos, capacidad pesquera y empleo, lo cual frecuentemente no es fácil, e induce al establecimiento de regulaciones regionales. La gestión sustentable de los recursos pesqueros implica abordar en este contexto, la sustentabilidad en el mediano y largo plazo, por lo cual se deberá contemplar necesariamente cuatro dimensiones que interactúan entre sí:

Dimensión ecológica: Que tenga en cuenta y respetar los ciclos naturales, la productividad propia de los ecosistemas, la disponibilidad y finitud de los recursos naturales y la diversidad biológica. La distribución y la abundancia de los stocks de peces se supeditan en primer lugar a la dinámica del medio ambiente marino y, en concreto, a las condiciones atmosféricas y a la oceanografía física y química; y en segundo lugar, a las interacciones entre especies de depredadores y especies presa. En un contexto multiespecífico resulta casi imposible apartar de la explotación a un grupo específico de especies. Las redes de arrastre, las agalleras y las de cerco no suelen diferenciarlas. Diversos factores medioambientales y oceanográficos hacen que los organismos marinos no se distribuyan de forma uniforme: la abundancia de los caladeros varía considerablemente según los lugares. Esta variación está directamente relacionada con la capacidad de carga del ecosistema. (Llamamos 'capacidad de carga' al volumen de biomasa que un ecosistema puede soportar). Un ecosistema más diverso implica una mayor estabilidad y un menor riesgo de colapso de los stocks.

Dimensión social: Deberá considerar el acceso equitativo a los bienes de la naturaleza, tanto en términos intergeneracionales como intrageneracionales, entre géneros y entre culturas, entre grupos y clases sociales. El *beneficio social* deberá ser la premisa básica. En tanto que es un *recurso de la nación*, la pesca debería beneficiar al máximo posible de ciudadanos,

tanto desde el punto de vista alimentario (algo fundamental), como de los beneficios económicos y empleos que genera esta actividad. Por lo anterior, el objetivo básico del ordenamiento, debería contemplar el máximo beneficio social como premisa básica, buscando mecanismos para que dichos beneficios se mantengan en el largo plazo. Los derechos de acceso a las pesquerías deben ser consistentes con las prácticas culturales y las necesidades económicas de las comunidades que han dependido históricamente de su existencia. A su vez, se hace imprescindible la integración de formas de conocimiento científico relativas a los ecosistemas marinos con los sistemas de conocimiento tradicionales adquiridos localmente.

Dimensión económica: Buscará incluir el conjunto de actividades humanas relacionadas con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Se deberá considerar a los recursos ictícolas no como generadores de divisas en el comercio internacional sino como una fuente de alimentación y bienestar humano, y no promover el destino de la producción pesquera para alimento de animales sino a la alimentación humana. A su vez no se debe permitir bajo ninguna forma la privatización de los recursos pesqueros, de manera que sigan siendo patrimonios de los pueblos para el beneficio de la humanidad.

Dimensión política: Que supone formas de gestión participativas, incluyendo el control y el protagonismo real de las comunidades en la gestión de los recursos, en la toma de decisiones y en la formulación de políticas. Es al gobierno al que le compete el proceso de gestión pesquera. Ésta incluye la fijación de ciertas políticas o lineamientos de base, la determinación de planes y programas, la expedición y vigilancia del cumplimiento de ciertas normas, el estudio o la investigación necesarios para sustentar las acciones, la determinación de las acciones prioritarias y su puesta en marcha, la incorporación de las comunidades involucradas y el establecimiento de una capacidad de ejecución y administración, incluyendo la consecución y manejo de recursos económicos requeridos. El marco legal que regula la actividad pesquera na-



cional debe tener como objetivo establecer las reglas y condiciones bajo las cuales deben realizarse las actividades de la vida social o individual que tengan un impacto directo o indirecto en la sociedad. En función de los objetivos de la ordena-

ción o administración de la pesca, las regulaciones pesqueras (leyes, reglamentos y normas) necesitan establecer, con base en criterios de pesca responsable y uso de los recursos en el largo plazo, las condiciones de su aprovechamiento.

El principio de precaución como herramienta de gestión

Para compensar la falta de conocimiento en lo que se refiere a los procesos ecológicos marinos y fluviales, la gestión pesquera debe tender a ser precautoria, poniendo el acento en la prevención del daño, en contraposición a los intentos de reparar los errores con medidas de recuperación o de mitigación una vez que estos se han producido.

El principio de precaución se fundamenta en la "inversión de la carga de la prueba", es decir, la asunción del carácter perjudicial de las acciones humanas sobre el medio mientras no se demuestre lo contrario. Esto implica la consideración de las necesidades de las futuras generaciones, evitando las acciones que puedan generar cambios irreversibles. Esta idea ya ha sido recogida en las conclusiones y declaraciones de numerosos foros internacionales. Así, el Principio 15

de la Declaración de Río de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁹ establece que "*Para proteger el medio ambiente, el principio de precaución debe ser ampliamente aplicado por los estados de acuerdo con sus posibilidades. En caso de amenaza de daños serios o irreversibles, la ausencia de completa certeza científica no se utilizará como una razón para posponer la adopción de medidas efectivas pero costosas para impedir la degradación ambiental*"

El nivel de precaución debería aumentar conforme decrece la información científica disponible. La precaución también implica evaluar los posibles impactos de la pesca sobre el ecosistema en su conjunto, y no sólo sobre las especies objetivo de pesca. A esto es lo que se denomina enfoque ecosistémico.



VII. Propuestas para un modelo alternativo sustentable

Exhortamos a la más amplia revalorización de los recursos pesqueros como fuente de alimento, trabajo, salud, conocimientos y desarrollo sustentable a escala local y regional. Destacamos la importancia del manejo de los recursos pesqueros desde una perspectiva ecosistémica, que no deje de lado los diversos factores ecológicos que los afectan, el alcance de las escalas temporales y espaciales de los distintos procesos que afectan la dinámica y evolución de los recursos pesqueros así como los intereses de los diversos actores que se benefician de manera directa e indirecta.

En este sentido, proponemos:

- Avanzar hacia un manejo de los recursos y ecosistemas costeros y oceánico del país, impulsando el uso menos intensivo, la diversificación y orientación de las producciones que incorporen mayor valor agregado y que sean volcados al mercado interno, privilegiando el consumo humano directo.

- Promover la participación ciudadana (organizaciones sindicales vinculadas al tema pesquero, organizaciones de pescadores artesanales, consumidores, empresarios, ONG), con el fin de que definan sus necesidades y participen en la toma de decisiones de asuntos que afectarán sus condiciones de vida presentes y futuras.

- Desarrollar un marco jurídico y administrativo que fortalezca los mecanismos de representación en igualdad de condiciones de los diferentes sectores, que posibiliten la integración de la pesca artesanal, la pequeña y mediana industria, ONG's y consumidores en los procesos de discusión, planificación y toma de decisiones relativas a los recursos y ecosistemas costeros y oceánicos nacionales.

- Poner en marcha inmediatamente planes de recuperación para las poblaciones explotadas que se hallan fuera de los límites biológicos de seguridad.

- Aplicar el principio de precaución en la gestión pesquera, incluyendo aquellas poblaciones sobre las que no hay un conocimiento científico preciso, como por ejemplo los peces cartilaginosos (tiburones y rayas).

- Generar y adaptar sistemas de control eficaces, dándole prioridad a las medidas

sobre las que es más factible ejercer un control real.

- Se buscará dar preferencia a la ordenación y gestión de las pesquerías artesanales, así como asegurar a los pescadores artesanales el derecho de acceso a los recursos. Al mismo tiempo, se deberán llevar a cabo cursos de capacitación para la utilización de nuevas tecnologías de pesca, procesamiento de la materia prima y de gestión empresarial, lo que permitirá cerrar el ciclo de la captura hasta la venta del producto por el propio pescador.

- Reforzar la capacidad de investigación de las instituciones públicas vinculadas al sector productivo pesquero, de tal manera que las medidas de manejo se basen en datos científicos.

- Fortalecer las comisiones técnicas regionales sobre la base de un mayor conocimiento científico en donde se discuten los cupos de captura anuales para cada país (Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, Comisión Administradora del Río de la Plata, Comisión Administradora del Río Uruguay, Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos de la Antártida).

- Proponer en el ámbito nacional y regional hacia la Asamblea General de las Naciones Unidas una moratoria inmediata de las operaciones de pesca de arrastre de fondo en aguas internacionales en las áreas donde no existen ORPs, y para el 2006 en aquellas áreas donde, a pesar de existir ORPs, no se hayan tomado medidas efectivas de protección de la diversidad biológica y de las pesquerías de aguas profundas en alta mar.

- Rechazar cualquier Acuerdo Comercial y/o Tratado de Inversiones sobre pesca industrial, cesión de derechos pesqueros a terceros Estados y operación de banderas de conveniencia pesquera en la zona económica exclusiva. A su vez, alertar al gobierno sobre las futuras negociaciones en el NAMA que puedan afectar los recursos pesqueros nacionales y de la región.

- Rechazar cualquier forma de privatización de los recursos pesqueros y el estable-

cimiento de patentes comerciales privadas sobre los mismos, de manera que sigan siendo patrimonio de los pueblos para beneficio de la humanidad.

- El Estado deberá promover la comercialización de los productos pesqueros en el mercado interno, desde una perspectiva de soberanía alimentaria, para lo cual se deberá coordinar a través del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca junto con el Ministerio de Salud Pública y los 19 municipios departamentales, la construcción, distribución y supervisión del funcionamiento de redes de comercialización de los productos y subproductos de origen pesquero.

Autor:
Oscar Galli

Redes Amigos de la Tierra Uruguay
Programa URUGUAY SUSTENTABLE
2005

Notas

- 1 En "Inde, le défi de l'environnement, CSE, éd l'Harmattan, 1988, pág. 186.
- 2 Naciones Unidas, Comisión Bründtland, "Nuestro Futuro Común", Nueva York, 1987.
- 3 Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Soberanía alimentaria: un derecho para todos. Forum de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria, Junio – 2002.
- 4 Cárdenas, J.C. 2004. Pesca y salmicultura. Acuerdos de libre comercio, transnacionales y soberanía alimentaria en Chile.
- 5 FAO 1996. Agricultura y seguridad alimentaria. Cumbre mundial sobre la alimentación. Roma 13-17 noviembre.
- 6 Infopesca Internacional N°22 – Abril/Junio 2005.
- 7 Arena, G; W. Ubal; P. Grunwaldt y A. Fernández. 1986. Distribución latitudinal y batimétrica de la merluza (*Merluccius hubbsi*) y otros organismos demersales de su fauna acompañante dentro de la Zona Común de Pesca Argentino - Uruguaya. Publ. Com. Téc. Mix. Fr. Mar. 1(2) 253 - 280. Norbis, W. 1999. Estudios de las asociaciones de lances y especies en base a datos colectados en las campañas de evaluación realizadas dentro de la Zona Común de Pesca. Otoño y primavera de 1994. Informe Técnico Plan de Investigación Pesquera URU 92/003. Montevideo, Uruguay: 16 – 25.
8. Rey, M. 2001. Flota arrastrera uruguaya: análisis de las pesquerías dirigidas. Informe Técnico. DINARA.
9. Cumbre de Río de Janeiro, 1992