

Dossier SAMUDRA

# Elementos de juicio

Los derechos de propiedad y la gestión pesquera:  
Recopilación de artículos del *Reporte SAMUDRA*



---

Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal  
27 College Road, Chennai 600 006, India



Dossier SAMUDRA

# Elementos de juicio

Los derechos de propiedad y la gestión pesquera:  
Recopilación de artículos del *Reporte SAMUDRA*

---

**Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal**  
27 College Road, Chennai 600 006, India

**Elementos de juicio**

Los derechos de propiedad y la gestión pesquera:  
Recopilación de artículos del *Reporte SAMUDRA*

**Dossier SAMUDRA****Publicado por**

Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal  
27 College Road, Chennai 600 006, India  
Teléfono: +91 44 2827 5303 Facsimile: +91 44 2825 4457  
Correo electrónico: icsf@icsf.net, Sitio web: <http://www.icsf.net>

Marzo 2007

**Editor**

KG Kumar

**Diseñador**

Satish Babu

**Impresión**

Nagaraj and Company Pvt. Ltd.,  
Chennai, India

© CIAPA 2007

**ISBN 978-81-904590-1-3**

Si bien el CIAPA se reserva todos los derechos de autor de la presente publicación, cualesquiera de sus partes podrán copiarse o distribuirse previo permiso. Se prohíbe todo uso comercial de este material sin consentimiento previo. El CIAPA agradecerá recibir copias de las publicaciones que incorporen partes de la presente obra.

## Índice

Prólogo .....	v
1. El feudalismo en el mar .....	1
2. ¿Para quién son los recursos costeros? .....	5
3. ¿Al traste con el sistema de gestión pesquera? .....	11
4. Movilización en contra del arrastre. ....	14
5. Redistribuir la riqueza .....	18
6. El poder maorí .....	20
7. La zona crepuscular .....	26
8. Nuestra por naturaleza .....	30
9. Atrapados en Jambudwip .....	34
10. Secuestradas por el neoliberalismo económico. ....	39
11. Hacia la creación de zonas pesqueras artesanales. ....	47
12. El Santo Grial . ....	49
13. Acuerdos privados frustrados .....	56
14. El poder de la cogestión .....	58
15. ¡A por ello! .....	60
16. ¿Cambio de artes? .....	64
17. Importante, pero marginada .....	75
18. Gestión capacitadora.....	80
19. Un inicio prometedor....	86
20. ¿Quién se reparte los recursos pesqueros? .....	90
21. Un enfoque para cada caso... ..	95
22. Derechos humanos frente a derechos pesqueros. ....	96
23. ¿El principio de la tragedia? . ....	101



## Prólogo

Los derechos de pesca, ¿son buenos?, ¿malos?, ¿necesarios? Ichiro Nomura, director general asistente de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO) aseveraba en el núm. 44 del Reporte SAMUDRA, la publicación trianual del CIAPA (v. p. 95): «Es indudable que la postura de la Secretaría de la FAO sobre la idoneidad de los derechos de pesca ha ido evolucionando hasta concluir finalmente que son imprescindibles y fundamentales de cara a la sostenibilidad de las pesquerías mundiales». Esta afirmación suscita preguntas como: los recursos pesqueros, ¿se conservan mejor con sistemas basados en derechos? ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de los derechos de pesca en diferentes partes del mundo? ¿Qué elementos debe contemplar un régimen de derechos de pesca, especialmente en el contexto de países en desarrollo? Las comunidades pesqueras a pequeña escala, ¿pueden beneficiarse de las diversas modalidades de derechos de pesca?

El presente dossier, una recopilación de artículos de varias ediciones del Reporte SAMUDRA a partir de 1996, busca respuestas a estos interrogantes. Examina algunos de los enfoques ante los derechos de pesca y su puesta en práctica en África, Asia, América del Norte (Canadá), Europa y Latinoamérica. Con temas que van desde las zonas pesqueras artesanales en India y Perú hasta los regímenes de cuotas individuales transferibles (CIT) de Islandia, Nueva Zelanda y Canadá, la mayoría de los escritos acentúan la perspectiva de los pescadores a pequeña escala y de las comunidades pesqueras costeras e insulares.

Algunos de ellos se hacen eco de los verdaderos temores que alimentan las comunidades pesqueras a pequeña escala a propósito de las «desigualdades en la distribución», de la exclusión y de la marginación derivadas de la introducción de derechos que supeditan el trabajo y los intereses comunitarios al capital. La adquisición de CIT por parte de grandes empresas, esgrime Parzival Copes en su artículo (p. 5), «puede llegar a arruinar la viabilidad de muchas comunidades más pequeñas, que no cuentan con los suficientes recursos para poder competir en la compra de cuotas y licencias».

En su artículo sobre Islandia, Einar Eythorsson (v. p. 1), al tiempo que admite el interés económico que encierran las cuotas individuales transferibles, plantea la pregunta de «¿quién saca partido de los beneficios económicos de las CIT y a expensas de qué costes para quién?». Es más, en los países donde se han instaurado, las CIT han ido acompañadas de fenómenos como el descarte de capturas por su reducido valor comercial (en inglés 'high grading'), la pesca por encima de la cuota (en inglés 'quota busting'), el vertido al mar de las capturas en el viaje de vuelta a puerto al enterarse la tripulación de que los precios de mercado, en ese día concreto, son demasiado bajos (en inglés 'price dumping') y el falseamiento de datos (en inglés 'data fouling'). Así las cosas, algunos autores se interrogan sobre si los regímenes basados en derechos constituyen la mejor forma de conservar los recursos.

Por otra parte, otros artículos muestran cómo algunas comunidades pesqueras antes desfavorecidas han salido ganando con la introducción de derechos de propiedad en las pesquerías. En su ensayo sobre las CIT de Nueva Zelanda, Matthew Hooper da un repaso a la experiencia del pueblo maorí (p. 20) y concluye que «debería aplicarse un sistema basado en derechos de propiedad nítidamente definidos que respetara los derechos indígenas y los estipulara [...]».

Dentro de la ordenación pesquera, existen pocas discrepancias en torno a los enfoques basados en derechos que prevén la implantación de zonas artesanales y de veda de arrastre en la zona costera, reformas del régimen de propiedad en la pesca continental, derechos en las pesquerías de pantanos, cuotas transferibles en la pesca a gran escala, reasignaciones de derechos en la pesca comercial y el refrendo de los derechos

tradicionales en la pesca marina. Asimismo, la adopción de regímenes de derechos de pesca en consultas con las comunidades pesqueras y su aplicación de forma participativa son objeto de consenso. Es en este contexto en el que cabe señalar el papel de los movimientos de pescadores.

Ahora bien, desde la perspectiva laboral, del género y de los derechos humanos, existen dudas sobre el carácter poco equitativo de algunas formas de regímenes de derechos de pesca y sobre la insensibilidad que envuelve su definición, adopción y puesta en práctica. Los limitados razonamientos económicos que las sustentan han sido el blanco de muchas críticas.

Lo que emerge claramente del debate es que todavía queda mucho por decir sobre los regímenes de derechos de propiedad y su alcance, sobre todo en las pesquerías a pequeña escala. A fin de cuentas, persisten muchas incógnitas, además de las que se plantearán en un futuro muy cercano. ¿Cómo los regímenes de derechos de propiedad pueden suponer una mejora con respecto a la gestión pesquera convencional? Dados los colosales costes sociales que se pueden engendrar, ¿hasta qué punto resulta práctico aplicar el principio de «exclusión» irreversible a las decisiones sobre quién está autorizado a pescar? En las pesquerías a pequeña escala, los derechos de propiedad ¿son realmente la mejor solución para repartir el acceso entre los pescadores? ¿Cómo podrá protegerse la autonomía de las comunidades a pequeña escala? ¿Cómo se podrá evitar que las grandes empresas acaparen el acceso a los recursos pesqueros? ¿Cómo hacer para que los regímenes en cuestión no acaben marginando a los trabajadores de la pesca? ¿Cómo pueden proteger sus derechos tradicionales y permitirles prosperar? Todo indica que la consideración de mayores posibilidades de adaptación y flexibilidad facilitaría la aplicación de regímenes de derechos a las partes interesadas, especialmente en el mundo en desarrollo.

¿Deberíamos, por el contrario y como postula Menakhem Ben-Yami en el tajante tono que le caracteriza (v. p. 39), considerar todo el debate sobre los derechos de pesca como una hipérbole y contentarnos con las medidas convencionales de control de los insumos dentro de las pesquerías a pequeña escala en las que los «métodos utilizados no exigen tanto capital y son menos sofisticados desde un punto de vista tecnológico»?

De buen seguro que todas estas preguntas darán mucho que pensar a políticos y a organizaciones de trabajadores de la pesca de países en desarrollo. A ellos se dirige especialmente el presente dossier. Sus artículos, si bien parten en su mayoría de experiencias relacionadas con las pesquerías marinas de países industrializados, son igualmente relevantes para países en desarrollo y les ayudarán a «formarse una opinión perfectamente documentada acerca de los costes y beneficios sociales», así como los «fundamentos morales y legales» de estos sistemas. Al fin y al cabo, la presión que se ejerce sobre países en desarrollo para que abracen regímenes de derechos de pesca se basa en las experiencias de países ricos.

Confiamos en que el presente dossier facilite a los lectores la comprensión de las complicaciones ligadas a algunos de los regímenes de derechos de pesca vigentes en el mundo. En la recopilación se subraya la importancia de que se conciban de tal forma que mejoren la conservación y la gestión en las pesquerías a pequeña escala por medio de su sensibilidad para con las necesidades económicas y sociales de comunidades pesqueras costeras y continentales.

Sebastian Mathew  
Asesor de programas, CIAPA



# El feudalismo en el mar

Einar Eythórsson

**La experiencia islandesa de las cuotas individuales intransferibles (en inglés ITQs) nos abre los ojos a los problemas y al porvenir de la gestión pesquera por cuotas**

**D**urante la última década, la gestión de recursos pesqueros regida por un sistema de cuotas transferibles se ha promovido intensamente como una solución viable a los problemas de una gestión poco efectiva y una actividad pesquera no rentable. Este modelo de ITQs atrae a los gestores del recurso por una serie de razones. La primera es que este sistema delega a los mecanismos del mercado el difícil problema de distribuir justa y equitativamente las cuotas pesqueras entre los pescadores y las comunidades pesqueras. La segunda razón radica en que esta gestión también transfiere al mercado los dolores de cabeza que comporta el tener que deshacerse del exceso de flota y, por consiguiente, elimina el esfuerzo que para los presupuestos estatales suponen los programas de retirada subvencionada de barcos y las compensaciones. La tercera razón es que el sistema de ITQs promete en el futuro unas pesquerías más eficientes que, a su vez, crearán un flujo hacia las arcas de los gobiernos de ingresos en forma de impuestos e incluso de beneficios derivados del alquiler del recurso.

Para los pescadores o, más específicamente, para los propietarios de los barcos, este sistema también puede resultar bastante atractivo. Los pescadores que no tengan suerte en su negocio pueden vender sus cuotas a sus colegas más expansionistas y recibir una compensación justa al abandonar el sector. Para los que quieren crecer, o los que necesitan una cuota adicional para utilizar plenamente la capacidad de sus buques, existe la posibilidad de comprarla a precio de mercado. El resultado total debería comportar una industria pesquera

económicamente sólida, una seguridad laboral más óptima y unos firmes cimientos para el desarrollo de las comunidades. Esta es, en resumen, la historia que cuentan los promotores del sistema de ITQs. La República de Islandia fue uno de los primeros estados que introdujo este sistema para la gestión global de sus pesquerías marinas. Para aquellos que estén considerando el sistema de ITQs como una opción posible de gestión no estará de más analizar el caso islandés. ¿Se puede aprender alguna cosa de la experiencia islandesa?

Desde 1984 hasta 1990 las cuotas pesqueras para el bacalao y otras especies demersales se distribuyeron entre los buques pesqueros de acuerdo con las capturas de los años 1980-1983 que constaban en los registros. Las cuotas no se podían dividir o separar de los buques, salvo en el caso de que un buque se hundiera o se vendiera al extranjero. Las transferencias de cuotas que comportaran la disminución del total de las cuotas correspondientes a un municipio deberían ser autorizadas por el consejo municipal y por los sindicatos locales.

Durante ese periodo el mercado de cuotas no tenía aún demasiada actividad. El alquiler de cuotas (una embarcación adquiere una parte de la cuota anual que ostenta otra embarcación) se permitió desde un principio y se desarrolló lentamente sin que se suscitara ningún tipo de polémica hasta el año 1993.

En enero de 1991 el sistema de ITQs se liberalizó. Las cuotas se asignaban permanentemente, sin ningún tipo de límite temporal. A partir de entonces fueron divisibles, podían separarse de los barcos y

Este artículo ha sido redactado por el Dr. Einar Eythórsson, investigador, sociólogo islandés, que actualmente trabaja en el Finmark College, Alta, Noruega (Reporte SAMUDRA N° 22, abril 1999)

· transferirse como cualquier otro producto,  
· solamente a propietarios de otros barcos.  
·

· Mientras que la ley pesquera de 1990 en la  
· práctica permitía una semiprivatización de los  
· derechos de pesca en las aguas islandesas,  
· también paralelamente definía los recursos  
· pesqueros como propiedad pública. Según  
· esta ley, los derechos pesqueros que en ella  
· se definen y se distribuyen no constituyen de  
· hecho derechos de propiedad privada.  
·

· **Un estatus confuso**

· Este estatus legal ciertamente confuso de las  
· cuotas suscitó un complejo debate sobre los  
· impuestos, la amortización y su posible uso  
· en calidad de garantías financieras. ¿Cómo  
· es posible que una persona compre o venda  
· privadamente algo que constituye propiedad  
· pública? ¿Estaría sujeta esta transacción a  
· impuestos? Para la concesión de préstamos  
· privados, ¿deberían aceptar los bancos la  
· propiedad pública como garantía financiera?  
·

· Inicialmente, la inversión en participaciones  
· de cuotas se consideraba como un  
· desembolso y la propiedad de cuotas no se  
· identificaba con capital, de tal forma que no  
· podían utilizarse como garantías financieras.  
· No obstante, en 1993, el Tribunal Supremo  
· de Islandia sentenció que las cuotas deberían  
· considerarse capital privado y que deberían  
· amortizarse en un porcentaje similar al de  
· los derechos de autor, un 20% anual.  
·

· En un principio, el problema referente a la  
· garantía financiera se solucionó gracias a  
· acuerdos mutuos entre bancos y propietarios  
· de barcos endeudados, con los que los bancos  
· se aseguraban de que las participaciones de  
· cuota no se podrían separar de sus  
· respectivos barcos sin su conocimiento. No  
· obstante este esquema se reveló muy poco  
· práctico a largo plazo (el precio de mercado  
· de los barcos pesqueros que carecían de  
· participaciones de cuota cayó en picado) y  
· las participaciones de cuota fueron aceptadas  
· en calidad de garantías financieras.  
·

· La generosa amortización de las  
· participaciones de cuota está siendo  
·

eliminada, puesto que ha comportado una  
reducción del valor de las contribuciones  
tributarias de la industria pesquera.

La coexistencia del estatus oficial de las  
participaciones de cuota como propiedad  
pública y de su manipulación como si fuera  
propiedad privada no puede sostenerse a  
largo plazo. Una decisión del Tribunal  
Supremo tomada en diciembre de 1998 (que  
se expone más abajo) ilustra este hecho.

Ya que las ITQs teóricamente debían afianzar  
las bases de la industria pesquera, cabría  
esperar que al amparo de este sistema los  
puestos de trabajo en el mar fueran más  
seguros y estuvieran mejor pagados. A la  
vista de estas perspectivas de futuro, el  
Sindicato Islandés de Marineros (SS) secundó  
la introducción de las ITQs. El Sindicato de  
Capitanes y Primeros Oficiales (FFS) expresó  
primeramente un cierto escepticismo y muy  
poco después un tajante rechazo.

Desde que en 1991 se liberó el sistema de  
las ITQs, se ha sucedido una serie de amargos  
conflictos entre los propietarios de los barcos  
y los tripulantes que han derivado en  
repetidas huelgas y cierres patronales en la  
industria. La causa de estos incidentes radica  
principalmente en las dinámicas variables de  
la industria pesquera regida por el sistema  
de las ITQs, y, en particular, por las  
implicaciones que comporta el creciente  
mercado de alquiler de las cuotas anuales.

El término “alquiler de cuotas” se refiere a  
diferentes tipos de transacciones relacionadas  
con la transferencia de un barco a otro de  
los derechos de captura en el año que corre  
de una cierta cantidad de ciertas especies  
de pescado. Una de las formas de  
transacción es el intercambio equitativo de  
especies: los derechos de captura de una  
especie se pagan con los derechos de captura  
de otra especie. Una segunda forma de  
transacción consistiría en el alquiler directo  
de la cuota, que supone que el derecho a  
pescar una cierta cantidad de pescado se  
paga con dinero a un precio de mercado que  
se desprende de la oferta y la demanda.

Una tercera variedad, muy popular durante los años 1992-1993, es el contrato pesquero, o lo que entre pescadores se denomina “pescar para otros”. En la mayoría de casos, los contratos pesqueros se suscriben entre propietarios de barcos, a quienes corresponden participaciones de cuota muy pequeñas, y compañías pesqueras y transformadoras integradas verticalmente que poseen grandes participaciones. El contrato obliga a los barcos a entregar toda la captura a la compañía a un precio fijo.

En 1993, en el caso del bacalao, este precio suponía menos de la mitad del precio de mercado. La compañía pagaba de forma indirecta el 50% restante en concepto del alquiler de la cuota. Los ingresos de los miembros de la tripulación, de acuerdo con el sistema a la parte por el se rigen, corresponde a un porcentaje fijo del importe recibido por la captura. La práctica del contrato pesquero anteriormente descrito sentenciaba a la tripulación de los barcos involucrados a percibir unos ingresos más bajos que los ingresos de una tripulación similar en un barco similar que disponga de las participaciones de cuota suficientes para funcionar independientemente.

A medida que este tipo de contrato se difundía cada vez más, el número de tripulantes que experimentaron una disminución sustancial de sus ingresos aumentó enormemente. Según afirman los sindicatos, se han dado varios casos de contratos de alquiler de cuotas pactados con el único propósito de reducir los gastos de personal. Esta practica ha recibido el nombre de “cuota aprovechada” (kvótabrask).

### Sistema feudal

El sistema de los contratos pesqueros se ha comparado muchas veces a un sistema feudal de “señores del mar” y “arrendatarios”. Al aplicar el sistema de ITQs, la propiedad de las participaciones de cuota se concentra en las pocas manos de las compañías más grandes, al mismo tiempo que no se permite operar a una flota considerable de barcos pesqueros, con

participaciones insuficientes para un año completo. En algunos casos los barcos se despojan de su cuota y se venden a precio muy barato a pescadores que desean ganarse la vida mediante el alquiler de cuotas. Estos barcos, que se denominan “eunucos”, contribuyen a la alta demanda del alquiler de cuotas y al alto precio de este mismo alquiler. En esta situación, las compañías transformadoras integradas verticalmente pueden comprar estos barcos desocupados por un precio muy barato y así tener su propio “pescado” directamente en casa con unos gastos lo más reducidos posibles.

En resumen, este fue el escenario de la huelga de pescadores en enero de 1994 y de repetidas huelgas en años sucesivos. Los sindicatos querían abolir el sistema de alquiler de cuotas o incluso suprimir el sistema de ITQs por completo. El resultado ha sido el retorno parcial a un sistema de precios mínimamente negociados, con un comité especial encargado de resolver los conflictos relacionados con precios y partes de los tripulantes. Cada vez se oyen más voces partidarias de reformar el este modo de distribuir los beneficios entre los miembros de la tripulación y, de esta forma, eliminar los efectos negativos de las ITQs sobre sus ingresos. Los sindicatos se han percatado ahora del enorme poder de negociación que tienen los propietarios de participaciones de cuotas en la industria, ya que las repetidas huelgas no han conseguido introducir ningún cambio fundamental en el sistema de ITQs.

Tras ocho años de experiencia con este sistema, la polémica en la industria y en la escena política islandesa es más fuerte que nunca. Muchos sondeos de la población islandesa han demostrado que la mayoría no apoya este sistema. No obstante, por ahora aún no se sabe a ciencia cierta cómo se podría invertir su aplicación sin incurrir en pérdidas económicas masivas. No hay que olvidar que a todos los efectos prácticos las participaciones de cuota se consideran propiedad privada, y además representan un valor en relación con la economía nacional islandesa. Las compañías que poseen un gran

· volumen de participaciones de cuota han  
 · consolidado su posición y algunas de ellas  
 · han hecho inversiones en compañías  
 · pesqueras extranjeras. Por todos estos  
 · motivos, es muy difícil imaginar cómo la  
 · cuota-capital podría devolverse al público. En  
 · cualquier caso, si sus participaciones  
 · quedasen confiscadas, los propietarios de las  
 · cuotas reclamarían al gobierno una  
 · compensación económica plena.

· Parece que la historia de las ITQs en Islandia  
 · aún no ha terminado. En diciembre de 1998  
 · el Tribunal Supremo Islandés emitió un  
 · veredicto respecto al caso de un pescador a  
 · quien se habían denegado una licencia de  
 · pesca y una cuota de captura. Esta negativa  
 · se basó en el hecho de que el pescador en  
 · cuestión no había sido propietario de un barco  
 · pesquero activo en los primeros años de la  
 · década de los ochenta, el periodo en el que  
 · la “experiencia pesquera” se transformó en  
 · derecho a pescar.

· **Igualdad de derechos**

· Al considerar que la constitución islandesa  
 · prescribe la igualdad de derechos al trabajo  
 · para cada ciudadano y que la Ley Pesquera  
 · de 1990 define los recursos pesqueros como  
 · propiedad pública, el Tribunal Supremo  
 · consideró que la denegación de la cuota era  
 · ilícita e inconstitucional. En resumen, el  
 · Tribunal estimó que con la aplicación del  
 · sistema de ITQs el gobierno había dado  
 · derechos exclusivos sobre los recursos  
 · pesqueros islandeses, que a la vez son  
 · propiedad pública, a un grupo de ciudadanos  
 · que casualmente eran propietarios de buques  
 · pesqueros, activos en un cierto momento.  
 · Esta concesión de los derechos no podía  
 · justificarse por la necesidad de proteger los  
 · recursos naturales, o en aras del beneficio  
 · de toda la comunidad.

· Hasta ahora, el gobierno islandés ha  
 · reaccionado introduciendo un cambio mínimo  
 · en la legislación pesquera. Como  
 · consecuencia de este cambio, cualquier  
 · propietario de un buque pesquero es libre de  
 · solicitar una licencia que le permitirá capturar  
 · especies poco habituales que no estén sujetas

al sistema de ITQ s. No obstante, la cuota de  
 captura para cualquiera de las especies de  
 mayor valor comercial aún se debe comprar  
 o alquilar a los actuales propietarios.

Teniendo en cuenta que las alternativas de  
 trabajo para los pescadores son muy  
 limitadas, esta modificación de la legislación  
 probablemente únicamente supondrá un  
 aumento de la demanda de cuotas anuales  
 en forma de contratos de alquiler, ya que con  
 el tiempo nuevos barcos con pequeñas  
 cuotas, o incluso sin ellas, irán entrando al  
 mercado. Esto también puede provocar un  
 aumento aún mayor de los precios de alquiler  
 y, por consiguiente, aumentar la tendencia a  
 la baja de los ingresos de los tripulantes. Al  
 mismo tiempo, el valor capital de las  
 participaciones de cuota continuará su  
 trayectoria ascendente.

He decidido subrayar algunas de las  
 cuestiones problemáticas que giran en torno  
 a la gestión pesquera mediante ITQs. No  
 niego que de este sistema se pueda  
 desprender algún tipo de beneficios  
 económicos, pero si que me pregunto quién  
 los disfruta y si esto supone algún perjuicio  
 para alguien más. Teniendo en cuenta la  
 experiencia islandesa, parece que no queda  
 ninguna duda de que los sistemas de ITQ s  
 conllevan unas implicaciones muy  
 importantes para la distribución, los  
 beneficios, la riqueza y el poder. Tomando  
 como punto de referencia la experiencia  
 islandesa y la experiencia de otros países que  
 también han aplicado el sistema de ITQs,  
 deberíamos poder formarnos una opinión  
 perfectamente documentada acerca de los  
 costes sociales y los beneficios del sistema y  
 también de sus fundamentos moral y legal. ■

# ¿Para quién son los recursos costeros?

Parzival Copes

**Ahora, cuando poderosas fuerzas persiguen la industrialización y la privatización de los recursos pesqueros mundiales, ha llegado la hora de contrarrestar las acciones encaminadas a desposeer a los pueblos costeros**

Desde los principios de la civilización, los pescadores de las comunidades costeras han reivindicado los recursos ribereños adyacentes. Los derechos que creen poseer sobre los contingentes pesqueros locales derivan de la sostenibilidad del uso que han hecho de ellos. Su importancia ha ido aumentando paralelamente a la intensificación de la dependencia económica de la población costera de sus recursos. Sin embargo, la necesidad de una vigorosa defensa colectiva de la propiedad común de estos recursos es cada vez más patente, ya que de lo contrario las comunidades costeras pueden verse privadas de sus prerrogativas de acceso prioritario a los recursos pesqueros adyacentes.

Desde siempre, los recursos pesqueros cercanos a la costa han constituido el marco de la actividad pesquera de los pescadores a pequeña escala de las poblaciones circundantes. Sus derechos tradicionales a estos contingentes se ven ahora amenazados por dos factores muy significativos. El primero radica en el poder y la ambición imparable de las compañías industriales del sector pesquero. Gracias su rápido acceso a la tecnología y al financiamiento necesarios para la pesca a gran escala, estas empresas lograron controlar las operaciones pesqueras lejanas a la costa y a gran altura. Ahora, en la búsqueda de una mayor presencia en el mercado y de un suministro estable de materias primas, intentan acceder directamente a las pesquerías costeras, ricas en recursos.

El segundo factor consiste en la tendencia actual de conferir a los derechos de acceso a los recursos costeros un estatus jurídico compatible con las nociones occidentales de propiedad privada corporativa e individual. Este fenómeno se traduce en tentativas cada vez más numerosas de “privatizar” las pesquerías que persiguen la comercialización de los derechos de propiedad mediante participaciones transferibles de la captura total de pescado. Estos derechos se denominan “Cuotas Individuales Transferibles”(en inglés ITQs). Uno de los objetivos subyacentes de los promotores de las ITQs es asegurar que las fuerzas del mercado tengan un papel decisivo en la estructuración del acceso a las pesquerías. En efecto, estos sistemas no impiden la transferibilidad de las cuotas ni su acumulación a precios incontrolados.

Como consecuencia del elevado valor monetario de los derechos de acceso, fuertes compañías e inversores han tenido el camino libre para pujar los precios de las cuotas y comprar los derechos de acceso a grandes cuotas del total de la captura, bien mediante la adquisición directa de cuotas, o bien mediante su control a través de la concesión de préstamos a operadores individuales.

La complejidad y los altos costes de los sistemas de gestión por ITQs han hecho que su aplicación en las pesquerías costeras de la mayoría de los países en vías de desarrollo sea actualmente inviable. En ellos, el sector pesquero industrial perjudica a las pesquerías

Este artículo es un resumen de un amplio documento de Parzival Copes, que constituyó el discurso de apertura del acto de fundación del Foro Internacional de Pescadores y Trabajadores de la Pesca en New Delhi, el 18 de noviembre de 1997 (*Reporte SAMUDRA* N° 23, septiembre 1999)



• a pequeña escala de la costa penetrando en  
• sus aguas con sus grandes barcos o  
• esquilmando los recursos que trashuman entre  
• las aguas costeras y alta mar.

• El procedimiento habitual de introducción de  
• un régimen de ITQs se inicia con la asignación  
• gratuita y a perpetuidad de cuotas a los  
• propietarios de los barcos pesqueros que  
• faenan con regularidad. Esta asignación  
• contempla la posibilidad de la venta de dichas  
• cuotas por sus propietarios actuales o futuros  
• a cualquier precio que el mercado estipule.  
• El valor de un paquete de participaciones de  
• cuota, incluso el que corresponde al dueño  
• de un pequeño barco, en muchas pesquerías  
• puede llegar a alcanzar decenas de miles de  
• dólares. En algunos países esta suma puede  
• llegar a superar el millón de dólares.

• Estas cifras constituyen, por un lado, un  
• fuerte incentivo para que los pescadores que  
• faenan en unas pesquerías regidas por las  
• ITQs se decidan a vender, especialmente si  
• están a punto de jubilarse. Por otro lado,  
• también tienen un gran poder de convicción  
• para hacer que los que todavía trabajan al  
• margen de este sistema lo acepten y así  
• puedan optar a unas ganancias que en edad  
• de jubilarse ya no esperaban. Diferentes  
• factores fiscales y políticos dificultan  
• enormemente la desmantelación de las ITQs.  
• En caso de que el estado estimara que su  
• funcionamiento no es óptimo y decidiera  
• cambiar el régimen de gestión, chocaría con  
• las protestas de los nuevos propietarios de  
• las licencias transferibles, que tendrían  
• derecho a reclamar una plena compensación.  
• La carga económica podría ser demasiado  
• grande y la situación muy embarazosa. Por  
• tanto, los programas de derechos  
• transferibles son casi irreversibles.

• Con este nuevo sistema, los tripulantes de  
• los barcos lo tienen muy difícil para, con el  
• tiempo, llegar a ser patronos y operadores.  
• Este era el ciclo propio de muchas  
• comunidades pesqueras. A partir de ahora,  
• la cesión desigual de los derechos  
• transferibles a particulares, que en ese preciso  
• momento son los propietarios de barcos,

restringirá el acceso a las pesquerías a un grupo limitado de pescadores y de sus herederos y, por consiguiente, suscitará la aparición en las comunidades pesqueras de agudas diferencias sociales. Desde un punto de vista económico y social, la concentración geográfica de los privilegios de acceso a la pesca también resulta inquietante. En efecto, las compañías tienden a adquirir las ITQs de una misma zona para poder emplazar allí sus barcos y dirigir sus operaciones en grandes estaciones de control. Este comportamiento puede llegar a arruinar la viabilidad de muchas comunidades más pequeñas, que no cuentan con los suficientes recursos para poder competir en la compra de cuotas y licencias.

De no haberse visto privadas de sus recursos habituales, estas comunidades podrían subsistir y seguir adelante como lo han hecho hasta ahora. Estas transformaciones representarían una pérdida del capital social invertido en infraestructura y del capital privado invertido por los habitantes, que verán cómo sus vidas, con unas perspectivas mucho más limitadas, cambian totalmente.

Es esencial que comprendamos qué se propone el gobierno con la instauración de un régimen de ITQs. En efecto, la cesión gratuita de los derechos de pesca o su comercialización a largo plazo se traducen en la expropiación sin ningún tipo de compensación de los recursos básicos de la comunidad.

De esta forma, se produce una enajenación de la comunidad de sus recursos, que, en la práctica, puede derivar en la concentración de éstos en manos de intereses corporativos o empresariales foráneos que pueden decidir explotarlos a distancia. De hecho, el valor de esta confiscación equivale al precio que posteriormente obtienen las participaciones de cuota correspondientes a los recursos transferidos.

### **La privatización de los derechos**

Resumiendo, ¿qué repercusiones tiene realmente la “privatización” de los derechos

de pesca en forma de ITQs y de licencias transferibles para las comunidades que han dependido siempre de sus recursos pesqueros?

Entre otras cosas, esta maniobra puede conducir a la “demarcación” de áreas del mar antes comunes por decisión de un gobierno lejano; la confiscación del recurso pesquero sobre el que la comunidad tenía un derecho profundamente arraigado; la ruptura del tejido social de la comunidad; la agudización de las diferencias sociales y del repartimiento desigual de la riqueza, que se derivan cuando unos cuantos reciben grandes sumas de dinero y la mayoría se ve privada de acceso a la carrera de maestro pesquero; la perspectiva de enajenación del recurso pesquero vital, que se convertirá en la propiedad de grupos económicamente más fuertes, ajenos a la comunidad y, finalmente, el posible declive y ulterior abandono de la misma comunidad.

Frecuentemente, las ITQs se presentan como un mecanismo que posibilita la “privatización” de las pesquerías. Se afirma que instauran la propiedad privada de los caladeros, en lugar de la tenencia común actual, y que, de esta forma, comportan las ventajas intrínsecas de este tipo de propiedad. Este razonamiento es incorrecto. La idea de que, gracias a la eliminación de la tenencia común propia de los recursos pesqueros, las ITQs convertirán la pesca en una industria análoga a las industrias de otros sectores, carece de fundamento real. En los océanos, los contingentes de peces se desplazan constantemente y, por consiguiente, no se pueden segregar, identificar y adjudicar a diferentes propietarios. El ecosistema que los envuelve no está demarcado y constituye el escenario de actividades pesqueras, recreativas, de transporte comercial, etc. Los contingentes pesqueros y los océanos que les dan vida se caracterizan por el uso y la tenencia comunes de los recursos. En consecuencia, éstos no se pueden dividir en unidades independientes y autogestionables a las que corresponden derechos específicos de propiedad privada.

Para poder completar la privatización de la pesquería y comprobar su efectividad económica, cada empresa pesquera debería obtener el derecho exclusivo de propiedad, junto con el control exclusivo de un lote determinado de peces además del medio ambiente que lo rodea, al igual que un granjero posee y controla unos animales determinados además de todo el equipo necesario para criarlos y comercializarlos. Sin embargo, esta fórmula puede fracasar en el contexto de las pesquerías marinas, en las que los factores físicos condicionan el uso colectivo del recurso.

Las ITQs no proporcionan derechos de propiedad de los caladeros, sino derechos de acceso privilegiado a una parcela de agua donde nadan peces. Sin embargo, la explotación de los caladeros continúa realizándose conjuntamente por todos los propietarios de participaciones de cuota. La ayuda que las ITQs suponen para la racionalización de la capacidad de captura constituye un argumento que los defensores de este sistema esgrimen con mucha frecuencia. No obstante, su distribución, como ya se ha señalado, implica desigualdades sociales y, además, está comprobado que el impacto que ejercen sobre la conservación de los recursos es muy negativo.

En las pesquerías regidas por un sistema de ITQs, el Total Admisible de Captura (TAC) se establece al principio de la temporada o del periodo de pesca, ya que los participantes necesitan saber por adelantado cuál será su cuota (o participación del TAC). La credibilidad del sistema reside entonces en el respeto de las cuotas fijadas. Sin embargo, una gestión sólida del recurso requiere una supervisión constante del estado de los contingentes de pescado, que contemple correcciones del TAC dentro de la misma temporada y vedas de pesca según el estado del recurso. La inflexibilidad de los TACs dentro del sistema de ITQs puede provocar o bien una sobrepesca sumamente dañina, en el caso que estén fijados por encima de las posibilidades reales del recurso, o bien

· pérdidas en la explotación, cuando están por  
· debajo de los niveles plausibles.

· En los sistemas de ITQs la práctica de  
· engañar (exceder la cuota) es bastante  
· habitual. Los participantes pescan y no  
· declaran cantidades que sobrepasan los  
· volúmenes fijados en sus cuotas. Hacer que  
· las cuotas se respeten es una tarea difícil,  
· cara y en muchas pesquerías casi  
· inalcanzable. Incluso cuando el  
· funcionamiento del sistema es más o menos  
· satisfactorio no se puede obviar otro  
· problema, el de “supercalificación”. El deseo  
· de los pescadores de obtener los mayores  
· ingresos sin tener que sobrepasar las  
· cantidades fijas de captura establecidas en  
· las cuotas, provoca que el pescado de menor  
· valor se tire por la borda. Muy a menudo  
· esta práctica se traduce en el descarte de  
· una buena parte de la captura que, pese a  
· ser apta para su comercialización, se echa a  
· perder. En algunas pesquerías se observa un  
· fenómeno todavía más grave, el “vertido por  
· precio”, que acontece cuando en su viaje de  
· vuelta al puerto, tras ser informado de que el  
· precio del pescado en el mercado aquel día  
· en concreto es demasiado bajo, un barco  
· vierte al mar el total de la captura.

### · **Prácticas prohibidas**

· Los sistemas de ITQs acostumbran a prohibir  
· las tres prácticas arriba descritas. Por esta  
· razón, sus autores no las dan a conocer. Los  
· datos se falsifican, la mortalidad de la captura  
· se infravalora y los gestores desconocen el  
· impacto real de la pesca sobre los caladeros.  
· Como consecuencia, los contingentes se  
· subestiman y, al inicio de la temporada  
· pesquera, el riesgo de establecer cuotas  
· inadecuadas aumenta.

· Las pesquerías de recursos variados  
· presentan otra dificultad añadida. Los  
· operadores de los barcos no pueden capturar  
· diferentes especies en las mismas  
· proporciones que dictan las cuotas  
· correspondientes. Esto también puede  
· conducir al descarte para hacer coincidir las  
· capturas con las cuotas, o al “exceso de  
· cuotas” para esconder los excedentes.

Son muchos los hechos que evidencian la incompatibilidad de los sistemas de ITQs con una gestión sólida de los recursos y con el principio de precaución, que se ha convertido en uno de pilares básicos de la gestión responsable en el ámbito internacional. Para las comunidades de pescadores a pequeña escala conscientes de los daños sociales que entraña el sistema de ITQs, los argumentos que destacan su impacto ecológico adverso pueden ser los más efectivos y además les ofrecen la posibilidad de aliarse con grupos ecologistas con cierta sensibilidad social.

En las aguas costeras de los países industrializados, las embarcaciones a pequeña escala que los mismos dueños dirigen presentan muchas ventajas en comparación con las embarcaciones del sector pesquero industrial. En general, los barcos más pequeños faenan en los caladeros cercanos a la costa con mejor resultado y su mantenimiento no es tan costoso, ya que nunca se alejan demasiado de su base local. En breves salidas y con una buena capacidad de contención, estas embarcaciones pueden suministrar pescado fresco de gran calidad. El patrón, propietario de un pequeño barco, es el primer interesado en dirigirlo de forma eficaz y mantenerlo en buen estado.

Una racionalización de las pesquerías a pequeña escala llamada a generar más ganancias por barco y a hacer posible su funcionamiento sin la necesidad de subvenciones estatales puede satisfacer a los gobiernos gracias a la ocupación laboral relativamente alta que comporta, a la mejora de la calidad de vida y al impulso económico y social que puede conferir a las pequeñas comunidades costeras. Mientras que la población de estas comunidades ha aumentado, y pese a la mayor variedad que las pesquerías de hoy ofrecen, los avances tecnológicos han reducido las oportunidades laborales de este sector a pequeña escala, que además, para mantener su buena situación económica, debe aceptar la necesidad de adecuar la capacidad de captura a las posibilidades de los recursos. Esta circunstancia seguramente comportará



reducciones ocasionales de la flota mediante la retirada subvencionada de barcos, con la que se espera poder contrarrestar los avances en productividad.

### Los países en vías de desarrollo

La difícil situación que atraviesan las comunidades pesqueras de los países en vías de desarrollo es a menudo muy desalentadora. Allí donde la densidad de población es muy alta, el acceso libre a las pesquerías ha actuado a menudo como imán para numerosos trabajadores empobrecidos o sin tierras.

En muchas ocasiones las comunidades pesqueras se han convertido en el cobijo de “los más pobres de los pobres”. Es muy difícil que la combinación de una alta presión demográfica, la incapacidad de los gobiernos para gestionar la pesca y la impotencia de las autoridades locales para instaurar la disciplina conservacionista necesaria no comporte sobrepesca.

En varios países, la necesidad desesperada de ingresos diarios e inmediatos ha empujado a los pescadores a sumergirse en una dinámica de “sobrepesca maltusiana”, en la que se emplean técnicas destructivas que incluyen la dinamita, el veneno y las redes de malla muy ciega.

En estas zonas la amenaza más inmediata a las pesquerías a pequeña escala generalmente emana de la incursión de las flotas industriales a los caladeros de la costa. En muchos casos, los gobiernos, ansiosos de impulsar la industrialización y de desarrollar industrias de exportación de especies de alto valor añadido, como por ejemplo la del camarón, han fomentado estas prácticas.

Además, las pesquerías industriales y la acuicultura gozan de permisos para acceder libremente a los caladeros de los pescadores a pequeña escala. En estos casos, la falta de restricciones establecidas por una gestión pesquera mínimamente responsable conlleva

la esquilma de los contingentes silvestres y el brote de epidemias en la acuicultura.

Por otra parte, algunos gobiernos han prestado atención a las necesidades de las comunidades costeras y, para protegerlas, han prohibido a los grandes barcos pescar en aguas cercanas a la costa. No obstante, en la mayoría de los casos, la ejecución de esta medida no ha dado resultado.

Para las poblaciones pesqueras amenazadas de los países en vías de desarrollo la prioridad más inmediata debe consistir en impulsar un proceso activo de afirmación y defensa de los derechos tradicionales a los recursos adyacentes, que culmine en el reconocimiento jurídico de dichos derechos. De igual importancia es la necesidad a largo plazo de alcanzar una reforma de las pesquerías costeras que contenga la prohibición de prácticas pesqueras dañinas y favorezca la obtención de más beneficios de un modo sostenible. La experiencia nos enseña que los planteamientos que contemplan la cogestión de los recursos son los que tienen más esperanzas de éxito. Para dar una solución completa a los problemas que presentan las pesquerías costeras en los países en vías de desarrollo, hace falta también crear puestos de trabajo fuera de los límites de la pesca que puedan absorber el excedente laboral de este sector.

### La política de moda

Las comunidades pesqueras a pequeña escala de los países desarrollados se han convertido en las víctimas de la política “privatizadora”, que actualmente parece que esté de moda. En la industria pesquera esta política se aplica de forma inadecuada, ya que se basa en la creencia equivocada de que el uso y la tenencia colectivos inherentes a los recursos marinos pueden suprimirse.

El mecanismo de las ITQs es el instrumento que se utiliza para conseguir este propósito. Este sistema presupone erróneamente que los recursos marinos en continuo movimiento pueden dividirse, clasificarse en paquetes y

· asignarse a diferentes propietarios, como  
 · sucede con los recursos terrestres inmóviles  
 · o en cautividad.

·  
 · En algunos lugares, la enajenación de los  
 · recursos pesqueros de los pescadores a  
 · pequeña escala y la desviación de las  
 · capturas pesqueras desde pequeñas  
 · comunidades de pescadores, dependientes de  
 · la pesca, hacia centros industriales mayores  
 · han hecho ya mucho daño. Al mismo tiempo,  
 · en los países en vías de desarrollo, los  
 · pescadores a pequeña escala se ven privados  
 · de sus recursos por culpa de las incursiones  
 · de la pesca industrial y de la acuicultura. La  
 · subsistencia, hoy en día ya precaria, de un  
 · gran número de personas que dependen de  
 · la pesca y de sus familias, está en un grave  
 · peligro.

·  
 · Detrás de la actual campaña que persigue la  
 · “privatización” de la pesca yace una  
 · intención de atentar contra la tenencia común  
 · tradicional de los recursos marinos  
 · correspondiente a poblaciones muy  
 · vulnerables, dependientes de la pesca. Los  
 · efectos claramente adversos que los  
 · mecanismos de privatización, como las ITQ  
 · s, ejercen no solo sobre la igualdad social,  
 · sino también sobre la conservación de los  
 · recursos, constituyen argumentos suficientes  
 · para hacer posible una acción conjunta en  
 · defensa de la tenencia común de los recursos  
 · pesqueros del mar, encabezada por grupos  
 · representantes de los pescadores a pequeña  
 · escala y ecologistas, tanto de los países  
 · desarrollados, como de los países en vías de  
 · desarrollo. Si consideramos la extensión y  
 · la irreversibilidad del daño que la privatización  
 · de las pesquerías ha causado, la defensa de  
 · las comunidades no debe retrasarse ni un  
 · minuto más. ■

# ¿Al traste con el sistema de gestión pesquera?

Michael Belliveau

**Recientemente, una sentencia del Tribunal Supremo canadiense sobre los derechos tradicionales de pesca de los M'ikmaq ha crispado las relaciones de los pescadores comerciales con estos indígenas**

Los pueblos indígenas de Canadá representan un 5% de la población del país. Están presentes en las tres costas oceánicas del país y también en el interior. Hace miles de años que habitan el continente. En los siglos XVII y XVIII, el poder colonial británico firmó con los M'ikmaq varios tratados, algunos para asegurar la paz y otros para garantizar el dominio de la metrópolis sobre el territorio y el comercio.

En unos de estos documentos, que data de 1760, el gobernador británico Lawrence asumía ciertos compromisos respecto a los M'ikmaq que pescaban y cazaban en las regiones orientales de Canadá, en el litoral atlántico. Hace tiempo que este tratado cayó en desuso pero hace poco que se desenterró para defender la causa de un pescador M'ikmaq, Donald Marshall Jr., acusado de pescar en una reserva con artes prohibidos.

El caso fue tramitado en varias instancias del sistema judicial canadiense hasta llegar finalmente al Tribunal Supremo. El 17 de septiembre de 1999, este órgano judicial absolvió a Marshall argumentando que el tratado antes citado le daba derecho a pescar y a comerciar con pescado con el objeto de obtener un sustento moderado para él y su familia. La sentencia judicial especificaba que los derechos conferidos por el tratado podían estar sujetos a límites de captura, que en cualquier caso no constituirían un obstáculo para obtener de la actividad pesquera unos ingresos moderados.

Sin embargo, algunos individuos M'ikmaq malinterpretaron este fallo judicial y creyeron que les daba derecho a pescar cuando y donde quisieran. En consecuencia, empezaron a calar nasas de langostas en áreas donde la temporada pesquera ya había concluido.

Conforme la actividad de los M'ikmaq en estas áreas de langosta se intensificaba, el descontento de los pescadores comerciales, totalmente dependientes de estas zonas pesqueras, aumentaba y se agravaba aún más al observar la pasividad del Departamento de Pesquerías del Gobierno, que no tomó ninguna medida para frenar las operaciones pesqueras fuera de temporada. El 3 de octubre de 1999 los pescadores pasaron a la acción. Desde la Bahía de Mirachini, 100 embarcaciones zarparon en dirección hacia la costa de Nuevo Brunswick. Durante la travesía, levantaron las nasas de langostas de los indígenas, las desmontaron, devolvieron las langostas al agua y hundieron en el mar las nasas inutilizadas.

La reacción de los nativos no se hizo esperar. Ocuparon el muelle del gobierno en Birnt Church, en Miramichi, quemaron dos camiones de los pescadores y declararon su condición de "pueblo de guerreros". Indígenas y no indígenas protagonizaron enfrentamientos violentos que se extendieron a otras poblaciones de la costa. El caso de Marshall se convirtió en el centro de la atención de los medios de comunicación y de los políticos del país. Surgieron algunas voces

Michael Belliveau, miembro del ICSF y secretario ejecutivo del MFU, es el autor de este artículo (*Reporte SAMUDRA* N° 24, diciembre 1999)

que pusieron en tela de juicio la decisión del Tribunal Supremo. De hecho, dos de los siete jueces miembros del Tribunal declararon que no consideraban que el fallo de Tribunal fuera del todo acertado.

El primer ministro de Terranova, Brian Tobin, criticó duramente a los jueces por no haber comprendido la naturaleza de las pesquerías y por no haber fijado un periodo de tiempo necesario para establecer leyes secundarias que garantizaran el pleno ejercicio de la decisión judicial. Con una fuerte sensación de que se estaban violando los reglamentos pesqueros, todo el sector comercial de Canadá Oriental se levantó para protestar, exigir una moratoria y una intervención de las autoridades.

#### **Un régimen restrictivo**

El lector no familiarizado con las pesquerías canadienses debe tener en cuenta que en este país los 50.000 pescadores de la costa atlántica deben acoplarse a un régimen de gestión pesquera muy restrictivo. La pesquería de langosta es una de las más reguladas, ya que los contingentes están muy dispersos a lo largo de una línea costera muy extensa.

Las aguas están divididas en 44 zonas (la langosta es una especie sedentaria que raramente se desplaza más de 25 km de su hábitat). A cada zona le corresponde un temporada específica de pesca. Todas las actividades pesqueras están sometidas a un control muy estricto.

Las licencias de pesca de langosta son limitadas. La congelación de su número ha conducido al aumento de sus precios. Hoy por hoy tener una de estas licencias equivale a poseer una propiedad.

No nos puede extrañar, entonces, que alguien que ha invertido 100.000 dólares canadienses para adquirir una licencia de langosta se ponga en guardia y se irrite al ver cómo los pescadores indígenas pescan fuera de temporada, aparentemente autorizados por

el Tribunal Supremo, y capturan con cada nasa una cantidad de langostas diez veces mayor a la capturada por los pescadores comerciales durante toda la temporada.

Por otra parte, históricamente, el pueblo de M'ikmaq ha estado marginado en un sistema de reservas (aun así, los M'ikmaq son ciudadanos canadienses con plenos derechos), en las que las tasas de paro son astronómicas, los niveles de educación muy bajos y las familias muy a menudo viven por debajo del límite de pobreza. Estas gentes están convencidas de que el actual sistema de gestión pesquera les ha denegado sus derechos de pesca. En realidad, excepto en las zonas donde se concentran en zonas adyacentes a bancos de langosta adjudicados, los M'ikmaq no representan una amenaza grave para la pesca comercial.

No obstante, si el tratado les proporciona un “cheque en blanco” para pescar cuando y donde quieran, la pesca comercial, tal y como la conocemos, puede que se vaya al traste. A pesar de todo, el Tribunal Supremo especificó claramente que su decisión no debía ser interpretada como un “cheque en blanco”, sino como un derecho limitado, de carácter colectivo y en ningún caso de carácter individual, a unos ingresos moderados.

Ahora es al pueblo M'ikmaq a quien le corresponde ejercer este derecho de acuerdo con las normativas vigentes. El Gobierno de Canadá ha designado a un Jefe Negociador que en un plazo que concluye el 15 de abril del 2000 debe elaborar unas reformas del sistema de gestión pesquera donde se recojan los derechos estipulados en el tratado de 1760 y rescatados hace muy poco. Mientras que estas reformas no entren en vigor, los pescadores de la costa continuarán inquietos. La convivencia en las áreas compartidas por indígenas y no indígenas dista aún de ser pacífica.

El Sindicato de Pescadores de Mar (en inglés MFU ) ha estado también en el centro de la Canadá polémica, puesto que muchos de sus

miembros residen en áreas costeras junto con numerosas comunidades M'ikmaq.

**Una decisión histórica**

El MFU reconoce que la decisión del Tribunal Supremo ha supuesto un adelanto histórico para los M'ikmaq. Creemos que sus derechos pueden adaptarse al sistema actual de gestión pesquera mediante un programa de retirada voluntaria de licencias.

Asimismo creemos que toda la sociedad en su conjunto, encabezada por el gobierno, deberá ayudar a los pescadores a asumir las consecuencias que conllevarán estos procesos.

Confiamos en que el Gabinete Federal respetará este principio y aportará los medios que los reajustes del sistema requieren. Por ahora, lo más urgente es encontrar vías de restitución de la paz entre los pescadores comerciales y las Primeras Naciones. ■



# Movilización en contra del arrastre

Tries Zamansyah

**Los pescadores tradicionales del norte de Sumatra se han unido para combatir los peligros que emanan del arrastre**

La subida al poder del gobierno de Orden Nuevo, encabezado por Suharto, marcó el inicio de una nueva etapa del desarrollo indonesio. Orden Nuevo postuló sus objetivos en la Trilogía Pembangunan (los Tres Principios Básicos de Desarrollo), confirmando así su política orientada hacia el desarrollo. Paralelamente, tomó algunas medidas llamadas a mantener la estabilidad nacional por considerar que solo si ésta quedaba garantizada, los objetivos de desarrollo se podrían hacer realidad.

En este sentido, una de las estrategias utilizadas consistió en hacer que los propósitos de desarrollo acapararan la atención de la comunidad, que, al mismo tiempo, debía mantenerse alejada de cualquier actividad política, incluyendo la afiliación a partidos políticos. Los partidos tenían prohibido contactar con las comunidades, especialmente en las áreas rurales.

Orden Nuevo creó también organizaciones populares, como Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) / Organización de la Cofradía Agrícola Indonesia) y Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) / Organización de Pescadores de Indonesia). Ambas estaban estrechamente unidas al partido político del poder. Los pescadores solo podían afiliarse a HNSI, al mismo tiempo que los agricultores solo podían hacerlo a HKTI. Los miembros de estas organizaciones estaban obligados a votar al partido dirigente. Cualquier intento de establecer una nueva organización independiente hubiera sido tachado de comunista. En la práctica, este

sistema bloqueaba las aspiraciones de la población local, puesto que vedaba el acceso a cualquier actividad relacionada con la política, excepto en los años de elecciones, una vez cada cinco años.

Para acelerar el desarrollo del país, el gobierno concedió mucha importancia a la modernización de cada sector. En el sector pesquero esta política se tradujo en la sustitución de los equipos de pesca tradicionales por embarcaciones y artes de pesca modernos, que debían multiplicar los ingresos de los pescadores. Con la ayuda de ventajosos créditos, se animó a los pescadores tradicionales a que abandonaran sus artes tradicionales y adquirieran arrastreros, conocidos en Indonesia con el nombre de pukat harimau. El arrastre parecía contar con una serie de ventajas: su mayor eficiencia aumentaba el nivel de la producción con un mínimo de recursos humanos, y de esta forma se convirtió en el arte ideal de la campaña de modernización.

No obstante, esta política olvidó que los pescadores tradicionales no tenían ni los conocimientos ni la formación necesarios para manejar los arrastreros. Además, pese al sistema de créditos, la compra de estos barcos resultaba muy cara, prácticamente inasequible. En estas circunstancias, quienes en realidad se beneficiaron de las nuevas medidas fueron los profesionales del sector, mientras que la situación de los pescadores tradicionales no experimentó grandes cambios. Por lo general, los arrastreros pertenecían a inversores, que contrataban

Este artículo ha sido escrito por Tries Zamansyah, Secretario General del Sarekat Nelayan Sumatera Utara (SNSU) de Sumatra del Norte, Indonesia (Reporte SAMUDRA N° 25, abril 2000)



mano de obra especializada para que los manejara.

El sector tradicional se vio muy pronto afectado por los impactos negativos de este proceso. Los arrastreros multiplicaron las capturas, al mismo tiempo que destrozaban el medio ambiente costero y fondos marinos fundamentales para el desove y la reproducción. La mayoría de los arrastreros faenaban en aguas costeras, en el “mar habitual” de los pescadores tradicionales, y entraban así en competencia directa con ellos.

### Propiedad pública

Esta nueva coyuntura afectó por igual a las capturas y a los ingresos de los pescadores tradicionales. El concepto de “mar habitual” se desvaneció cuando el gobierno de Indonesia declaró la propiedad pública” del mar, mediante el Decreto No607 / KPTS/UM / 9/1976 del Ministerio de Agricultura. En 1980, el gobierno cedió ante la presión de los pescadores tradicionales y prohibió el arrastre con el Decreto Presidencial No39/1980. El Decreto Presidencial No12/1982 establecía que todo el territorio indonesio excepto Irian Jaya y Maluku quedaba afectado por la medida. Mediante otro Decreto (No 8/1988), el Tribunal Supremo de Indonesia apoyó también la disposición. Todos estos pasos legales no consiguieron, sin embargo, implantar la prohibición. Los arrastreros continúan faenando en el territorio indonesio, especialmente en la región del norte de Sumatra. En protesta ante esta situación, los pescadores de la zona han optado por recurrir a la acción.

Cabe destacar que hasta el momento el HNSI no ha logrado solucionar los problemas que se desprenden de la práctica ininterrumpida del arrastre, ni tampoco ha sido capaz de asegurar el cumplimiento de la prohibición. Por el contrario, el HNSI demuestra una clara tendencia a favorecer a los propietarios de arrastreros e incluso a encubrirlos y proporcionarles protección durante las operaciones.

Una serie de factores dificulta el cumplimiento de la prohibición. Cuando ésta se introdujo por el Decreto Presidencial No 39/1980, no estaba respaldada por medidas de supervisión y ejecución de ámbito regional. Por otra parte, con diferentes disposiciones, el gobierno propicia la continuidad de las actividades de arrastre. Por ejemplo, un reglamento pesquero del 4 de julio de 1996 anima a los inversores a adquirir barcos extranjeros. En la práctica, este reglamento dio luz verde a la adquisición de arrastreros, muy tangible en Belawan, donde ahora mismo hay unos 144 barcos pesqueros modernos. Están equipados con artes del tipo de arrastre, pero que, para poder burlar la ley, están registrados con otras denominaciones.

La protección de los pescadores tradicionales, de sus artes y de sus áreas habituales de pesca, ante prácticas modernas, como es el arrastre, no está regulada por ninguna ley. Por desgracia, la Ley de Pesca, que reconoce los derechos de estos pescadores respecto a sus áreas habituales de pesca, no ofrece ninguna garantía. Las Oficinas Regionales Gubernamentales, donde se emiten los permisos de pesca, a menudo no tienen en cuenta los daños sufridos por los pescadores ni, por consiguiente, los ocasionados en el medio ambiente costero. De hecho, acostumbran a favorecer los intereses de los inversores.

Las instituciones responsables del cumplimiento de la prohibición del arrastre: las fuerzas marinas, la policía y el departamento de pesca, tienen con frecuencia competencias superpuestas. Los agentes del gobierno parecen estar confabulados con los armadores de los arrastreros. Valga como ejemplo la devolución a sus propietarios, al día siguiente, de los arrastreros confiscados y entregados a las autoridades por los pescadores tradicionales. Esta situación ha soliviantado al sector tradicional. No es de extrañar que hayan emprendido medidas drásticas, como la quema de arrastreros. No confían en que el sistema oficial defienda alguna vez sus intereses.

El resentimiento de los pescadores tradicionales aún se ha agravado más debido a la red de comercialización, de tres niveles de intermediarios, establecida por los armadores de los arrastreros y que controla los precios del pescado. El precio de venta al consumidor final es muy alto. Los pescadores tradicionales, que solo pueden vender sus capturas a los primeros intermediarios, deben contentarse con un precio muy bajo. No tienen otra opción que conformarse con este sistema. De lo contrario correrían el riesgo de quedarse con la captura en las manos. La red de comercialización controlada por los inversores hace fracasar cualquier intento de crear una comercialización alternativa. La lonja, que debía haber albergado las subastas de los pescadores, se convirtió en parte del sistema de comercialización controlado por los propietarios de los arrastreros.

En las cooperativas de pescadores, la situación es muy similar. Entre 1993 y 1998 los pescadores organizaron sucesivas reuniones para discutir esta situación. Algunas de ellas contaron con la presencia de personalidades públicas del norte de Sumatra. En el transcurso de estos encuentros se hizo patente que, para combatir sus problemas, los pescadores de Sumatra debían crear una organización independiente dirigida por ellos mismos.

#### **Una organización independiente**

Finalmente, el 14 de julio de 1998, se fundó en Medan una organización independiente de pescadores bautizada con el nombre de Sarekat Nelayan Sumatera Utara (SNSU) o Unión de Pescadores del Norte de Sumatra.

En este acto participaron alrededor de 900 pescadores de tres regiones del norte de Sumatra (Langkat, Asahan y Deli Serdang). El objetivo prioritario de SNSU radica en atraer la atención del gobierno hacia los problemas de los pescadores tradicionales, durante tanto tiempo desatendidos, y, en concreto, hacia las actividades de arrastre y similares y sus repercusiones en el estilo de vida de los

pescadores tradicionales y en el medio ambiente costero.

La declaración del SNSU se presentó ante el Gobernador del Norte de Sumatra y al Jefe del Departamento Provincial del Norte de Sumatra. Así se abrió el diálogo entre pescadores y el Gobernador, quien prometió que el problema del arrastre quedaría resuelto en el plazo de un año. Desgraciadamente, esta promesa nunca llegó a cumplirse. La realidad nos indica que el número de arrastreros que faena en la región ha aumentado, paralelamente a los conflictos entre arrastreros y embarcaciones tradicionales.

Entre 1993 y 1998, a lo largo de la costa de Sialang Buah, en el distrito de Mengduku, solo en el área de Deli Serdang, 51 pescadores resultaron heridos. De ellos, 31 murieron como consecuencia de golpes recibidos en enfrentamientos en mar abierto entre embarcaciones tradicionales y arrastreros. En otras regiones, Langkat, Asahan y Belawan, también se han producido incidentes similares, oficialmente no registrados.

Al ser una organización creada por los pescadores, SNSU promueve activamente sus intereses. Con este fin ejerce presión sobre el Gobernador Provincial del Norte de Sumatra, el Presidente de Indonesia y sobre agencias institucionales como son la Oficina del Consejo de Poder Judicial, la Oficinas Militares de Distrito de Bukit Barisan, Lantamal I Belawan, el Departamento Provincial de Pesca del Norte de Sumatra, y las Oficinas de Distrito (Muspika) de las áreas costeras, etc. Para hacer mella en la opinión pública e informar sobre los problemas con los que se enfrentan, los pescadores han organizado delegaciones, manifestaciones, presentaciones e incluso arrestos directos de los arrastreros.

El SNSU se propone unir a los pescadores del Norte de Sumatra bajo una misma bandera y respaldarlos en su lucha por justicia social,



cultural, económica y legal, en tal que ciudadanos indonesios. Concretamente sus propósitos son:

- desarrollar actividades económicas para todos sus miembros gracias a la creación de cooperativas de pescadores;
- mejorar el bienestar social de todos los miembros;
- dar una formación a sus miembros mediante actividades educativas;
- defender los intereses de los miembros mediante un trabajo político;
- crear grupos de pescadores en cada distrito a lo largo de toda la costa del Norte de Sumatra.

Para lograr estos objetivos, el SNSU ha elaborado diversos programas, entre los que, en líneas generales, figuran programas de asistencia jurídica, de desarrollo económico de la comunidad, de formación de recursos humanos y de trabajo en equipo.

Actualmente, Indonesia vive una etapa de reformas en la que la libertad de organización y de expresión forman parte del proceso de democratización. Estos nuevos aires han brindado a los pescadores tradicionales una buena oportunidad para plantear sus preocupaciones. Esperemos que la creación del Departamento de Exploración Oceánica y de Pesca promoverá el bienestar de los pescadores tradicionales de Indonesia y, especialmente, del Norte de Sumatra. Confiemos en que los errores del pasado, cuando el sector pesquero tradicional estaba completamente marginado, no volverán a repetirse. ■



# Redistribuir la riqueza

Francis Christy

## No hay que rechazar categóricamente el uso de Cuotas Individuales Transferibles dentro de la gestión pesquera

Los argumentos de Parzival Copes en contra del uso de las Cuotas Individuales Transferibles (en inglés ITQ) en la gestión pesquera (¿Para quién son los recursos pesqueros?, *Reporte SAMUDRA* N° 23, Septiembre de 1999) no representan una gran ayuda para los responsables de formular las medidas de gestión. Aunque las ITQ no funcionan en muchas situaciones, al menos constituyen un instrumento importante que sería erróneo descartar por motivos carentes de fundamento.

Es evidente que los niveles mundiales de sobrepesca son cada vez más graves y generalizados. Este fenómeno afecta tanto a las pesquerías a pequeña escala como a las de gran escala. El problema básico radica en que el suministro de recursos pesqueros es limitado, independientemente de que la demanda de productos pesqueros no cese de crecer. De ahí que suban los precios y, al no existir los controles adecuados, éstos conlleven un esfuerzo en aumento. El resultado lo tenemos en la esquilmación de los caladeros y en la inversión excesiva de capital y trabajo.

Mejorar la gestión es esencial. Teóricamente, las medidas de gestión pueden tratar solamente aspectos biológicos, o contemplar conjuntamente aspectos biológicos y económicos. En el pasado, muchas medidas solo consideraban la esfera biológica y olvidaban las repercusiones económicas de su aplicación. Entre ellas figuraban límites del total de las capturas, vedas, áreas cerradas, controles de la talla de malla y algunas más pensadas para que los caladeros recuperaran su rendimiento máximo sostenible (RMS). Se aplicaban con bastante

frecuencia, puesto que afectaban igualmente a todos los pescadores y no modificaban la distribución de la riqueza (una suposición a menudo incorrecta).

Estas medidas pueden ser convenientes si se combinan con otras, pero no solo no siempre conseguían su objetivo de mejorar el estado de los caladeros, sino que tampoco impedían el exceso de esfuerzo pesquero ni la aparición de conflictos entre usuarios competidores. El problema más delicado consiste en que las medidas que previenen un sobreesfuerzo pesquero o las que regulan este tipo de conflictos comportan decisiones que afectan la redistribución de la riqueza. Es algo que no se puede evitar. Como Copes indica, un sistema de ITQ transfiere cuotas individuales a algunos pescadores y a otros no. Lo que, sin embargo, no señala es que un sistema que limita directamente el esfuerzo pesquero mediante la concesión de licencias a algunos pescadores también distribuye riqueza. El autor del artículo en cuestión afirma que “para mantener su buena situación económica, el sector a pequeña escala debe aceptar la necesidad de adecuar la capacidad de captura a las posibilidades de los recursos. Esta circunstancia seguramente comportará reducciones ocasionales de la flota mediante la retirada subvencionada de barcos, con la que se espera poder contrarrestar los avances de su productividad”.

Copes olvidó que la adjudicación de derechos territoriales a una comunidad de pescadores (por la que él aboga y que en general me parece una solución óptima) confiere riqueza a esa comunidad, pero excluye a los pescadores que no son sus miembros.

Esta respuesta nos ha sido remitida por Francis Christy, agente superior de investigación, IMARIBA, Washington DC, EE.UU (*Reporte SAMUDRA* N° 25, abril 2000)

El autor afirma: “Desde siempre, los recursos pesqueros cercanos a la costa han constituido el marco de la actividad pesquera de los pescadores a pequeña escala de las poblaciones circundantes”. Esta constatación, válida en ciertas situaciones, cada vez lo es menos para la mayoría de casos y, probablemente, en el futuro perderá toda su vigencia.

### **Crecimiento de la población**

Está claro que actualmente, mientras la población crece y la demanda es mayor, habrá que tomar decisiones que afecten la distribución de la riqueza. La exclusión de los grandes buques pesqueros de las aguas que albergan las pesquerías a pequeña escala no es suficiente. Igualmente habrá que determinar la adjudicación del acceso dentro del grupo de usuarios a pequeña escala. Dado que este paso es urgente en muchas pesquerías y lo será aún más en el futuro, se deberían analizar todas las técnicas de control del acceso, sin descartar las ITQ. ■



# El poder maorí

Matthew Hooper

**El acuerdo de las pesquerías maoríes constituye un fenómeno sin precedentes en cuanto a la transferencia de los recursos a los pueblos indígenas**

La gestión pesquera regulada mediante derechos de propiedad a menudo se percibe como el anatema del reconocimiento de los derechos de pesca indígenas. La experiencia neozelandesa sugiere que lo contrario también es posible. Los derechos pesqueros indígenas no solo son compatibles con un enfoque de gestión basado en los derechos de propiedad, sino que dicho enfoque ha demostrado encerrar la solución a las reclamaciones ligadas a los derechos pesqueros indígenas, a su preservación para las generaciones futuras en el plano de una gestión pesquera de alcance más amplio.

En diferentes partes del mundo, la gestión pesquera estatal articulada a través de instrumentos reguladores ha sometido a las comunidades indígenas a los valores y aspiraciones de la cultura dominante, en consonancia con la interpretación que de ellos haya impuesto el gobierno del momento. Independientemente del carácter liberal, democrático o igualitario del estado, esta subordinación se ha traducido en la erosión de la capacidad de las comunidades indígenas para gestionar, capturar y utilizar los recursos naturales de la forma que les era propia de acuerdo con sus necesidades culturales.

Un sistema basado en los derechos de propiedad puede contener el mecanismo adecuado para asegurar el uso sostenible de los recursos y para otorgar a los usufructuarios de los derechos indígenas una oportunidad de ver realizadas sus aspiraciones sociales y económicas, con frecuencia divergentes.

Desde antiguo, las comunidades indígenas cuentan con mecanismos reguladores internos para gestionar su actividad pesquera y que son inherentes a la naturaleza de sus derechos pesqueros.

A fin de conseguir que los derechos pesqueros indígenas y de las comunidades pesqueras queden reconocidos, es preciso alentar a las comunidades afectadas a utilizar los citados mecanismos e integrarlos en el contexto más amplio de la gestión pesquera nacional. En unas pesquerías plenamente explotadas y que acogen a diferentes tipos de usuarios, debería aplicarse un sistema basado en derechos de propiedad nítidamente definidos que respetara los derechos indígenas y los estipulara en relación con los derechos de otros grupos.

En Nueva Zelanda, la introducción de un sistema de derechos de propiedad en las pesquerías no solo dio lugar a una rehabilitación de los derechos indígenas sin parangón en la historia del país, sino que también procuró los medios para su establecimiento dentro del marco legislativo nacional. El reconocimiento de los derechos pesqueros maoríes ha sido posible gracias a la combinación de instrumentos de derechos de propiedad traspasados no a individuos por separado sino a las comunidades tribales y subtribales. Éstas deciden cómo gestionar sus derechos.

El derecho común británico concedía a los maoríes, como pueblo indígena de Nueva Zelanda, derechos pesqueros tradicionales mediante el Tratado de Waitangi, suscrito por

Este artículo ha sido escrito por Matthew Hooper, Analista Político del Ministerio de Pesca de Nueva Zelanda y está basado en un documento coproducido por Terry Lynch, presentado en la Conferencia FishRights99 en Perth, Australia (Reporte SAMUDRA N° 26, agosto 2000)

la monarquía británica y los jefes maoríes en 1840. En virtud de este tratado, la pesca tradicional quedaba eximida de las normas y los reglamentos pesqueros aparecidos posteriormente a su firma. Sin embargo, ni éste ni otros documentos no especificaban la naturaleza precisa de los derechos.

### Un rechazo paulatino

Esta falta de concreción favoreció el paulatino rechazo de los derechos pesqueros maoríes bajo la presión de los principios igualitarios (una ley para todos) predicados por los colonos dominantes. Las estipulaciones del tratado que protegían los derechos pesqueros tradicionales de los maoríes perdieron su valor. No definían su carácter y, por lo tanto, no podían impedir que otros pescadores los usurparan. Hubo que esperar hasta los años ochenta para que los tribunales reconocieran su validez.

A mitades de aquella década el gobierno de Nueva Zelanda decidió aplicar un sistema de gestión basado en cuotas individuales transferibles (cuyas siglas en inglés son ITQ) a los contingentes más comerciales. Esta iniciativa gubernamental, que se proponía establecer derechos de propiedad artificiales para pescar y adjudicarlos a los pescadores comerciales en activo, incitó a los maoríes a interponer un interdicto contra el gobierno por no tener en cuenta los derechos tradicionales indígenas.

La tarea de definir la naturaleza de los derechos pesqueros maoríes recayó entonces sobre los tribunales. En 1986, en un caso muy importante que posteriormente adquirió el carácter de precedente jurisprudencial, el tribunal exculpó a un individuo maorí del delito de capturar moluscos por debajo de la talla mínima permitida con el argumento de que la persona en cuestión estaba ejerciendo un derecho pesquero tradicional. El pescador había respetado las prácticas tradicionales y contaba con el permiso e instrucciones de los *kaitiakis* o guardianes, y con el consentimiento de los *tangata whenua* del área donde faenó.

El concepto de *tangata whenua*, o “pueblo de la tierra” es esencial para poder definir los derechos pesqueros tradicionales de los maoríes. Los *tangata whenua* son los *iwi* (o tribu) o *hapu* (subtribu) que ostentan la autoridad tradicional en una zona determinada.

De hecho, los derechos tradicionales no pertenecen a todos los maoríes en general, sino que corresponden a los *tangata whenua* y solo pueden ser ejercidos en su área. El Tribunal de Waitangi formuló la naturaleza y el alcance de los derechos pesqueros tradicionales basándose en un estudio exhaustivo de las reclamaciones de las tribus con respecto a la pesca.

El Tribunal de Waitangi, creado en 1975, es una comisión permanente dedicada a la investigación de las demandas por incumplimiento del Tratado de Waitangi. Este órgano desdobló los derechos pesqueros maoríes en comerciales y no comerciales, dado que con anterioridad a la firma del Tratado de Waitangi los indígenas neozelandeses ya comerciaban activamente con marisco. Sus pesquerías eran extensivas y los métodos de captura que utilizaban eran mucho más avanzados que los de sus homólogos europeos. Con el objeto de potenciar el derecho tradicional, el Tribunal se pronunció a favor de adjudicar a los maoríes una parte de las pesquerías de altura neozelandesas, pese a que en tiempos del Tratado no ejercieran este tipo de pesca.

### Los derechos tradicionales

Hay que subrayar que los derechos pesqueros tradicionales de los maoríes no se limitan al acceso a las pesquerías sino que también abarcan la gestión del recurso. Aunque las prácticas pesqueras varíen de tribu a tribu, los *kaitiakis* siempre han estado al cargo de su gestión, y, llegado el caso, sancionaban a los pescadores que no acataban sus normas.

En 1986, el Tribunal Supremo dictó un interdicto contra el Estado para evitar que el sistema de gestión por cuotas entrara en vigor. Paralelamente comunicó al Ministerio

de Pesca que el propósito de implantar la gestión por cuotas era en sí recomendable. Fue entonces cuando el Tribunal Waitangi advirtió que el concepto de derecho implícito en el sistema de ITQ tenía muchos puntos de convergencia con el esgrimido en el Tratado de Waitangi, que garantizaba a los maoríes el acceso a perpetuidad y dejaba la puerta abierta a la gestión autónoma. Así, el objetivo radicaba en conseguir incluir los derechos indígenas en la adjudicación de la cuota pesquera comercial.

En 1989 se negoció un acuerdo provisorio con el fin de plasmar las reivindicaciones pesqueras de los maoríes. En su versión completa y definitiva el acuerdo fue suscrito y legislado en 1992. El documento ratificó el desdoblamiento de los derechos pesqueros tradicionales maoríes en sus componentes comercial y consuetudinario no-comercial, distinción que se hizo indispensable a efectos de adecuar lo dispuesto en el acuerdo al contexto de la gestión nacional de las pesquerías, cuya faceta comercial se rige por las ITQ mientras que la no-comercial continúa estando sujeta a reglamentos.

El reconocimiento de los derechos pesqueros maoríes se hizo patente gracias una transferencia de bienes que comprendían cuota, participaciones y dinero en metálico. El acuerdo provisorio de 1989 disponía la retirada subvencionada del 10% de todas las ITQ existentes para su traspaso a los maoríes. En el definitivo de 1992 se estipulaba la adjudicación de 150 millones de dólares de las arcas del Estado para la compra de la mitad de las acciones de Sealord Products Ltd., la mayor compañía pesquera neozelandesa, que controla más del 20% de toda la cuota comercial de pesca. Además, el Estado también está obligado a adjudicar a los maoríes el 20% de la cuota de especies recientemente introducidas al sistema de gestión.

La legislación de los acuerdos conllevó la creación de la Comisión Pesquera del Tratado de Waitangi, hasta hace poco Comisión de Pesquerías Maoríes, encargada de gestionar

los bienes comerciales recientemente transferidos como consecuencia de los acuerdos. La Comisión trabaja con ITQ idénticas a las utilizadas en el sistema general de gestión por cuotas. Actualmente las arrienda a las tribus por periodos anuales. Con el tiempo, todos los beneficiados por el acuerdo recibirán su cuota correspondiente con todas las prestaciones y obligaciones que éstas comportan.

El traspaso de los recursos a la población indígena hace que este acuerdo constituya un fenómeno sin precedentes. Si bien se han dado casos de convenios de este tipo vinculados a pesquerías individuales, ningún otro país no ha transferido cerca del 30% del total de su industria pesquera comercial a su pueblo indígena.

En Nueva Zelanda los maoríes conforman el colectivo más importante de la pesquería de langosta de Nueva Zelanda y de paua, y figuran entre los dos participantes más fuertes de la pesquería de pargo. Además de gestionar los bienes transferidos, la Comisión se ha convertido en uno de los protagonistas más informados y dinámicos de la industria pesquera de Nueva Zelanda y proporciona consejos muy valiosos tanto a órganos gubernamentales como a la industria.

Asimismo, la Comisión invierte en el futuro de la industria pesquera maorí y gasta alrededor de un millón de dólares anuales para educar a más de 300 jóvenes maoríes al año. Su programa de formación se centra en tres áreas: gestión comercial, estudios directamente relacionados con las pesquerías, y procesado de pescado que está teniendo mucho éxito. La comisión concede hasta un máximo de nueve becas con una dotación de 15.000 dólares cada una para cursar estudios en el Australian Maritime College en la Universidad de Tasmania.

El componente consuetudinario no comercial del derecho tradicional ha sido estipulado mediante reglamentos que delegan la gestión de la pesca consuetudinaria no comercial a los *tangata whenua*. La reglamentación ha



demostrado ser muy efectiva en cuanto al reconocimiento y a la legislación de las prácticas tradicionales de gestión de los maoríes. Si bien es sumamente flexible con la forma que los maoríes tienen de gestionar su actividad pesquera, también es cierto que es bastante prescriptiva con respecto a los mandatos, los registros de las capturas y los mecanismos de responsabilidad.

### Representantes delegados

Antes de poder gestionar plenamente su actividad pesquera consuetudinaria no comercial, los *tangata whenua* deben nombrar a los representantes delegados de su área, los *kaitiakis*. Los reglamentos disponen que los *kaitiakis* deben asumir la responsabilidad de la gestión de la pesca tradicional en su área. Por otra parte, además de decidir quiénes serán los *kaitiakis*, los *tangata whenua* deben decidir cuáles serán los límites entre las tribus.

Para gestionar la pesca tradicional los *kaitiakis* se sirven de un sistema de autorización que les obliga a especificar exactamente el perfil de la actividad pesquera autorizada, es decir, qué especies se incluyen y en qué cantidades, las áreas, los límites de talla, los métodos, el propósito de uso de las capturas, y las instrucciones para deshacerse de cualquier tipo de captura accesoria. Al precisar estos factores, los *kaitiakis* deben actuar dentro de los límites de la sostenibilidad y dedicar una atención especial al medio ambiente.

Los reglamentos también establecen la creación de reservas denominadas *mataitai* en los bancos de pesca tradicionales. Las reservas *mataitai* constituyen una forma de Derecho de Uso Territorial. En ellas no se permite la pesca comercial y todos los pescadores no comerciales, incluyendo los deportivos, deben actuar en concordancia con los reglamentos suplementarios elaborados por los *kaitiakis*.

Los pescadores notifican a los *kaitiakis* cuáles han sido las capturas. Éstos últimos registran la información para su uso en la

gestión pesquera y en el control del cumplimiento. También elaboran para el Ministerio de Pesca informes cuatrimestrales donde constatan las capturas de cada especie hechas dentro de los límites tradicionales de cada área de gestión. La información que se recaba mediante este proceso se emplea en el establecimiento de medidas de sostenibilidad y además proporciona a los *tangata whenua* una herramienta muy poderosa para poder participar más ampliamente en la gestión de pesquera.

Tras fijar un Total Admisible de Captura (TAC) para una pesquería, el Ministerio de Pesca debe repartir el TAC entre los tres sectores pesqueros existentes: el consuetudinario no comercial, el deportivo y el comercial. El consuetudinario no comercial comporta la prioridad fáctica de los maoríes en el reparto, con lo que sus necesidades en este sentido se estipulan en primer lugar. Para ilustrar este enfoque valga el ejemplo de la pequeña pesquería de marisco *toheroa* en la que el total del TAC se ha destinado al sector consuetudinario no comercial.

Los pescadores tradicionales individuales son responsables de su actividad ante el *kaitiaki* que les da autorización para faenar. Los *kaitiaki* son responsables de la gestión sostenible y del mantenimiento de registros eficaces y utilizables en la gestión y el cumplimiento ante los *tangata whenua* que los nombran y ante el Ministerio de Pesca. El Estado es el último responsable de la sostenibilidad global de las pesquerías y de proporcionar asistencia a los *kaitiakis* para que éstos puedan poner en práctica los reglamentos pesqueros tradicionales. En virtud del acuerdo de 1992, los maoríes poseen actualmente alrededor del 40% de la cuota pesquera comercial de Nueva Zelanda. Si se tienen en cuenta las empresas mixtas, los intereses maoríes controlan más del 60% de la pesca comercial neozelandesa. Sin embargo, la Comisión Pesquera del Tratado de Waitangi continúa gestionando en beneficio de todos los maoríes los bienes comerciales, todavía pendientes de ser adjudicados a las tribus o a otros

• usufructuarios según los baremos expresados en el acuerdo.

• Las tribus, aunque en gran parte ya se benefician del arrendamiento anual de las cuotas a la Comisión a tarifas reducidas, no podrán controlar de forma autónoma su actividad pesquera comercial hasta que las cuotas les sean adjudicadas de verdad. Los intereses y los objetivos de los maoríes pueden variar mucho de una tribu a otra.

• También pueden no coincidir con los de otros pescadores comerciales de su área. La adjudicación de ITQ permitirá que las diferentes prioridades e intereses de los grupos tribales se realicen dentro de un mismo contexto, de forma que la posible injerencia del Estado en esos intereses, ya sea a propósito o por necesidad, sea mínima.

• **Injusticias en la distribución**

• Los instrumentos de derechos de propiedad como las ITQ a menudo se asocian con una serie de repercusiones negativas. Entre ellas figuran la privatización de lo que antes se consideraban derechos colectivos, injusticias en la distribución de los derechos, enajenación de los pescadores tradicionales de su estilo de vida tradicional, e incluso la desaparición de las comunidades costeras.

• Sin embargo, en el caso de los indígenas neozelandeses, éstos eran los factores que en mayor o menor medida caracterizaban la situación previa a la puesta en vigor del sistema de ITQ. Aunque resulte paradójico, precisamente con la introducción de las ITQ se han abierto vías para solucionar estos problemas.

• La implantación de la gestión por cuotas confirmó que el Estado era capaz de retirar los derechos de pescadores comerciales en activo mediante subvenciones y readjudicarlos a los maoríes. Ésta fue la compensación por 140 años de olvido (evidentemente, si la adjudicación inicial de ITQ hubiera tenido en cuenta los derechos de los maoríes, la retirada subvencionada de derechos no hubiera sido necesaria). Las

disposiciones del acuerdo garantizan que las ITQ transferidas a los maoríes continuarán siendo una propiedad colectiva hasta que no se asignen a las tribus.

La Comisión Pesquera del Tratado de Waitangi se ha propuesto definir los criterios de selección de las tribus que disfrutarán de los bienes definidos en el acuerdo. Uno de los criterios formulados determina que los órganos tribales deben contar con mecanismos constitucionales que garanticen que los derechos pesqueros comerciales y colectivos de una tribu no deban ser expropiados debido a una responsabilidad deficiente.

Una vez que se haya procedido a la adjudicación, las tribus podrán gestionar su actividad pesquera comercial de la forma que más les convenga, incorporando cualquier combinación de objetivos económicos y sociales que consideren oportunos.

Los *tangata whenua* han recuperado el control de su actividad pesquera consuetudinaria no comercial. Los reglamentos pesqueros tradicionales ya tienen vigencia y están siendo implementados por las tribus y subtribus de todo el país. Las que aspiran a sacar provecho del nuevo contexto de gestión se enfrentan al problema que constituyen la delimitación de las áreas de mandato, el alcance de un acuerdo con los grupos colindantes y el nombramiento de los *kaitiakis*.

Los derechos pesqueros tradicionales no comerciales, aunque no estén representados en el sistema de ITQ, igualmente están integrados en el marco de la gestión de las pesquerías neozelandesas. Por eso, los pescadores deben respetar las normas y los límites especificados por los *kaitiakis* del área y proporcionarles información relativa a sus capturas reales. Al adjudicar el Total Admisible de Captura para cualquier pesquería, el Ministerio de Pesca debe tener en cuenta las necesidades de la pesca consuetudinaria no comercial. El derecho de propiedad asociado a esta actividad queda



plasmado en la proporción del TAC que se le otorga.

### **Control de la gestión**

El propósito de todos los grupos tribales debe consistir en la recuperación del control de la gestión de su actividad pesquera, tanto comercial como no comercial. Cuando la cuota haya sido adjudicada y los *kaitiakis* nombrados, los *tangata whenua* estarán en situación de poder gestionar sus pesquerías desde una perspectiva más holística.

Cabe recalcar que los derechos definidos de los *tangata whenua* constituyen una garantía de que siempre haya pescado disponible para cualquier propósito, desde el comercial en los *marae* (plazas de encuentro) al consumo humano.

La gestión pesquera actual de Nueva Zelanda prevé la delegación de las responsabilidades ligadas a la gestión a los grupos implicados y su participación en el desarrollo de los planes de gestión para las pesquerías y/o áreas clave.

Gracias al acuerdo de pesquerías indígenas, los maoríes ocupan una posición privilegiada en la que pueden aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por el medio ambiente. Se supone que con derechos nítidamente definidos y sólidamente afianzados, el pueblo indígena neozelandés protagonizará iniciativas futuras de gestión cooperativa. ■



# La zona crepuscular

Maarten Bavinck

**Las experiencias de demarcación de zonas que han vivido los pescadores a pequeña escala de Tamil Nadu, la India, revelan tanto buenas perspectivas como peligros**

Una de las propuestas que se formulan con el fin de proteger el sustento de los pescadores a pequeña escala de todo el mundo consiste en la demarcación de zonas especiales para la pesca artesanal. Estas zonas impedirían el acceso de los buques industriales a las zonas costeras y, en consecuencia, las preservarían para los operadores a pequeña escala. En Tamil Nadu, la experiencia de zonas separadas se remonta a los años setenta y pone de manifiesto cuáles son los peligros potenciales y las premisas de éxito de este instrumento de gestión pesquera.

A principios de la llamada Revolución Azul, en los primeros años sesenta, Tamil Nadu contaba con miles de pescadores marinos que habitaban en las pequeñas aldeas esparcidas a lo largo de toda su costa de 1.000 km de longitud. En general, estos pescadores se limitaban a faenar en el área más cercana a la orilla que, a grandes rasgos, coincidía con la plataforma continental. La migración estacional los llevaba arriba y abajo de la costa, pero raramente a una distancia de más de 10 km mar adentro.

El fomento gubernamental de la tecnología de arrastre cambió drásticamente el panorama de la costa; donde, a partir de finales de los sesenta, la proliferación de puertos en los que amarraban pequeños arrastreros vino acompañada de conflictos que enfrentaban a las tripulaciones de los arrastreros y a los pescadores artesanales. El principal problema radicaba en que los arrastreros se adentraban en aguas costeras para capturar camarón de alto valor comercial. No sólo hacían incursiones en caladeros que los pescadores artesanales

consideraban suyos, sino que con sus embarcaciones producían estropicios en los artes artesanales.

Estas confrontaciones desembocaron en un malestar generalizado. El gobierno del estado, deseoso de mantener la paz, nombró comités para investigar y solucionar los accidentes de los que se tuviera noticia. Al mismo tiempo, empezó a explorar diferentes formas de gestión. La forma que más le convenció fue la separación de los dos contrincantes mediante el establecimiento de zonas de pesca separadas.

En los inicios de la modernización, el gobierno de Tamil Nadu controlaba muy de cerca el acceso a la tecnología de arrastre. La mayoría de pescadores dependían de sus préstamos y programas de construcción de arrastreros. Hacia 1968, aprovechando esta situación, el Departamento de Pesca incluyó una cláusula en sus contratos según la cual los beneficiarios de los artes de arrastre sólo podrían pescar más allá de las 3 millas náuticas.

La incorporación de esta cláusula fue particularmente importante, ya que constituyó la primera mención oficial, aunque de forma indirecta, de la zona pesquera artesanal de Tamil Nadu. Por muy noble que fuera su intención, la medida fracasó en su intento de frenar la avalancha de la “fiebre del oro rosa”. Al no llevar matrículas, los arrastreros que infringían la normativa no podían ser identificados fácilmente. Además, los fundamentos de la cláusula no eran muy sólidos, especialmente en relación con la transferencia de propiedad. El nuevo propietario de un arrastrero, ¿estaría sujeto

Este artículo ha sido escrito por Maarten Bavinck del Centro de Investigación Marina (MARE) de la Universidad de Amsterdam, Países Bajos (*Reporte SAMUDRA* N° 27, diciembre 2000)

a las condiciones del contrato original? El Departamento de Pesca tenía sus dudas al respecto y casi nunca se esforzó en hacer un seguimiento de tales casos.

En 1978, después de que serios disturbios protagonizados por pescadores artesanales y la marinería de los arrastreros sacudieran la capital de Tamil Nadu, Madrás (en la actualidad Chennai), el gobierno del estado decidió promulgar una legislación con el fin de establecer zonas pesqueras diferenciadas.

### Un proceso muy prolongado

Sin embargo, consciente de que esta legislación conllevaría un largo proceso de preparación y de lo necesaria que era una acción a muy corto plazo, el gobierno emitió sin demora un Decreto Gubernamental de carácter ejecutivo (GO 881 de 1978) que, además de fijar límites horarios por zonas, prohibía las actividades de arrastre en las 3 millas adyacentes a la costa. Por primera vez, el gobierno emprendió una tentativa de delimitar la zona con “boyas de campo”. Sin embargo, como su propio nombre indica, estos marcadores eran tan sencillos que sucumbieron a la primera tormenta.

Los tripulantes de los arrastreros no tardaron mucho en recurrir el GO 1978 ante los tribunales. Sin embargo, no fue la disposición de tres millas, sino los límites horarios por zonas los que más suscitaron sus iras, ya que los obligaban a permanecer en los puertos durante la noche hasta las 6 a.m., hecho que les impedía faenar en los momentos de mejor pesca (la pesca de noche es supuestamente más productiva que la pesca durante el día). Además, también les bloqueaba el acceso a caladeros situados a más de una jornada de viaje. Más aún, los límites horarios por zonas eran de muy fácil aplicación, pues tan solo requerían la instalación de una cadena a lo largo de la boca de los puertos.

Tras examinar los recursos, el Tribunal Supremo de Chennai falló una sentencia de desplazamiento de las principales cláusulas del GO 1978 que se prolongó durante varios años. El decreto fue finalmente reemplazado

por la Ley de Reglamentos Pesqueros de 1983. Ésta se basaba en los presupuestos establecidos anteriormente y decretaba la demarcación geográfica de zonas pesqueras, así como la introducción de límites horarios por zonas para la pesca de arrastre. También fue acogida con un alud de recursos por parte de los soliviantados armadores de los arrastreros.

Curiosamente, el argumento de uno de los demandantes rezaba que si se obligaba a los arrastreros a faenar más allá de las tres millas, también se debería obligar a los pescadores artesanales a que permanecieran dentro de dicho límite. Aunque esta imposición era contraria al sentido de la ley, que no hacía mención alguna de una zona preceptiva para los pescadores artesanales, el juez del tribunal del distrito que llevaba el caso no fue de esta opinión y emitió un decreto en virtud del cual los pescadores artesanales no sólo disfrutaban de un derecho preferente a faenar en la zona delimitada costera, sino que también tenían la obligación de restringir sus operaciones a esta área. Por supuesto, los pescadores artesanales manifestaron su desacuerdo con esta resolución.

Al igual como ocurrió con el GO 881, los tribunales fallaron sentencias de desplazamiento de la ley de 1983 y hasta las postrimerías de la década, cuando el Tribunal Supremo de la India hubo denegado todo un rosario de recursos legales, el gobierno del estado no pudo poner en vigor ningún reglamento pesquero.

La situación cambió completamente hacia 1995. Aunque los límites horarios por zonas continuaran congelados, el Departamento de Pesca ya tenía las manos libres para aplicar otros artículos de la ley de 1983. La normativa de las tres millas se convirtió en su más apreciado reglamento. No obstante, cualquiera que visitara las playas podía comprobar que su cumplimiento dejaba que desear. Los arrastreros hacían incursiones regulares en las aguas costeras y los conflictos con los pescadores artesanales continuaban al orden del día. Podría resultar

• provechoso considerar por qué el gobierno del estado ha aplicado y aplica la norma de 3 millas de forma tan deficiente.

• Uno de los factores más determinantes estriba en la ausencia de voluntad política que se deriva de la gran influencia que los pescadores de los arrastreros ejercen en Tamil Nadu, en contraste con el decaimiento que afecta al movimiento de los pescadores artesanales, cuyas fuerzas ya no son las mismas que en 1970. Los funcionarios del Departamento de Pesca responsables de aplicar la ley no se sienten lo suficientemente respaldados como para emprender acciones sensibilizadoras, como sería la detención de los arrastreros.

• Otro factor radica en el móvil prominentemente social que llevó a la promulgación de la ley. Al igual que otras legislaciones similares de otras partes del mundo, más que nada perseguía la solución de un conflicto social, en detrimento de la gestión de los recursos marinos en disminución. Una vez los conflictos se extinguieron, el gobierno no dedicó más atención del asunto.

• La idiosincrasia de las pesquerías costeras y el arranque de la gestión pesquera también supusieron una infranqueable barrera para que los límites de la zona exclusiva de pesca artesanal fueran respetados.

• ¿De dónde sacar los recursos necesarios para crear una infraestructura capaz de vigilar una costa de 1.000 km de longitud? ¿Cómo detectar las infracciones si los límites de las zonas de pesca artesanal no están marcados y los participantes de las pesquerías carecen de tecnología de posicionamiento avanzada?

• En 1995, el Departamento de Pesca del norte de Tamil Nadu sólo disponía de una pequeña lancha y una reducida tripulación para patrullar 400 km de costa. Esta motora no era muy rápida y con frecuencia estaba averiada. Además, muy a menudo los funcionarios carecen de espíritu marinero y son renuentes a salir al mar por temor de

acosos u otros contratiempos. Por ello, lo que en realidad sucede es que hay muy pocas patrullas y los pescadores deben solucionar los problemas que surgen entre ellos mismos.

Esta situación pone en relieve la necesidad de dedicar una mayor atención a la gestión. Pese a que los pescadores de la Costa de Coromandel de India cuentan con una larga y rica tradición en la gestión de los recursos, sus instituciones no gozan de reconocimiento institucional. De hecho, el gobierno del estado es la única autoridad competente en reglamentación y cumplimiento dentro de las aguas costeras. De ahí que exista un desajuste entre la capacidad del gobierno y la envergadura de la legislación pesquera. En las presentes circunstancias, la norma de 3 millas en Tamil Nadu sólo tiene un valor simbólico.

Su gran trascendencia y sencillez hacen de las zonas exclusivas de pesca artesanal un instrumento de gestión muy atractivo, ya que ofrecen una solución simple y aparentemente eficaz a los problemas de los pescadores artesanales. Sin embargo, los acontecimientos de Tamil Nadu también revelan obstáculos potenciales y otros escollos.

### **Una normativa imposible de cumplir**

Por eso sería importante considerar si merece la pena luchar por una zona de pesca artesanal dadas las dificultades que entraña su cumplimiento. Muchas de las zonas pesqueras costeras son el motivo de serias pugnas. Además, hay que tener en cuenta que el sector industrial defenderá su posición actual librando todas las batallas que sean necesarias. Las posibilidades de éxito de esta normativa se supeditan al apoyo político por parte del gobierno.

También habría que sopesar hasta qué punto una normativa de este tipo podría ser aplicable. Conferir a una zona de muchos kilómetros de longitud el estatus de zona artesanal no equivale a que dicho estatus sea respetado, especialmente cuando los recursos humanos que se destinan a este propósito son

escasos. De ahí que los acuerdos de cogestión del gobierno y de los pescadores representen una solución siempre y cuando los últimos sean autorizados oficialmente para supervisar el cumplimiento. Sin embargo, no me consta que en África, Asia o Latinoamérica se hayan acometido esfuerzos serios más allá de un ámbito local. Los recelos ante la descentralización y la pérdida de poder que ésta conlleva hacen que muchos gobiernos eviten cerrar acuerdos de cogestión a largo plazo.

No obstante, aunque esta conducta no menoscabe el valor potencial de las zonas de pesca artesanal como instrumento de la gestión pesquera, sí que sugiere que éstas deberían planificarse y probarse a conciencia.

En suma, la experiencia de Tamil Nadu revela que cualquier medida oficial en defensa de los intereses de los pescadores artesanales exige un esfuerzo común y permanente. La promulgación del GO 881 y de la Ley de Reglamentos Marinos de Tamil Nadu en 1983 fue una consecuencia directa de las actividades del movimiento de pescadores artesanales de la India. Este movimiento, que nació en Tamil Nadu y en Goa, muy pronto se transformó en una fuerza nacional. Igualmente, el decaimiento de este movimiento hacia 1970 constituyó uno de los motivos principales del deficiente cumplimiento de la legislación vigente. Si se quiere que el proceso reivindicativo culmine con éxito, el clima político debe mantenerse durante mucho tiempo, requisito que constituye un enorme desafío para la mayoría de movimientos de pescadores. ■



# Nuestra por naturaleza

Yogesh Diwan y Yemuna Sunny

**Los indígenas desplazados de la zona de la presa de Tawa, India, luchan para que no les arrebatan sus derechos sobre el agua, los bosques y la tierra**

En la diputación Kesla del distrito Hoshangabad de Madhya Pradesh, los adivasis (el pueblo indígena local de estructura tribal y que habita en zonas boscosas) viven bajo la amenaza continua de desalojo y enajenación de su recurso base. Durante los últimos 15-20 años se han sucedido diversas luchas emprendidas por las tribus que reivindican su derecho legítimo a la tierra, al agua y los bosques. Hace unos cinco que el éxito les sonrió por primera vez al serles concedidos los derechos de pesca y comercialización asociados al pantano de la presa del Tawa, que es un afluente del río Narmada.

Un campo de pruebas de artillería ya provocó con anterioridad el desplazamiento de la población local. Poco después, la presa del Tawa volvió a motivar el desalojo de las mismas gentes. Por ello, la cesión en 1996 por parte del gobierno de Madhya Pradesh de los derechos de pesca y comercialización a los afectados por la construcción de la presa de Tawa se percibió como un gesto muy positivo.

En 1994, los desplazados por culpa de la presa de Bargi (otra de las presas del Narmada), Jabalpur, demostraron ser capaces de gestionar el negocio que les encomendó el gobierno. En 1996, las autoridades acogieron el principio de respetar los derechos de los adivasis a los recursos naturales. Animado por esta experiencia, el gobierno garantizó derechos de pesca y comercialización a los Tawa Vistapit Adivasi Matsya Utpadan Evam Vipnan Sahkari Sangh (cuyo nombre suele abreviarse como

Tawa Matsya Sangh) por un periodo de cinco años.

De entrada, los adivasis se mostraron escépticos ante la perspectiva de pescar en un pantano tan inmenso y de comercializar sus capturas. Sin embargo, gracias al fuerte apoyo de Jkisan Aduvasi Sagathan, los últimos cinco años han sido testigo de una provechosa experiencia de acción colectiva.

Hoy, 36 empresas cooperativas funcionan en varios pueblos. Tres cooperativas formadas por 12.000-13.000 pescadores han juntado sus esfuerzos para crear una federación, Sangh, que gestiona todas las operaciones. Inexpertos en el funcionamiento de las cooperativas empresariales y en las tareas administrativas, al principio los adivasis no lo tuvieron nada fácil. No obstante, el éxito de sus precursores, los promotores de la cooperativa pesquera de Bargi, los alentó a persistir en su empeño. En la actualidad, ya han adquirido práctica en todo lo que deben hacer para sacar adelante su negocio, ya se trate de técnicas de acuicultura, de cuestiones ligadas a la captura, la identificación de especies, la contabilidad o a estrategias de negociación con los comerciantes de Calcuta o Nagpur. Los impuestos que el gobierno les cobra en forma de licencias a través de Sangh han ido aumentando de forma regular. Antes de la aparición de Sangh, el gobierno había fijado un objetivo de 45 t de producción pesquera por los tres meses de la campaña de 1996-1997. Sangh lo dobló con creces y alcanzó las 93,33 t. La producción se ha incrementado sin cesar y en la campaña 2000-2001 se llegó a las 327,18 t. Unos años

Yogesh Diwan y Yemuna Sunny son los autores de este artículo (*Reporte SAMUDRA* N° 30, abril 2000)



antes, durante las tres campañas transcurridas de 1990 a 1994, la FDC (Corporación para el Desarrollo Pesquero) había producido tan sólo 131, 146,89 y 84 t respectivamente. Durante aquel periodo, la FDC y los contratistas del lugar empleaban cada temporada a unos 140 pescadores, la mayoría de otros lugares. En cambio, Matsya Sangh da trabajo a 477 pescadores. Todos ellos son locales, de las tribus desplazadas.

### **Ingresos regulares**

El hecho de que los lugareños hayan podido conseguir un trabajo regular que les reporta unos ingresos razonables constituye ya de por sí un gran logro. Hoy, cada uno gana alrededor de 90-100 rupias diarias (unos dos dólares). Además, el veinte por ciento de la captura se cede a los pescadores que pueden bien consumirla, o bien venderla a precios fijados por ellos mismos. Asimismo, tienen derecho a primas y a otras prestaciones. Durante 10 meses al año trabajan a jornada completa. En los dos meses restantes correspondientes a la veda (que se prolonga del 15 de junio al 15 de agosto) los pescadores perciben una rupia por kg capturado en concepto de subsidio de desempleo.

Este sistema les asegura un salario simbólico cuando no hay trabajo y al mismo tiempo intenta disuadirlos de incurrir en prácticas pesqueras ilegales. En la campaña 1997-1998 Sangh abonó casi 2.450.000 rupias en concepto de subsidio de desempleo, además de los 3.044.000 de rupias correspondientes a las retribuciones anuales. En su momento, la FDC y los contratistas solían destinar una media de 6.820.000 rupias a las remuneraciones de los empleados. La cantidad máxima que gastaron en este concepto fue de 1.120.000 rupias en la campaña 1994-1995. Por contra, Sangh efectuó un pago récord de 1.109.000 rupias a los 3 meses de existencia y alcanzó las 4.746.000 rupias en la campaña 2000-2001.

Los trabajadores de Sangh trabajan 267 días al año en comparación con los 221 días que trabajaban los contratados por la FDC. Los lugareños, muchos de ellos mujeres, además

de la pesca gestionan el transporte, el empaquetado, las ventas, la recolección de larvas, la construcción de barcas y la contabilidad.

Salta a la vista que el pescado producido a esta gran escala sobrepasa las posibilidades del mercado local. Por ello Sangh empezó a comercializarlo en grandes ciudades como Calcuta, Nagpur, Lucknow y Bhopal, donde tuvo experiencias de todo tipo, teniendo que acostumbrarse a las fluctuaciones de los precios del mercado. En ocasiones se encontró con que los envíos se estropeaban antes de llegar al punto de venta. Por ello, en algunos casos, optó por un transporte más caro. Aunque fletaba envíos en furgones refrigerados, la principal baza de la federación continuaba siendo el mercado local y el de las cercanías.

Sangh intentó ayudar a los pescadores a comprar barcos y redes mediante préstamos de condiciones favorables. En términos de costes y beneficios, los barcos de construcción local y la venta al por mayor de redes de pesca de Bombay dieron muy buenos resultados.

No obstante, la pasividad de la maquinaria gubernamental se está convirtiendo en un obstáculo para la federación. La vigilancia permanente de los recursos se ha traducido en la detención de muchos pescadores ilegales. Paradójicamente, la laxitud de la policía y de la administración les han permitido quedar impunes, sin ningún castigo. Ante esta actitud, Sangh ha anunciado que recompensará a aquellos que pesquen a pescadores ilegales. Esta medida ha surtido efecto y hoy en día el hurto está bajo control.

### **Recolección de larvas**

En vistas de que tanto el gobierno como la FDC se habían desentendido de sus responsabilidades ligadas a la recolección de larvas, Sangh decidió asumir esta tarea. En la campaña 1997-1998, se recolectaron casi 2.613.000 larvas que posteriormente se soltaron en el pantano de Tawa. En la campaña 2000-2001, fueron 3.219.000.

• Aun así, su número continuaba por debajo del objetivo de 3.600.000. Las larvas debían recolectarse en diferentes lugares, ya que Sangh carecía de medios financieros, de criaderos y viveros. Así las cosas, decidió asignar de 50.000 a 100.00 rupias mensuales procedentes de la venta de pescado a la compra de larvas, cuyo precio es bastante elevado. También promovió la acuicultura y animó a los lugareños a criarlas en pequeños estanques naturales. Esto comportó un ahorro considerable en transporte y, por ende, una mortalidad menor.

• En la campaña 2000-2001, Sangh obtuvo un beneficio neto de 29.400.000 rupias. Durante la gestión de los contratistas y de la FDC las pérdidas se acumulaban. Entre 1991 y 1994, éstas fueron de 25.500.000, 47.100.000 y 34.200.000 rupias respectivamente.

• De este modo, el experimento de Tawa no sólo ha beneficiado a los desplazados, sino que también ha contribuido considerablemente a la hacienda pública en la campaña 2000-2001 mediante el cobro de licencias que suponen un impuesto de 6 rupias por kg de pescado. En cinco años, estos derechos han supuesto 6.737.000 rupias para las arcas públicas (v. la tabla 1).

• Tabla 1: Los derechos pagados por Tawa Matsya Sangh en concepto de licencias

Año	Derechos (millones de rupias)
1996-97	0.45
1997-98	1.18
1998-99	1.65
1999-00	1.89
2000-01	1.57
Total	6.74

• Fuente: Informe anual, 2000-200, Tawa Matsya Sangh

• Lamentablemente, por irónico que parezca, estos pingües ingresos no han animado al gobierno a dotar la zona con infraestructuras como carreteras, agua, luz, servicios,

escuelas, etc. Por otra parte, Sangh ha cuestionado la legitimidad de las licencias, puesto que quienes las pagan son en su mayoría gente desplazada a la que el gobierno ha negado derechos fundamentales en nombre del desarrollo (esto es, de la presa).

Encima, la actitud de la administración no ha sido precisamente de apoyo o buena voluntad. Ante la necesidad de construir una fábrica de hielo, el gobierno del estado retuvo los fondos que el gobierno central había destinado a este objetivo. A todo ello se suman los intentos infructuosos de Sangh de obtener permiso del gobierno para explotar el pantano gubernamental de Powarkheda (un pueblo cercano), actualmente sin actividad, con el propósito de criar larvas.

El 23 de diciembre de 2001 expira el periodo de 5 años en el que Tawa Matsya Sangh ha ostentado el derecho, garantizado por el gobierno, de pescar y comercializar sus capturas. Por ahora el gobierno de Madhya Pradesh todavía no se ha pronunciado ni a favor ni en contra de su renovación. Esta ambigüedad resulta tanto más paradójica cuanto que el estado está viviendo el punto álgido de una campaña a favor de la descentralización, el autogobierno tribal y la participación del pueblo. El experimento de Tawa recoge satisfactoriamente los tres parámetros. Así, todo parece apuntar hacia una confabulación de la burocracia del estado, Matsya Maha Sangh (que ha reemplazado a la antigua Nigam o Corporación y funciona como una cooperativa gubernamental de ámbito estatal), de políticos y de los contratistas locales, forjada con el objeto de hacer fracasar los esfuerzos colectivos del pueblo y de arrebatar a Tawa Matsya Sangh los derechos de comercialización.

Podría suceder que las compañías locales tuvieran que contentarse con los derechos de pesca. Matsya Maha Sangh, del gobierno de Madhya Pradesh, aspira a controlar los de comercialización. El comité oficial creado especialmente para examinar el funcionamiento interno de Tawa Sangh y recomendar al gobierno qué camino seguir



Tabla 2: Funcionamiento comparado de la FDC y de Tawa Matsya Sangh

Año	Gestión de la FDC		
	1991-92	1992-93	1993-94
Producción pesquera (en t)	146.00	87.89	84.42
Empleo (jornadas completas)	20,520.00	67,935.00	32,037.00
Larvas utilizadas (en 100.000 unidades)	24.08	17.65	27.48
Ingresos totales de los pescadores (en 100.000 rupias)	7.53	4.55	4.92
Ingresos por trabajador y día (en rupias)	36.69	32.11	15.02

  

Año	Gestión de Tawa Matsya Sangh		
	1996-97	1997-98	1998-99
Producción pesquera (en t)	93.22	245.81	344.37
Empleo (jornadas completas)	17,255.00	44,589.00	50,826.00
Larvas utilizadas (en 100.000 unidades)	31.59	26.13	27.90
Ingresos totales de los pescadores (en 100.000 rupias)	10.62	27.72	44.25
Ingresos por trabajador y día (en rupias)	61.55	62.17	87.00

no ha realizado su tarea. No sólo no se ha dirigido oficialmente a la federación para pedirle información; sino que, más bien, ha tendido a ignorarla.

### Comparación del funcionamiento de Sangh y Nigam

El 19 de noviembre de 2001, en respuesta a la cuestión planteada ante la Asamblea Estatal del Estado de Madhya Pradesh sobre esta problemática, se presentó un cuadro comparativo (v. tabla 2) del funcionamiento de Tawa Matsya Sangh y del funcionamiento de la antigua Nigam (gestionada por los contratistas). Matsya Sangh supera a su antecesora en todos los indicadores. La eficacia y la sostenibilidad de Tawa quedan así demostradas.

Merece la pena recordar cómo la cooperativa de Bargi (predecesora de Tawa Matsya Sangh) pasó por una experiencia similar. El ministro jefe había asegurado a la cooperativa la renovación de su contrato. Sin embargo, el decreto final atribuyó a las sociedades únicamente los derechos de pesca y reservó al gobierno (Matsya Maha Sangh) los derechos de comercialización. Automáticamente, los pescadores de Bargi se convirtieron en simples asalariados.

Al escuchar las quejas de los pescadores, el ministro jefe se mostró sorprendido por el contenido del decreto y ordenó su modificación. No obstante, Maha Sangh ya había empezado a funcionar con el primer decreto y había suscrito un acuerdo con uno de los contratistas. El asunto fue llevado ante los tribunales que fallaron la suspensión del procedimiento. Por extraño que pueda parecer, el gobierno ha evitado pronunciarse claramente sobre el tema.

Tawa Matsya Sangh y Kisan Adivasi Sangathan no descartan la posibilidad de que Tawa reciba un trato parecido al prodigado a Bargi. De momento intentan presionar para que el gobierno tome una decisión razonable.

Se esfuerzan por dar a conocer su caso a través de una campaña emprendida por organizaciones populares (de dentro y fuera de la región), medios de información, intelectuales y expertos. Sangh y Sangathan creen firmemente en que los derechos sobre los recursos naturales, ganados con tanto sudor, y la creativa actividad común de los últimos años no se pueden echar por tierra como si nada. Con el lema «derechos del pueblo sobre el agua, el bosque y la tierra» están preparados para proseguir su batalla. ■

# Atrapados en Jambudwip

Sebastian Mathew

**Es muy probable que los pescadores tradicionales que faenan cerca de la isla de Jambudwip—zona ecológicamente sensible—con redes estacadas deban acatar la prohibición de sus pesquerías estacionales**

La isla de Jambudwip, de 20 km<sup>2</sup>, está situada en el distrito South24-Parganas del estado indio de Bengala Occidental, a unos 10 km del extremo sureste de las Sundabarns, a su vez ubicadas en el estuario del río Hooghly, en el golfo de Bengala. Para llegar a la isla se tardan 45 minutos en *but buti*, una pequeña motora típica de la zona, desde el puerto pesquero de Frasergunj.

Según se constata en *Moon and Net* (Luna y redes), una obra publicada en 1980 por el Anthropological Survey de India, en Jambudwip han existido campos de pesca desde al menos 1955. La *behundi yal* o red estacada yace en la base de una de las pesquerías más tradicionales de varias partes del delta de Sundarbans, tanto en el lado indio como en el bangladesí.

La pesquería más importante de red estacada de las Sundarbans está en Jambudwip. La comunidad *yalia kaibarza*, procedente de las colinas Chittagong, es la que habitualmente practica la pesca con *behundi yal* en las aguas marinas de las Sundarbans. Cuando India se independizó, esta emprendedora comunidad se instaló en lugares como Kakdwip, Namkhana, Sagar y Pathar Pratima, en Bengala Occidental, y Champarán, en Bihar.

Sin embargo, esta pesquería, fuente tradicional de empleo y sustento, se ve ahora gravemente amenazada. El Comité Apoderado Central (cuyas siglas inglesas son CEC) ha declarado que la «ocupación» estacional de la isla de Jambudwip por parte de los pescadores y el secado de pescado que allí realizan no son actividades forestales

y, por lo tanto, con arreglo a la Ley de Conservación de Bosques de 1980 no pueden permitirse sin el consentimiento previo del gobierno central. El CEC fue constituido por el Tribunal Supremo de India mediante su Notificación del 20 de junio de 2000 con el objeto de llevar a término cualquier actuación emprendida por el gobierno central, por el gobierno de los estados o por cualquier otra autoridad afín con respecto a—entre otros fenómenos—ocupaciones o problemas de deforestación y con el objeto de aplicar los instrumentos legales existentes para la conservación de bosques. Así, el CEC ha ordenado al gobierno de Bengala Occidental que, antes del 31 de marzo de 2003, elimine todos los vestigios de la ocupación de los pescadores de la isla de Jambudwip.

Por lo que se refiere al estado, el Departamento Pesquero de Bengala Occidental, a cargo del ministro Kiranmoy Nanda, defiende con firmeza el derecho de los pescadores a utilizar la isla de forma estacional. En cambio, el Departamento de Bosques no podría oponerse de forma más tajante a la actividad de los pescadores. Éstos viven, angustiados, tiempos de incertidumbre. ¿Será su pesquería, que ha alimentado ya a dos generaciones de pescadores, finalmente regularizada? o ¿tendrá como colofón un desalojo sumario?

La isla de Jambudwip entró a formar parte de la Reserva Forestal de Bosques Protegidos de la División de Namkhana el 29 de mayo de 1943, en virtud de una Notificación del gobierno de Bengala Occidental. Toda actividad en la isla quedó prohibida, a menos que se contara con el consentimiento del Departamento de

Sebastian Mathew  
asesor de programas  
del ICSF, es el autor  
de este artículo  
(Reporte SAMUDRA  
N° 34, marzo 2003)

Bosques. Desde al menos 1968 hasta la fecha, los pescadores han ido obteniendo permisos para recolectar leña y lanzar sus barcos desde la isla.

En 1989, Jambudwip fue declarada parte de la zona de seguridad de la Reserva de la Biosfera de las Sundarbans. En dicha zona de seguridad —a diferencia de la zona central, en la que la biodiversidad está mucho más protegida— se permiten prácticas ecológicamente sostenibles entre las que figura la pesca. Por otra parte, en cuanto a su situación geográfica, Jambudwip se encuentra fuera de la Reserva de Tigres de Sundarbans.

### **Manglares destrozados**

Los funcionarios del CEC visitaron Jambudwip el 3 de diciembre de 2002 para atender la petición del director ejecutivo de la Sociedad de Protección de la Vida Salvaje de India, que solicitaba ayuda contra la presunta ocupación y destrucción de los manglares por parte de los pescadores.

El informe del CEC con fecha del 24 de diciembre de 2002 ordenaba al gobierno de Bengala Occidental la eliminación, antes del 31 de marzo de 2003, de todo vestigio de la ocupación de la isla por los pescadores. Al mismo tiempo, el CEC señalaba que la propuesta relativa al secado de pescado en la isla podía estudiarse, pero sólo después de que los pescadores correspondientes hubieran obtenido permisos expresos del Ministerio de Asuntos Interiores y del Ministerio de Asuntos Exteriores. La exigencia del permiso de este último ministerio se debió a la sospecha de que algunos ciudadanos bangladesíes faenan ilegalmente en Jambudwip.

El informe del CEC ha sido el último de toda una serie de acontecimientos que se iniciaron tras la resolución dictada por el Tribunal Supremo el 12 de diciembre de 1996 sobre la ocupación de bosques. Siguiendo la Resolución del 23 de noviembre de 2001, que limitaba considerablemente la capacidad del gobierno central de regularizar ocupaciones,

el 3 de mayo de 2002 el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques envió una carta a todos los estados y territorios de la unión en la que los instaba, por un lado, a regularizar únicamente las ocupaciones que se ajustaran a ciertos requisitos y que se hubieran iniciado previamente a 1980 y, por el otro, a tramitar procedimientos de desahucio para todas las ocupaciones restantes antes del 30 de septiembre de 2002. Poco después de recibir esta carta, el Departamento de Bosques prohibió a los pescadores de Jambudwip el uso de la isla y les ordenó que retiraran sus utensilios de pesca de las cobertizos improvisados de juncos y bambú que habían construido en ella. Un poco más tarde, entre julio y agosto de 2002, funcionarios del Departamento incendiaron los cobertizos con los utensilios de pesca dentro. Esta acción resulta tanto más intrigante, cuanto que los responsables del Departamento de Pesca y del Departamento de Bosques del estado se reunieron el 9 de agosto y tomaron la decisión, poco después publicada en la prensa, de regular el uso estacional de la zona demarcada de Jambudwip para el secado de pescado llevado a cabo por pescadores, titulares de carnés de identidad emitidos por el Departamento de Pesca.

Una carta posterior del Ministerio de Medio Ambiente y Bosques, con fecha del 30 de octubre de 2002, contemplaba incluso la formación de comités o comisiones en los distritos a fin de resolver disputas en torno a ocupaciones acordes con los requisitos exigidos. La carta del Ministerio daba a entender que éste había moderado su postura, puesto que la expresión previa de «desahucio sumario» se convertía aquí en «avances en el desahucio de ocupaciones no acordes con los requisitos exigidos».

### **Bloqueo de la cala**

En el caso de Jambudwip, las autoridades forestales de Bengala Occidental emplearon unos métodos singularmente duros. Bloquearon la entrada de la cala de Jambudwip, el corazón de la pesquería y de los pescadores, con pilares de hormigón para impedir la entrada de pesqueros. El 12 de

· noviembre de 2002, por primera vez en la  
· historia de la pesquería de Jambudwip, diez  
· pescadores se ahogaron durante un ciclón al  
· no poder refugiarse en la cala.

· Poco después de esta tragedia, el 18 de  
· noviembre de 2002, el Foro Nacional de  
· Pescadores (NFF) de India lanzó una  
· campaña de protesta contra la prohibición de  
· los campos de pesca estacionales de  
· Jambudwip y el bloqueo de la entrada de  
· pesqueros a la cala de la isla. Seguidamente,  
· el primer secretario de Pesca de Bengala  
· Occidental declaraba que el gobierno del  
· estado había resuelto permitir las actividades  
· pesqueras de Jambudwip, basándose en los  
· al menos 50 años de historia de la pesquería.

· Los pescadores volvieron a faenar, aunque  
· todavía tenían prohibido el desembarco de  
· sus capturas en la isla. El 25 de noviembre  
· de 2002, después de retirar algunos de los  
· pilares de hormigón colocados por el  
· Departamento de Bosques de Bengala  
· Occidental, los pescadores entraron en la cala  
· y permanecieron sentados en sus pesqueros  
· en acción de protesta contra la prohibición  
· de acceder a la isla.

· El 26 de noviembre de 2002, el secretario  
· general de Bengala Occidental escribió al  
· CEC conminándole a aceptar la propuesta del  
· gobierno del estado de permitir a los  
· pescadores secar pescado en la isla hasta  
· febrero de 2003, como una medida  
· provisional hasta que el gobierno del estado  
· remitiera al CEC una propuesta formal sobre  
· el asunto.

· Asimismo, la carta contenía varias  
· alternativas para la solución a largo plazo del  
· conflicto. Entre ellas figuraba la ubicación  
· de la pesquería estacional en un área vallada  
· que rodeara la isla, teniendo en cuenta que  
· los manglares situados fuera del área serían  
· objeto de una protección total.

· Aunque de forma indirecta prevé el reinicio  
· de las actividades de secado para la  
· temporada 2002-2003, el informe del CEC  
· cuelga como la espada de Damocles sobre

el futuro de la pesquería de Jambudwip. En  
este mismo instante, cuando el presente  
número de SAMUDRA se envía a la imprenta,  
todavía no se sabe si los pescadores podrán  
volver a faenar durante la temporada 2003-  
2004. En la temporada alta, unas 3.000  
personas viven en la isla, alojadas en  
cobertizos de bambú y juncos, y reparan  
redes, clasifican, secan y almacenan el  
pescado.

Al mismo tiempo, 3.500 pescadores faenan  
con las redes *behundi yal* en aguas  
adyacentes. La pesquería de *behundi yal*  
es posible gracias a la singularidad del  
ecosistema del delta y a la profunda  
compresión que la comunidad *yalia  
kaibarza* tiene de las interrelaciones  
existentes entre los ciclos lunares, las  
corrientes oceánicas y el comportamiento  
migratorio de los stocks, todo ello en  
conjunción con la topografía de los fondos  
marinos, sus dinámicas de sedimentación y  
la calidad de los suelos.

Por otra parte, la pesquería se distingue por  
la simultaneidad de la captura, de su  
transporte y de su procesado. En cada unidad  
pesquera o *bahardar* los pescadores trabajan  
por turnos las 24 horas del día. En la práctica,  
la pesquería supone el levantamiento de dos  
campamentos, uno en tierra y otro en el mar.  
Si no se produce un ciclón o un accidente,  
los pescadores no vuelven a la isla hasta el  
final de la temporada. Un barco de transporte  
conecta diariamente —algunas veces incluso  
dos veces al día— el caladero con los campos  
de secado de la isla.

La isla, concretamente su cala durante la  
marea alta, además de ser muy útil para  
realizar los desembarcos y aprovisionar a los  
pescadores, constituye también un refugio  
providencial durante los ciclones. Asimismo,  
Jambudwip ofrece agua potable y leña, cuya  
disponibilidad a largo plazo es indispensable  
para cocinar y para hervir las redes de  
cáñamo en tintes naturales, de manera que  
se vuelvan invisibles para los peces cuando  
están caladas en el denso barro *jari*.  
Actualmente, empero, la leña sólo se utiliza

para cocinar, ya que todos los pescadores se han pasado a redes de nylon que no es necesario teñir.

En la pesquería de *behundi yal* redes de saco se fijan en el barro negro y viscoso, llamado *jari*, que yace en ondulaciones en el fondo marino, a una distancia de unas 25 millas náuticas de Jambudwip. El *jari* es una mezcla de madera desintegrada de los manglares y barro y constituye una fuente fundamental de alimento para los peces que se alimentan en los fondos. Las especies bentónicas y los depredadores que atraen constituyen las especies objetivo de los pescadores.

### Las redes de saco

Cada *bahardar* cuenta con unas 20 redes de saco con una longitud media de 21m y una boca de 17m. Con cuerdas, tan largas como la columna de agua, las alas de la red se fijan a barras de metal clavadas en el barro, a cada lado de la boca. Para ello se utilizan unos nudos muy ingeniosos de forma que la boca de la red esté siempre situada a contracorriente, ya sea en la marea alta o en la baja.

La red de saco está hecha de tal modo que una corriente fuerte la empuja hacia el fondo, mientras que una corriente un poco más débil la mantiene a un nivel intermedio. Si no hay corriente, la red flota en la superficie. Para que se mantenga abierta, a su boca se sujetan verticalmente dos pértigas de bambú con una separación de unos 5,5m. Las redes suelen fijarse a una profundidad de 12 a 15 brazas. El hecho de que la apertura de la red varíe su posición según las corrientes permite la captura de especies demersales y especies que habitan a menor profundidad.

En cada *jari* se fijan cinco redes alineadas formando un grupo, aunque algunas veces las redes se despliegan en diferentes *jari*. A diferencia de lo que ocurre con las redes de arrastre, que barren los lechos marinos, las redes de saco fijas no dañan los fondos. Las capturas se recogen cada seis horas, cuando la marea alta y la marea baja están

equilibradas, no hay corriente y la boca de la red flota en la superficie del agua. La recogida se hace por el copo de la red. Al ser '*doa*', palabra bengalí que significa 'ordeñar', la expresión que los *yalia kaibarza* utilizan para referirse al vaciado de la red de saco por el copo, podría afirmarse que los pescadores «ordeñan» sus redes.

En cada *jari* se capturan unas 400 t de pescado por temporada. De ellas, unas dos terceras partes se componen de bumalo, pez cinto, boquerón, motambo y arencón, especies que se suelen secar para el consumo humano y la fabricación de piensos. Ejemplares de camarón, mero gigante, bagre, salmón indio, anguila y raya, de mayor valor comercial y que se venden frescos, componen la tercera parte restante de las capturas. Se calcula que, en una buena temporada, el pescado capturado en un *jari* puede alcanzar un valor de hasta 4 millones de rupias indias (unos 80.000 USD). En total, durante los cinco meses que dura una temporada, la pesquería de Jambudwip produce unas 16.000 t de pescado con un valor de 168 millones de rupias indias (alrededor de 3,4 millones de USD).

Según el Dr. L. K. Banerjee, ex director de la organización india Botanical Survey, y que ha trabajado en los manglares de las Sundarbans durante los últimos 30 años, en Jambudwip existen diferentes capas de vegetación que comprenden especies de *Avicennia* en los manglares y plantas herbáceas como la *Porteraesia coarctata* y la *Phoenix paludosa*. La biodiversidad de la flora de la isla no es muy amplia. Sin embargo, imágenes satelitarias de Jambudwip correspondientes al periodo 1981-2001, obtenidas por la Agencia Nacional de Sensores Remotos (NRSA) y que el Departamento de Bosques ha remitido al CEC, son esgrimidas como prueba irrefutable de la destrucción de los manglares. En efecto, en las imágenes puede observarse un espeso manglar que queda interrumpido en las zonas presuntamente limpiadas por los pescadores. No obstante, en India, las imágenes satelitarias de resolución suficiente para



· demostrar procesos de deforestación  
· aparecieron en 1998. Es por este motivo que  
· la autenticidad de las imágenes del NRSA;  
· blandidas como pruebas irrefutables, pero  
· anteriores a 1998, debería comprobarse  
· científicamente de forma independiente.

· Quizá el empleo de leña por parte de los  
· trabajadores de los campos de pesca de  
· Jambudwip suponga la tala parcial de los  
· manglares. Aun así, se trata de un problema  
· con solución, ya que las especies de  
· *Avicennia* que se encuentran en la isla se  
· regeneran muy fácilmente—como se ha visto  
· en otros casos dentro y fuera de la India—y,  
· por otra parte, los trabajadores de la pesca  
· podrían cocinar con gas líquido.

· Hoy por hoy unas 10.000 personas dependen  
· de las pesquerías de *behundi yal* de  
· Jambudwip, en comparación con las  
· doscientas que participaban en ellas hace  
· unos 35 años. Antes que arruinarla, sería  
· mucho más conveniente reconocer sus  
· aspectos más sobresalientes y mitigar sus  
· efectos negativos, por la vía de una mejor  
· gestión de la zona costera en un marco que  
· contemple simultáneamente la isla y los  
· caladeros. Es en esta dirección que los  
· pescadores y Departamentos de Bosques  
· deberían trazar estrategias conjuntas.

· «Pronuncié unas cuantas órdenes y todas las  
· sonrisas desaparecieron», pone el poeta  
· Robert Browning en la boca del conde en su  
· obra *Miltima Duquesa*. En el caso de  
· Jambudwip, ya es hora de dejar atrás las  
· órdenes y devolver la sonrisa a los  
· pescadores de la isla. ■



# Secuestradas por el neoliberalismo económico

Menakhem Ben-Yami

**Una ideología politicoeconómica de corte neoclásico, muy en boga en la actualidad, ha tomado las riendas de la gestión de muchas pesquerías**

**A**l principio había peces por doquier y las normas no existían. El espíritu del acceso libre se extendía por las aguas. Los pescadores pensaron que aquello era bueno y pescaron todos los peces que necesitaron para alimentar a sus familias y a sus vecinos. Los hombres continuaban multiplicándose y llenando la tierra y cada vez más y más pescadores pescaban más y más peces para poder satisfacer la demanda de la humanidad, que no paraba de crecer. Entonces los gobiernos dijeron: que se haga la gestión pesquera para que en los mares haya siempre suficientes peces y éstos puedan reproducirse. Limitaron los artes, los buques, las temporadas y las zonas de pesca y a todas estas medidas las llamaron «insumos de regulación». No obstante, los pescadores continuaban pescando y sus flotas, creciendo y creciendo. Los gobiernos pensaron entonces que aquello no podía continuar así. Se inventaron las licencias y sus científicos dieron con el esfuerzo máximo sostenible (EMS) y los Totales Admisibles de Captura (TAC). Sin hacer caso de todas estas medidas, los pescadores seguían compitiendo e invirtiendo demasiado dinero en sus flotas. Fue en aquel punto cuando el pescado se convirtió en una rareza y los economistas dijeron a los gobiernos: «¡Escuchad! La salvación la encontraréis en la privatización de los derechos». Y los gobiernos enviaron ITQ a que cruzaran las aguas, llenaran los mares y sometieran a todas las pesquerías. ¡Y aquello fue muy bueno!

Ésta es, a grandes rasgos, la biblia que se venera en muchas administraciones pesqueras de numerosos países. Los grupos a quienes enriquece se convierten en sus devotos creyentes y seguidores. En cambio, las muchas personas a quienes empobrece—o que temen que así les suceda—abominan de ella. En casi todos los casos, su aplicación desemboca en la concentración más o menos paulatina de los derechos de pesca en cada vez menos manos, muy a menudo en las de grandes empresas, en detrimento de empresas pesqueras a pequeña escala y de empresas familiares de patronos armadores que operan uno o dos buques pesqueros de tamaño pequeño o incluso mediano.

Se supone que la gestión pesquera está llamada a velar por el buen estado de los recursos explotados por los pescadores. Esta labor exige conocimientos sobre biología y ecología pesqueras, sobre las dinámicas poblacionales y datos históricos de la pesquería y sobre las fluctuaciones medioambientales o relacionadas con las poblaciones que se produzcan en la zona en cuestión. Al poder ejercer control únicamente sobre las personas, la gestión ha ido desarrollándose en torno a tres ejes: la legislación, la tecnología y la observancia. Existe todo un catálogo de sistemas de gestión y de métodos técnicos y administrativos que los gestores pueden utilizar para intentar lograr sus objetivos. La orientación política de las autoridades determina la elección del tipo de sistema y su forma de aplicación, ya sea

---

Menakhem Ben-Yami asesor de gestión y desarrollo pesqueros y residente en Israel, es el autor de este artículo (*Reporte SAMUDRA* N° 35, julio 2003)

mediante la concesión de licencias y cuotas o mediante el establecimiento de límites al esfuerzo. Del sistema escogido dependerá la distribución de los beneficios derivados de los recursos entre los diversos actores. Así, para verlo desde el ángulo opuesto, la concesión de una proporción considerable de derechos de pesca a un gran número de pescadores a pequeña escala exige el empleo de métodos de gestión distintos de los que se precisan en sistemas en los que esta proporción de recursos se concede a grandes empresas.

### Conocimiento tradicional

Ahora ya casi desaparecida, la gestión llevada a cabo por dirigentes tribales, comunidades y organizaciones de pescadores locales se basaba en el conocimiento y la justicia tradicionales. En casi todo el mundo, este tipo de gestión se ha reemplazado por mecanismos burocráticos y tecnocráticos que responden en gran medida a consideraciones de índole política y económica. Desde estas nuevas perspectivas, el pescado se ve como un producto que puede ser comercializado y que puede generar beneficios para los operadores. El acento en la preservación del recurso, en tanto que fuente de ingresos del colectivo pesquero, pierde vigencia. Poco a poco, la gestión pesquera se convierte en un juego de poder que gira alrededor de los beneficios que pueden extraerse del recurso. Las partes implicadas son muchas: pescadores que faenan en pesquerías ancladas en las comunidades pesqueras, pescadores deportivos, grupos ecologistas y grupos diversos muy interesados en el desarrollo de las zonas costeras, poderosas empresas y fuerzas del mercado locales, nacionales o multinacionales, etc.

Ya consolidadas—aunque también muy cuestionadas—en el mundo industrializado, las teorías económicas neoclásicas se adueñaron de la gestión de varios recursos de propiedad común y estatal. Instituciones políticas, financieras y académicas y huestes de disciplinados economistas, premiados por su fidelidad—pero castigados al menor signo de discrepancia—se encargaron de

extenderlas por todo el mundo. ¿En qué consiste esta enseñanza neoliberal o neoclásica de la economía que tanto se ha ensañado con las pesquerías? ¿Y con qué derecho sus fervientes partidarios afirman que el suyo es el único camino viable y eficaz hacia la óptima explotación de los recursos pesqueros por parte de la sociedad?

Los viejos «clásicos» preceptos de la economía se sirvieron del concepto de la «mano invisible» que, guiada por el interés propio, orienta las decisiones individuales racionales hacia una economía óptima, en la que las fuerzas del libre mercado cuidan de todos los aspectos de la vida humana. De acuerdo con este razonamiento, que define la economía como un «juego libre», de los recursos total o parcialmente comunes o semiprivatizados gotean beneficios que se van distribuyendo por toda la sociedad. No obstante, se trata de un mito y un espejismo que en muchos casos falsea la realidad. En efecto, en la mayoría de los países del mundo, de los recursos gotean beneficios que, en lugar de distribuirse por la sociedad, se invierten en el extranjero o se convierten en lujosos artículos de importación o en servicios. La teoría del «goteo» puede aplicarse únicamente a unos pocos países ricos, en cuyo territorio los beneficios se sienten seguros y en donde las inversiones prometen futuras acumulaciones de capital.

ltimamente son cada vez más los economistas y otros especialistas en ciencias sociales que ponen en tela de juicio el evangelio neoclásico, por muchos denominado «teoría económica autista». La entrega del Premio Nobel de Economía a dos catedráticos, uno de ellos un psicólogo que ha rebatido la teoría de que los individuos, como norma, toman decisiones económicas racionales, refleja este ambiente crítico. El determinismo económico inherente a la teoría neoliberal no funciona; la forma cómo el mercado reacciona ante el comportamiento de los precios; cómo los precios reaccionan ante la fluctuación de la oferta y la demanda, o cómo reaccionan las personas y sus actividades económicas, no concuerda con los presupuestos de esta

teoría. De ahí la debilidad de sus análisis y predicciones económicas.

Algunos especialistas aseveran que el neoclasicismo económico, por mucho que se quiera presentar como un enfoque científico y objetivo, es en realidad un discurso sociopolítico y una metodología que intereses económicos y políticos mundiales utilizan a fin de concentrar el poder en las manos de grupos empresariales nacionales y multinacionales. Así, los pequeños empresarios, las pequeñas y medianas empresas y—ni que decir tiene—sus asalariados están siendo desplazados de los procesos decisorios por grupos comerciales e industriales muy poderosos y por aquéllos que, en los gobiernos, defienden sus intereses. Resulta que esta transferencia de poder se promueve, legisla y ejecuta mediante procesos democráticos, sin salirse de los órdenes jurídicos existentes. Aquí entran en juego medios de comunicación financiados por uno u otro grupo, campañas, publicaciones científicas más o menos parciales, todo ello impregnado de la narrativa económica neoclásica que sirve de instrumento a sus promotores a fin de lograr los objetivos concretos de sus agendas ocultas. En estas circunstancias, la «mano invisible» se convierte en la suma de múltiples decisiones individuales que culminan en las decisiones políticas y económicas de los intereses más poderosos.

### **Aumento máximo de los beneficios**

Se supone que la economía neoclásica persigue y favorece el aumento máximo de los beneficios sociales y nacionales que, al igual que el dólar, sirven a los economistas de instrumento para valorar productos y servicios (incluso los que tienen muy poco que ver con el mercado). Además, propugna el aumento máximo de beneficios o rentas; dogma que, a menudo, redundo en costes sociales enormes. Entonces, habría que preguntarse cómo se calculan estos costes y beneficios. Habida cuenta de lo difícil que es evaluar los costes sociales, toda definición de la ciencia económica como una metodología científica y absoluta será

sencillamente una falacia. Los economistas honestos no pueden sino admitir la imposibilidad de calcular exactamente los beneficios y los costes sociales.

Por otra parte, las pérdidas que se derivan de la omisión de medidas alternativas y de costes externos, sociales y de otra índole, que la mayor parte de las veces no se pueden evaluar en dólares o centavos, deben considerarse como una parte integrante de la economía.

Hasta que no se contemplen todos los costes y beneficios ligados a las fluctuaciones de la producción y de los mercados, a las medidas de gestión, a los desplazamientos sociales, económicos y culturales que puedan afectar a las comunidades pesqueras, así como a otros «factores externos» difíciles de expresar en términos pecuniarios, no podremos calcular los verdaderos costes y beneficios sociales netos.

Asimismo, muchas personas asocian el término «beneficios sociales» con el modo cómo los recursos nacionales se distribuyen en la sociedad. Por ejemplo, una cuestión clave es el número de ciudadanos para los que un recurso concreto representa su medio de subsistencia.

Puede que una pesquería a pequeña escala «no muy eficaz» que emplee a muchas más personas que una flota «muy eficaz», propiedad de un sólo armador, reporte menos dinero a la economía nacional pero, al mismo tiempo, sea más beneficiosa directa e indirectamente para los ciudadanos y sus comunidades. nicamente un análisis profundo de estas pesquerías podría establecer cuál de ellas produce beneficios y resultados más óptimos. Así y todo, las conclusiones de dicho análisis dependerán de cómo se definan los beneficios nacionales y sociales.

Por ejemplo, en el cálculo de los beneficios nacionales netos de una pesquería de camarón de un país no industrializado deberían deducirse los costes de los insumos que deben importarse, como mano de obra extranjera,

combustible, lubricantes, buques, maquinaria de cubierta y de propulsión, equipos de procesado y refrigeración y artes de pesca, así como los costes del seguro y del mantenimiento que han debido pagarse en divisas extranjeras. En algunos casos, los únicos beneficios netos que se derivan de una pesquería industrial de camarón son los correspondientes a los derechos de pesca y al empleo de nacionales. El grueso de los beneficios y de la producción suele salir del país.

### Costes políticos

Por ello, una teoría económica responsable no puede dejar de lado valores que trascienden lo puramente financiero o comercial, así como diversos costos socioeconómicos, políticos y culturales de carácter periférico. Las teorías económicas tampoco pueden desestimar los fondos públicos, sufragados por los contribuyentes, que se emplean para aliviar situaciones sociales críticas, consecuencia de decisiones políticas erróneas. Sólo así la sociedad y los gobiernos que la rigen podrán conocer los costes reales de cualquier propuesta política, antes de que sea tarde y los recursos naturales hayan sido transferidos a unos pocos actores. Hoy por hoy esta transferencia se ve favorecida por la obsesión de los gobiernos con la privatización, como si se tratara de la panacea para todos los males de la economía.

El evangelio neoliberal propugna que casi nada puede funcionar, si no es la propiedad privada de una persona o de una empresa. La ideología privatizadora, tan sumamente en boga en numerosos países, ha alcanzado los transportes públicos y también los recursos naturales: el agua, los bosques y varias fuentes de energía. Recursos nacionales, económicamente viables y gestionados eficazmente, sucumben igualmente a la marea de la privatización.

El reciente desplome de varias empresas, privadas o privatizadas hace poco, debido a la corrupción, demuestra cuán errónea es esta ideología. Los resultados más bien

decepcionantes de la privatización de los ferrocarriles británicos dan fe también de ello. Swissair, PanAm, Enron y otras de las gigantescas empresas que se han declarado en bancarrota en los últimos tiempos no estaban precisamente gestionadas por los gobiernos. Una de las consecuencias de la hegemonía del neoclasicismo económico radica en la batalla que entre bastidores se libra entre la empresa libre y los intereses de las grandes compañías.

Si bien en el pasado el capitalismo y el libre mercado alentaban la iniciativa privada, hoy en día la teoría económica neoclásica está contribuyendo a la instauración de un régimen en el que los negocios y las empresas más grandes desplazan gradualmente a las empresas a pequeña escala, al tiempo que desatienden las condiciones sociales de los trabajadores, cuyo papel se reduce a vender su trabajo en el mercado. Según esta teoría, la existencia de una oferta de mano de obra mayor que la demanda es un hecho muy positivo, puesto que permite rebajar los salarios y, por ende, aumentar los beneficios.

Hace algún tiempo, tras la caída del sistema soviético, podría haberse concluido que la libre empresa había triunfado finalmente. Hoy ya no está tan claro.

Algunas de las gigantescas empresas del mundo «capitalista»—al igual que ocurría en los monolíticos consorcios soviéticos—están dirigidas por burocracias financieras aficionadas a las prédicas de algunos economistas, para quienes las empresas pequeñas y familiares son un estorbo en su concepto de mundo «económicamente eficaz». La conquista de las pesquerías por parte del neoclasicismo económico ha sido la consecuencia lógica de su supremacía en las economías globalizadas y en muchas economías nacionales. Como sucedía en las invasiones históricas, el neoclasicismo económico ha sido, en parte, invitado desde dentro de las pesquerías por los grandes negocios y sus representantes en los mecanismos de la gestión pesquera. Éstos últimos le han dado una bienvenida

especialmente calurosa. Todo indica que el neoclasicismo económico entra en las pesquerías para quedarse, sobre todo en aquellos países en los que, por diversos motivos, no ha topado con una oposición relevante.

Esta ideología consiguió entrar en las pesquerías aireando su reclamo de que la privatización es el método más eficaz, cuando no el único, de explotar un recurso. No importa que el recurso pertenezca a una nación entera, como sucede en el caso del agua, los bosques e, igualmente, de los peces del mar.

Cuando, después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento exponencial de las pesquerías planteó la necesidad de introducir planes de gestión, éstos se basaron principalmente en el «control de los insumos». En otras palabras, estos primeros enfoques consistían en la regulación del esfuerzo pesquero mediante limitaciones (en el acceso, el tiempo y las zonas de pesca) y demás medidas en función de las características biológicas de las especies objetivo.

Mientras que en algunos países este sistema de gestión funciona relativamente bien, en otros se ha concluido—con o sin razón—que convenía cambiarlo. Este método, en el que se utilizan modelos de dinámicas poblacionales para el cálculo de la biomasa de las poblaciones de peces y de los TAC, desencadenó en algunas pesquerías una competencia febril y una inversión excesiva en buques demasiado potentes y rápidos. El paso siguiente vino con la división del TAC en cuotas que se distribuían entre la flota, por lo general, con arreglo a los registros históricos de capturas. Fue en este momento cuando los economistas neoliberales irrumpieron en el escenario de la pesca con un nuevo modelo: el basado en cuotas de pesca comercializables.

### Derechos de propiedad

Estos economistas afirmaban, como si se tratara de un artículo de fe, que los derechos

de propiedad eran absolutamente necesarios en las pesquerías tanto para poder aumentar al máximo los beneficios y la eficacia de la actividad pesquera—explicaban sirviéndose de términos económicos—, como para explotar racionalmente el recurso.

Abogaban por derechos de propiedad seguros, de calidad, exclusivos, permanentes y a la vez transferibles; o, lo que viene a ser lo mismo, por las ITQ. Los «derechos de pesca» se convirtieron en «derechos de propiedad privada» con los que se puede comerciar, dando pie a la marginación de los más débiles. Esto es así porque las cuotas individuales pueden resultar demasiado reducidas para que los armadores endeudados logren salir de los números rojos, o porque las licencias y las cuotas se cotizan muy por encima del valor de sus barcos y artes.

Si la comunidad pesquera pierde el control de una licencia, lo pierde para siempre, junto con el trabajo, los servicios y los ingresos asociados a dicha licencia. De no haber sido por la oposición que han suscitado en muchos lugares, la adopción de las ITQ a nivel mundial habría seguido un ritmo mucho más rápido. Puesto que favorecen a los agentes económicamente más fuertes, los sistemas de cuotas comercializables desplazan gradualmente las empresas pesqueras unipersonales o familiares y, más tarde o más temprano, concentran los derechos de pesca en las manos de unas pocas empresas, sean éstas empresas consolidadas del sector o grupos empresariales enormes para los que la pesca puede ser tan sólo una de sus múltiples actividades. La existencia de límites máximos a la adquisición de cuotas no ha servido para corregir esta tendencia ni para apaciguar los temores de que se produzca una «privatización a escondidas». Parece mentira que, a la hora de introducirlos, los gestores que optaron por estos sistemas no se percataran del alcance de sus consecuencias sociales, económicas y políticas, beneficiosas para las grandes empresas; pero nefastas para las pesquerías y los sectores de transformación locales a



• pequeña escala, hasta el punto que amenazan  
 • la supervivencia de todo el subsector.

• Las ITQ tienden a oprimir a los pescadores  
 • artesanales y a excluir de raíz a aquéllos  
 • quienes combinaban la pesca con otras  
 • actividades. Benefician a los armadores en  
 • detrimento de las tripulaciones. No cabe duda  
 • entonces de que la implantación del régimen  
 • de ITQ en este tipo de pesquerías refleja las  
 • actitudes sociales y políticas de los gobiernos.  
 • Voluntaria o involuntariamente, las  
 • organizaciones no gubernamentales (ONG)  
 • ecologistas han animado las tendencias  
 • privatizadoras. Aunque algunas de ellas, por  
 • ejemplo Greenpeace, se hayan pronunciado  
 • en contra de las ITQ, otras ONG, con  
 • publicaciones en las que exageran el mal  
 • estado de los recursos—algunas veces  
 • incluso recurriendo a falsos alarmismos—,  
 • presentan a los pescadores como los  
 • principales culpables de la situación dando  
 • alas así a los economistas neoclásicos. En  
 • efecto, los defensores de las ITQ aprovechan  
 • cualquier ocasión para recordar que la  
 • privatización basada en cuotas de pesca  
 • comercializables mantendría las poblaciones  
 • en niveles sostenibles.

### • Fiebre de oro

• Su principal argumento reza: «Si los agentes  
 • que participan en una pesquería pueden  
 • invertir en una parte permanente del TAC y  
 • tienen asegurada una proporción de los  
 • desembarcos de su especie objetivo en un  
 • área determinada, entonces, en su propio  
 • interés, desecharán un comportamiento tipo  
 • “fiebre de oro”, ya que estarán más  
 • interesados en mantener los recursos en  
 • condiciones permanentemente sostenibles».

• Por otra parte, en tanto que derechos de  
 • propiedad, las ITQ son bastante peculiares:  
 • en realidad se paga—algunas veces mucho  
 • dinero—por el derecho a capturar una cierta  
 • cantidad de pescado. Nunca se sabe si habrá  
 • peces ni cuánto costará capturarlos. No existe  
 • un control real de los recursos ni la garantía  
 • de que, mientras uno observa las normas y  
 • se ajusta a su cuota, sus colegas no le estén  
 • engañando. Así, la vigilancia de buena fe a

la que se espera que los propietarios de cuota  
 sometan los recursos puede verse frustrada  
 por precios inflados, vertidos y busting de  
 cuota. No cabe duda de que, allí donde se  
 han aplicado, las ITQ han mitigado la «fiebre  
 de oro» pesquera. No obstante, su incidencia  
 positiva en el estado de las poblaciones ha  
 podido probarse sólo en un par de pesquerías.  
 Existe constancia de otros casos en los que  
 han resultado ser contraproducentes.

Socialmente o teniendo en cuenta una  
 perspectiva nacional, el sistema de ITQ tiene  
 razón de ser en contextos en los que los  
 recursos se encuentran técnicamente fuera  
 del alcance de los pescadores a pequeña y  
 media escala, basados en las comunidades  
 pesqueras de la costa, y su explotación exige  
 flotas y logística a gran escala. En cambio,  
 en contextos en los que numerosos  
 pescadores a pequeña escala explotan  
 tradicionalmente los recursos de bajura, las  
 cuotas comercializables se consideran un  
 error económico y social. Los métodos de  
 captura más eficaces en términos financieros  
 suelen coincidir con los que tienen unos  
 efectos colaterales más acusados  
 (incluyendo medioambientales). Por contra,  
 ahí donde los métodos utilizados no exigen  
 tanto capital y son menos sofisticados desde  
 un punto de vista tecnológico y logístico, el  
 acceso a las pesquerías es por lo general más  
 abierto y equitativo en cuanto a los beneficios  
 derivados de la actividad pesquera. Además,  
 en este caso los efectos medioambientales y  
 sociales no son tan negativos.

En los países del Tercer Mundo vemos cómo  
 las pesquerías de bajura están sometidas a  
 presiones enormes, entre las que destacan  
 las incursiones de buques a gran escala en  
 aguas y caladeros de fácil acceso para los  
 pescadores a pequeña escala. A menudo  
 estas operaciones reciben el apoyo de  
 funcionarios gubernamentales que hacen la  
 vista gorda a cambio de algún tipo de  
 compensación.

Sin embargo, en estas aguas, las operaciones  
 a gran escala son menos eficaces que la  
 pesca a pequeña escala. En ellas se consume



más combustible por tonelada de pescado comercializable que en las pesquerías en las que participan embarcaciones más pequeñas. Pese a lo abultado del capital invertido en artes y buques, las operaciones a gran escala son menos beneficiosas para la economía nacional. Así, los recursos que explotan 10 arrastreros tripulados por 100 personas, si se adjudicaran exclusivamente a pescadores de bajura que faenan con redes, trampas y palangre, darían de comer a cientos o incluso miles de pescadores, independientemente de lo escasos que puedan resultar sus beneficios.

En muchos lugares, las pesquerías a pequeña escala y deportivas constituyen la espina dorsal de comunidades pesqueras, cuyas economías se vertebran a partir de la pesca. La pesca genera flujos de dinero hacia proveedores de equipos, cebos, alimentos y combustible, hacia astilleros y toda una serie de servicios comerciales y técnicos instalados en muelles, puertos y marinas, y hacia sectores turísticos que se nutren del entorno de las comunidades pesqueras.

### Agendas ocultas

No cabe duda de que las decisiones que toman los gestores dependen sobre todo de los objetivos políticos predominantes. Diferentes gobiernos y los poderes que los determinan pueden tener agendas—las públicas y las ocultas—muy diversas. No existe un consenso generalizado sobre los objetivos de la gestión pesquera. Algunos gobiernos pueden considerar que la protección del bienestar de las comunidades pesqueras, allí donde las pesquerías son importantes para la economía local y, por ende, nacional, es un objetivo primordial.

Aquí «protección del bienestar» se refiere a la creación y al mantenimiento de las condiciones idóneas para que el sector pesquero pueda obtener beneficios de sus inversiones y los pescadores, ingresos suficientes.

Asimismo, esta «protección» conlleva la intervención del Estado en circunstancias

especiales con vistas a asistir a una comunidad en tiempos difíciles, del mismo modo que asiste a agricultores en un año de sequía, o a una comunidad industrial golpeada por la crisis. La función del Estado: ¿no consiste acaso en recaudar impuestos, prestar servicios y ayudar a los necesitados?

Con todo, algunos gobiernos, así como instituciones financieras de ámbito mundial, multinacional e intergubernamental, suelen guiarse por los preceptos de la ideología neoclásica, especialmente cuando se trata de relaciones con naciones en desarrollo. Resulta obvio que algunas de las condiciones que dichas instituciones imponen a la cooperación y a la asistencia económica tienen su origen en el deseo de proteger sus inversiones de conductas inadecuadas, de la corrupción o de la mala gestión.

No obstante, aunque con frecuencia estas instituciones se precien hipócritamente de proteger el libre mercado y la liberalización económica, las condiciones que imponen no son más que una simple medida de proteccionismo. Aquí entran en escena las subvenciones a la pesca. Los Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y otros países desarrollados, con el objeto de mitigar su problema ligado al excesivo capital invertido en sus flotas pesqueras, tomaron la lógica decisión de interrumpir las subvenciones a la construcción de buques. Sin embargo, abrigan la intención de «globalizar» sus políticas, de modo que éstas se apliquen también en el mundo en desarrollo.

Igualmente, algunos países en desarrollo han tenido durante muchos años flotas nacionales de gran tamaño. Tampoco estos países deberían subvencionar el exceso de capacidad. Todo acuerdo internacional que contemple subvenciones a la pesca debería tener en cuenta a los pescadores a pequeña escala que deben competir con flotas a gran escala que faenan legal o ilegalmente en caladeros de bajura. Por lo general estas flotas están directa o indirectamente subvencionadas, así como lo están los pagos que la UE abona en concepto de acceso a

· caladeros de naciones del Tercer Mundo.  
· Los pescadores a pequeña escala que faenan  
· en dichas condiciones de competencia  
· merecen el apoyo de sus respectivos  
· gobiernos y de la comunidad internacional.  
· ¿Es demasiado pedir de la UE y de los  
· gobiernos de los países cuyas flotas explotan  
· caladeros de bajura en aguas nacionales o  
· extranjeras, así como de los gobiernos que  
· permiten a estas flotas faenar en sus aguas  
· litorales, que den a los pescadores a pequeña  
· escala una oportunidad para que puedan  
· defender sus derechos?

· Los pescadores de los sectores a pequeña y  
· media escala, armadores o trabajadores  
· asalariados, que no quieran verse  
· desplazados de sus pesquerías tradicionales  
· por culpa de sistemas de derechos de pesca  
· comercializables, deben comprender que sus  
· principales enemigos los tienen en los  
· defensores de teorías económicas  
· neoclásicas dentro de instituciones y  
· compañías financieras nacionales y  
· multinacionales y en los embajadores que  
· éstos tienen en la gestión pesquera. En  
· sociedades democráticas, sin unir fuerzas, es  
· casi imposible resistirse a intereses tan  
· poderosos. Por ello, las asociaciones de  
· pescadores provinciales, nacionales y  
· regionales deberían organizarse bajo un  
· paraguas común a nivel mundial que, sin  
· afectar a su estructura o a su carácter, les  
· posibilite subirse con ímpetu al tren de la  
· globalización. ■

# Hacia la creación de zonas pesqueras artesanales

Reporte SAMUDRA Editorial

Intimamente la lucha protagonizada por los pescadores artesanales de Perú ha sido noticia. Los pescadores peruanos se han movilizado para exigir que se mantenga la integridad de la zona pesquera artesanal de 5 millas ante las recientes maniobras del gobierno dirigidas a abrir «ventanas de penetración» y permitir así la pesca industrial a gran escala en el extremo sur del país (v. «El Santo Grial», p. 49).

Desde la década de los setenta, diversos países del mundo han establecido zonas pesqueras artesanales. En varios casos, como en India e Indonesia, la declaración de dichas zonas fue la repuesta de los Estados al aumento de la conflictividad entre sus sectores artesanal y a gran escala. Frente a la competencia en aumento en desigualdad de condiciones procedente del sector a gran escala tecnológicamente eficiente, los pescadores artesanales de diversos países reivindicaron explícitamente la creación de dichas zonas.

No cabe duda de que las zonas en cuestión pueden desempeñar un importante papel desde un punto de vista social. El sustento de millones de habitantes del mundo en desarrollo depende de la pesca y la mayoría de ellos la practican en zonas costeras. Como es sabido, las actividades de las flotas industriales y a gran escala que emplean artes de pesca destructivos como son las redes de arrastre de fondo hacen peligrar directa e indirectamente el sustento de dichas personas, al tiempo que merman la biomasa de los recursos base.

También desde el punto de vista de la gestión pesquera, la conveniencia de establecer

zonas artesanales vedadas al empleo de artes y métodos pesqueros no selectivos resulta incuestionable. De sobras es conocido que las zonas costeras e intermareales son sumamente frágiles, productivas e importantes como zonas de reproducción. De esta suerte, la aplicación de reglamentos que sólo permitan la pesca responsable y selectiva en dichas zonas y de medidas complementarias de gestión podría dar muy buenos resultados.

Estas cuestiones serán el tema central del seminario organizado por el Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA) *La conservación de las pesquerías y los medios de sustento en América Latina: la urgencia de garantizar derechos de acceso a los trabajadores de la pesca artesanal* que tendrá lugar a principios del año que viene.

A la hora de definir medidas de apoyo al sector artesanal y a pequeña escala, no hay que olvidar el dinamismo tan propio de dicho sector, siempre en continua transformación. Así, la zona artesanal no se debe interpretar como una «caja» en la que el sector artesanal y a pequeña escala debe hallarse confinado. En varias partes del mundo, como en Filipinas, Senegal, India, Sri Lanka, Perú y Chile, el sector a pequeña escala ha demostrado con creces su capacidad para capturar de modo sostenible especies altamente migratorias como el atún y el tiburón en aguas de altura, dentro de las zonas económicas exclusivas (ZEE). La eficiencia tecnológica y medioambiental de la pesca a pequeña escala de las especies mencionadas y las ventajas sociales que este tipo de pesca comporta, una mayor ocupación y una

(Reporte SAMUDRA N° 39, noviembre 2004)



# El Santo Grial

Brian O’Riordan

**El presente artículo examina los cambios jurídicos a los que se quiere someter la zona pesquera artesanal en Perú**

En varios países de América Latina la ley recoge los objetivos complementarios de asegurar los derechos de pesca artesanales y la conservación de los recursos marinos. Así, las «zonas pesqueras artesanales» se entienden como una especie de reserva marina en la que se permite la pesca a pequeña escala sin la interferencia de actividades pesqueras a mayor escala. En estas zonas más cercanas a la costa se prohíben actividades pesqueras intensivas, no selectivas y destructivas (ligadas a la producción de harina de pescado y que suelen denominarse «pesca industrial»). En muchos casos el reconocimiento de estas zonas pesqueras artesanales reservadas ha sido el fruto de largas y duras batallas algunas de ellas todavía se libran especialmente en dos Estados vecinos del Cono Sur, en Chile y en Perú. En estos países existen «zonas artesanales exclusivas» en la franja de cinco millas adyacente a la costa.

Pese a estos logros, las zonas pesqueras artesanales continúan siendo el escenario de incursiones reiteradas (legales e ilegales) de flotas industriales y a gran escala. Además, los conflictos entre las comunidades pesqueras y las empresas acuícolas son cada vez más frecuentes. Las actividades de estas empresas también pueden ser legales e ilegales. Algunos países latinoamericanos han asistido al asentamiento ilegal de piscifactorías mediante la ocupación violenta (a menudo armada) de terrenos costeros y la intimidación de las comunidades locales con asesinatos y torturas.

Lamentablemente, es un secreto a voces que algunos funcionarios del gobierno que

participan en procesos decisorios y legislativos no son totalmente imparciales. En varios países, el peso político de los inversores en la acuicultura intensiva y la pesca industrial suele superar con creces al de los pescadores artesanales. Y lo que todavía es peor: algunos altos funcionarios son al mismo tiempo líderes de los sectores industriales que pretenden acceder a las zonas de conservación reservadas a la pesca artesanal. En Chile Ecoceanos News del 15 de octubre de 2004 se hace eco de la Comisión Parlamentaria Especial constituida para investigar acusaciones de enriquecimiento ilegal y el «mercado negro» de concesiones acuícolas. Son concesiones que se otorgan gratuitamente y a perpetuidad con el único requisito del pago de un impuesto anual de entre 60.000 y 120.000 pesos (entre 100-200 USD aprox.). A partir de aquí el titular de la concesión adquirida sin coste alguno puede cederla en arriendo o venderla a su discreción. Ecoceanos informa de que en algunas regiones las concesiones se venden a un precio de hasta 1 millón de USD.

En agosto de 2001 el subsecretario de Pesca chileno Daniel Albarán tuvo que dimitir tras ser acusado de corrupción y prevaricación. Además de subsecretario de Pesca, Albarán era presidente de varias empresas acuícolas. En el desempeño de su cargo público aprobó un gran número de concesiones acuícolas, al tiempo que como empresario tenía unos intereses determinados con respecto a las concesiones. Es posible que tenga que comparecer ante la Comisión Parlamentaria.

## Concesiones acuícolas

Igualmente, en Perú la emisión de concesiones acuícolas en áreas pesqueras

Brian O’Riordan es el autor de este artículo, basado en su correspondencia con varias organizaciones, en noticias y en documentos oficiales disponibles en Internet (*Reporte SAMUDRA* N° 39, noviembre 2004)

• tradicionales, marinas o continentales, ha sido  
 • el blanco de duras críticas. Los pescadores  
 • artesanales se han enfrentado a las empresas  
 • acuícolas por los derechos de acceso en  
 • varias comunidades costeras, en Chimbote,  
 • Samanco, Casma, Callao, Pisco e Ilo.

•  
 • La creciente inseguridad y las amenazas  
 • cada vez mayores al derecho a un sustento  
 • de los pescadores artesanales que parten de  
 • sectores competidores han empujado a los  
 • trabajadores de la pesca artesanal de Chile  
 • y Perú a aunar esfuerzos para constituir la  
 • Comisión Internacional en Defensa de la  
 • Zona de Cinco Millas, establecida del 2 al 4  
 • de julio de este mismo año durante la segunda  
 • Reunión Binacional Perú-Chile de  
 • Pescadores Artesanales celebrada Arica,  
 • una ciudad del norte de Chile. Un poco más  
 • tarde, en septiembre de 2004, la Comisión  
 • organizó en el Puerto de Ilo un Foro  
 • Internacional de Pesca Artesanal a fin de  
 • ampliar las redes de cooperación y de  
 • articular con mayor claridad las  
 • reivindicaciones de los pescadores  
 • artesanales. Simultáneamente,  
 • organizaciones no gubernamentales del Cono  
 • Sur, de Chile, Argentina y Uruguay, se  
 • reunieron en julio de 2004 para establecer la  
 • Coalición del Cono Sur con el propósito de  
 • promover las pesquerías sostenibles y la  
 • equidad social en la región. En 1992 el  
 • Decreto Supremo 017-92 de Perú reservaba  
 • legalmente las aguas de bajura peruanas a la  
 • pesca artesanal con el establecimiento de una  
 • «zona de protección de la flora y fauna en la  
 • zona adyacente a la costa comprendida entre  
 • las cero (0) y cinco (5) millas marinas» y la  
 • prohibición en ella de «actividades de pesca  
 • para consumo humano directo o indirecto con  
 • redes de cerco, así como el uso de métodos,  
 • artes y aparejos de pesca que modifiquen las  
 • condiciones bioecológicas del medio marino».

• El decreto se aprobó tras comprobarse «la  
 • grave interferencia de las flotas pesqueras  
 • industriales y de consumo humano directo en  
 • zonas declaradas de reserva exclusiva para  
 • la operación de embarcaciones de pesca  
 • artesanal». Igualmente reconocía la  
 • importancia de esta zona para «el

• afloramiento y reproducción de los  
 • principales recursos hidrobiológicos que  
 • sustentan la pesca de consumo humano  
 • directo» y la necesidad de «dictar medidas  
 • que coadyuven a su protección».

En 1995 otro Decreto Supremo modificaba el anterior, especificando que la prohibición del cerco se refería únicamente a la pesca industrial, no a la artesanal. Asimismo, elucidaba que la zona de 0-5 millas náuticas se reservaba a la pesca artesanal y, por lo tanto, permitía el empleo de cercos artesanales siempre que cumplieran los criterios fijados por el Ministerio de Pesca.

### **Enconados conflictos**

La luz verde a los cerqueros artesanales en la zona de cinco millas generó enconados conflictos en la región septentrional de Tumbes. Así, en agosto de 2004 el ministro peruano de Producción se vio obligado a recurrir a las Fuerzas Navales para que ejecutaran medidas de control de las actividades de los *vikingos chicos* y de los *bolichitos* (minicerqueros) en las aguas cercanas a Tumbes.

La modificación de 1995 ligaba las prohibiciones a los dictámenes técnicos del Instituto del Mar del Perú (el IMARPE). Y es en esta disposición donde los pescadores artesanales del sur del país, especialmente los basados en la ciudad portuaria de Ilo, ven la madre del cordero. En febrero de 2001 el IMARPE publicó un informe técnico titulado *Problemática de las cinco millas en el sur de Perú y alternativas técnicas para su manejo*. En él se señala que en el sur del país la distribución y la concentración de los principales recursos pesqueros se localizan en la franja de 10 millas de la costa como consecuencia de factores climáticos y oceanográficos y de la escasa superficie de la plataforma continental. En efecto, en la costa meridional de Perú la amplitud media de la plataforma continental es de 5 millas náuticas con puntos en los que alcanza 13 millas y otros donde no supera las dos (en la región septentrional de Chimbote la plataforma tiene 70 millas náuticas de ancho).



En su informe el IMARPE observa que la concentración de los recursos pesqueros se intensifica en los meses de verano (entre diciembre y marzo) sobre todo en la zona de 5 millas; da un repaso a las condiciones oceanográficas de la región meridional, y describe el desove de la anchoa peruana (*Engraulis ringens*), localmente denominada anchoveta. La anchoveta es la principal especie objetivo de las flotas pesqueras industriales que abastecen el sector de procesado de harina de pescado. Seguidamente el informe detalla las operaciones de la flota artesanal y de la flota industrial en el sur del país.

En Perú unas 700 especies marinas están clasificadas legalmente en función de si son aptas para el consumo humano directo (unas 150 especies) o de si se emplean con fines industriales (dos terceras partes de las especies, incluyendo la anchoveta la *Engraulis ringens* y la *Anchoa nasus* y la sardina). De hecho, hace poco que el gobierno se ha propuesto movilizar los suministros de pescado (de jurel y de *caballa*) para paliar la malnutrición que afecta a las clases más humildes de la población peruana. Para ello se ha promulgado el Decreto Supremo 021-2004 que establece condiciones especiales para que parte de las capturas de los buques industriales de harina de pescado se destine al consumo humano. Sin embargo, la FIUPAP critica vehementemente esta medida y argumenta que el sector industrial que captura estos recursos ya de por sí tiene un problema de sobrecapacidad. Según esta organización, la prioridad debería consistir en desarrollar el sector artesanal y su mercado a fin de asegurar que los pescadores obtengan un precio justo por sus capturas y que los consumidores de baja renta puedan comprar pescado a precios asequibles.

El informe del IMARPE de 2001 refleja el marcado aumento de la capacidad de transformación de harina de pescado desde 1997 en el sur del país y el subsiguiente incremento del esfuerzo pesquero en la pesquería de anchoveta, principalmente en

los meses estivales. En el periodo 1990-1995, el tamaño de la flota industrial basada en el puerto de Ilo se mantuvo más o menos constante, con un máximo de 85 unidades en 1992. Hacia el año 2000 ya tenía 165 unidades y su actividad era especialmente intensa en el verano.

En el periodo 1991-1992 más del 60% de las capturas industriales del sur de Perú (para producir harina de pescado) se efectuaron en la franja de cinco millas adyacente a la costa. Durante los meses estivales entre 1993 y 1997 este porcentaje alcanzó el 80%. El informe constata que casi todos los años la anchoveta representa más del 80% de las capturas industriales. Asimismo, hace referencia a otras 10 especies calificadas como aptas para el consumo humano que captura la flota industrial, aunque al mismo tiempo niega que las actividades pesqueras industriales ejerzan un impacto relevante en las especies objetivo básicas del sector artesanal.

En un informe posterior sobre la pesca artesanal en la zona comprendida entre los 16° y 18°20' S, el IMARPE afirma que en el periodo 1996-2002 el 65% de las actividades de las flotas pesqueras artesanales se desarrollaron en la franja de 0-0,15 millas náuticas de la costa y el 99,5% en la franja de 2,5 millas. Estas observaciones han levantado ampollas entre los pescadores artesanales que denuncian haber tenido que retroceder hacia la costa por culpa de las interferencias de la flota industrial.

### Un nuevo sector

En los últimos años ha aparecido un nuevo sector de altura formado por embarcaciones artesanales que hacen salidas de hasta 150 millas para capturar perico (*Coryphanea* spp), tiburón diamante y tiburón azul.

En el documento del IMARPE se analizan únicamente las actividades pesqueras dentro de la zona de cinco millas; no las que tienen lugar fuera de ella, de modo que se dibuja un panorama incompleto. Además, sólo se centra en las interferencias entre sectores sin tener

• en cuenta aspectos de sostenibilidad. Por  
 • todo ello, los pescadores de Ilo cuestionan la  
 • validez del informe y su empleo en el proceso  
 • de toma de decisiones.

• Asimismo, el IMARPE afirma que «Los  
 • hechos descritos han demostrado que existe  
 • mayor concentración de recursos pesqueros  
 • en la zona costera durante el verano, por lo  
 • que se justifica la aplicación de una excepción  
 • temporal en este periodo, lo que permitirá una  
 • menor interferencia con la pesca artesanal».

• Y continúa: «Considerando la existencia de  
 • una menor flota artesanal al sur de los 18° S  
 • [hasta la frontera con Chile] debe permitirse  
 • la libre pesca en esta área durante este  
 • periodo». El Instituto añade que «Permitir  
 • que las embarcaciones industriales ingresen  
 • a pescar dentro de las 5 millas durante el  
 • verano, y que el producto de su pesca, en lo  
 • relacionado con los peces denominados como  
 • de consumo humano, sea entregado a los  
 • pescadores artesanales, es una medida que  
 • puede aplicarse, siempre y cuando se mejoren  
 • los controles sobre los niveles de captura y  
 • la composición por especies por  
 • embarcación, especialmente en lo  
 • relacionado a la pesca incidental de peces  
 • de consumo humano. Asimismo, debe  
 • mejorarse la infraestructura de las  
 • embarcaciones y de los muelles de  
 • desembarque artesanal y establecerse los  
 • mecanismos de comercialización». Las  
 • conclusiones y recomendaciones del informe  
 • proyectan un horizonte sombrío para los  
 • pescadores artesanales. Según el IMARPE la  
 • aplicación de la ley de las cinco millas en el  
 • sur del país no está en sintonía con las  
 • variaciones estacionales y oceanográficas de  
 • la abundancia de especies.

• De ahí que el Instituto recomiende que  
 • «durante el verano se aplique una excepción  
 • temporal a la ley de cinco millas». Dicha  
 • excepción permitiría a la flota industrial  
 • faenar a una distancia de tres millas de la  
 • costa a lo largo de 120 millas de litoral (de  
 • los 16° a los 17°59' S). De los 18° S hasta la  
 • frontera con Chile los buques industriales  
 • podrían pescar directamente hasta la costa.

«En todos los casos deberá entregarse la  
 pesca incidental de peces de consumo  
 humano a la comunidad pesquera artesanal».

En diciembre de 2003 estas  
 recomendaciones se plasmaron en la  
 legislación pesquera peruana. El Decreto  
 Supremo 037-2003 anuncia un régimen  
 pesquero especial para la anchoa en la región  
 meridional de los 16° S hasta la frontera con  
 Chile y permite el acceso de cerqueros a gran  
 escala en áreas específicas (denominadas  
 «ventanas de penetración») dentro de la zona  
 artesanal de cinco millas.

Igualmente, el citado decreto prevé la  
 creación de un mecanismo especial, no  
 estatal, de financiación (FONDEMPASUR)  
 para el desarrollo y modernización del sector  
 pesquero artesanal en la región meridional  
 que se nutrirá con una tasa por tonelada de  
 pescado desembarcado por flotas pesqueras  
 industriales con licencia.

El decreto también establece que todas las  
 capturas que no sean anchoveta deberán  
 entregarse a las autoridades en el puerto  
 pesquero artesanal más cercano o a la  
 organización de pescadores más  
 representativa de los pescadores artesanales  
 y permite a los armadores de pesqueros  
 artesanales capturar anchoveta y, en  
 circunstancias excepcionales, venderla para  
 consumo humano.

En resumidas cuentas, se pide al sector  
 industrial que cree un fondo de compensación  
 a cambio de las «ventanas de penetración»  
 y se le encomienda el trabajo de los  
 pescadores artesanales, esto es, la captura  
 de especies aptas para el consumo humano.

El Decreto Supremo 037-2003 recoge más  
 o menos todas las demandas del sector  
 pesquero industrial y goza del apoyo de la  
 organización del sur de productores de harina  
 de pescado, APROSUR. Esta entidad asegura  
 que en el año 2003 a causa de la prohibición  
 de acceso a la zona de cinco millas en todo  
 el país se dejó de exportar harina de pescado  
 por un valor de 95 millones de USD en divisas

## Declaración final del Foro de Ilo

Desarrollado el 1er Foro Internacional de la pesca artesanal convocado por la Comisión Internacional de Defensa de las 5 millas marinas los días 29 y 30 de Septiembre 2004 en el Puerto de Ilo-Perú declararon:

La conservación de la biodiversidad marina y la protección de los recursos pesqueros es vital para asegurar fuentes de alimentos indispensables para la humanidad, así como para asegurar el sustento de las comunidades que viven de la pesca.

La zona costera ubicada dentro de las 5 millas marinas tienen una función primaria para la preservación de los recursos como área de desove, de cría y de afloramiento de nutrientes, y por eso no debe ser objeto de una actividad pesquera intensiva ni el vertedero de contaminantes industriales que las destruyen.

Es por eso que debe excluirse la actividad pesquera industrial en esa zona y utilizarse exclusivamente para la pesca artesanal con artes de pesca selectivas y no destructivas. Bajo ningún punto de vista deben admitirse ventanas de penetración de la pesca industrial en esa zona.

La pesca industrial, para asegurar su propia sustentabilidad, debe encaminarse a superar las capturas para harina, dirigiéndose hacia una mayor diversificación de las especies objetivo y hacia la elaboración de productos de valor agregado, dentro de los principios de la pesca responsable y con el mayor beneficio posible para las comunidades pesqueras.

Para asegurar un manejo adecuado de los recursos y del medio ambiente marino, así como la participación

plena de los pescadores en las decisiones, pedimos que el código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO se transforme en Convenio o Tratado Internacional con fuerza de Ley.

La aplicación de sistemas de cuotas individuales transferibles disgrega y divide a las comunidades de pescadores artesanales, despojándolas a la larga de sus derechos y transformándolas en mano de obra barata del sector industrial, por lo que rechazamos su implementación.

En particular, en el caso del Perú, exigimos la derogatoria del Decreto Supremo 037 que establece las ventanas de penetración y los puntos del reglamento de pesca que habilitan esta clase de normas; En el caso de Chile, exigimos asimismo que se derogue el régimen de ventanas de penetración en el norte del país y que se termine con el sistema de cuotas; respecto de México, exigimos que se respete a rajatabla la norma 002 que impide el arrastre dentro de las 5 millas marinas; y con relación a Argentina, Uruguay y Brasil, manifestamos nuestra preocupación y rechazo al desarrollo de una pesquería de anchoita para harina, que pone en peligro los ecosistemas de la región.

Convocan a la realización del Segundo Foro Internacional de la Comisión Internacional de Defensa de las 5 millas marinas los días 29 y 30 de Septiembre del 2,005 en Sinaloa- México.

Asimismo, y a invitación de la delegación chilena, se decide concurrir los días 20, 21 y 22 de Noviembre a Valparaíso, Chile, donde se desarrollará el Congreso de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales.

extranjeras. Según APROSUR, que se siente muy identificada con el informe del IMARPE, los cierres de plantas de transformación de harina de pescado en la región sur han supuesto pérdidas de 17,33 millones de USD y la desaparición de 4.000 empleos.

### Pesca de bajura

«El decreto se aplica a todo el litoral peruano sin considerar que la naturaleza del litoral del sur es diferente a la del norte. Mientras que en Chimbote el zócalo continental se extiende hasta las 70 millas, en Ilo apenas llega a las

3,5 millas haciendo que la pesca industrial sea eminentemente costera», opina APROSUR.

Esta entidad defiende que la reserva de la zona de cinco millas para la pesca artesanal hace que el sector peruano sea menos competitivo que el chileno. «La anchoveta que no pesca la flota peruana es capturada por embarcaciones industriales chilenas», mantienen sus portavoces. APROSUR y la Sociedad Nacional de Armadores de Pesqueros (SONAPE) han recurrido activamente a manifestaciones y a otras

· estrategias de presión política para  
 · sensibilizar a la sociedad e influir en los  
 · procesos políticos. Por su parte, los  
 · pescadores artesanales de Ilo han mostrado  
 · su rechazo a las conclusiones del IMARPE y  
 · a las aseveraciones del sector pesquero  
 · industrial. Acusan a Javier Reátegui Roselló,  
 · ministro de Producción, de hacer las veces  
 · de juez y de jurado dados sus intereses  
 · personales en la industria de harina de  
 · pescado. Mantienen que conceder «ventanas  
 · de penetración» al sector industrial en el sur  
 · equivale a dar al traste con la pesquería.

· Los pescadores artesanales argumentan que  
 · la anchoveta y otros recursos pesqueros del  
 · sur forman parte de un caladero natural muy  
 · importante como área de alimentación y de  
 · freza que se ve perjudicado y negativamente  
 · alterado por las actividades pesqueras  
 · industriales. Señalan que «medidas como las  
 · excepciones a las vedas temporales en el sur  
 · o el establecimiento de ventanas de  
 · penetración en la zona fronteriza para la  
 · pesquería industrial son irracionales y  
 · menoscaban la sostenibilidad de la pesquería  
 · al no asegurar para el día de mañana la  
 · continuidad de los recursos y de los medios  
 · de sustento».

· Apuntan que en el puerto de Ilo y alrededores  
 · hay unos 1.500 pescadores artesanales  
 · organizados. La principal organización es el  
 · Sindicato Nico de Pescadores Civiles del  
 · Puerto de Ilo Artesanales-Buzos (SUPABCPI),  
 · a su vez entidad miembro de la federación  
 · nacional de pescadores artesanales FIUPAP.  
 · En la región hay un número similar de  
 · pescadores que no están afiliados a ninguna  
 · organización.

· Las actividades pesqueras en Ilo, que  
 · producen exclusivamente pescado apto para  
 · el consumo humano, son diversas. Se  
 · emplean minicercos (*bolichitos*), redes  
 · agalleras, se practica la pesca a gran altura,  
 · la pesca con lanchas (*pinteros*), palangre,  
 · recolección de moluscos y buceo con  
 · compresores o a pulmón. Durante los últimos  
 · 10 años se han producido muchos cambios.  
 · Ahora hay muy pocas lanchas (*pinteros*) y

poca pesca con redes agalleras (*cortineros*).  
 Los pescadores artesanales afirman que el  
 motivo hay que buscarlo en el impacto de la  
 pesca industrial.

### **Puntos de sobrepesca**

Por un lado el sector de bajura se ha visto  
 forzado a no alejarse de la costa y  
 permanecer en áreas inaccesibles para los  
 buques pesqueros industriales. Este  
 comportamiento ha desembocado en la  
 sobrepesca de determinados puntos y en un  
 deterioro muy grave, particularmente de los  
 recursos de moluscos.

Ante esta situación se han establecido vedas  
 temporales, aunque no se han acompañado  
 con la prohibición temporal de las especies  
 afectadas por las vedas y han derivado en la  
 pesca ilegal. Algunas zonas de pesca  
 tradicional han sido declaradas áreas de  
 concesiones acuícolas, medida que ha  
 acarreado una mayor presión para los  
 pescadores y los recursos en las áreas cada  
 vez más restringidas en las que pueden  
 faenar.

Por el otro lado, durante los últimos años se  
 ha formado un sector artesanal de altura.  
 Según los pescadores de Ilo, la interferencia  
 del sector industrial ha empujado a los  
 pescadores artesanales a ampliar el alcance  
 de sus operaciones en las que salvan  
 distancias de hasta 150 millas. Sin embargo,  
 las condiciones en las que trabajan son muy  
 duras. Pasan más de dos semanas fuera de  
 casa y se exponen a muchos peligros.  
 Actualmente a los considerables costes de  
 las inversiones en equipos de navegación y  
 artes de pesca se suman los precios  
 vertiginosamente al alza del combustible. Con  
 distancias que pueden llegar a las 700 millas  
 esta pesquería se está convirtiendo en una  
 lucha económica continua.

Desde su entrada en vigor, la aplicación del  
 Decreto Supremo de diciembre de 2003 no  
 ha avanzado demasiado debido a la  
 polarización de la situación. En enero de 2004  
 los pescadores de Ilo pusieron en marcha la  
 Comisión de Defensa de las 5 Millas Marinas

peruana con el respaldo de pescadores de Arequipa y Tacna. Seguidamente, se declararon huelgas en el sur con la intención de paralizar la pesca y actividades relacionadas.

Estas iniciativas locales adquirieron relevancia nacional cuando a finales de marzo de 2004 la FIUPAP convocó una huelga nacional indefinida de los pescadores artesanales a partir del 5 de abril, justo al inicio de la Semana Santa, época en la que muchas familias peruanas comen tradicionalmente pescado. Poco después la FIUPAP solicitó a la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas que interviniera en el proceso aduciendo que el punto 18 del artículo 6 del Código de Conducta para la Pesca responsable de la FAO sanciona su justa reivindicación de la zona de cinco millas.

El 1 de abril de 2004 el ministro de Producción suspendió la aplicación del nuevo régimen de acceso durante tres meses. Al mismo tiempo, se constituyó una comisión de investigación con el mandato de evaluar el nuevo régimen pesquero propuesto y elaborar un informe en el plazo de 75 días. Desde abril la «suspensión temporal» se ha renovado dos veces: el 1 de julio por 90 días y, más recientemente, el 4 de octubre de 2004 por 90 días más hasta enero de 2005. La última suspensión se decretó cuatro días después del primer Foro Internacional de Pesca Artesanal y se consideró toda una victoria.

No obstante, aunque quizá sí que se haya ganado una batalla, el Decreto Supremo que prevé las «ventanas de penetración» todavía representa un peligro claro y muy patente. Tan sólo faltan tres meses para que la vigencia de la actual suspensión expire. En el entretanto, el gobierno y los sectores industriales recaban información para reforzar sus argumentos en contra de las restricciones de la zona de cinco millas en el sur. Con todo, los pescadores artesanales de Perú continúan protestando, organizándose y preparándose para la siguiente arremetida,

amplían su apoyo de base en defensa de su sagrada zona de cinco millas, una zona que se está convirtiendo en el Santo Grial de los pescadores por toda América Latina y en un estandarte bajo el cual se están uniendo para defender sus derechos. Necesitarán toda la fuerza y el apoyo que puedan reunir si no quieren sucumbir en una lucha desigual contra el poderoso grupo de presión de la pesca industrial. Un poderoso grupo con amigos muy influyentes. ■



# Acuerdos privados frustrados

Marc Allain

**La batalla judicial canadiense en torno a la política de patrón-armador ha culminado con una sentencia muy significativa**

Los defensores de la política canadiense en las pesquerías de bajura recibieron un fuerte impulso en abril de este año, cuando un tribunal decidió que el Departamento de Pesca y Océanos (el DFO) puede anular los acuerdos privados que tengan como propósito socavar sus políticas.

Este caso, analizado en la edición de diciembre de 2004 del *Reporte SAMUDRA*, afecta a dos pescadores que habían suscrito un contrato privado o de fideicomiso para transferir el derecho de utilizar una licencia pesquera que una de las partes no podía ostentar por ley.

Los acuerdos de este tipo han proliferado en los últimos años conforme las empresas de transformación, pescadores de bajura adinerados y otros inversores intentan comprar las licencias de los pescadores de bajura que se jubilan, especialmente en las lucrativas pesquerías de cangrejo y bogavante. Los acuerdos suelen contravenir dos políticas esenciales del gobierno concebidas para que las licencias continúen en las manos de los pescadores autónomos en activo de las comunidades costeras.

La política de patrón-armador estipula que las licencias para especies que se capturan en pesqueros con una eslora menor a los 19,8 m sólo se pueden emitir a pescadores autónomos a título individual y que además deben ser ellos mismos quienes pesquen las cantidades sujetas a la licencia.

Adicionalmente, un individuo que cumpla todos los requisitos mencionados puede ostentar tan sólo una licencia por especie; es decir, si bien puede tener una cartera de licencias de bajura (*cangrejo, bogavante, vieira, caballa*), en ella sólo puede haber una licencia por cada especie. Por otro lado, la política de *separación de flotas* establece que las empresas, y especialmente las empresas de transformación, no pueden obtener licencias de bajura.

Así se les cierra el paso hacia la integración vertical de la captura y de la transformación en pesquerías como las de bogavante y cangrejo. Con el agotamiento del recurso demersal y la creciente cotización de los moluscos, las licencias de bajura también han ganado valor y andan muy buscadas.

En los últimos 10 años inversores que no cumplen los requisitos necesarios para obtenerlas se han servido de acuerdos de fideicomiso para acumularlas y, al mismo tiempo, han convertido a sus verdaderos titulares en pescadores asalariados.

Durante años el DFO no hizo caso del problema aduciendo que no tenía competencias para intervenir en acuerdos privados. No obstante, los acuerdos de fideicomiso se fueron multiplicando y las organizaciones de pescadores y, en particular, el Consejo Canadiense de Pescadores Profesionales (el CCPFH, la organización nacional que representa a los patrones-

Marc Allain, asesor de políticas del Consejo Canadiense de Pescadores Profesionales, es el autor de este artículo (*Reporte SAMUDRA* N° 41, julio 2005)



armadores) presionó al Gobierno Federal para que aplicara sus políticas.

En 2002 el DFO de la Región del Golfo tomó cartas en el asunto al intervenir en un caso de cinco licencias de cangrejo de nieve sujetas a acuerdos de fideicomiso. El DFO suspendió las licencias y ordenó a sus titulares que se retiraran de los acuerdos. En uno de los casos el titular del acuerdo de fideicomiso ignoró la actuación del gobierno y recurrió a los tribunales para poder continuar ejecutando sus disposiciones.

Tras varios años de disputas, el caso acabó en los tribunales. Los abogados del demandante, el titular del acuerdo de fideicomiso, presentaron una serie de testigos incluyendo al abogado que redactó el acuerdo en cuestión; un ex ministro del gobierno provincial, líder ahora de un grupo de interés, y un funcionario de bajo nivel del DFO. Todos ellos minimizaron la importancia y hasta la existencia de la política de patrón-armador del gobierno.

### La defensa

Por su parte, la defensa presentó el testimonio del funcionario del DFO responsable de las decisiones de gestión pesquera en la Región del Golfo. El testigo explicó con todo detalle la naturaleza de las políticas del gobierno y cómo se habían aplicado en este caso concreto. El CCPFH, que obtuvo el estatuto de interventor en el caso, hizo una presentación ante el tribunales en la que apoyó con gran énfasis las políticas y actuaciones del gobierno.

Basándose en una amplia jurisprudencia, el abogado del CCPFH arguyó que la Ley de Pesca de Canadá otorga al ministro de Pesca poderes discrecionales absolutos en la concesión de licencias de pesca y que el ministro tiene derecho a adoptar políticas para dar cuerpo a sus estrategias y a delegar en sus funcionarios la aplicación de dichas políticas.

El 11 de abril de 2005 el juez falló que el contrato no podía ejecutarse debido a que el

DFO, en el ejercicio de su discreción ministerial, no permitía la transferencia de la licencia de pesca de marras. El término jurídico que escogió el juez fue el de «frustrar». Lamentablemente, el magistrado no se pronunció sobre la validez de las actuaciones del DFO aduciendo que no tenía jurisdicción para fallar en este asunto.

Con todo, la sentencia es muy importante. Con ella el DFO ha obtenido el visto bueno de la justicia para invalidar los acuerdos privados de fideicomiso. Así se refrenda también la postura del CCPFH, que durante los últimos seis años ha pedido reiteradas veces al gobierno que utilice su poder para frustrar acuerdos concebidos con el propósito de eludir políticas públicas.

El fallo de los tribunales aumenta la presión para que el ministro de Pesca actúe. Ahora ya ha quedado claro que le compete a él proteger la integridad de las políticas públicas y del sistema de licencias de bajura. El ministro ha encomendado a un funcionario la presentación para principios de junio de un informe sobre las medidas que deberían tomarse para consolidar el marco político vigente. Además, el ministro se ha comprometido a proteger estas políticas.

Lo que todavía está por ver es qué piensa hacer el Departamento con los infractores de la política y, en concreto, con las flotas de Nueva Escocia que, si bien continúan sujetas nominalmente al régimen de patrón-armador, se encuentran totalmente sometidas al poder de la industria de transformación mediante acuerdos de fideicomiso. En el entretanto la batalla legal que libran dos pescadores poniendo a prueba la política pesquera del gobierno continuará, puesto que el demandante ha decidido recurrir la decisión del juez. ■

# El poder de la cogestión

Reporte SAMUDRA Editorial

Entendida como un acuerdo de colaboración y participación entre el gobierno y los usuarios de los recursos para compartir la responsabilidad de la gestión de éstos últimos, la cogestión ocupa un lugar cada vez más relevante en los sistemas de gestión de recursos pesqueros. Su creciente importancia se debe, en parte, a la constatación del fracaso o insuficiencia de los regímenes centralizados de gestión de las pesquerías.

La eficacia de los acuerdos de cogestión aumenta cuando los derechos de propiedad se hallan claramente definidos. Tal como señala Svein Jentoft (v. artículo ¡A por ello!), allí donde existen y se reconocen los derechos de propiedad común, los acuerdos de cogestión ganan en eficacia y facilitan a las comunidades controlar el acceso, sancionar y excluir a terceros. No obstante, la cogestión también puede ser útil cuando los derechos de propiedad acusan falta de definición, una situación muy habitual en numerosas pesquerías de todo el mundo, regidas por estructuras gubernamentales poco desarrolladas. La cogestión favorece que tanto el gobierno como la industria pesquera formulen y apliquen directrices de gestión eficaces dirigidas a minimizar costes y alcanzar objetivos dentro de un período de tiempo razonable. Como poco, la cogestión es ya de por sí una vía de desarrollo de medidas de gestión pesquera que pueden generar formas de propiedad compartida entre los colectivos de usuarios de los recursos, incluso en la ausencia de derechos de propiedad.

La importancia de la cogestión reside en el valor que ésta confiere a la participación de

los usuarios de los recursos en todas las fases de la gestión. Con todo, la experiencia en diversas partes del mundo demuestra que el compromiso de los gobiernos para con la participación de los usuarios auténticos suele quedarse en agua de borrajas. Valga el ejemplo ilustrado en el artículo sobre Sudáfrica (p.64) de cómo la auténtica implicación local en el proceso decisorio aparejado a la cogestión de recursos, en este caso de las reas Marinas Protegidas (AMP), a menudo se limita a someras consultas.

La cogestión de los recursos marinos debe contemplar la implicación real de los grupos de usuarios de cada arte y hacerse eco de la opinión de sus representantes. Resulta esencial reconocer las instituciones tradicionales de gestión y resolución de conflictos ya existentes y garantizar su plena inserción en los sistemas de cogestión.

Asimismo, deberá ser sensible a la disparidad de fuerzas entre los actores involucrados en el proceso. En aras de la equidad, deberán adoptarse medidas que den prioridad a las preocupaciones y a la participación de quienes se hallan en el nivel inferior de la escala jerárquica: las comunidades de pescadores tradicionales y, ante todo, sus mujeres miembros. Igualmente, resulta fundamental trabajar desde la perspectiva inversa y fomentar el desarrollo de la propia capacidad de las comunidades para participar en la cogestión.

Como ya puede comprobarse en la práctica, el sistema de cogestión no tiene por qué suponer una carga suplementaria para las comunidades locales. El Estado debería asumir parte de sus costes y, en concreto,

(Reporte SAMUDRA  
Nº 42, noviembre  
2005)

los relativos al control de la aplicación y de la vigilancia para evitar las incursiones de las flotas industrializadas y de pesca a gran escala. No se trata de recortar el papel de Estado, sino de que ese papel sea más eficaz, responsable y receptivo.

En último lugar, se plantea el riesgo de que el gran número de proyectos de cogestión que funcionan en zonas específicas propicien un enfoque fragmentado de la gestión de recursos. De poco servirá que las comunidades y el gobierno local se esmeren en gestionar ciertas zonas si, justo tras sus límites, las flotas industriales de pesca a gran escala prosiguen alegremente su actividad fuera de control. Los acuerdos de cogestión deben definirse a un nivel más general que tenga en cuenta la unidad territorial a la que deben aplicarse y un mismo rasero para las pesquerías tradicionales y las pesquerías a gran escala. ■



# ¡A por ello!

Svein Jentoft

## La posibilidad de poner en relación los derechos de propiedad y la cogestión para mejorar la gestión de las pesquerías artesanales

El presente artículo se propone poner en relación dos discursos existentes en la gestión de pesquerías, separados pero potencialmente coincidentes en muchos aspectos: por un lado, el discurso de los derechos de propiedad y, por el otro, el discurso de la cogestión. El primero atañe a la reglamentación del acceso, el rendimiento económico y la producción de renta. El segundo se centra principalmente en la toma de decisiones, la implicación de los actores del sector y la democracia participativa.

No obstante, ambos discursos tienden a converger en lo más importante: el poder. En el primero, los derechos de propiedad entrañan el derecho de excluir a terceros del acceso a los recursos pesqueros. En el segundo, la cogestión gira en torno al poder de definir las normas de acceso y, entre otras cosas, en torno a quién decide en temas de reglamentación de la gestión pesquera. Los derechos de propiedad suelen comprender también el poder de establecer las reglas.

Por lo tanto, supondremos que el primer discurso es una condición previa del segundo; es decir, un régimen de cogestión debería basarse en la existencia de un derecho de propiedad y al mismo tiempo regirlo. O, a la inversa, que la cogestión implica un derecho de propiedad concreto. En este artículo expondré que no hay que elegir necesariamente entre las dos opciones. En primer lugar trataré los derechos de propiedad, tras lo que definiré la cogestión y, finalmente, expondré la posibilidad de relacionar ambos conceptos para beneficio de la pesca artesanal.

Lo que más conviene subrayar sobre un derecho de propiedad es que consiste, esencialmente, en una relación social; establece la posición del propietario de unos bienes frente a terceros que aspiran a esos mismos bienes. Según la ley, el propietario de un bien puede negar a los demás el acceso a los beneficios que emanan de él. Dicho en otras palabras, la clave de la relación de propiedad no está entre el poseedor y el bien poseído, sino entre las personas: a saber, entre quien es propietario y quien no lo es.

Como el titular de los derechos puede negar a terceros el acceso a los bienes ligados a sus derechos y a su uso, cabe deducir que también tiene poder. No es de extrañar que Karl Marx definiera los derechos de propiedad como principio estructurador de las relaciones entre clases, convirtiéndolas en un instrumento de poder y explotación y en origen de desigualdades. En la misma línea, el anarquista del siglo XIX Pierre Proudhon, pronunció su célebre aseveración: «La propiedad es un robo». Ahí radica el porqué de tanta controversia en la gestión pesquera en torno a los derechos de propiedad y la causa de las quejas de los pescadores artesanales contra la privatización.

No cabe duda de la utilidad de los derechos de propiedad para la gestión pesquera: su ausencia pondría en riesgo los recursos pesqueros. Aun así, existen diferentes formas de propiedad que puede descansar en manos de particulares, comunidades o del Estado. La cuestión que se plantea es: ¿qué tipo de derechos de propiedad es el más adecuado para la gestión pesquera? El Estado no cuenta

Este artículo de Svein Jentoft de MAREMA/ Centro de Investigación para la Gestión de Recursos Marinos, Instituto Noruego de Ciencias Pesqueras, Universidad de Troms (Noruega), está basado en la presentación realizada en el marco del seminario organizado por el ICSF- CIAPA y CeDePesca Reconocimiento de los derechos de propiedad y acceso a los recursos pesqueros: condiciones para una pesca sostenible en Latinoamérica en Santa Clara del Mar, Argentina, del 1 al 4 de marzo de 2005 (Reporte SAMUDRA N° 42, noviembre 2005)

precisamente con dedos de pianista para tocar todas las teclas que le brinda el ejercicio del poder derivado de los derechos de propiedad, no posee la habilidad necesaria para gestionar la diversidad, la complejidad y las situaciones en las que se requiere un conocimiento detallado de las circunstancias locales y el dominio de afinados mecanismos de gestión.

### **Cuotas transferibles**

Por otra parte, la propiedad privada pone en riesgo a las comunidades, puesto que empuja a los individuos a preocuparse más por ellos mismos y menos por sus compañeros de comunidad o por el lugar de donde proceden. Debido a ello, en muchas partes del mundo se ha podido ver cómo los sistemas de cuotas individuales transferibles (ITQ) han concentrado los derechos pesqueros en manos de unos pocos mientras que se ha despojado a las comunidades y pescadores artesanales de acceso a los recursos pesqueros.

Otorgar los derechos de propiedad a las comunidades es una alternativa que ha sido largamente desoída tanto en la teoría como en la práctica de la gestión moderna de pesquerías. En su lugar, se ha acordado una relación entre particular y Estado sin ningún vínculo de mediación institucional entre ambas partes, como bien podría ser la comunidad. En este sistema, el individuo es la víctima pasiva de la cadena de mando y otorga al Estado el papel de patrón. «El sistema se sustenta en pilares ideológicos que enfatizan la supremacía del mercado y la inferioridad de la comunidad».

Hay que recalcar que existen varios tipos de derechos de propiedad, por lo que la propiedad privada o la pública no son los únicos remedios a los males derivados del libre acceso. Asimismo, dada su relevancia en la cogestión, debo subrayar que los sistemas de libre acceso se presentan en varias formas y no siempre implican pesca no reglamentada. Además, los gestores casi nunca pueden escoger entre un sistema de derechos de propiedad u otro como si

estuvieran en el supermercado decidiendo por qué producto de la estantería se decantarán; en la vida real, las reformas de derechos de propiedad significan pasar de un molde a otro, pero con equipaje: nunca se puede empezar de cero. Deshacerse de un modelo antiguo puede ser casi tan difícil como implantar uno nuevo.

Son muchos los motivos que lo explican. Uno es que, tras cierto tiempo, los derechos de propiedad, al igual que las instituciones, adquieren un estatus de realidad objetiva, se asimilan a la naturaleza. Los asumimos hasta tal punto que no imaginamos la vida o la sociedad sin ellos.

Otro motivo, sugerido también por Proudhon, es que los derechos de propiedad siempre generan ganadores y perdedores. A los ganadores les interesa mantener el sistema tal y como está y, además, tienen el poder para hacerlo. Por ello, como nos ha demostrado la historia en repetidas ocasiones, las reformas en los derechos de propiedad van siempre acompañadas de conflictos sociales.

Creo que el tema de la reforma de los derechos de propiedad requiere un mayor estudio. Conocemos bastante bien el funcionamiento del sistema de derechos de propiedad en las pesquerías, los problemas y beneficios que acarrea, lo que abarca y lo que deja fuera. En cambio, apenas se ha prestado atención a cómo se cambia de un sistema a otro y bajo qué circunstancias ello es posible.

### **Propiedad comunitaria**

Permítanme apuntar, por ejemplo, que resulta mucho más fácil pasar de la propiedad pública o común a la propiedad privada, que hacerlo en sentido inverso. No en vano, muchos países contemplan la propiedad privada en sus constituciones, que no dicen nada de la propiedad comunitaria. Éste es otro de los motivos que hacen que la privatización de los recursos pesqueros, dentro de un sistema de ITQ, sea irreversible. Una vez privatizados los derechos de cuota ya no existe marcha

· atrás y aparece lo que los sociólogos llaman  
· «la dependencia de un rumbo previamente  
· marcado».

· La conclusión que puede sacarse es que las  
· reformas de los derechos de propiedad no  
· deberían hacerse a la ligera, para tapar  
· agujeros. Las relaciones sociales se ven  
· drásticamente modificadas, lo que a su vez  
· afecta el funcionamiento de la sociedad y,  
· en este caso concreto, de las pesquerías.  
· Algunas de sus consecuencias no son fáciles  
· de prever como, por ejemplo, sus  
· repercusiones en las estructuras de poder,  
· los patrones de población y los valores  
· sociales. Existe el riesgo de reforzar el poder  
· de los ya poderosos. Lo mejor es no hacer  
· nada de lo que después uno se pueda  
· arrepentir.

· La cogestión se puede definir como el  
· proceso de participación y colaboración entre  
· representantes de grupos de usuarios,  
· agencias gubernamentales, instituciones de  
· investigación y demás partes implicadas en  
· el proceso de toma de decisiones relativas al  
· marco regulador. El poder compartido y la  
· asociación son elementos esenciales. La  
· cogestión adjudica la autoridad y la  
· responsabilidad de las funciones reguladoras  
· a agentes no gubernamentales, como las  
· organizaciones de usuarios o las cooperativas  
· pesqueras de ámbito nacional, regional y/o  
· local. Asimismo, la cogestión no deja que la  
· toma de decisiones se realice a antojo del  
· mercado, sino que la hace descansar, en gran  
· parte aunque no en su totalidad, sobre las  
· fuerzas y capacidades de la sociedad civil.  
· Si nos imaginamos las relaciones en el marco  
· de la gestión pesquera como la imagen de un  
· triángulo, con el Estado en su vértice, el  
· mercado en el ángulo inferior izquierdo y la  
· sociedad civil en el derecho, la cogestión  
· ocuparía un lugar justo en el medio. Según  
· mi opinión, los derechos comunitarios (o de  
· propiedad común) son una herramienta de  
· cogestión especialmente eficaz. Cuando la  
· institución cogestionada cuenta con derechos  
· de propiedad comunales o «colectivos», su  
· autoridad se ve reforzada, lo que le confiere  
· el control del acceso, el derecho de imponer

sanciones y, en última instancia, de excluir a  
· otros actores. Un sistema que disfrute de este  
· poder será mucho más efectivo que cualquier  
· otro sin tales medios. Por regla general, un  
· sistema de cogestión que opere dentro de un  
· sistema de propiedad estatal, propiedad  
· privada o propiedad de acceso abierto,  
· carecerá de la posibilidad de aplicar medidas  
· sancionadoras de exclusión. Tendrá que  
· confiar en su capacidad de persuasión y  
· condena moral.

### Salida alternativa

Así pues, un sistema de cogestión que se  
· sustente en una de estas tres modalidades  
· de derechos de propiedad será vulnerable a  
· las deserciones: a sus miembros siempre les  
· queda la alternativa de irse. Si a algún  
· miembro no le gusta una decisión colectiva,  
· podrá optar sencillamente por salir, ir por libre.  
· No obstante, los participantes en la cogestión  
· de derechos de propiedad comunal deben  
· poder expresar sus opiniones de desacuerdo  
· y, si deciden no acatar las normas  
· establecidas por la autoridad cogestora, se  
· arriesgarán a ser penalizados moral y  
· materialmente, al ser privados del acceso.

Cabe precisar que esto no significa que la  
· cogestión no pueda funcionar en  
· circunstancias adversas. En muchos países  
· vemos que da buenos resultados cuando se  
· aplica a derechos de propiedad que no son  
· comunales. Si la cogestión no pudiera  
· funcionar en circunstancias no precisamente  
· ideales, no tendríamos mucho por lo que  
· luchar, sólo se aplicaría en casos muy  
· concretos.

Puesto que el sistema de cogestión funciona  
· independientemente del tipo de derechos de  
· propiedad, no hay razón para esperar a que  
· los derechos se reestructuren a fin de poder  
· lanzar una reforma de la gestión. La reforma  
· de los derechos de propiedad es mucho más  
· difícil, pues tiende a provocar al poder. Si las  
· comparamos, la cogestión implica una  
· reforma administrativa que, en muchos  
· casos, no requiere más que una leve  
· reorganización de los límites administrativos,



la redistribución de las funciones de gestión y el reajuste de los procedimientos administrativos. Por el contrario, la reforma de los derechos de propiedad acarrea muchas más consecuencias pues, como ya se ha señalado, modifica las relaciones sociales básicas de forma más duradera, de ahí que se preste al conflicto y la controversia.

Las reformas de cogestión y derechos de propiedad podrían y deberían, siempre que sea posible, formar parte de un mismo proceso. Aun así, no tienen porque darse al unísono, una puede discurrir independientemente de la otra. La cogestión podría emprenderse y aplicarse en poco tiempo, mientras que la transformación de los derechos de propiedad podría afrontarse como un proyecto a largo plazo. Si bien en la primera pueden surgir obstáculos, ello no significa que la segunda no pueda ser un éxito. Así pues, éste es mi consejo para todos los pescadores artesanales: si queréis cogestión, id a por ella. No hay que esperar a que ocurra una revolución. ■



# ¿Cambio de artes?

Moenieba Isaacs, Mafaniso Hara y Jesper Raakjær

**Los avances en la redistribución de cuotas entre los grupos desaventajados del sector pesquero sudafricano son todavía insuficientes**

En abril de 1994 el Congreso Nacional Africano convocó elecciones en Sudáfrica bajo la premisa de conseguir «una vida mejor para todos» en el marco político del Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP), centrado en las necesidades de la población.

Dicho programa creó expectativas de mejora en la seguridad de los derechos de pesca y los pequeños negocios de las comunidades pesqueras «marginadas». Se esperaba que la revisión de las políticas pesqueras cumpliera estos objetivos, sin perjuicio de la competitividad del sector a nivel internacional.

En 1996 y debido a la presión de sectores económicos establecidos, el nuevo gobierno dio un giro a su política macroeconómica e instauró un programa nacional de reajuste estructural bautizado «Gear» (en inglés literalmente ‘arte de pesca’, N. de la T.) Growth, Employment and Redistribution (Crecimiento, Empleo y Redistribución).

Este nuevo escenario dejó a un lado los principios básicos y las políticas del RDP y, en su lugar, adoptó unos principios económicos neoliberales que incluían la privatización, la retirada de subvenciones y la reducción del sector público, al mismo tiempo que alentaban las iniciativas de pequeños empresarios negros.

El objetivo del programa Gear radicaba en lograr la equidad y la redistribución a través del crecimiento económico y la creación de empleo. Sus autores creyeron que se podría conseguir una reducción de la pobreza como consecuencia de la aparición de un nuevo grupo de empresarios que establecieran

microempresas, pequeñas y medianas empresas (MPYME) y promovieran así la ocupación.

Este programa suponía un enfoque diametralmente opuesto al del RDP, cuya intención estribaba en redistribuir la riqueza mediante políticas intervencionistas estatales inspiradas en el socialismo. La aplicación del programa Gear excluyó a muchos pescadores auténticos del proceso formal de asignación de cuotas porque no fueron capaces de demostrar su espíritu empresarial al no poder rellenar los formularios de solicitud, ni de superar los procedimientos burocráticos necesarios para acreditarse como empresarios.

Con el fin de comprender cómo este proceso de transformación debía contribuir a la reducción de la pobreza, es menester entender los efectos que se atribuyen al desarrollo empresarial y a la creación de empleo: acumulación de capital, generación de riqueza y de redes de seguridad social. En el presente artículo manejaremos los conceptos de pobreza, vulnerabilidad e iniciativa empresarial para observar la contribución (o el fracaso) de las pesquerías a la mejora de los medios de subsistencia de las comunidades costeras, abordando la propuesta del mecanismo de cogestión.

El cambio de rumbo en la política macroeconómica marcó la «transformación» del sector pesquero de modo que el acento, antes ubicado sobre la redistribución de los derechos de acceso, pasó a la promoción de la Capacitación Económica de la Población Negra (cuyas siglas en inglés son BEE). El objetivo de la Capacitación consistía en

Moenieba Isaacs y Mafaniso Hara del Programa para Estudios Territoriales y Agrarios (PLAAS) de la Universidad del Cabo Occidental y Jesper Raakjær Nielsen del Instituto de Gestión Pesquera y Desarrollo de las Comunidades Costeras de Dinamarca son los autores de este artículo, publicado por primera vez en Policy Brief, n° 16 (agosto de 2005) (Reporte SAMUDRA N° 42, noviembre 2005)

rectificar los desequilibrios de raza y género existentes en el seno del sector.

Para ello, se ofrecieron acciones de empresas establecidas a «personas históricamente desfavorecidas», organizadas en grupos de capacitación y/o sindicatos de trabajadores. Se les transfirieron herramientas técnicas y de gestión y se promovió su ascenso a puestos directivos.

### Nuevos derechos de pesca

En los programas de BEE, la importancia inicialmente prestada a la vulnerabilidad de los trabajadores de empresas establecidas dejó paso al énfasis en los nuevos titulares de derechos y en las MPYME que éstos constituyeron tras obtener acceso a los derechos de pesca. El concepto de «transformación» como tal no aparece ni en la ley de Recursos Marinos Vivos de 1998, ni en ningún otro acto legislativo o político. Aun así, del texto de la ley puede deducirse qué tipo de transformación inspira la nueva política del gobierno:

*«Los recursos marinos son propiedad nacional y constituyen parte del patrimonio de los actuales y futuros ciudadanos de Sudáfrica y deben gestionarse y desarrollarse en beneficio del conjunto del país, especialmente de aquellas comunidades cuya subsistencia depende de ellos; su distribución debe regirse por un modelo equitativo, que contemple su sostenibilidad a largo plazo y su buen estado de conservación para las presentes y futuras generaciones».*

La transformación se plasmó en dos propuestas: en primer lugar, la apertura del acceso a los derechos a nuevos sectores de la población particulares y empresas mediante la intervención estatal (transformación externa) y, en segundo lugar, la introducción de cambios regidos por las reglas del mercado en combinación con la política gubernamental de BEE

(transformación interna). La responsabilidad de la transformación externa recayó en el DEAT (Departamento de Asuntos Medioambientales y Turismo), una sección de la MCM (en castellano, la Dirección Marina y Costera).

La nueva Constitución, con su Carta de Derechos, y la nueva política pesquera allanaron el camino a los recién llegados al sector; pero la MCM se vio en apuros para dirigir y administrar el proceso. La situación se complicó debido a la saturación del sector: dar cabida a los recién llegados implicaría recortar las asignaciones existentes. La transformación interna debía llevarse a cabo en el seno de las empresas mediante reformas inspiradas en el mercado consistentes en cambios en los regímenes de propiedad favorecedores de un mayor acceso para los trabajadores a los beneficios y a las acciones de las empresas, en medidas de capacitación para los nuevos titulares de derechos, etc.

Las consecuencias de la fuerte orientación hacia el mercado de la intervención estatal no tardaron en dejarse sentir con cada vez menos cabida para la opción de capacitar a las comunidades como medida de transformación del sector. La responsabilidad del Estado radica en asegurar por medio de la MCM la igualdad y la redistribución en el sector sin comprometer su estabilidad económica ni tampoco la sostenibilidad de los recursos.

Desde el comienzo parecía evidente que los objetivos de la transformación entrarían en conflicto con los principios de la gestión de recursos, pues cumplir las expectativas de todos esos posibles nuevos miembros de la pesquería no podía ser compatible con el reducido potencial de crecimiento de esta última, siempre de acuerdo con la gestión sostenible de los recursos. A todo ello se sumaba el miedo de las empresas ya establecidas a que el elevado número de ingresos sumiera en el caos el sector y lo perjudicara económicamente. Así, la transformación chocó con múltiples escollos y algunos de los actores ya presentes en la

industria se sirvieron de ellos para bloquearla o frenarla.

He aquí algunos de los escollos con los que chocó la transformación durante los primeros años:

**Compradores y vendedores poco predispuestos:** por una cuestión de principios, las personas y grupos históricamente desfavorecidos no estaban dispuestos a «comprar» los derechos de pesca que, a su entender, les había arrebatado el *apartheid*. Albergaban la esperanza de que, tras el advenimiento de la democracia, el gobierno arreglaría ese desaguisado simplemente desposeyendo a las empresas asentadas de los derechos y redistribuyéndolos entre los históricamente desfavorecidos. Del mismo modo, las empresas establecidas tampoco estaban dispuestas a compartir, vender o devolver sus derechos de pesca, esgrimiendo que sus negocios eran el fruto de décadas de duro trabajo.

**Tácticas dilatorias:** Las empresas ya establecidas emplearon tácticas dilatorias para retrasar la redistribución. Contrataron a conocidos abogados a quienes encargaron buscar lagunas legales en la nueva política pesquera y recurrir ante los tribunales todos los recortes significativos de sus asignaciones de cuota. En este ejercicio obtuvieron muchas sentencias favorables, de modo que pudieron evitar que el gobierno transfiriera gran parte de su cuota a los recién llegados al sector.

**Recursos contencioso-administrativos:** A partir de que en 1993 el antiguo Consejo de Cuotas promulgara sus directrices, muchas de las asignaciones de cuotas que determinó con arreglo a la entonces vigente ley de Pesca Marina fueron recurridas con éxito ante la Justicia por motivos de orden administrativo. Como pusieron de manifiesto los varios casos que se fueron sucediendo a partir de 1996, la consagración en la Constitución del derecho a ser objeto de una actuación administrativa justa potenció todavía más la vía del recurso contencioso-administrativo. Por ejemplo, las

primeras asignaciones de cuotas realizadas según la ley de Recursos Marinos Vivos fueron recurridas y, por causas administrativas, anuladas para su posterior revisión.

#### **Alianzas entre grandes empresas y sindicatos en contra de la transformación:**

Las empresas ya establecidas se ganaron el apoyo de sus sindicatos en contra de la transformación con el eslogan «menos cuota = menos puestos de trabajo». Los sindicatos, compuestos mayormente por trabajadores negros, y especialmente el FAWU (el Sindicato de Trabajadores de la Alimentación y Otros Sectores Afines) negociaron apoyar el sistema existente de asignación de cuotas a cambio de mejoras en sus condiciones de trabajo y de más prestaciones para sus afiliados (fondos de pensiones, programas de participación en el accionariado, asistencia médica y mejoras de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo).

Lo irónico del caso era que el FAWU es miembro del Congreso de Sindicatos Sudafricanos (el COSATU), uno de los tres socios al timón de la Alianza del Congreso Nacional Africano. La forma cómo los sindicatos temporizaron con la patronal en contra de la redistribución de los derechos de pesca marginó todavía más a los pescadores auténticos “de condición muy humilde” que habían albergado la esperanza de recuperar esos derechos tras el *apartheid*.

#### **Protección constitucional de los derechos de propiedad:**

La Constitución establece que a nadie se le puede enajenar su propiedad excepto en el caso de disposiciones de aplicación general (la «cláusula de propiedad»). Este factor, unido al compromiso del gobierno de apoyar las fuerzas del mercado, permitió que las empresas ya establecidas vetaran en la práctica la reforma de la industria pesquera.

La mayor parte de estas empresas afirma haber puesto en marcha cambios internos acordes a las directrices del DEAT. Está claro que el sector aplicó rápidamente los requisitos

de transformación interna. Por ejemplo, el Oceana Fishing Group vendió la mitad de su capital a un consorcio constituido para la capacitación de la población negra; Premier Fishing comparte propiedad con Sekunjalo y Marine Products es de Pamodzi/Foodcorp.

Con una gran parte de participaciones en manos de población negra y dadas las buenas conexiones políticas de los grupos de capacitación, estas empresas ocupan una posición estratégica para mantener o incluso incrementar sus cuotas.

Empresas como Sea Harvest e Irvin & Johnson empezaron poco a poco a ofrecer a sus trabajadores participaciones limitadas a precios favorables. Pese a lo reducido del paquete de acciones en el haber de los trabajadores, lo cierto es que esta medida tuvo un gran efecto simbólico. En su ejercicio de transformación de sus cuadros directivos, las empresas establecidas se pusieron rápidamente en contacto con los líderes de grupos históricamente desfavorecidos.

Los sindicatos obreros percibieron las maniobras de las empresas como puro maquillaje. Algunos de los líderes de grupos históricamente desfavorecidos pudieron gozar de los privilegios del poder; pero no se les dio acceso a la toma de decisiones importantes.

El principal problema al que tuvieron que enfrentarse los recién incorporados al sector fue su carencia de infraestructuras (embarcaciones, instalaciones de transformación y sistemas de comercialización) y su bisonería en el mundo de los negocios. Una alternativa “quizá la más obvia” radicaba en la constitución de empresas y asociaciones mixtas, auspiciadas por la nueva ley pesquera (la ley de Recursos Marinos Vivos). Así y todo, la mayoría de recién llegados al sector se lamentan de que las dinámicas de poder, tanto en el sector en general como dentro de cada empresa, no han variado.

Las empresas ya establecidas controlan las infraestructuras y, por ende, la pesca, el

procesado y la comercialización. Su control persiste incluso cuando constituyen empresas mixtas con los nuevos actores.

Éstos últimos tienen pocas posibilidades de prosperar con los precios a los que las empresas establecidas les cobran servicios estructurales. Para recuperar sus costes, las empresas o bien prestan los servicios a cambio de que los recién llegados les suministren pescado a precios reducidos, o simplemente inflan el precio que exigen por dichos servicios. Los cuadros directivos de la mayoría de empresas continúan estando compuestos mayoritariamente por blancos.

Las pocas personas negras que ocupan cargos directivos tienen una capacidad de toma de decisiones a menudo limitada o inexistente. Efectivamente, la «transformación interna» ha sido más que nada puro maquillaje.

Habida cuenta de la falta de infraestructuras y de experiencia de los recién llegados y de la ausencia de control de la propiedad de empresas establecidas por parte de la población negra, sin ningún poder sobre estas empresas, el trabajador y el empresario negro son presa fácil para la manipulación y la explotación. Finalmente, todos, incluidas las empresas, tuvieron que aceptar que la redistribución de los derechos era inevitable.

La Dirección Marina y Costera (la MCM) ha barajado principalmente un indicador cuantitativo de la transformación, es decir, el número de nuevos miembros (en su mayoría personas históricamente desfavorecidas) y empresas pesqueras también históricamente desfavorecidas que han obtenido derechos de acceso. Según esta institución, los frutos de los 10 años de «transformación» son especialmente tangibles en las pesquerías de oreja de mar y de langosta de la costa occidental, en las pesquerías pelágicas y en la pesquería de merluza de altura.

#### **Asignación comercial de cuota**

En la pesquería de oreja de mar, el número de titulares de derechos pasó de cinco, en 1992, a un total de 271 en 2002. Las cinco empresas propietarias de las cuotas iniciales



retuvieron el 49,5% del total de las asignaciones comerciales, mientras que los recolectores tradicionales obtuvieron el 17,5%.

Los 228 otros nuevos titulares, inscritos en la categoría de asignaciones comerciales limitadas, obtuvieron el 33% restante. 202 de ellos en cuotas de 430 kg y 26 de ellos en cuotas de 200 kg. El 95% de las asignaciones comerciales limitadas quedaron en manos de particulares.

El 87,5% del total de empresas propietarias de cuotas de oreja de mar pertenecían a la categoría de MPYME y según datos del DEAT, en 2002 éstas recibieron el 90% del Total Admisible de Capturas (TAC) de oreja de mar.

En la pesquería de langosta de la costa occidental, el número de titulares de derechos pasó de 37 en 1992 a 745 en 2002. En 1992, las 10 empresas más importantes reunían el 57% de la cuota, un porcentaje que se redujo al 36% en 2002.

Ese año las MPYME sumaban el 90% de los derechos y en un 66% pertenecían a población históricamente desfavorecida. En 2003 otras 274 personas obtuvieron asignaciones comerciales limitadas en la zona de la Costa de Hangklip. La magnitud de este tipo de asignaciones osciló entre 200 kg y 1,5 toneladas (con una media de 712 kg).

Un 91,5% de la cuota comercial limitada se asignó a empresas o microempresas, propiedad de población históricamente desfavorecida. Así pues, el 70% del TAC total se distribuyó en ese sector. En el sector de pequeños pelágicos, los tan sólo 12 titulares de derechos de 1990 pasaron en 2002 a 91 en la pesquería de sardina y 70 en la pesquería de anchoa. El 85% de estos titulares eran MPYME. El 73%, miembros de la población históricamente desfavorecida que ostentaban el 75% del TAC pelágico. En su mayoría disponían de una cuota anual durante el período de vigencia de sus derechos a medio plazo del 0,3% del TAC total.

En resumidas cuentas, el acceso al sector pelágico por parte de la población históricamente desfavorecida se ha multiplicado por diez (del 7 al 70%) durante la última década (1992-2002). Ahora bien, las empresas establecidas han conservado su cuota (en volumen) de anchoa y sardina gracias al aumento del TAC.

En cuanto a la pesquería de merluza de altura, de las 21 empresas de propiedad mayoritariamente blanca que en 1992 poseían derechos de explotación, se pasó a un total de 56 titulares en 2000. En 1992, las cinco empresas líderes concentraban el 92% del TAC.

Dicho porcentaje se redujo al 74% en 1992. El gobierno apunta también a su favor que obligó a las empresas a transformar sus estructuras de propiedad y de gestión. Además, en 2002 el 42% de las empresas del sector eran MPYME y el 74% de los titulares de derechos y su gestión correspondían a población históricamente desfavorecida. Según el DEAT, este sector de la población había pasado de contar con un 0,5% de la propiedad del sector en 1992 a sumar el 25% en 2002.

A fin de determinar la relación entre la propiedad en manos de grupos históricamente desfavorecidos y la distribución de cuota se hace necesario contrastar los resultados de este informe con el alcance de la transformación acontecida en el seno de las empresas establecidas. La transformación externa, con repercusiones directas en la transformación interna, está llamada a mantener la estabilidad en la industria pesquera y su eficacia.

Como resultado de la vinculación directa entre transformación interna y externa, la MCM se quedó con muy poco TAC que repartir entre los nuevos titulares. Corría el riesgo de que su objetivo político a corto plazo (mostrar el alcance de sus nuevas adjudicaciones de derechos) comprometiera la viabilidad económica del sector a largo plazo.



Además, por muy espectaculares que puedan parecer, las cifras arriba indicadas no describen la realidad sobre el terreno. Las directrices para la concesión de derechos de pesca a medio plazo recogían los siguientes criterios de evaluación de cara a su redistribución: «capacidad de los candidatos de invertir en el sector y de demostrar que participarían activa y responsablemente en él»; «conocimientos y experiencia previa en la captura y la transformación de recursos»; «marcado potencial positivo para la economía y el desarrollo de la comunidad local» y «grado de riesgo de que los nuevos actores se conviertan en titulares de «cuotas de papel»».

### Compromiso categórico

El DEAT afirmó de forma categórica que, si bien era fiel al compromiso de abrir el sector a nuevos actores, debía evaluar primero si los candidatos podrían tenerse en pie en el sector y asumir sus riesgos en base a su nivel de conocimientos y experiencia, sus planes de negocio y su pericia empresarial. En los casos de constitución de empresas mixtas, éstas debían demostrar al DEAT que proporcionaban una capacitación válida a los nuevos titulares.

Sin embargo, la realidad está demostrando las trabas a las que se enfrentan muchos de los nuevos actores que ansían echar raíces en el sector por motivos tales como:

- Las cuotas recibidas no les alcanzan para montar, constituir y operar una empresa pesquera económicamente viable.
- Los bancos no aceptan cuotas pesqueras como aval para la concesión de préstamos, de modo que es casi imposible acceder a capital de inversión.
- Los recién llegados no cuentan ni con conocimientos técnicos ni con capacidad de gestión para sobrevivir en el sector y carecen de todo tipo de apoyo en este sentido.

- Las nuevas empresas pesqueras difícilmente pueden competir con los grandes monopolios empresariales, que defienden con uñas y dientes su ventaja competitiva.

En vistas de todas estas dificultades, los nuevos miembros han adoptado cuatro estrategias principales de supervivencia:

- Con las empresas establecidas, formación de empresas mixtas dedicadas a actividades de captura, transformación y comercialización.
- Puesta en común de sus cuotas con las de otros titulares a fin de explotarlas de forma conjunta con la misma embarcación.
- Venta inmediata de sus derechos de pesca a terceros (generalmente a empresas establecidas) que en consecuencia pueden explotarlas como si fueran propias (fenómeno conocido como «cuotas de papel»).
- En el caso de que el titular posea una embarcación, adquisición de derechos de pesca para diversas especies con el fin de componer un «paquete» de cuotas económicamente viable.

### Participación activa

Dado que las tres primeras estrategias son prácticas habituales, el número de titulares de derechos que participan activamente en las operaciones pesqueras es, en realidad, casi la mitad del número de propietarios oficialmente registrados. Un estudio revela que unos 25 de los 51 nuevos titulares de derechos de pesca de anchoa vendieron su cuota a armadores o a empresas de transformación en un volumen equivalente al 25% del TAC.

Los 53 titulares de derechos de arrastre de altura de merluza se han distribuido en menos de 20 grupos operativos mediante empresas mixtas que han resultado ser beneficiosas para ambas partes.

• En efecto, para los nuevos actores las empresas mixtas brindan la posibilidad de participar activamente en el sector, mientras que para las empresas establecidas proporcionan una forma de aumentar su suministro de materia prima.

• En el supuesto de que las empresas mixtas se constituyeran con el ánimo de transferir conocimientos operativos y de gestión, la verdad es que muy pocas veces han alcanzado su objetivo: la mayor parte de los nuevos actores no adquieren conocimientos que les permitan establecerse por su cuenta y tener éxito.

• Como ya se ha señalado, el objetivo de la política del gobierno radicaba en conceder derechos a nuevos empresarios (principalmente negros) quienes, a su vez, debían crear empresas pesqueras viables en zonas rurales de la costa con las que se contaba reducir la pobreza mediante la creación de empleo. Lamentablemente, en este campo se ha avanzado muy poco.

• Dejando a un lado la falta de transferencia de conocimientos, otro de los principales escollos estriba en que el tamaño de las cuotas otorgadas a los nuevos titulares no llega ni siquiera al nivel de la cuota viable mínima (CVM).

• Por ejemplo, los nuevos titulares de derechos de pesca de oreja de mar en la costa occidental obtuvieron cuotas de categoría «comercial limitada».

• En esta categoría se establecen cuotas individuales de tamaño máximo de 430 kg para la oreja de mar (con un tamaño mínimo de 200 kg) y de 1,5 toneladas (mínimo de 200 kg) para la langosta de la costa occidental. Los titulares de derechos apuntan que estas cuotas se agotan tras uno o dos meses de capturas. Ante la imposibilidad de solicitar cuota para más de una especie, los pescadores se quedan sin medio de sustento tan pronto como se acaba su cuota. La mayoría de nuevos actores en la pesquería artesanal pelágica obtuvieron cuotas

equivalentes al 0,3% del TAC, unas cuotas que a duras penas permiten pensar en inversiones y planes de futuro en un sector en el que se mueven grandes volúmenes y en el que los márgenes de beneficio son muy estrechos.

Si el gobierno quería de verdad evitar la proliferación de «cuotas de papel», por fuerza tenía que establecer una cuota viable mínima.

La puesta en común de cuotas a la que procedieron algunos nuevos actores podría interpretarse como un intento de fijar una CVM. Sin embargo, la mayoría no quería asociarse con otros titulares.

Preferían ir por libre, pero al mismo tiempo se veían atenazados por la falta de capital, infraestructuras, sistemas de apoyo y experiencia. Un análisis económico del sector revela que la puesta en común de los recursos (a la que finalmente tuvieron que recurrir casi todos) iba en contra de la misma esencia del espíritu empresarial que a menudo se refleja en la toma de decisiones arriesgadas a título personal.

Con la entrada masiva de nuevos titulares de derechos, el pastel de la industria tuvo que repartirse en trozos demasiado pequeños; lo que “sin ningún otro sistema de apoyo adicional” abocó a los nuevos actores al fracaso.

En consecuencia, muchos se convirtieron en titulares de cuotas «de papel», mientras que otros tuvieron que realizar inversiones que no eran precisamente el fruto de un análisis comercial, simplemente para demostrar actividad y ganar posiciones de cara a la siguiente ronda de distribución de cuotas. Los nuevos actores con cuotas inviables adolecían de una gran vulnerabilidad y fueron presa fácil para la explotación por parte de actores más poderosos.

La transformación externa se centró fundamentalmente en la asignación de derechos pesqueros a empresas establecidas y MPYME, marginando a numerosos

pescadores auténticos sin posibilidad de penetrar en ninguno de estos dos grupos.

### Asistencia provisional

En la década de los noventa el gobierno intentó integrar a los grupos marginados con medidas provisionales de asistencia. En 1993 creó cuotas comunitarias, en 2001 concedió permisos de subsistencia a pescadores de Cabo Occidental y en 2003 adoptó medidas provisionales de asistencia dirigidas a los pescadores de palangre de Cabo Oriental y KwaZulu-Natal. La supresión de la pesca de subsistencia de oreja de mar y de langosta de la costa occidental, junto con la institucionalización de la categoría de cuotas «comerciales limitadas», dejó fuera del sector a muchos de sus miembros.

No cabe duda de que estas medidas debilitaron las comunidades costeras de una provincia donde el mar como medio de sustento reviste una gran importancia histórica y cultural. En la actualidad, los pescadores tradicionales de estas comunidades, arrinconados en resultas de requisitos formales, se han enzarzado en una batalla legal para recuperar su derecho a la pesca como medio de subsistencia.

Fundamentan su querrela en que, en virtud de la Constitución, el gobierno debería reconocer y proteger su derecho histórico y cultural (y su derecho fáctico) a ganarse la vida pescando (con la posibilidad de vender sus capturas).

Asimismo, los pescadores afirman que hasta el momento el proceso de transformación centrado en el apoyo a empresas comerciales no ha conseguido que se cree empleo dentro de las comunidades.

Los pescadores proponen que se reserve la zona de dos millas de la costa exclusivamente a la pesca de subsistencia. Los supuestos beneficiarios de la transformación en el seno de las empresas establecidas la describen como un mero «maquillaje», aplicado «de cara a la galería».

La transformación externa acometida por el Estado estaba llamada a aumentar el número de nuevos actores en el sector pesquero.

No obstante, su resultado no ha sido otro que la adjudicación de cuotas inviables, cuyos titulares han convertido inevitablemente en «cuotas de papel» al venderlas a empresas establecidas.

Así las cosas, la transformación, tanto interna como externa, puede calificarse sin miedo a exagerar de mero maquillaje. El gobierno, sin objetivos claros ni capacidad de dirigir la transformación de las empresas establecidas, les brindó carta blanca para que se reestructuraran según les conviniera. La mayor parte de las veces los cambios no fueron más allá de lo superficial, justo para dar la impresión de que se habían transformado.

Esta situación puede achacarse a la falta de voluntad auténtica por parte del gobierno para provocar una verdadera transformación sirviéndose de las cuotas como instrumento.

La nueva política macroeconómica neoliberal afianzó las posiciones de las empresas establecidas: justificó su reducido margen de maniobra para cambiar sus métodos de negocio amparándose en la estabilidad como factor esencial para mantener la competitividad en la era de la globalización.

### Evaluaciones necesarias

Los futuros derroteros de las pesquerías sudafricanas deberán determinarse en función del grado de eficacia de las transformaciones internas y externas en la erradicación de la pobreza, la reducción del paro y la iniciativa empresarial.

Las políticas gubernamentales que pretendían reducir la pobreza alentando a las MPYME a crear empleo han surtido frutos más que modestos.

En lo concerniente a los trabajadores de las empresas establecidas, el proceso de

· negociación iniciado en 1995 entre sindicatos  
· y empresas para mejorar las condiciones  
· laborales y asegurar los puestos de trabajo  
· parece haberse empantanado. Según la  
· FAWU, el sector pesquero está perdiendo  
· empleos fijos y las empresas se han sumado  
· a las tendencias actuales de empleo precario,  
· temporal y por contrato. Las mujeres han sido  
· las más perjudicadas por estos cambios.

· La transformación real exige intervenciones  
· que contribuyan a reducir la pobreza. Muchos  
· de los nuevos actores del sector no disponían  
· de acceso alguno a crédito, como no fuera  
· vendiendo sus cuotas.

· Es esencial que el gobierno intervenga para  
· poner a su alcance fuentes asequibles de  
· capital y conseguir así que sean competitivos  
· y visibles en el sector.

· Asimismo, urge ofrecerles formación y, en  
· concreto, formación empresarial. Si el  
· objetivo consiste en que puedan jugar en  
· igualdad de condiciones, el MCM tiene la  
· responsabilidad de proporcionar dicha  
· formación, con la colaboración de ONG y  
· otras partes interesadas.

· La formación debería figurar entre los  
· requisitos que se exigen a todos los  
· candidatos y las empresas establecidas  
· deberían asumir parte de la responsabilidad.

· Una posible solución a estas necesidades  
· formativas podría ser la de gravar el  
· arrendamiento de un derecho de pesca con  
· un impuesto a fin de sufragar los programas  
· de capacitación de los nuevos actores.

· Además, este impuesto haría las veces de  
· contrapartida para la sociedad por el hecho  
· de permitir a las empresas pesqueras explotar  
· un recurso nacional limitado. Como en  
· Sudáfrica los recursos se han venido  
· explotando al máximo de su capacidad, hoy  
· en día se pueden conceder muy pocos  
· derechos de pesca. Con el impuesto arriba  
· descrito se podrían financiar proyectos de  
· desarrollo en los ámbitos de educación, salud

y vivienda y mejorar el bienestar de las  
comunidades cuyas solicitudes de derechos  
no fueron satisfechas.

La experiencia de los últimos 10 años  
demuestra la necesidad de brindar apoyo  
institucional a los nuevos actores del sector.  
Curiosamente, en la década de los años 40,  
el gobierno sudafricano compartía esta misma  
visión.

La creación de la FIDC (siglas en inglés de la  
Corporación para el Desarrollo de la Industria  
Pesquera) tenía, entre otros, el objetivo de  
garantizar la entrada a un número limitado  
de titulares de derechos que alentarán la  
creación de empresas integradas  
verticalmente y económicamente viables,  
capaces de competir con Irvin & Johnson  
en la pesquería de arrastre de altura de  
merluza.

Lo que más tarde sería Sea Harvest fue  
posible gracias al apoyo de la FIDC en  
materia de formación y financiación. Las  
empresas emergentes de hoy requieren una  
ayuda humana y económica similar, si se  
quiere que puedan competir con las empresas  
consolidadas.

Para la evaluación técnica y la verificación  
de las solicitudes de derechos de pesca a  
medio plazo se constituyó una unidad  
especial. Sin embargo, no se hizo lo propio  
para supervisar el proceso de transformación  
interna de las empresas establecidas y la  
participación real de los nuevos actores del  
sector.

Dicha unidad hubiera sido muy útil para medir  
el progreso en estos frentes y alimentar  
subsiguientemente el proceso de asignación  
de los derechos a largo plazo fijados a partir  
de 2006.

Con el fin de evitar la situación de «tener el  
enemigo en casa» que se dio en el escándalo  
Enron en Estados Unidos, una unidad de este  
tipo debería ser totalmente independiente y  
ser capaz de evaluar la transformación interna

en empresas, empresas mixtas y titulares de «cuotas de papel» con transparencia y credibilidad.

### **Pescadores auténticos**

Si se hubiera optado por reservar la mayor parte de recursos costeros a los pescadores auténticos, el gobierno podría haber utilizado esta medida como un arma de negociación con las empresas establecidas, empeñadas en mantener sus derechos en el sector comercial.

De este modo se habría dado un gran paso hacia delante en la garantía de medios de subsistencia y en la reducción de la pobreza de pescadores y comunidades.

En cuanto a las pesquerías fuertemente capitalizadas, el gobierno debería haber seguido los consejos del Comité Técnico sobre los Derechos de Acceso y reconocido las dificultades inherentes a su transformación.

A diferencia de lo que ha sucedido, esas pesquerías podrían haber contribuido al desarrollo de las comunidades costeras, o de la sociedad en su totalidad, con un impuesto especial sobre los derechos de pesca como el que se aplica en Namibia a los recursos naturales. Seguramente las empresas establecidas habrían puesto el grito en el cielo por considerar injusto tener que pagar un impuesto especial sobre los derechos, además del impuesto de sociedades.

Con todo, cabe recordar que cuando se trataba de los derechos de pesca a medio plazo las empresas estaban dispuestas a comprar los derechos de pesca y pagar por ellos de mil formas diferentes.

Si la transformación se hubiera institucionalizado a través de un fondo fiduciario para el desarrollo, por poner un ejemplo, las transacciones ligadas a la adquisición de derechos de pesca les habrían salido mucho más baratas a las empresas establecidas.

Como en muchas otras partes del mundo, en Sudáfrica ‘cogestión pesquera’ es un término muy recurrido que designa la participación de pescadores y sus comunidades en la mejora de sus medios de subsistencia mediante procesos de consulta y colaboración.

No obstante, al igual que ocurre con el término ‘transformación’, en el contexto sudafricano la definición de ‘cogestión’ es un tanto ambigua. Ello no obsta a que el gobierno y demás expertos académicos vean en ella la panacea para el uso sostenible de los recursos pesqueros y el desarrollo económico de las comunidades pesqueras.

Al juzgar por las experiencias de cogestión habidas hasta el momento en el país, puede deducirse que por ahora se centra en la gestión de los recursos pesqueros. De momento no se utiliza como mecanismo de ayuda al desarrollo económico en el seno de las comunidades pesqueras.

Con la única excepción de la región de KwaZulu-Natal, el gobierno no se ha tomado en serio las obligaciones que le impone la gestión compartida. Por lo demás, difícilmente las comunidades y los pescadores empobrecidos abogarán con entusiasmo por la cogestión, si no se les da la oportunidad de comprobar cómo ésta puede mejorar sus vidas. De ahí que sea tan importante que los planes de cogestión contengan estrategias para la reducción de la pobreza.

Con la redistribución de los derechos pesqueros, el gobierno pretendía que los recursos pesqueros contribuyeran a reducir la pobreza de las comunidades costeras. La adjudicación de derechos a nuevos actores constituía un paso necesario a fin de subsanar los problemas heredados del apartheid y paliar la precariedad económica y social de las comunidades negras.

Con el golpe de timón que supuso el programa Gear, los planes del gobierno para la reducción de la pobreza se centraron en la

· prevención (mediante el apoyo a micro,  
· pequeñas y medianas empresas) y la  
· reducción de la pobreza (a través de la  
· creación de empleo).

· El gobierno contaba con que la redistribución  
· de los derechos entre empresarios de las  
· comunidades pesqueras alentara la iniciativa  
· empresarial y, por ende, generara empleo.  
· De este modo, los derechos de pesca  
· contribuirían a reducir la pobreza de titulares  
· y empresarios y los nuevos empleos aliviarían  
· las privaciones de otras tantas personas.

· No obstante, salta a la vista que la solución  
· mercantil escogida “el programa Gear” ha  
· resultado ser insuficiente para transformar  
· de forma efectiva las comunidades costeras  
· y contribuir a la reducción de la pobreza. Hoy  
· por hoy resulta imperativo que el gobierno  
· haga uso de su poder de intervención para  
· garantizar que la transformación contribuya  
· auténticamente a la disminución de la  
· pobreza. ■



# Importante, pero marginada

Siri Gerrard

## El porqué del reducido número de mujeres pescadoras registradas en Noruega y sus posibles consecuencias

En Noruega la pesca es y ha sido siempre una actividad profundamente dividida según el género. Son muy pocas las mujeres noruegas que faenan a bordo de pesqueros. Como ilustra el cuadro de la página siguiente, el total de pescadoras (y pescadores) noruegos cayó en picado tras la moratoria del bacalao de 1989 y la introducción del sistema de cuotas en 1990.

Según dicho cuadro, el número de mujeres noruegas registradas como pescadoras a tiempo completo se ha reducido en casi un 50% en los últimos cinco años, mientras que la cantidad de inscritas a tiempo parcial parece mantenerse más estable, pese a ciertas variaciones. Asimismo, el cuadro indica que entre 1988 y 1998, el número de pescadoras se mantuvo relativamente estable, mientras que el número de hombres pescadores se redujo a lo largo de todo el período, sobre todo a partir de 1990.

Este descenso ilustra ya de por sí los cambios acontecidos en la industria pesquera. En los siguientes apartados de este artículo, profundizaré en el porqué del reducido número de mujeres activas en las pesquerías noruegas y relacionaré este fenómeno con la regulación del sector. Finalmente, repasaré la situación de los hombres y señalaré algunos de los cambios culturales y sociales a los que las comunidades pesqueras podrían tener que enfrentarse.

Tras la moratoria y el primer año de vigencia del sistema de cuotas, Noruega registró el mayor número de pescadoras desde que se iniciara la inscripción de mujeres y hombres por separado. Las pescadoras registradas trabajan bien en grandes buques factoría

fileteando el pescado o bien en embarcaciones consideradas «pequeñas» en el contexto de la pesca noruega. En Finnmark, una de las zonas del país que más dependen de la pesca, conozco tan sólo a una armadora-patrona que tiene una embarcación de 14,98 m de eslora con varios marineros. No obstante, cabe recordar que a lo largo de la historia de Noruega, las mujeres han participado en la actividad pesquera a través de su labor en tierra firme, en calidad de madres, hijas, familiares y vecinas, sin haber conestado nunca en los registros oficiales como pescadoras. Incluso en la actualidad, su aportación laboral en tierra contribuye al desarrollo de unas pesquerías eficientes.

Asimismo, debemos señalar el reducido número de mujeres que formalmente poseen una embarcación. En agosto de 2004, tan sólo 181 mujeres ostentaban más del 50% de las acciones en embarcaciones pesqueras, y otras 296 menos del 50%. En el municipio de Nordkapp, situado junto a importantes caladeros de bacalao, solamente consta una mujer registrada como única propietaria de una embarcación (5,1 m de eslora). Unas cuantas más aparecen como accionistas o copropietarias de las compañías propietarias de los barcos. Teniendo en cuenta que el total de embarcaciones de pesca registradas en Noruega es de 8.184, la cantidad de mujeres propietarias es ínfima.

Las pesquerías noruegas se hallan estrictamente gobernadas por diversas leyes y reglamentos como la ley del Pescado Crudo, la ley de Participación y la ley de Pesca en Agua Salada, entre otras. Para registrarse como pescador hay que presentar una solicitud a la Dirección General de Pesca.

Este artículo de Siri Gerrard, de la Universidad de Tromsø, se basa en la información recogida para el proyecto Cultura Costera Sostenible, financiado por el Consejo Noruego de Investigación y la Universidad de Tromsø (*Reporte SAMUDRA N° 42*, noviembre 2005)

• Para que alguien sea aceptado y registrado como pescador a tiempo completo, el 60% del total de sus ingresos debe proceder de la pesca y debe dedicar un mínimo de 20 semanas al año a dicha actividad.

• **Criterios de registro diferentes**

• Los criterios de registro para los pescadores a tiempo parcial son diferentes. Pueden demostrar ingresos obtenidos con actividades realizadas en tierra y pasar menos tiempo en el mar. Para poder adquirir una embarcación que disponga de cuota, el solicitante debe haber estado registrado como pescador activo por lo menos durante un año. Además de estas regulaciones, existen reglas muy específicas en cuanto a la compra y venta de embarcaciones con cuota que varían en función de la región de residencia de los sujetos implicados en la operación.

• Hace algunos años Eva Munk-Madsen expuso que la introducción de las cuotas provocó que los recursos, en principio de propiedad común y abiertos a «todo el mundo», se volvieran inaccesibles para las mujeres (según esta autora, las mujeres suponen alrededor de la mitad de la población pesquera). A la vista del reducido número de mujeres inscritas como pescadoras y armadoras y de su control en 1994 de 192 de las 16.216 unidades de cuota, Munk-Madsen concluyó que las cuotas se habían convertido «en derechos formales de propiedad de los hombres».

• Desde que se publicó este estudio, se han registrado todavía menos mujeres y por lo tanto, ahora son aún menos las que ostentan un derecho formal a cuota. Abundan los casos en los que viudas se han visto obligadas a vender sus embarcaciones con cuota pese a tener la intención de conservarlas y continuar pescando.

• No contaban con la cualificación de «pescador» que exige la legislación noruega. Es una situación que se da incluso cuando las mujeres afectadas han realizado numerosas actividades no remuneradas relacionadas con la pesca y con el

mantenimiento de la embarcación. Los casos de divorcio también ponen de relieve los desequilibrios entre hombres y mujeres en lo concerniente a las cuotas y otro tipo de capitales de inversión.

Al no tener acceso a las cuotas, el colectivo femenino en su conjunto padece una auténtica marginación en las pesquerías noruegas, con un acceso sumamente limitado a la riqueza derivada de los recursos pesqueros. ¿Por qué hay tan pocas mujeres registradas en las pesquerías noruegas? Es una pregunta que formulo a menudo, ya que Noruega es un país conocido por sus políticas a favor de la igualdad de género. Voy a adentrarme en posibles explicaciones. En primer lugar, es importante recordar que, desde tiempo ha, la mujer de familia pescadora ha realizado tareas fundamentales en tierra ligadas a las embarcaciones. No obstante, en la mayoría de los casos esta labor no ha sido registrada o reconocida oficialmente ni por las autoridades pesqueras ni por los organismos nacionales de ocupación. Tampoco se ha considerado como un trabajo cualificado con derecho a afiliación a sindicatos pesqueros o a participación en organismos reguladores de los recursos. Por ello, tanto las instituciones pesqueras por encima del nivel local, como las decisiones en políticas pesqueras, continúan siendo un coto privado masculino.

En los últimos años hemos podido observar un mayor número de casos de mujeres que trabajan activamente en el mar junto a sus maridos. Algunas están registradas como pescadoras y gozan de un estatuto formal e incluso las hay que son miembros activos del Sindicato Noruego de Pescadores. Pese a ello, ni los sindicatos ni otras asociaciones se ocupan de cuestiones relevantes para las mujeres, ni tampoco reconocen su contribución productiva a las pesquerías.

• **Libros blancos**

Esta falta de atención también se refleja en los informes oficiales sobre pesca que publica el gobierno. En los libros blancos de Noruega sobre la igualdad de género, las cuestiones pesqueras brillan igualmente por su ausencia.

Table: Pescadores y pescadoras a tiempo completo y parcial en Noruega, 1983-2004

Año	Tiempo completo				Tiempo parcial			
	Mujeres	%	Hombres	%	Mujeres	%	Hombres	
1983	182	0.64	22,273	78.69	106	0.37	5,743	
1988	575	1.95	21,473	72.69	102	0.35	7,200	
1990	554	2.01	19,921	72.39	112	0.41	6,931	
1993	572	2.26	18,500	73.21	105	0.42	6,219	
1998	530	2.49	14,611	68.60	166	0.78	5,991	
2003	283	1.64	12,957	75.31	130	0.76	2,835	
2004	281	1.80	12,396	79.53	114	0.73	2,795	

La excepción la constituyó un informe publicado por Parlamento de Sami en 2004, en el que se hacía especial énfasis en la participación de la mujer en la pesca y en las políticas pesqueras.

El sistema de cuotas ha puesto las cosas más difíciles tanto para los hombres como para las mujeres en las pesquerías noruegas. Si bien es cierto que las mujeres que pescaban antes de la implantación de dicho sistema eran muy pocas, también lo es que si su cónyuge fallecía ellas podían continuar a cargo de su embarcación o alquilarla bajo ciertas condiciones. Hoy en día estas posibilidades han desaparecido casi por completo. Una viuda casi nunca puede obtener derecho a cuota y, obviamente, una embarcación sin cuota no posee mucho valor. Actualmente, por muy vieja que sea la embarcación, si posee cuota puede venderse a muy buen precio.

Así pues, el mercado está integrado no sólo por el pescado como producto, sino también por los derechos de pesca que emanan del sistema de cuotas. Si examinamos dicho sistema, veremos que consiste (al menos según se aplica en Noruega) en un complicado entramado de decisiones, prácticas, normas y reglamentos en tantos planos diferentes que resulta difícil de alcanzar una visión general. Para la mayoría, el sistema de cuotas aparece como el resultado de un proceso bastante complicado y sin un rostro de poder concreto.

Tanto las políticas pesqueras como los temas concernientes al sistema de cuotas continúan siendo de dominio masculino, puesto que la presencia femenina en las instituciones centrales para la toma de decisiones es más bien escasa.

La Comisión Pesquera Ruso-Noruega, encargada de establecer el total admisible de captura de bacalao en el mar de Barents, es un claro ejemplo de ese desequilibrio entre géneros.

En 2004, cuatro mujeres y 24 hombres por el lado noruego y el mismo número de personas de ambos sexos por el lado ruso se sentaron a negociar el total admisible de captura. El comité consultor sobre el volumen de las cuotas es otro ejemplo del acusado déficit de representación femenina en el plano nacional.

Argumentando que las organizaciones pesqueras contaban con muy pocas mujeres entre sus miembros, ambos organismos solicitaron una exención de la ley de Igualdad de Géneros que impone a los comités públicos una participación femenina del 40%. En la misma línea, algunos representantes del Ministerio de Pesca sostienen que hay pocas mujeres interesadas en realizar este tipo de trabajo o preparadas para ello.

Tal punto de vista refleja la opinión del Ministerio sobre quién puede ser considerado experto en pesca y quién puede ocupar ciertos cargos. El resultado final se traduce

en la escasa influencia de las mujeres en el debate político sobre cuotas. Algunas de ellas han intentado ejercer presión política desde el comité que asesora al Ministerio sobre la situación de las poblaciones de peces. Las políticas pesqueras y de gestión de recursos son campos en los que los hombres todavía controlan la definición de la agenda, por lo que el sistema de cuotas y el debate que suscita pueden contemplarse como un claro símbolo de la continuidad del poder masculino y la hegemonía de ciertos individuos en las políticas pesqueras. Algunos arguyen que la posición de la mujer en la toma de decisiones sobre pesca no es sino un reflejo de su posición en el conjunto de la sociedad. Esto sería cierto si sólo se contara el número de mujeres registradas como pescadoras. No obstante, si tenemos en cuenta a las que trabajan junto a hombres, a menudo sus maridos, yo afirmaré que la política pesquera noruega acusa un grave déficit democrático.

Así y todo, cabe señalar que, aunque no se preste excesiva atención a las mujeres en temas relativos a los recursos, sus posturas han hecho ocasionalmente mella en las agendas de política pesquera. En las décadas de los setenta y los ochenta, estudiantes, investigadoras y miembros de la Asociación de Mujeres Pescadoras pusieron sobre la mesa varias cuestiones relativas a la mujer en las pesquerías, las comunidades pesqueras y su influencia en las políticas del sector. En concreto, la Asociación hizo hincapié en temas culturales y de bienestar a nivel local y prestó su apoyo a la inclusión de la seguridad en el mar en la agenda política. Cuando se decretó la moratoria en 1989, decididas a hacer oír su voz, las mujeres de la población costera de Syra, en Finnmark, montaron barricadas en la calle. Mujeres de una asociación ecologista y diputadas del Parlamento de Sami también han intentado incidir en las opiniones del comité nacional que se ocupa de las cuotas.

### Los proyectos de las mujeres

Las acciones llevadas a cabo durante los años ochenta desembocaron en la constitución del Comité de Mujeres del sector pesquero, un

organismo que permitió la entrada de las mujeres de las comunidades costeras y de otros ámbitos de las pesquerías en la política del sector, apoyándolas a ellas y a sus proyectos en varios sentidos. Sin embargo, al tratarse de una entidad exenta de poder de decisión, ejerció muy poca influencia en las políticas de gestión de recursos. De hecho, en 2000 el ministro de Pesca le retiró su dotación económica y desapareció.

En estos últimos años, las mujeres de la zona de Lofoten han intentado dirigir la atención de los medios de comunicación hacia la pesca costera a través de diversas peticiones. También las diputadas nacionales, siguiendo el ejemplo de sus colegas diputadas del Parlamento de Sami, han conferido mayor protagonismo a los temas ligados a las políticas de recursos. Uno de los resultados de su labor fue el informe oficial sobre temas de género que hemos mencionado anteriormente. Pese a todos estos esfuerzos, los retos a los que se enfrentan tanto el sector como las comunidades pesqueras y la escasez de nuevos ingresos en muchos distritos pesqueros continúan siendo temas de difícil inclusión en las agendas políticas del nuevo milenio.

Sin duda, la situación de los hombres ha experimentado igualmente cambios significativos. Existe una comunidad en Finnmark que cuenta con alrededor de unas 20 embarcaciones registradas, 20 pescadores locales y unos pocos pescadores forasteros registrados, tres de los cuales son mujeres. Todos ellos tienen más de 30 años y, en su mayoría, más de 40. La mitad del total de embarcaciones y de cuotas está en manos de cuatro particulares o empresas y el número de cuotas excede al de barcos que se utilizan diariamente para faenar. Ello obedece a disposiciones adoptadas recientemente que permiten transferir cuotas de una embarcación a otra de la misma eslora (por ejemplo, entre barcos del grupo de 10 a 15 m de eslora) durante un periodo limitado. Dos de los particulares mencionados se han constituido en una sociedad de responsabilidad limitada y los otros dos

poseen empresas individuales, siguiendo el modelo tradicional de la zona.

En este contexto se observa una tendencia a la concentración de la propiedad de embarcaciones y cuotas y, en consecuencia, un cambio en los patrones de propiedad. Hoy por hoy, hay quienes ven la clave del éxito en la obtención de más cuotas, quienes se las arreglan con una cuota y, por último, quienes abandonan las pesquerías. Los nuevos ingresos son cada vez menos y actualmente se encuentra en sus niveles más bajos. Para la juventud, la industria pesquera aparece blindada.

### Vínculos tenues

Hoy en día, las mujeres de las zonas costeras de Noruega parecen tener un vínculo muy tenue con las actividades pesqueras y de procesamiento, en comparación con su enorme contribución laboral de antaño. En la actualidad suelen asesorar a sus maridos y compartir las cargas financieras del hogar pero, a causa del enorme retroceso de la pesca, la mayor parte posee empleos en empresas públicas o privadas fuera del sector, en la docencia u otros ámbitos.

Los jóvenes, tanto chicas como chicos, abandonan las poblaciones pesqueras. Ellos, junto a las mujeres que se dedican a la pesca y las industrias derivadas, parecen ser los que más salen perdiendo en esta situación.

Sin embargo, hay otras consecuencias a tener en cuenta. Cuando las mujeres abandonan las pesquerías, los hogares dependientes de la pesca se debilitan. Como consecuencia, la pesca como estilo de vida de hombres, mujeres y niños también se debilita y la población de los pueblos pesqueros disminuye. Estas tendencias también afectan a los hombres, especialmente a aquellos que no están dispuestos a competir por amasar cada vez más cuotas, y a los chicos y chicas que quieren dedicarse a la pesca y vivir en comunidades pesqueras.

A menos que logremos corregir el rumbo mercantilista de las políticas de recursos y

romper con la hegemonía masculina instalada en la mayoría de instituciones pesqueras, el conjunto de la población que vive de la pesca será el gran perdedor en este asunto: mujeres, la mayoría de los hombres y las generaciones venideras. ■



# Gestión capacitadora

Sebastian Mathew

**En el Seminario de pesca de África Oriental y del Sur, organizado por el CIAPA en Dar es Salaam, Tanzania, la gestión se debatió desde todos los puntos de vista**

**E**l Seminario sobre las comunidades pesqueras y el desarrollo sostenible en África Oriental y del Sur: el papel de las pesquerías a pequeña escala, estuvo organizado por el Colectivo de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA) en colaboración con la Asociación de Ciencias Marinas del Índico Occidental (la WIOMSA), el Consorcio de Desarrollo Masifundise y la Coalición para Acuerdos de Pesca Justos (CFFA) y tuvo lugar en Dar es Salam, Tanzania, del 14 al 17 de marzo de 2006.

Entre los varios temas a debate, el que más interés suscitó fue el de la gestión en la pesca. Simeao Lopes, del Instituto de Desarrollo de las Pesquerías a Pequeña Escala (el IDPPE) de Mozambique, afirmó que en su país la pesca contribuye a la generación de empleo, a la seguridad alimentaria y a la obtención de divisas extranjeras. Las pesquerías se subdividen en los sectores industrial, semiindustrial y artesanal.

En el industrial operan empresas privadas y mixtas que explotan sobre todo los recursos de camarón del caladero de Sofala. La flota semiindustrial se compone principalmente de arrastreros de pabellón mozambiqueño que también capturan camarón y comprende igualmente palangreros y plataformas de agua dulce en las que se cultiva la kapenta.

Por su parte, las pesquerías artesanales se extienden a lo largo de la línea costera y en las aguas continentales y proporcionan un medio de sustento a unas 130.000 personas, entre tripulantes de canoas y personas dedicadas a la transformación. La flota artesanal está formada por unas 11.000 unidades, de las que tan sólo el 3% están

motorizadas. Los artes más comunes son los tiros de playa, las redes de enmalle y los pequeños palangres.

Lopes señaló que la cogestión apareció en Mozambique de la mano del programa de ajuste estructural (el SAP), después de la Segunda Guerra Mundial. En aquel entonces en los países occidentales tradicionalmente donantes, liderados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (el FMI), se alzaron muchas voces a favor de la democratización y de programas de este tipo con un acento en la gestión de recursos participativa, la transferencia de competencias y la descentralización del poder. Así las cosas, hacia principios de los noventa, la participación de los usuarios se convirtió prácticamente en una condición sine qua non para poder llevar a cabo proyectos de desarrollo financiados con donaciones.

En el sector pesquero se efectuaron varios estudios con vistas a evaluar los programas y proyectos de pesquerías puestos en práctica durante las dos décadas precedentes, de modo que se pudieran extraer lecciones de dichas experiencias e incorporarlas a nuevas propuestas de intervenciones. Se elaboró un Plan Rector de Pesca (el PRP), que recibió el visto bueno del gobierno mozambiqueño en 1994. El proceso de confección del PRP implicó a las instituciones pesqueras más importantes, a comunidades pesqueras y a otras partes interesadas, explicó Lopes.

El PRP establecía las prioridades y estrategias de desarrollo que debían aplicarse en los años siguientes. Con respecto a la gestión de las pesquerías a pequeña escala, el PRP hizo hincapié en la participación de los pescadores

Sebastian Mathew, asesor de programas del ICSF-CIAPA, es el autor de este artículo. El informe completo sobre el seminario de África Oriental y del Sur puede consultarse en la página web: <http://www.icsf.net/jsp/conference/eastAfrica/report.jsp> (Reporte SAMUDRA N° 43, marzo 2005)



en el establecimiento y aplicación de los regímenes de gestión. Precisamente, a partir del PRP los principios de cogestión se consideraron oficialmente como un elemento integrante de las nuevas intervenciones estratégicas en gestión pesquera y en desarrollo.

### Mejores análisis

Una evaluación posterior subrayó la importancia de realizar análisis y debates más afinados y exhaustivos, así como de fomentar una participación más activa de los beneficiarios. A finales de los noventa se empezaron a desplegar medidas de sensibilización de los usuarios. Se establecieron varios comités de cogestión en el litoral del país para mejorar la eficacia de la gestión pesquera propiciando que los pescadores más activos se sintieran «propietarios» de los programas de cogestión. Sin embargo, Lopes identificó varios escollos que dificultan el avance hacia los objetivos de gestión que se ha marcado Mozambique. En primer lugar, el Estado actúa como guardián de todos los recursos naturales, incluyendo los recursos marinos.

Por lo tanto, el Estado tiene derecho a gestionarlos—a través de las direcciones del Departamento de Pesca y de institutos autónomos—en beneficio de la población. En las pesquerías artesanales, los usuarios (las comunidades costeras) pueden hacer uso de los recursos pesqueros; pero no se les reconoce el derecho de participar en la planificación de dicho uso ni el de actuar jurídicamente, a título individual o colectivo, con relación a la gestión del recurso pesquero. Aquí se plantea una seria limitación de cara al objetivo de mejor gestión de los recursos.

En segundo lugar, el concepto de participación puede prestarse a interpretaciones restrictivas. Por ejemplo, en lo que se refiere a las comunidades pesqueras y a sus líderes tradicionales, la participación no se aplica a la tripulación que faena a bordo de las embarcaciones

pesqueras. Se aplica exclusivamente a aquellas partes que ostentan poder político y económico suficiente para adoptar decisiones estratégicas, a la elite local, a los líderes tradicionales y religiosos y a otras personas dispuestas a ofrecer sus servicios en aras del bien común. Se trata de personas que puede que no sean los interlocutores más adecuados en la cogestión pesquera. De esta suerte, podrían producirse conflictos entre la democracia participativa en la que insisten los principales donantes y la eficacia de la gestión pesquera. Así y todo, añadió Lopes, para que la cogestión sea un éxito, los gobiernos deberían comprender estos aspectos socioculturales (la mayoría de la población rural profesa todavía un gran respeto por los líderes tradicionales) y velar para que todas las instituciones, individuos o grupos de interés relevantes que los diferentes miembros de las comunidades pesqueras perciban como legítimos participen en el proceso.

En tercer lugar, el gobierno no ha sido capaz de capacitar a la comunidades pesqueras (jurídicamente, a través de incentivos económicos o de acciones de capacitación) a fin de que puedan asumir las responsabilidades ligadas a la gestión de los recursos. Tampoco se han invertido esfuerzos para utilizar el conocimiento local en los procesos de toma de decisiones o para explicar los criterios que han llevado a una u otra decisión de gestión. Si los pescadores no consiguen entender la gestión pesquera, se corre el riesgo de que no estén demasiado dispuestos a cumplir los reglamentos pesqueros.

### Conocimiento local

Es fundamental integrar el conocimiento y las autoridades tradicionales y locales en la cogestión y tender puentes entre los objetivos políticos y científicos del gobierno y la comunidad. Lopes observó que ante la comunidad pesquera se abre la oportunidad de tomar las riendas del control de los recursos marinos gracias a la transferencia de competencias y responsabilidades.

Las presiones ejercidas sobre los recursos pesqueros emanan, entre otras cosas, de la mala situación económica en la que se encuentra el país. Las comunidades pesqueras, en su lucha por un sustento, explotan al máximo el recurso mediante el aumento del esfuerzo pesquero con artes poco apropiadas, como redes de luz de malla muy fina en cercos de playa con los que se pescan pelágicos de talla pequeña. El acceso abierto a las pesquerías complica todavía más las cosas y plantea serias amenazas, tanto para el recurso, como para el desarrollo económico de las comunidades pesqueras.

Los propios pescadores afirman que las capturas en las aguas costeras han disminuido, así como la talla media de las especies de valor comercial. La menor productividad de las unidades de pesca denota la necesidad de gestionar la pesquería y anima a ser cautos a la hora de promover un incremento del esfuerzo pesquero. Los regímenes de cogestión deberían poder compaginar la conservación con los intereses económicos o de subsistencia de las comunidades pesqueras.

La pugna en torno a los recursos costeros marinos de Mozambique es cada vez más evidente. Las comunidades pesqueras artesanales y el turismo dependen de ellos para su sustento y desarrollo. Hoy por hoy, el gobierno mozambiqueño fomenta el turismo en el que adivina un camino para desarrollar rápidamente la economía, dice Lopes. En este proceso el gobierno de Mozambique ha delegado sus responsabilidades a promotores turísticos privados en algunas zonas del litoral.

Las comunidades pesqueras artesanales temen lo que pueda suceder con el uso y el acceso a los recursos costeros, por la posibilidad de conflictos en los casos de comunidades desplazadas a la fuerza de sus tierras y caladeros tradicionales. Estos conflictos adquieren relevancia ahí donde el turismo ve en los recursos marinos costeros una de sus mejores bazas y promueve su preservación, en contraste con el valor

extractivo que las comunidades confieren al recurso pesquero de la costa.

Por una parte, el gobierno de Mozambique impulsa el desarrollo de la cogestión en el sector de las pesquerías artesanales sin un marco jurídico que permita la transferencia de las competencias de gestión del recurso a las comunidades. Por la otra, está elaborando leyes que permitan otorgar concesiones a promotoras privadas del sector turístico, fuera de un marco institucional de cogestión que dé cabida a las necesidades de todos los usuarios de los recursos. En ambos casos, el resultado de una reglamentación y control parciales de cada grupo de usuarios puede desembocar en la sobreexplotación de los recursos marinos del litoral.

A los ojos del gobierno de Mozambique, la cogestión constituye un instrumento para controlar mejor las actividades pesqueras (especialmente el esfuerzo pesquero y los conflictos de interés) a través de la transferencia parcial o total de algunas competencias a las instituciones locales. Por su parte, las comunidades ven todas estas medidas como un paso hacia el pleno control de los recursos pesqueros mediante la transferencia de poder y autoridad a las instituciones locales.

Sin embargo, puede que el gobierno mozambiqueño no pueda o no quiera transferir poderes, puesto que ello comportaría la necesidad de enmendar la constitución del país. Al mismo tiempo, el sostén de organizaciones colectivas, representativas de las comunidades, exige una cierta capacidad financiera.

Lopes planteó las siguientes preguntas a la luz de la experiencia de Mozambique: (i) ¿Cuáles son las perspectivas que adoptan los diferentes actores implicados en la cogestión? ¿Qué entienden por «desarrollo sostenible»? (ii) ¿Cómo llegar a un equilibrio en la aplicación de programas de cogestión entre los objetivos de conservación de los gobiernos y los intereses ligados a los medios de sustento de las comunidades pesqueras? (iii) ¿Puede

la cogestión alcanzar los objetivos que se hayan marcado todos los actores, habida cuenta de que el resultado no tiene por qué ser siempre el mismo y que puede ser contradictorio por su naturaleza? (iv) ¿Cómo pueden combinarse elementos participativos y tradicionales? (v) ¿Quieren o pueden las instituciones encargadas de la cogestión hacer uso en la toma de decisiones de fuentes diversificadas de conocimiento? (vi) ¿Cuáles serían los efectos de los dos modelos—descentralización y transferencia de competencias—para los regímenes de cogestión pesquera? (vii) ¿Qué consecuencias tienen los enfoques de desarrollo participativo en las estructuras tradicionales (y nuevas) de poder económico en un contexto de cogestión de los recursos?

En el debate que siguió la presentación se indicó que la cogestión se refiere más que nada a la responsabilidad de gestión compartida entre el gobierno y la comunidad y se destacó la necesidad de determinar qué definición debía usarse en el contexto de África Oriental y del Sur. Asimismo, se señaló la escasa participación femenina en iniciativas de cogestión.

Friday Njaya, del Departamento de Pesca de Malawi, intervino sobre la situación de la gestión pesquera participativa (GPP) de los lagos de Malawi. La GPP se introdujo en el lago Malawi en los años noventa a instancias de organismos internacionales con el propósito de frenar la disminución de los recursos pesqueros del lago y apaciguar los crecientes conflictos entre las pesquerías comerciales y las pesquerías a pequeña escala. En algunas partes del lago Malawi y del lago Chiuta existen mecanismos tradicionales de control de los recursos pesqueros. A la hora de introducir la GPP se constituyeron comités de playa de los pueblos (los CPP) en todos los lagos.

La composición de los CPP difiere de lago a lago. Algunos son asociaciones de jefes tribales, otros tienen una composición mixta. La cuestión de la transferencia de competencias pesqueras a las asambleas

locales de los distritos todavía está por resolver. Para que estas atribuciones en el ámbito pesquero puedan transferirse del todo es necesario elaborar leyes de acompañamiento.

El funcionamiento de la GPP en el lago de Malawi, una gran masa de agua que soporta pesquerías a pequeña escala, semiindustriales y comerciales—incluyendo el arrastre—, suscita no pocos interrogantes. Las comunidades pesqueras que habitan en las orillas del lago Malawi son multiétnicas. La aplicación de las normas de acceso pesquero, la demarcación de zonas y la observancia de la reglamentación pesquera están dando problemas, comentó Njaya.

Así y todo y a pesar de todas las dificultades, sí que ha sido posible establecer una «cogestión de bases muy amplias» en el lago Malawi, con la participación de la policía, jueces locales, jefes tribales, departamentos gubernamentales de recursos naturales y las asambleas de distrito. Ahora mismo se está planteando la introducción de una veda temporal para el arrastre. En lagos más pequeños como el lago Chiuta, las estructuras de GPP constituyen útiles mecanismos en la solución de conflictos transfronterizos que enfrentan a Malawi y Mozambique. Njaya apuntó que la cogestión debería adaptarse a las condiciones locales y definirse y desarrollarse teniendo siempre en cuenta su encaje en un contexto dado. Resulta imprescindible que en los programas de cogestión se trace una distinción entre las clases pobres rurales y las elites de los pueblos. La introducción de derechos de propiedad o de regímenes reguladores del acceso debe hacerse con la mayor claridad posible. Es más, la aplicación de teorías en la práctica debe abordarse con suma cautela. La implantación de una iniciativa de cogestión equivale a un proceso de aprendizaje que va evolucionando con el tiempo, concluyó el orador.

Mafaniso Hara, de la Universidad de Cabo Occidental, Sudáfrica, hizo una presentación sobre las implicaciones para las comunidades

· costeras de las perspectivas y experiencias  
 · sobre cogestión en la región de África  
 · Oriental y del Sur. Los objetivos de la gestión  
 · pesquera abarcan a grosso modo los tres  
 · aspectos siguientes: el establecimiento de  
 · objetivos de la gestión; la definición y la  
 · recogida del conocimiento que debe servir  
 · de base para la toma de decisiones, y la  
 · aplicación de dichas decisiones.  
 · Tradicionalmente, las decisiones de gestión  
 · pesquera se han tomado con un método  
 · descendente (de arriba abajo). Los recursos  
 · pesqueros se han contemplado como la  
 · propiedad del Estado y los objetivos de la  
 · gestión pesquera se han limitado a la  
 · conservación de los recursos partiendo de  
 · las ciencias biológicas. La aplicación de la  
 · gestión pesquera se sirve fundamentalmente  
 · de medidas de control.

#### · **Regímenes convencionales**

· Según explicó Hara, la cogestión de los  
 · recursos pesqueros se propuso a raíz del  
 · fracaso de los regímenes convencionales de  
 · gestión pesquera, con el objeto de impedir la  
 · sobreexplotación de los recursos pesqueros.  
 · De igual modo, se concebía como un  
 · mecanismo eficaz para hacer caer las  
 · barreras—producto del enfoque  
 · descendente—que se yerguen entre  
 · funcionarios pesqueros y las comunidades de  
 · usuarios mediante procesos de  
 · descentralización democrática.

· La gestión de los recursos pesqueros en  
 · el marco de proyectos a corto plazo, con  
 · financiación externa, sigue la dirección  
 · marcada por organismos gubernamentales  
 · mediante el establecimiento de  
 · organizaciones representativas de «usuarios»  
 · (comités elegidos «democráticamente»). En  
 · algunas ocasiones el proceso ha acusado  
 · falta de flexibilidad debido a requisitos  
 · específicos fijados por los donantes.

· Puede afirmarse que las experiencias de  
 · cogestión habidas hasta la fecha en la región  
 · de África Oriental y del Sur han sido bastante  
 · heterogéneas. Los tipos de cogestión a los  
 · que más se ha recurrido han sido el  
 · «instructivo» y el «consultivo». Hara analizó

· varios aspectos críticos de la cogestión tal y  
 · como se practica actualmente en la zona.

· En primer lugar, se dan contradicciones entre  
 · los objetivos de conservación de los recursos  
 · pesqueros y el desarrollo socioeconómico de  
 · las comunidades pesqueras. El gobierno ha  
 · tendido a instrumentalizar a las comunidades  
 · convenciendo a los usuarios para que se  
 · adhieran al proceso de cogestión a fin de  
 · alcanzar los objetivos tradicionales de  
 · conservación, sin aceptar realmente fuentes  
 · de conocimiento, ideas u opiniones  
 · alternativas. Por lo general, para los  
 · gobiernos la cogestión no representa una vía  
 · de refuerzo de los principios democráticos  
 · de la gestión pesquera, sino más bien un mero  
 · medio de alcanzar sus objetivos iniciales de  
 · conservación.

· En segundo lugar, la cogestión se presenta  
 · como una de las soluciones a los problemas  
 · del acceso abierto. Los derechos de acceso  
 · se introducen con la idea de posibilitar el  
 · control del esfuerzo. Ahora bien, estas  
 · medidas a menudo chocan con prácticas  
 · pesqueras tradicionales. La aplicación del  
 · control del acceso resultó ser especialmente  
 · problemática en zonas desprovistas de  
 · oportunidades económicas alternativas.

· En tercer lugar, se da prioridad a sistemas  
 · de gestión centralizados que se basan en  
 · el asesoramiento de científicos del gobierno.  
 · Estos sistemas muy pocas veces recogen  
 · observaciones de los propios usuarios. Lo que  
 · suele ocurrir es que el gobierno tan sólo  
 · transfiere a los grupos de usuarios aquellas  
 · tareas en las que ha fracasado o que le  
 · resultan demasiado onerosas. Las  
 · comunidades locales muy pocas veces  
 · cuentan con capacidad jurídica suficiente. Su  
 · posición de negociación con el gobierno  
 · continúa siendo débil. Además, los gobiernos  
 · no son proclives a transferir poder y autoridad  
 · de verdad a los colectivos de usuarios.

#### · **Poder consuetudinario**

· En cuarto lugar, la cogestión suele exigir el  
 · reconocimiento de las fuentes  
 · consuetudinarias de poder, los líderes

tradicionales, para que se puedan aplicar sanciones con eficacia. Las autoridades tradicionales o las elites locales a menudo acaparan el poder para contrarrestar cualquier amenaza a su autoridad que pueda derivarse de los programas de cogestión.

En quinto lugar, los gobiernos no siempre disponen de los conocimientos y capacidades necesarios para emprender programas de cogestión. Por su parte, las comunidades puede que no tengan incentivos económicos, sociales y políticos, o capacidad suficiente, para asumir algunas de las responsabilidades transferidas.

Por último, la definición de «comunidad de usuarios» y de «parte interesada» es dinámica, puede evolucionar en el espacio y el tiempo. Los mecanismos existentes no pueden definir a los usuarios y decidir cómo garantizar su representación en las estructuras de cogestión. Igualmente, se observa el problema de que estas organizaciones representativas no rinden cuentas (o las rinden muy poco) a las personas a quienes supuestamente representan. En cambio, las amenazas tácitas de los gobiernos de arrebatarles poderes y autoridad las obligan a rendir cuentas ante instancias superiores. Hara formuló las siguientes recomendaciones para implantar una gestión pesquera eficaz, equitativa y sostenible en la región de África Oriental y del Sur. En primer lugar, los modelos de cogestión deben reconocer e integrar el factor de la pobreza en decisiones comunitarias e individuales, así como la movilidad profesional y geográfica por motivos económicos de la comunidad y sus miembros. También se precisa una mejor comprensión del papel de la pesca en los medios de sustento de las comunidades. La comunidad debería conocer la situación de los recursos pesqueros y contar con más información sobre fuentes alternativas de ingresos que podrían combinarse con la pesca. En este sentido, merece la pena determinar cómo la movilidad profesional y geográfica puede contribuir a mejorar la

situación socioeconómica de las comunidades.

En segundo lugar, es menester implantar una «cogestión capacitadora» con la plena implicación de los usuarios en el establecimiento de los objetivos de la gestión, en la integración del «conocimiento de los usuarios» en la ciencia oficial y en la aplicación de las decisiones de gestión.

Por último, hay que mejorar la capacidad de presión de las comunidades. Deberían poner en tela de juicio la ciencia oficial (incluyendo convenios internacionales) sirviéndose de sus propios conocimientos con el objetivo de equilibrar las consideraciones de conservación con preocupaciones locales de orden socioeconómico. Deben hacer campaña para cambiar la legislación y mejorar la actitud de los gobiernos con respecto a sus problemas. Finalmente, Hara concluyó que las comunidades deben movilizarse a fin de conseguir que se las informe más exhaustivamente, que se organicen mejor las estructuras de cogestión y que se las dote con mayores recursos humanos y financieros. ■



# Un inicio prometedor

John Kurien, So Nam y Mao Sam Onn

**Aquí sigue un documento publicado por el IFReDI (el Instituto de Investigación y Desarrollo de Pesquerías Continentales) de Camboya**

Este artículo es un fragmento del estudio *Las reformas del agua de Camboya: los desafíos que se plantean para la elaboración de políticas y la investigación* realizado por John Kurien, del Centro de Estudios de Desarrollo de Trivandrum (India), So Nam, vicedirector de la División de Extensión del Departamento de Pesca de Camboya y Mao Sam Onn, vicedirector y asistente del director general de la División de Administración y Personal del Departamento de Pesca de Camboya (*Reporte SAMUDRA* N° 43, marzo 2005)

El presente documento constituye una modesta tentativa de arrojar luz sobre los desafíos que se dibujan en la fase actual de las reformas camboyanas del agua. El elemento principal de estas reformas radica en la transición de pesquerías vertebradas en torno a parcelas de pesca a pesquerías comunitarias. Los desafíos están relacionados con la reforma institucional y política, medidas locales, la innovación y la investigación. En el documento se evalúa de entrada la importancia de los recursos acuáticos y se esboza el trasfondo histórico de las reformas. Seguidamente se analizan los cambios en el régimen de acceso y de derechos de propiedad y la evolución del sistema, resultado de la reforma.

Asimismo, se presta atención a la evaluación de los efectos de las medidas de transición de modo que las intervenciones en las pesquerías comunitarias sean más económica y socialmente viables. También se aborda la compleja cuestión de la identidad social y de las aspiraciones encaminadas hacia la creación de un nuevo sentimiento comunitario. Todo ello sin olvidar el nuevo papel que desempeña la mujer y la necesidad de crear redes de colaboración que permitan una cooperación más estrecha con las estructuras camboyanas de gobierno local. Igualmente, las reformas han traído consigo nuevos ámbitos jurídicos como son el microespacio ecosistémico local y la gobernanza de los recursos.

Aun así, los elementos arriba mencionados no deben restar relevancia a la comprensión del contexto más amplio, mundial, en el que se inscriben las dinámicas ecosistémicas o las prioridades de la gobernanza. En el

presente documento se propone que las prioridades de investigación y desarrollo se reorienten de tal forma que abracen nuevas vías para tratar la gran diversidad de nuevas «realidades locales» en continua transformación, ligándolas al mismo tiempo al gran «telón de fondo mundial». Por último, se formulan una serie de recomendaciones dirigidas a las diferentes partes implicadas en el proceso de las reformas del agua. En las recomendaciones se incide en una mayor colaboración con las instituciones de investigación a las que se debe conferir una nueva misión; en el uso de nuevos métodos de recogida de datos; en una mayor cooperación con las estructuras de gobierno local; en una estrategia de salida para los organismos humanitarios y en la necesidad de constituir un instituto nacional de aplicaciones y formación en el ámbito de la cogestión.

En los últimos tiempos los países en desarrollo han visto aparecer muchas oportunidades y problemas al tiempo que intentan favorecer el crecimiento económico y promover el desarrollo humano. Las elites políticas se enfrentan ahora con la ímproba tarea de hacer que la creciente población de sus países cuente con los derechos y capacidades suficientes para colmar sus aspiraciones en aumento en una economía globalizada, dominada por el mercado. La explotación de los recursos naturales renovables de un país—su riqueza real—suele ser la «opción de repliegue» que adoptan el Estado y la población cuando la crisis se ensaña con los sectores restantes de la economía. La alternativa orientada por el mercado de convertir los recursos naturales en riqueza a menudo se traduce en lo que el economista



Herman Daly no hace tanto describió como la tragedia de la escasez artificial o autoinfligida. Por lo general, es una opción que revierte en la privatización de la riqueza en las manos de unos pocos y en la alienación de la mayoría.

### Bajo presión

Conscientes de los puntos flacos de este tipo de enfoques y sometidos a la presión de la población y de la sociedad civil, los Estados recurren cada vez más a medidas de facilitación del control de los recursos naturales renovables dirigidas a las comunidades que dependen de ellos para su sustento. No obstante, como ya se ha visto en el pasado estas intenciones, si no van acompañadas de regímenes institucionales adecuados que permitan modelar el uso y la gestión de los recursos, pueden acarrear la tragedia del acceso abierto. De ahí que numerosos países en desarrollo se hayan propuesto encontrar una vía intermedia que permita alcanzar objetivos de eficacia y equidad en sus marcos sociales, culturales y políticos concretos.

En las tablas comparativas de la renta per cápita por países Camboya figura entre los países más pobres del planeta. Este dato tiene mucho de verdad aunque, desde el punto de vista de la disponibilidad per cápita de recursos naturales (tierra, recursos acuáticos [especialmente pesqueros] y bosques), no cabe duda de que se trata de uno de los países más ricos de Asia. El mayor desafío que se presenta entonces ante el Estado y el pueblo camboyano es convertir este último indicador en un acceso equitativo a los recursos y en bienestar para la mayoría de los ciudadanos. Aquí se van a analizar las tareas que representa alcanzar esta meta con respecto al recurso acuático más valioso del país: los recursos pesqueros de sus aguas continentales.

Los esfuerzos desplegados en Camboya en el ámbito de la gestión de recursos acuáticos se denominarán en adelante las «reformas del agua». Este término se ha preferido al de «reformas pesqueras» por toda una serie

de motivos. En primer lugar, por su contexto histórico. En el pasado, la intervención gubernamental en el sector se limitó a recaudar ingresos y dejó a un lado los aspectos de gestión de la producción pesquera y de promoción de los medios de sustento locales. En la fase actual, las reformas hacen hincapié especialmente en cambios institucionales a nivel del Estado (desde arriba) y de las comunidades (desde abajo). Son reformas que alientan a la población a adoptar una relación colectiva para con los ríos, lagos y llanuras de inundación del país, junto con los recursos pesqueros que contienen. En el futuro las reformas condicionarán las opciones tecnológicas y las decisiones organizativas que se tomen para que los ciudadanos puedan obtener sustanciosas ganancias a partir de su acción colectiva. En suma, se está desarrollando un dinámico proceso de transformación que no se concentra únicamente en los recursos pesqueros, sino que también abarca el territorio acuático y las formas cambiantes en las que los ciudadanos se relacionan con este territorio e intervienen en él. En este trabajo se sostiene que las condiciones ecológicas y socioeconómicas de partida repercuten inevitablemente en la evolución de todos estos factores. El curso actual y futuro de los nuevos cambios institucionales que quieran introducirse deberá contemplarse desde esta perspectiva. Las reformas del agua cubren todos estos aspectos.

### Amplia literatura especializada

Previamente a la promulgación oficial del subdecreto sobre Gestión de Pesquerías Comunitarias ya existía una abundante literatura especializada sobre las reformas. El presente estudio se basa en dicha literatura y en recientes debates (de finales de 2005) con funcionarios de pesca e investigadores pesqueros, así como en visitas de campo realizadas a varias provincias con el ánimo de obtener información de primera mano de mujeres y hombres de los pueblos más afectados por las reformas. En primer lugar se pasa revista a los varios actores implicados en el proceso. Se pretende así proporcionarles orientaciones sobre todas las

· cuestiones que puedan plantearse en el caso  
· de que las reformas se lleven hasta sus  
· últimas consecuencias.

· El acceso comunitario a los recursos, si se  
· gestiona y se refuerza convenientemente,  
· puede reportar cambios en la estructura  
· familiar y social favorecedores de la  
· continuidad de los recursos y de medios de  
· sustento sostenibles.

· Además de reducir la pobreza, así se podrían  
· mejorar ostensiblemente las competencias y  
· derechos de la población rural camboyana.  
· Si todo esto se combina con un  
· asesoramiento y apoyo adecuados por parte  
· de los organismos de investigación y  
· desarrollo, el control local de los recursos  
· puede traducirse en un mayor cuidado del  
· singular ecosistema acuático de Camboya.

· Durante las visitas a las pesquerías  
· comunitarias se pudieron constatar mayores  
· oportunidades de sustento para los hombres  
· y mayores oportunidades de trabajo e  
· ingresos igualmente para las mujeres.

· Según los testimonios recogidos sobre el  
· terreno, los mayores ingresos obtenidos se  
· invierten en la salud y la educación de los  
· hijos. Asimismo, la violencia doméstica ha  
· remitido.

· Por otra parte, el mayor control de los  
· recursos naturales locales ha frenado la  
· migración intermitente de la población  
· masculina en busca de trabajo. Todos estos  
· factores en su conjunto pueden contribuir a  
· la reducción en términos intergeneracionales  
· de la mortalidad infantil y del tamaño de las  
· familias, y a la mejora de los niveles  
· educativos y de justicia entre géneros.

· La positiva transformación ecológica,  
· socioeconómica y demográfica dará pie a  
· nuevas expectativas profesionales en la  
· siguiente generación. De esta suerte, la  
· presión demográfica sobre los recursos  
· acuáticos disminuirá en un futuro no muy  
· lejano.

Teniendo en cuenta los cambios que se están operando en los derechos de acceso a los recursos acuáticos, si se produce una recuperación generalizada del crecimiento económico y del empleo en el país, las nuevas generaciones se decantarán por actividades profesionales más lucrativas que puedan ofrecer pequeñas y medianas empresas locales dedicadas a la transformación de los recursos acuáticos, orientadas hacia los mercados urbanos o de exportación y generadoras de mayores ingresos.

Cuanta más democracia económica haya en un país más fácil será garantizar la dignidad humana de su población e instaurar una democracia política y una paz duraderas. Está claro que las implicaciones de las reformas para la ciudadanía son de largo alcance. Las reformas del agua de Camboya tienen una larga historia a sus espaldas. Sus primeros pasos consistieron en medidas dirigidas a aumentar al máximo la eficacia y la generación de ingresos y, para compensar, se acompañaron con algunas consideraciones sociopolíticas.

La fase actual se inscribe en el contexto de la reciente democratización del país y de su integración en la economía mundial. De hecho, las reformas se encuadran en la Estrategia Rectangular del gobierno cuyo propósito estriba en «construir firme y gradualmente la sociedad camboyana consolidando la paz, la estabilidad, el orden social, la democracia y el respeto a los derechos y la dignidad humanos».

La tendencia actual hacia las pesquerías comunitarias debería contemplarse como un importante compromiso de cara a la consecución de estos encomiables objetivos. Con un enfoque simultáneamente ascendente y descendente, es normal que toda esta empresa suscite dudas y temores tanto en el gobierno como en la población en cuanto a su sentido y viabilidad.

Igualmente, cabe señalar que no es recomendable concentrarse excesivamente

en el cauce organizativo de las reformas. El debate trasciende la cuestión de si es mejor explotar los recursos pesqueros continentales de Camboya a través de grandes parcelas de pesca o a través de pequeñas organizaciones de pesquerías comunitarias.

**La conclusión de las reformas**

Las reformas del agua tan sólo podrán concluir cuando aquéllos quienes trabajan directamente con el recurso, le añaden valor y relevancia, estén convencidos de que podrán continuar haciéndolo en libertad y con contrapartidas válidas por los esfuerzos que inviertan en hacer que su actividad sea sostenible. En este sentido los primeros pasos dados en Camboya son prometedores. No obstante, todavía queda un largo camino por recorrer sembrado de nuevos desafíos. ■



# ¿Quién se reparte los recursos pesqueros?

Derek Johnson

**El presente artículo pretende reaccionar ante la opinión de la «minoría moderada» sobre la adjudicación de derechos de pesca que prevaleció en la conferencia *Sharing the Fish 2006* (Reparto de Recursos los Pesqueros 2006)**

En Fremantle (Australia), la ciudad anfitriona de la Conferencia *Sharing the Fish 2006* (Reparto de los Recursos Pesqueros 2006), las temperaturas no fueron precisamente moderadas entre el 26 de febrero y el 2 de marzo de 2006, con un termómetro que marcaba de 35° a 40° centígrados. Aun así, el clima intelectual imperante sí que fue marcadamente septentrional.

Ya con la distancia del tiempo, se comprende que tal clima no debería haber sido motivo de perplejidad alguna. Tanto más, cuanto que la organización de la conferencia fue posible gracias a varios organismos pesqueros australianos y al Ministerio de Pesca neozelandés. Con todo, la ausencia de representantes del Sur no dejaba de ser llamativa: el tema de la conferencia—cuestiones relativas a la adjudicación de recursos en la gestión pesquera—actualmente reviste una importancia enorme en todo el mundo y la Organización para la Agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas (FAO) fue nada más y nada menos coorganizadora del evento.

Dada mi experiencia en investigación pesquera tanto en el Sur (India) como en el Norte (Canadá) y la perspectiva suficientemente internacional que me ha deparado, mi resumen de la conferencia partirá del punto de vista de la mayoría de los pescadores del mundo, cuyos intereses y preocupaciones se desatendieron totalmente

en el evento. De todos modos, la conferencia me resultó estimulante y me dio mucho que pensar.

*Sharing the Fish 2006* salía bastante cara. La cuota de participación era de 700 dólares australianos (unos 500 USD). Además, los que querían hospedarse en el hotel donde se celebraba la conferencia debían pagar 175 dólares australianos (125 USD) más por noche.

Con estos ingresos, el comité organizador pudo permitirse contratar los servicios de una empresa especializada en servicios de conferencias, de manera que todo funcionó como un reloj. La otra cara de la moneda es que las cuotas exigidas, amén ya del elevado coste del viaje, disuadieron a numerosos posibles participantes de otras partes del mundo.

De esta suerte, la representación de las regiones pesqueras más importantes del planeta fue sumamente escasa, al igual que la participación de investigadores sociales no economistas (tan sólo tres). Economistas, juristas y biólogos conformaron el grupo académico de la conferencia, grupo que más adelante resultó ser más abultado de lo que parecía a primera vista. En consecuencia, la conferencia tuvo un sesgo más bien profesional y empresarial. Los cuadros 1 y 2 muestran un desglose de los participantes por región de origen y tipo de organización representada.

---

Derek Johnson del Centro para la Investigación Marítima MARE, Amsterdam (Países Bajos), es el autor de este artículo (*Reporte SAMUDRA* N° 43, marzo 2005)

Cuadro 1.  
País de origen de los oradores

País	Oradores
Australia	61
Nueva Zelanda	15
Estados Unidos	11
Europa Septentrional	8
Canadá	7
África	4
Pacífico Sur	3
Sudeste Asiático	3
Asia	2
América Latina	1
FAO	1

El tema de la adjudicación en *Sharing the Fish 2006* se dividió en tres subtemas: «adjudicación interjurisdiccional» (26 documentos); «adjudicación intersectorial» (51 documentos), y «adjudicación intrasectorial» (25 documentos). Hubo trece documentos sobre otros temas diferentes.

A su vez, cada subtema volvía a subdividirse. El subtema «adjudicación interjurisdiccional» comprendía «casos en aguas de altura, casos regionales y casos nacionales». El subtema «adjudicación intersectorial» abarcaba «usos extractivos con respecto a usos no extractivos»; «adjudicación entre el sector comercial y el recreativo»; «adjudicación indígena, recreativa y comercial», y una serie de documentos más teóricos agrupados bajo los encabezamientos «sistemas temporales y espaciales de adjudicación» y

Cuadro 2. Oradores según su organización

Tipo de organización	Oradores
Gubernamental	62
Académica	27
ONG	13
Del sector privado	11
Otros	3

«planteamientos ante el problema de la adjudicación».

Finalmente, el subtema «adjudicación intrasectorial» incluía la «adjudicación recreativa» y la «adjudicación y readjudicación dentro del sector comercial».

El concepto de «sector» empleado era discutible, puesto que el sector indígena se solapa con el comercial y algunos documentos no encajaban ni en el subtema de «adjudicación intersectorial» ni en el de «adjudicación intrasectorial». Con todo, en términos generales, la lógica de la división de los temas era lo suficientemente transparente y coherente, habida cuenta de las caóticas circunstancias en las que se desarrollan las pesquerías.

Por último, lo que también llamaba la atención en la conferencia fue el gran número de oradores clave y oradores invitados, que sumaban 22 del total de los 116 oradores. Este elemento innovador, al igual que las figuras de ponentes diarios y los resúmenes que se hicieron el último día, confirió al evento una gran coherencia y sentido.

La adjudicación puede considerarse como la tarea que cabe acometer en la fase de aplicación a la hora de asignar los derechos de pesca. En este sentido, *Sharing the Fish* recogió el testigo de su predecesora *Fish Rights 1999*. Ya haya sido de forma deliberada o no, la selección de oradores clave para *Sharing the Fish 2006* parecía apuntar hacia la idoneidad de las cuotas individuales transferibles (ITQ) como instrumento de adjudicación. Dos de los tres oradores clave de la conferencia, Peter Pearse y Gary Libecap, pregonaron esta idea, además de uno de los oradores invitados.

El argumento a favor de las ITQ es harto conocido y los tres oradores mencionados lo presentaron con claridad. Cuando se pueden asignar derechos de cuota seguros, transferibles y permanentes, entonces las pesquerías se vuelven ecológicamente sostenibles porque se incentiva a los titulares

de cuota a que cuiden el recurso que poseen. Los aspectos ecológicos, antes vistos como factores externos, se contemplan ahora como inherentes a los sistemas de ITQ.

Seguramente, muy al pesar de la organización; pero añadiendo interés al evento, varios participantes señalaron las limitaciones del enfoque de las ITQ. La crítica más potente provino de una oradora invitada, representante del Colectivo de Apoyo al Pescador Artesanal (ICSF-CIAPA), Chandrika Sharma, cuya acérrima defensa de la perspectiva de los pescadores artesanales fue un clamar en el desierto. Sharma indicó que tan sólo una minoría de los pescadores del mundo están sujetos a sistemas de ITQ y se preguntó por qué una conferencia de tan alto nivel dedicaba tanto tiempo a una cuestión de relevancia únicamente para una zona geográfica comparativamente muy pequeña. Como observaron ella y los miembros de la pequeña delegación sudafricana, las ITQ amenazan la base del sustento de los pescadores a pequeña escala. En sus intervenciones, Moeniba Isaacs y Andrew Johnston se refirieron a las divisiones internas que afectan al colectivo de pescadores artesanales sudafricanos y explicaron cómo la nueva legislación pesquera sudafricana, que consagra las ITQ, socava los medios de sustento de estos pescadores. Franck Alcock y dos de los oradores que resumieron la conferencia, Susan Hanna y Ray Hilborn, denunciaron el carácter poco equitativo de las ITQ incluso en países del Norte.

#### **Una defensa muy endeble**

Los tres defensores de las ITQ parecían incapaces de rebatir los argumentos en contra de este tipo de cuotas. Según ellos, aunque las ITQ puedan redundar en mayores desigualdades, con los grandes beneficios medioambientales y sociales que representan siguen valiendo la pena. Pearse se escudó en la idea de que lo importante no son los medios, sino el fin; una idea que personalmente me parece sumamente problemática porque va a contracorriente del énfasis en el proceso y en la justicia social que ha nutrido las teorías de cogestión y de

gobernanza pesquera en los últimos años. También me inquietó el talante amistoso y razonable de los partidarios de las ITQ, que conseguían suavizar un mensaje, por lo demás, de repercusiones muy serias.

La representación insuficiente de las regiones con mayores poblaciones de pescadores impidió que en la conferencia se debatieran enfoques de adjudicación y derechos de pesca adecuados para la mayoría de las pesquerías del mundo, que son pesquerías muy complejas, diversas y en continua transformación. El orador invitado Mahfuzzudin Ahmed enumeró alternativas de adjudicación en pesquerías tropicales, pero en términos tan amplios que no consiguió suscitar un debate.

Está claro que las ITQ tienen poca relevancia en las pesquerías de los países en desarrollo más complejos. ¿Qué es lo último que se está aplicando en el ámbito de cuotas comunitarias? ¿Cómo puede calcularse la adjudicación entre el subsector semiindustrial y el subsector a pequeña escala con miles de unidades pesqueras? Comulgo en que la introducción de cuotas en pesquerías semiindustriales de países en desarrollo puede reportar ventajas al reducir la capacidad y favorecer la sostenibilidad. Sin embargo, ¿cómo este régimen de ITQ puede coexistir con otras formas de derechos del subsector a pequeña escala que deberían estar muy bien protegidas? ¿Cómo gestionar pesquerías complejas y de gran tamaño sobre las que hay muy pocos datos disponibles y que se desarrollan en regiones donde la gobernanza flaquea? ¿Cómo proteger a los pescadores cuando el turismo costero, el desarrollo industrial y la exploración de petróleo invaden sus caladeros tradicionales? No bastó con que estas preguntas se plantearan al final de la conferencia, tras las intervenciones de los oradores que resumieron los trabajos. Y no deja de sorprender que la FAO no acertara a insertar con más firmeza estas cuestiones en el orden del día.

Dejando a un lado estas preocupaciones, entre los documentos tan heterogéneos que



se presentaron en la conferencia, había algunos con ejemplos y soluciones creativas ante desafíos similares a los que encaran las pesquerías del Sur. Sin ir más lejos, el caso maorí de Nueva Zelanda, esbozado por la oradora invitada Alison Thom, demostró que comunidades fuertes pueden participar en un proceso de ITQ y salir adelante.

### Repercusiones para la equidad

De todas formas, sería interesante poder escuchar una presentación más desinteresada del proceso y enterarse de si el reparto de cuota ha menoscabado o no las relaciones de equidad en las comunidades. Otro caso que merece atención es el de la adjudicación de cuota entre la población indígena de Alaska. Seguramente, de los otros muchos documentos que acompañaron la conferencia se pueden extraer lecciones útiles para la mayoría de las pesquerías. Así ocurre en el caso del estudio de Claire Anderson que se plantea la posibilidad de que el gobierno de Queensland desarrolle un instrumento más transparente para la adjudicación intersectorial de derechos de pesca.

El debate sobre la viabilidad y la equidad de las ITQ estuvo presente con momentos de mayor y menor intensidad durante todo el evento. Hubo otras dos cuestiones que se convirtieron en caballos de batalla. Rosemary Rayfuse planteó la primera en su intervención sobre la adjudicación a través de jurisdicciones. Esta oradora sostuvo que el principio de libertad en las aguas de altura está tan encorsetado por los varios acuerdos internacionales, que más vale la pena suprimirlo.

En efecto, las obligaciones derivadas del derecho internacional, especialmente aquéllas ligadas a organizaciones regionales de pesquerías marinas, han generado instrumentos jurídicos que permiten controlar el acceso a las aguas de altura y adjudicar sus recursos pesqueros. Se trata de instrumentos que por ahora distan de ser perfectos y que no consiguen erradicar la pesca ilegal, no reglamentada y no declarada

(INRND) hasta el punto que algunos observadores, como otro orador invitado, Gordon Munro, opinan que nunca se llegará a controlar este tipo de pesca.

La creciente preocupación que alimentan organizaciones como Greenpeace, representada en la conferencia por Alistair Graham, con respecto a la protección de los montes marinos puede constituir la señal de que ya ha llegado la hora de aplicar restricciones en estas áreas tan sensibles. No obstante, cabe preguntarse si las organizaciones internacionales deben invertir tantos esfuerzos en estas zonas, cuya contribución al sustento de los pescadores de todo el mundo es muy limitada. Desde un punto de vista social, parecería más pertinente utilizar estos recursos para combatir las amenazas que se ciernen sobre las aguas costeras tropicales, donde conviven el grueso de los pescadores y de la biodiversidad marina del mundo.

El segundo tema que suscitó un gran interés en *Sharing the Fish 2006* surgió a raíz de un ejemplo presentado por Pearse en el marco de las ITQ y de la adjudicación intersectorial. Pearse señaló que el Ministerio de Pesca canadiense acaba de asignar parte de ITQ a la pesquería recreativa de fletán de la costa pacífica del país. Esta solución ha satisfecho al sector comercial de fletán, que se venía quejando de la proporción cada vez mayor del recurso que capturaba el sector recreativo.

La ventaja para el sector comercial radica en que, de ahora en adelante, si el sector recreativo quiere aumentar su cuota, tendrá que comprársela a los pescadores comerciales, una perspectiva más halagüeña que la simple merma de su cuota.

Lo que dio más que hablar fue la novedad de asignar cuota transferible a un grupo heterogéneo de pescadores recreativos no organizados, a quienes no les quedaría otro remedio que organizarse para poder administrar su nuevo derecho. Este experimento resultó inspirador para los

· gestores pesqueros presentes (representantes  
· de una parte minoritaria de las pesquerías  
· mundiales). Desde luego que para lugares  
· como India (donde la pesca recreativa  
· simplemente no existe), el ejemplo canadiense  
· carece de relevancia. Así y todo, sí que  
· propicia una comparación con los sectores a  
· pequeña escala de la mayoría de las  
· pesquerías mundiales, a menudo desprovistos  
· de medios institucionales eficaces para  
· negociar sus derechos.

·  
· Como puede concluirse de todo lo arriba  
· expuesto, la Conferencia *Sharing the Fish*  
· *2006* constituyó un foro interesante. Sin  
· embargo, está claro que de cara el futuro  
· habrá que conseguir una participación mucho  
· mayor de las zonas pesqueras del mundo más  
· significativas. De no ser posible, lo lógico  
· sería indicar que la conferencia se orienta  
· sobre todo hacia los intereses de las  
· pesquerías del Norte, una proporción  
· minoritaria de las pesquerías del mundo. Sería  
· una lástima que se tuviera que optar por este  
· camino. De todos modos, *Sharing the Fish*  
· *2006*, al igual que *FishRights1999*, han  
· marcado hitos importantes en la senda hacia  
· la mejora de la gestión pesquera. ■

# Un enfoque para cada caso

Ichiro Nomura

**Aquí sigue una réplica a un artículo aparecido en la edición anterior del Reporte SAMUDRA en la que se comentan sistemas de gestión pesquera basados en derechos**

Voy a referirme al artículo de Derek Johnson «¿Quién se reparte los recursos pesqueros?», publicado en el número 43 (marzo 2006) del *Reporte SAMUDRA*. En él se hace una crítica de la conferencia *Sharing the Fish 2006* (Reparto de los Recursos Pesqueros 2006), celebrada en Australia en febrero pasado con el apoyo técnico de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO). Si bien en el artículo se hace una valoración positiva del evento y de su contribución a la mejora de la gestión pesquera, quisiera señalar una serie de puntos:

Es indudable que la postura de la Secretaría de la FAO sobre la idoneidad de los derechos de pesca ha ido evolucionando hasta concluir finalmente que son imprescindibles y fundamentales de cara a la sostenibilidad de las pesquerías mundiales.

No obstante, las políticas pesqueras y los enfoques frente a la gestión 'incluyendo los derechos de pesca' deben adaptarse a cada contexto concreto del país o de la zona en cuestión en función de su pesquería, su estructura social, su cultura local, etc. Actualmente se asignan derechos de pesca en el marco de programas a largo plazo como el sistema de desarrollo comunitario que funciona en comunidades pesqueras del mar de Bering; los varios sistemas que derechos de uso territorial en la pesca (en inglés TURF) vigentes en Japón, Filipinas, Samoa y Fiyi; las áreas de manejo y explotación de recursos béticos chilenas o las unidades de gestión de playa que operan en Uganda, Tanzania y

Kenia. Cada comunidad debe decidir el grado de eficacia que desea ver en su pesquería y si su flota y sus pesqueros deben ser grandes o pequeños.

Los derechos de pesca no equivalen sin más a los sistemas de CIT diseñados para flotas a gran escala. Además, no tienen por qué limitarse a este tipo de flotas. Hoy en día la variedad de sistemas de asignación formal de derechos de pesca se ha ampliado para dar cabida a las diversas pesquerías y situaciones en las que se pueden utilizar este tipo de herramientas. Los derechos de pesca deberían aplicarse a las pesquerías a gran y a pequeña escala con pesqueros grandes y pequeños. Constituyen, de lejos, el mejor instrumento para restablecer y formalizar los derechos de pesca tradicionales y proteger los derechos de los pescadores. Incluso las CIT no tienen por qué suponer una amenaza a los medios de sustento de las pesquerías a pequeña escala. Bien concebidos, estos sistemas no promueven la desigualdad.

No existen enfoques que valgan para todas las situaciones. En este sentido, es necesario prestar más atención a la introducción sucesiva de políticas y reformas de forma oportuna. Quizá ya vaya siendo hora de organizar una conferencia internacional sobre la adjudicación de derechos de pesca en las pesquerías a pequeña escala a la que, estoy convencido, el CIAPA podría contribuir con toda su experiencia. ■

Ichiro Nomura,  
director general  
asistente del  
Departamento de  
Pesca de la  
Organización para la  
Agricultura y la  
Alimentación de las  
Naciones Unidas (la  
FAO), es el autor de  
esta carta al director  
(*Reporte SAMUDRA*  
N° 44, julio 2006)

# Derechos humanos frente a derechos pesqueros

Naseegh Jaffer y Jackie Sunde

**En Sudáfrica una demanda judicial colectiva ha puesto en el punto de mira la lucha contra el sistema de gestión pesquera basado en derechos de pesca**

Un grupo de pescadores artesanales de Sudáfrica ha interpuesto una demanda colectiva contra el ministro responsable de adjudicar derechos de pesca por considerar que la política del gobierno sudafricano en esta materia es injusta y discriminatoria y viola los derechos de los pescadores artesanales autóctonos. ¿Es posible que la introducción de un sistema de gestión basado en derechos pueda violar los derechos humanos de ciertos pescadores?

Sudáfrica empezó a aplicar un sistema de gestión de este tipo a principios de los años sesenta, cuando el Departamento de Pesquerías Marinas introdujo cuotas para un número limitado de especies explotadas comercialmente.

A partir de 1988 el Departamento adjudicó los derechos con arreglo a la Ley de Pesca 12 de 1988. Estas cuotas se otorgaban en un sector pesquero racialmente definido e iban a parar indefectiblemente a manos blancas. Al mismo tiempo, la pesca artesanal se encontraba totalmente marginada a la sombra de empresas comerciales muy capitalizadas.

Tras la elección en 1994 del primer gobierno democrático se inició un proceso de reestructuración de las pesquerías con nueva legislación y nuevas políticas de adjudicación de los derechos de pesca y de su gestión. Dicho proceso culminó con la adopción en 1998 de la Ley de Recursos Marinos Vivos (la MRBA).

La nueva ley atribuía al ministro de Medio Ambiente y Turismo todas las competencias en la asignación de derechos pesqueros en función de tres categorías de pesquerías: las de subsistencia, las comerciales y las recreativas, sin hacer referencia explícita a las pesquerías artesanales. El texto en cuestión rezaba:

*«Ningún ciudadano podrá pescar comercialmente, pescar con fines de subsistencia o regentar una empresa de transformación de pescado sin que el ministro le haya otorgado el derecho a desarrollar actividades pesqueras o a regentar una empresa de transformación de pescado» (MLRA, 1998, 18 (1)).*

En virtud de la MLRA, los derechos de pesca pueden adjudicarse únicamente a personas o empresas específicas. Además, con arreglo a su sección 21: «los derechos no pueden transferirse sin el consentimiento del ministro o de sus delegados. En los casos de fallecimiento, embargo o quiebra del titular de los derechos, dichos derechos pasarán al sucesor, al causahabiente y al síndico, respectivamente, quienes podrán continuar explotándolos durante el periodo definido en las disposiciones de aplicación pertinentes» (Política Pesquera General, 2005).

Justo después de la entrada en vigor de esta ley, el gobierno constituyó un Grupo Operativo de Pesca de Subsistencia (el SFTG) llamado a analizar la naturaleza y la

Naseegh Jaffer, director del Consorcio de Desarrollo Masifundise (Sudáfrica), y Jackie Sunde, investigadora de Masifundise y miembro del CIAPA, son los autores de este artículo (Reporte SAMUDRA N° 44, julio 2006)

envergadura de la pesca de subsistencia y a formular recomendaciones con respecto a la gestión del sector. El Grupo realizó estudios en todo el litoral sudafricano e identificó a unos 30.000 pescadores de subsistencia. Además, en base a los datos empíricos recogidos durante sus trabajos, definió tres categorías de actividades pesqueras.

### Tres categorías

Según las declaraciones bajo juramento que presentó Ken Salo en 2005 en el caso Kenneth George y otros contra el Ministerio de Medio Ambiente y Turismo, las tres categorías fueron: «pesca de subsistencia, pesca artesanal y pesca comercial y se determinaron siguiendo criterios exhaustivos y de igual peso de tipo social, económico, técnico, espacial, ecológico e histórico».

En Sudáfrica la pesca artesanal tiene unas características propias muy específicas. Los pescadores artesanales siempre han habitado en comunidades muy próximas a la costa, usando artes de escasa complejidad tecnológica y capturando toda una variedad de especies en aguas costeras.

En el curso de generaciones han ido desarrollando una rica comprensión de los principales ciclos vitales y pautas migratorias de los recursos. Sus capturas se destinan al propio consumo o bien se reparten en la comunidad, se truecan por otros productos o, simplemente, se venden a través de un complejo tejido de relaciones y tradiciones que unen a hombres, mujeres, familias, vecinos y minoristas locales. En este contexto las comunidades costeras han ido formando una cultura en la que todos cuidan de todos.

A la sazón, la definición de pesca artesanal suscitó mucho debate. Pese a que el SFTG abogó para que se tuvieran en cuenta sus necesidades, finalmente el subsector artesanal no fue oficialmente reconocido.

El mundo de los negocios y las grandes empresas de comercialización presionaron todo lo posible para que las autoridades

mantuvieran el *statu quo* en la adjudicación de cuotas y se aseguraron de que la puerta a los derechos de pesca para el sector artesanal y a pequeña escala continuara cerrada a cal y canto.

Esgrimían el argumento de que el gobierno alcanzaría mejor sus objetivos de transformación y redistribución apoyando al sector ya establecido de forma que creara más empleo y consiguiera un mayor nivel de «capacitación negra». En paralelo, se ganaban los favores de las organizaciones sindicales con promesas de puestos de trabajo estables y, en algunos casos, participaciones en los beneficios gracias a sistemas de transferencia de acciones a los trabajadores.

Tras la implantación del nuevo marco normativo, el departamento gubernamental responsable de asignar y gestionar los derechos de pesca, el Departamento de Gestión Marina y Costera, desarrolló políticas de adjudicación de derechos a medio plazo para el periodo 2002-2005 con la intención de establecer una política a largo plazo una vez hubiera transcurrido este periodo inicial. Precisamente, en el periodo inicial a medio plazo no se recogía la categoría de pescadores artesanales, circunstancia que los forzó a solicitar «derechos comerciales» o «derechos comerciales limitados».

### Derechos limitados

Tan sólo muy pocos pescadores artesanales lograron obtener derechos comerciales limitados que, a la postre, iban acompañados de cuotas insostenibles. El grueso de pescadores bona fide (auténticos) quedó totalmente excluido del sistema, sin acceso al mar. Había quienes subsistían a duras penas trabajando contadas ocasiones al año para otros titulares de derechos en uno u otro de los sectores oficialmente reconocidos. El resto del año no tenían otras fuentes de ingresos.

En 2005 el Departamento de Gestión Marina y Costera dio a conocer el Proyecto de Política de Derechos de Pesca a Largo Plazo concebida para un periodo de hasta 15 años

• en 19 de las especies comerciales. Los pescadores artesanales de toda la costa sudafricana alimentaban grandes esperanzas, convencidos de que la política reconocería su situación y daría respuesta a sus problemas. Sin embargo, la nueva política agravó, si cabe, su exclusión.

• El proceso de solicitud de derechos establecido resultaba ya de por sí muy costoso y los formularios de solicitud se preveían únicamente en inglés, lengua diferente al idioma autóctono. Además, si quieren obtener derechos, los pescadores deben o crear una empresa u otra entidad jurídica con otros pescadores y competir con las grandes empresas pesqueras por la explotación de las especies de mayor valor comercial, o bien solicitar derechos a título individual para recibir exiguas cuotas en algunas especies costeras.

• La mayoría de los pescadores artesanales han quedado totalmente apartados de la asignación de derechos de pesca a largo plazo. Por ejemplo, en la pesquería de langosta (*Panulirus cygnus*) de la costa occidental de 4.070 solicitantes sólo 813 obtuvieron derechos con cuotas de 250 a 750 kg anuales. Una vez restados los gastos operativos ligados a la captura y a la comercialización, lo que les queda a los pescadores apenas les permite vivir ligeramente por encima de la línea de la pobreza.

• Con cuotas de 250 kg, las familias viven ya sumidas en la precariedad. A todo esto, los pescadores beneficiarios de derechos a largo plazo deben trabajar dentro de los estrictos límites fijados por la política. Debido a su bisoñez en el sistema, están muy expuestos a que otros actores se aprovechen de su situación.

• En los últimos 18 meses los pescadores artesanales sudafricanos han emprendido pasos sin precedentes en defensa de su derecho a su medio de sustento tradicional y de los derechos de las comunidades costeras que integran, totalmente dependientes de la

economía pesquera artesanal. En este sentido se han librado a una labor de presión política y abogacía mediante el envío de cartas y declaraciones al Ministerio y la Presidencia, reuniones con funcionarios, marchas delante del Parlamento, encadenamientos de sus líderes a las puertas de la cámara baja, huelgas de hambre y sentadas protagonizadas por Andrew Johnston, pescador artesanal y activista veterano. Igualmente, están tejiendo alianzas con otras partes interesadas de la sociedad civil.

Hoy por hoy los pescadores artesanales tienen la mirada puesta en los resultados del proceso judicial que han incoado con la ayuda del Consorcio de Desarrollo Matifundise, de miembros de la Asociación de Pescadores Artesanales de Sudáfrica y del Centro de Recursos Jurídicos, una ONG que ha costeado los gastos judiciales y que ha publicado documentos en defensa de los pescadores artesanales. El litigio está tramitándose simultáneamente en el Tribunal Superior y en el Tribunal de Equidad, un tribunal sudafricano relativamente nuevo constituido en virtud de la constitución democrática de 1996. El Tribunal de Equidad tiene como misión velar por la aplicación de la Cláusula de Equidad de la Constitución Sudafricana, que reza como sigue: «todos los ciudadanos son iguales ante la ley y tienen derecho a la misma protección y a los mismos beneficios de la ley» (Sección 1).

A fin de proporcionar un marco jurídico a la protección aludida en la Cláusula de Equidad, en el año 2000 se adoptó la Ley de Promoción de la Igualdad y de Prevención de la Discriminación Injusta. En esta ley se establece que «Ni el Estado ni ningún ciudadano pueden discriminar injustamente a otro ciudadano» (Sección 6). Los asesores jurídicos de los centros de pesca artesanal sostienen que el ministro incurrió en una falta al no definir la pesca artesanal ni sus necesidades en la Ley de Recursos Marinos Vivos de 1998. Dicha falta ha perjudicado la vida y los medios de sustento de las comunidades costeras y constituye una violación de los derechos humanos



consagrados en la Constitución Sudafricana. Los aspectos del caso no directamente relacionados con las cuestiones de equidad se tramitan en el Tribunal Superior.

### **Derecho a escoger**

El sector artesanal sostiene que el ministro ha privado a los pescadores del derecho a escoger un oficio o profesión, si bien la sección 22 de la Constitución Sudafricana estipula que «cada persona tiene derecho a escoger libremente un oficio o profesión» (Constitución Sudafricana de 1996, sección 22).

Con arreglo a las declaraciones bajo juramento de Naseegh Jaffer en nombre de Masifundise en el caso entre Kenneth George y otros y el Ministro de Medio Ambiente y Turismo: «Estos pescadores se enfrentan ahora a opciones insostenibles: o renuncian a sus tradiciones y conocimientos, transmitidos de generación en generación, e ingresan en la pesca comercial sin estar suficientemente preparados para ello, o bien se condenan a una vida de pobreza, fuera del marco de las actividades pesqueras legales, arriesgándose a ser procesados y sancionados penalmente. Cabe concluir entonces que estas opciones no permiten ejercer de verdad el derecho a escoger un oficio o profesión, como establece la Constitución, y que por lo tanto no pueden considerarse legales ni constitucionales».

Es más, el nuevo marco jurídico viola otros derechos socioeconómicos fundamentales como el derecho a acceder a alimentación suficiente, amenazando un derecho internacionalmente reconocido como es el de la seguridad alimentaria.

Los efectos de esta violación se hacen sentir no sólo en el bienestar de los pescadores, sino en el de todos los miembros de sus familias y comunidades cuyo medio de sustento depende de la economía marina de la costa. Otros derechos cercenados son el derecho a atención sanitaria, a una vivienda y a educación, así como el derecho de los niños a una nutrición básica.

Los argumentos esgrimidos ante los tribunales recogen todas estas circunstancias. Un elemento clave del caso estriba en el derecho a vivir en un medio ambiente protegido mediante medidas razonables legales o de otro tipo. El Ministro tiene la obligación de desarrollar la legislación pertinente para conseguir este objetivo y la obligación de promover paralelamente el uso sostenible de los recursos naturales del país.

Además de los derechos socioeconómicos arriba citados, los pescadores afirman que la forma cómo se han administrado el proceso político y el procedimiento de aplicación viola varias disposiciones fundamentales de la Constitución y, en concreto, el derecho de todo ciudadano a emplear la lengua que desee. Este derecho conlleva el deber que recae sobre el Estado de «utilizar al menos dos idiomas oficiales a fin de garantizar un trato equitativo a todas las lenguas oficiales». Al no proporcionar formularios en las lenguas propias de los pescadores, el Departamento les dificultó la tarea de comprender los requisitos que se les exigían para solicitar derechos. Este aspecto está directamente relacionado con el derecho a una acción administrativa razonable, también amparado por la Constitución.

### **Desiguales**

En el caso judicial se sostiene que todas las violaciones de derechos de los pescadores artesanales emanan del trato desigual dispensado por el Estado y el ministro a los pescadores artesanales en comparación con otros subsectores pesqueros. El producto de su actuación es una legislación no equitativa y discriminatoria que atenta contra el núcleo de la Constitución: la Cláusula de Equidad.

El ministro de Medio Ambiente y Turismo ha evitado el avance del caso apelando la decisión de su aceptación a trámite en el Tribunal de Equidad. Sin embargo, para satisfacción de los pescadores, el Tribunal de Apelación falló que éstos están en su derecho de recurrir al tribunal en cuestión. Igualmente, la sentencia señalaba que el ministro no puede negar a los pescadores su deseo de



# ¿El principio de la tragedia?

Bjørn Hersoug

**Las políticas de derechos de pesca, especialmente en países en desarrollo, deberían acometer reformas institucionales y reasignar los recursos**

En los dos últimos números del *Reporte SAMUDRA* hemos asistido a un interesante debate en torno a la asignación de derechos de pesca. En primer lugar Derek Jonson reflexionó sobre la conferencia celebrada en Australia *Sharing the Fish 2006* (Reparto de los recursos pesqueros 2006). A este propósito Johnson se refería al predominio tradicional en las presentaciones, discusiones y soluciones propuestas durante la conferencia de los países ricos de la «minoría moderada» con respecto a los países en desarrollo del Sur (v. *Reporte SAMUDRA* N° 43, marzo de 2006). Más adelante, Ichiro Nomura, director general asistente del Departamento de Pesca de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO), replicaba que las pesquerías regidas por derechos son la solución, si bien admitía que no existen respuestas que puedan aplicarse en todas las situaciones y proponía la organización de una conferencia dedicada a la delicada cuestión de la asignación de derechos en países en desarrollo (v. *Reporte SAMUDRA* n° 44, julio de 2006).

Mi presente aportación al debate pretende arrojar un poco de luz en los dilemas que encierra esta problemática. Sin embargo, antes de entrar en materia, me parece oportuno aclarar un aspecto de la gestión pesquera regida por derechos en el Norte. Este tipo de gestión puede adoptar múltiples expresiones, incluyendo la concesión de licencias, cuotas individuales o cuotas comunitarias.

Además, las cuotas individuales pueden asignarse en la forma de cuotas pesqueras individuales (CPI), cuotas individuales ligadas

a embarcaciones (CIE) o cuotas individuales transferibles (CIT). Cada una de estas variantes tiene sus características y efectos específicos.

En el Norte se ha recurrido a todas las soluciones posibles (lo mismo ocurre en gran parte del Sur); pero durante los últimos 10 años han sido las CIT las que han obtenido un mayor impulso. La conferencia *Sharing the Fish* de 1999, en la que Nueva Zelanda y Australia ocuparon un lugar muy destacado, reflejó muy bien esta tendencia.

Yo creo que es justo afirmar que los sistemas de CIT, tal y como se concibieron originalmente en Nueva Zelanda e Islandia y se expandieron posteriormente a al menos otros 15 países, han dado resultados más bien irregulares. La mayor parte de las veces han mejorado el rendimiento económico de las pesquerías y han favorecido su mayor sostenibilidad biológica (aquí, empero, todavía se precisan datos más concluyentes). No obstante, la *equidad* ha solido ser su punto más flaco, con el subsiguiente descuido de los intereses de marineros y comunidades locales.

Otros países, como los Estados Unidos, han implantado cuotas comunitarias (por ejemplo, en Alaska), aunque de modo demasiado circunstancial en comparación con la instauración por doquier de CIT o de otros sistemas muy parecidos (el sistema de CIP noruegas sin ir más lejos).

Por lo general estos países disponen de los recursos humanos y económicos necesarios para gestionar sistemas de esta índole. Es más, cuentan con posibilidades de empleo

Bjørn Hersoug del Colegio Noruego de Ciencia Pesquera (Universidad de Tromsø, Noruega) es el autor de este artículo (*Reporte SAMUDRA* N° 45, noviembre 2006)

• alternativas (si bien la cantidad varía) para  
 • los pescadores obligados a abandonar el  
 • sector. Valga el ejemplo, una vez más, de  
 • Noruega, país que de los 115.000 pescadores  
 • que tenía en 1946 conserva solamente 15.000  
 • sin por ello haber padecido graves problemas  
 • de desempleo.

• Como bien señala John Kurien en su obra  
 • *People and the Sea: A Tropical Majority*  
 • *World Perspective* (Las personas y el mar:  
 • perspectiva del mundo tropical mayoritario),  
 • el problema surge cuando los misioneros de  
 • las CIT empiezan a predicar su *biblia* en  
 • países grandes en desarrollo como China,  
 • India, Indonesia y Vietnam, y en otros países  
 • menores de frica y Latinoamérica.

### • Mayor prudencia

• La FAO hace gala de mayor prudencia al  
 • propugnar la *gestión* pesquera regida por  
 • derechos (no necesariamente mediante  
 • sistemas de CIT) sirviéndose de un argumento  
 • difícilmente refutable, según el cual sin  
 • sostenibilidad biológica todos los pescadores  
 • están condenados irremediabilmente a la  
 • pobreza. A juicio de Nomura: «Hoy en día la  
 • variedad de sistemas de asignación formal  
 • de derechos de pesca se ha ampliado para  
 • dar cabida a las diversas pesquerías y  
 • situaciones en las que se pueden utilizar este  
 • tipo de herramientas.

• Los derechos de pesca deberían aplicarse a  
 • las pesquerías a gran y a pequeña escala con  
 • pesqueros grandes y pequeños. Constituyen,  
 • de lejos, el mejor instrumento para  
 • restablecer y formalizar los derechos de  
 • pesca tradicionales y proteger los derechos  
 • de los pescadores. Incluso las CIT no tienen  
 • por qué suponer una amenaza a los medios  
 • de sustento de las pesquerías a pequeña  
 • escala. Bien concebidos, estos sistemas no  
 • promueven la desigualdad».

• Como señalaba Jonson en su artículo del  
 • *Reporte SAMUDRA*, hay motivos de peso para  
 • ser escépticos ante soluciones demasiado  
 • simplistas. Es verdad que los organismos  
 • donantes han ido orientando sus prioridades  
 • hacia los pescadores a pequeña escala y, en

especial, hacia los pescadores pobres  
 (durante un cierto periodo, afirmaban trabajar  
 para «los más pobres de los pobres»); pero  
 también lo es que la lógica subyacente  
 siempre ha sido que los pescadores de países  
 en desarrollo son por lo general pobres desde  
 todos los puntos de vista. De todas maneras,  
 como indica C. Béné («When Fishery  
 Rhymes with Poverty: A First step Beyond  
 the Old Paradigm on Poverty in Small-scale  
 Fisheries» [Cuando la pesca rima con  
 pobreza: un primer paso allende el viejo  
 paradigma de la pobreza en las pesquerías a  
 pequeña escala], *World Development* 31,  
 núm. 6, 2003), en la literatura actual sobre la  
 pobreza brillan por su ausencia referencias  
 a casos de estudio sobre la pesca. Béné  
 achaca esta carencia no a que haya pocas  
 investigaciones sobre la pesca que toquen el  
 tema de la pobreza, ni mucho menos, sino a  
 la propia naturaleza de la producción  
 científica y al modo cómo la literatura explica  
 la(s) causa(s) y origen(es) de la pobreza en  
 las pesquerías a pequeña escala.

Al parecer, existen dos interpretaciones  
 antagónicas de la relación existente entre la  
 pobreza y la pesca. La primera mantiene:  
 «Estas personas son pobres porque son  
 pescadores». Dentro de esta tradición  
 intelectual se perfilan dos líneas de  
 razonamiento. Una de ellas parte del trabajo  
 clásico de H. S. Gordon sobre las pesquerías  
 de libre acceso («The Economic Theory of  
 a Common-Property Resource: The Fishery»  
 [La teoría económica de un recurso de  
 propiedad común: la pesca], *Journal of*  
*Political Economy* 62, 1954), más tarde  
 reformulado con ahínco en el artículo de  
 Hardin que describe la tragedia de los bienes  
 comunes («The tragedy of the commons»  
 [La tragedia de los bienes comunes],  
*Science* 162, 1968).

Desde esta perspectiva el libre acceso anima  
 la entrada en la pesquería de cada vez más  
 personas y da lugar a la sobreexplotación de  
 los recursos, descarta la posibilidad de su  
 arrendamiento y, en última instancia,  
 empobrece a los pescadores y sus  
 comunidades. Esta tradición intelectual tiene

unos cimientos muy sólidos, nutridos tanto por científicos como por organismos donantes. Que la sobreexplotación sea una causa significativa de pobreza está fuera de toda duda. Sin embargo, no tiene por qué ser su causa principal. En el marco de esta tradición la pobreza se explica como un efecto endógeno.

Al mismo tiempo, su origen exógeno se atribuye al reducido coste alternativo del trabajo en la pesca. Refiriéndose a los problemas específicos de la pesca a pequeña escala, T. Panayotou apunta al hecho de que la mayoría de pescadores (en Asia) exhiben un reducido coste alternativo del trabajo: el fácil acceso y la difícil salida del sector los «atrapa» en las pesquerías (*Management Concepts for Small-scale Fisheries: Economic and Social Aspects* [Conceptos de gestión para la pesca a pequeña escala: aspectos económicos y sociales], FAO Fisheries Technical Paper 228, 1982).

Dicho de otro modo, la situación fuera de la pesca resulta esencial. Aun así, varios autores combinan las dos explicaciones sin marcar esta distinción insoslayable y aportan confusión al análisis de las causas de la pobreza en la pesca.

La otra gran interpretación: «Estas personas son pescadores porque son pobres» indica que la pesca es una fuente de sustento de último recurso y que quienes se ven desplazados del sistema agrícola consiguen subsistir gracias a ella. De ahí que los recursos de propiedad común sean un bien precioso especialmente para los más pobres. Cualquier intento de barrar su acceso puede agravar su miseria.

Pónganse como ejemplo las pesquerías de Mozambique, que han acogido a un gran número de personas llegadas del interior como consecuencia de la guerra civil y la crisis agrícola que azotan el país. Estas personas practican la pesca de subsistencia, en competencia con los pescadores tradicionales locales. En este caso, la

limitación del acceso a los recursos podría entrañar la muerte para los más necesitados.

Numerosos proyectos de pesquerías financiados por donantes han aplicado los dos tipos de soluciones (la limitación del acceso y la creación de empleo alternativo) con resultados dispares. El segundo enfoque abre la puerta a políticas diametralmente opuestas a las políticas ligadas al primero.

Si la pesca se considera como una fuente de ingresos de último recurso, dentro de un sistema más amplio de creación de empleo (basado en varios recursos y varios tipos de empleo), resulta difícil aferrarse a la idea de *desarrollo* del sector. Todavía es más complejo limitar el acceso siguiendo el método clásico utilizado en pesquerías occidentales *desarrolladas*.

Por otra parte, un acceso sin restricciones puede ocasionar un grave daño a una pesquería en desarrollo. Entonces, ¿qué hacer? Si se limita el acceso a los «pescadores tradicionales», «pescadores originarios» o «pescadores ya existentes», corremos el riesgo de dejar sin una fuente primordial de ingresos a las poblaciones costeras pobres. Del mismo modo, si mantenemos los bienes comunes a disposición de todos, los recursos se agotarán antes o después.

Algunos autores intentan sortear este dilema señalando que el libre acceso no tiene por qué parar necesariamente en tragedia. Según un estudio (*Management, Co-management or No Management? Major Dilemmas in Southern African Freshwater Fisheries* [¿Gestión, cogestión o ausencia de gestión? Grandes dilemas de las pesquerías de agua dulce de frica del Sur] FAO Fisheries Technical Paper 426/1, FAO, 2004), el empleo de información fragmentada o incluso directamente errónea sobre el esfuerzo pesquero (capacidad de pesca) dio al traste con la aplicación de enfoques de gestión clásicos en las pesquerías continentales lacustres de frica del Sur.

El principal argumento que maneja dicho estudio radica en que la capacidad de captura de las pesquerías continentales lacustres fluctúa enormemente, no sólo en función de la cantidad de peces disponibles (a tenor de variaciones naturales), sino también de variaciones macroeconómicas que crean más o menos oportunidades laborales en otros sectores. En época de intensas sequías muchas personas entran en las pesquerías de forma natural y cuando la situación vuelve a la normalidad retoman sus ocupaciones previas.

La capacidad oscila hacia arriba o hacia abajo como resultado del intenso movimiento hacia dentro y hacia fuera del sector y son muy pocos los pescadores que se deciden a invertir en artes o embarcaciones más eficientes. El grueso de los pescadores de las pesquerías continentales de frica del Sur no tiene una gran experiencia. Para ellos la pesca es una de las posibilidades de ganarse la vida. Además, incluso si el esfuerzo total aumenta en todas las pesquerías continentales lacustres, esta expansión no suele considerarse tan grave como para que se estime necesario restringir el acceso. En las condiciones actuales esta medida empeoraría la situación de los más pobres. ¡Puede ocurrir que la renuncia a la gestión sea preferible al régimen vigente!

### Mayor movilidad

Los hallazgos del estudio en cuestión son decisivos para la gestión de las pesquerías en estos lagos. No obstante, no es fácil extrapolarlos a otras pesquerías artesanales, por ejemplo marinas, por una serie de motivos. Entre ellos destaca la mayor movilidad de estas últimas pesquerías, en las que no es tan sencillo mantener la idea de un crecimiento lento. Pesqueros de países vecinos o flotas de gran altura entran y salen rápidamente de pesquerías concretas en función de si les parecen prometedoras y rentables. La ausencia en la mayor parte de países en desarrollo de sistemas eficaces de supervisión y control propicia todavía más esta tendencia.

Además, parece ser que en las pesquerías marinas los avances tecnológicos están mucho más al orden del día. La pesca marina, sobre todo en varios países asiáticos, es una actividad sumamente dinámica con acceso a varias fuentes de capital y que se puede permitir la adquisición de los artes más eficaces del momento.

Igualmente, la mayor parte de las capturas marinas tienen como destino el mercado mundial. Están dentro de los circuitos comerciales y se ajustan a las normas de calidad imperantes. En suma, las oportunidades de comercialización son mucho mayores que en el contexto de las pesquerías continentales lacustres africanas.

Por último, cabría retomar aquí el argumento de Panayotou sobre el fácil acceso y la difícil salida o el concepto de «sobrepesca mathusiana» de Daniel Pauly (*On the Sex of Fish and the Gender of Scientists: Essays in Fisheries Science* [Acerca del sexo de los peces y el género de los científicos: ensayos en la ciencia pesquera], Chapman y Hall, 1994). Es algo que quizá no afecte a las pesquerías continentales del sur africano, pero que es más que relevante para muchas naciones pesqueras asiáticas en las que el esfuerzo aumenta tanto vertical (tecnología mejorada) como horizontalmente (en términos numéricos).

En resumidas cuentas, todos estos factores interrelacionados desaconsejan un optimismo excesivo en cuanto a la capacidad de captura de las pesquerías marinas. A pesar de que las evaluaciones de stocks constituyan una rareza, sabemos lo suficiente como para afirmar que la presión pesquera ejercida sobre los recursos costeros en numerosas naciones pesqueras del Tercer Mundo y, en particular, en Asia no es sostenible biológicamente. Con todo, es menester mantener la perspectiva institucional y «no dejar que la investigación se circunscriba a las limitaciones de los recursos naturales, de modo que dé cabida a elementos sociales, culturales y políticos que determinan las



relaciones entre la población pobre y dichos recursos naturales y entre los pobres y los todavía más pobres» (Béné, 2003).

Este dilema no tiene una solución en blanco y negro. Quizá lo más conveniente sería conducir los debates hacia la reforma política, es decir, hacia la necesidad de proceder a la reasignación de los recursos. Aunque los economistas pesqueros insistan en diferenciar la gestión de la asignación, a mi juicio son elementos íntimamente entrelazados.

### Gestión eficaz

Sin una mejor asignación de recursos, dotada de una mayor legitimidad, no es viable introducir (y mantener) un sistema de gestión eficaz. De nuevo, habría que remitirse aquí al sistema de Béné («The Challenge of Managing Small-scale Fisheries with Reference to Poverty Alleviation» [El reto de gestionar pesquerías a pequeña escala con respecto al alivio de la pobreza], en Neiland, A. y C. Béné (Eds.): *Poverty and Small-scale Fisheries in West Africa* [La pobreza y las pesquerías a pequeña escala en frica Occidental], Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2004).

Unos de los caminos que llevan a la pobreza es la producción sin excedentes derivada de la falta de artes eficaces o de crisis ecológicas (desaparición temporal de las poblaciones explotadas). Aun así, la producción de excedentes tampoco garantiza la erradicación de la pobreza; situación que podría definirse como el fracaso del papel institucional. Tal y como señala Béné: «En otras palabras, la satisfacción de necesidades que emanan de circunstancias ecológicas y económicas es una condición imprescindible, pero no suficiente para reducir o eliminar la pobreza en las pesquerías. Otra condición necesaria sería la existencia de un mecanismo de garantice la redistribución en la comunidad/ sociedad de las rentas generadas (directa o indirectamente) gracias a actividades pesqueras. Sin mecanismos de este tipo lo más probable es que los más poderosos se apropien de los beneficios y que la pobreza se extienda».

Béné concluye: «La pobreza en la pesca [puede estar] más relacionada con factores institucionales que con factores naturales». De ser así ¿y a mi modo de ver el análisis de Béné también es pertinente fuera de frica Occidental? cabría consagrar mayores esfuerzos y reflexiones a la reforma institucional. El meollo del asunto está claro: la gestión pesquera regida por derechos puede conferir algún tipo de propiedad, ya sea individual o colectiva. El problema es que los derechos deben atribuirse a los grupos adecuados de personas, algo posible únicamente si se procede a reformas institucionales que prevean algún tipo de acceso preferente para los pescadores pobres. Este objetivo puede alcanzarse por varios caminos. Por ejemplo, en Indonesia se ha prohibido el arrastre en las pesquerías costeras con resultados muy positivos.

En otros casos la reasignación de los recursos se plantea como algo inevitable. Huelga señalar lo arduo de este ejercicio. Incluso en países desarrollados es sumamente difícil llevar a cabo reformas que pretendan algún tipo de redistribución. Así y todo, es un paso que debe incluirse en la agenda política y para empezar no sería mala idea que los organismos donantes activos en la pesca contribuyan a la neutralización de intereses más poderosos. En el pasado la expropiación constituyó un instrumento clave de las reformas de la tenencia de tierras. En cambio, hoy en día parece más apropiado hablar de «dispuesto comprador» y «dispuesto vendedor». En otras palabras: arrancar una nueva política pesquera expropiando los derechos de los más poderosos puede ser, la mayor parte de las veces, contraproducente. Con ello no quiero dar a entender que la reasignación directa de derechos y cuotas sea viable en todas las pesquerías de países en desarrollo. De todas maneras, debemos empezar a plantearnos este tipo de reformas ya que, de lo contrario, se repetirá lo sucedido en la reforma pesquera de Sudáfrica, en la que una gran parte de pescadores tradicionales se vieron excluidos del sector precisamente porque las transformaciones se orientaron a intereses más poderosos. La



# Elementos de juicio

## Los derechos de propiedad y la gestión pesquera: Recopilación de artículos del *Reporte SAMUDRA*

Conforme las pesquerías mundiales continúan en el punto de mira ante la posibilidad de que se queden sin recursos debido a varios factores, incluyendo la sobrepesca, la gestión pesquera moderna se ha ido centrando en la asignación de derechos de pesca como único camino hacia la sostenibilidad. Las diferentes soluciones a partir de este enfoque giran en torno a múltiples modalidades de derechos de propiedad y de control de los regímenes sociales que rigen la tenencia, el uso y el abandono de medios de producción de bienes y servicios en el sector pesquero.

Tal y como pone de manifiesto el presente dossier, en las pesquerías los derechos se pueden aplicar en la forma de licencias o de cuotas de pesca individuales o comunitarias. Sus posibilidades de éxito en la distribución equitativa de bienestar en toda la comunidad pesquera/costera dependerán en gran medida de su método de asignación de la propiedad. Tan sólo si se reconocen derechos de pesca socialmente sensibles y si se pone remedio a los problemas laborales, de género y de derechos humanos que encaran las comunidades pesqueras, especialmente las comunidades tradicionales y a pequeña escala, éstas podrán tener garantías de que los pasos hacia la sostenibilidad ecológica y de los recursos no dejan de lado la justicia social.

Éstos son algunos de los asuntos que se debaten en este dossier, que constituye una recopilación de artículos publicados en el *Reporte SAMUDRA*, la publicación trianual del Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA).

El CIAPA ([www.icsf.net](http://www.icsf.net)) es una ONG internacional dedicada a problemas que afectan a los trabajadores de la pesca de todo el mundo. Está acreditado en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y figura asimismo en la Lista Especial de la OIT de Organizaciones Internacionales no Gubernamentales. Igualmente, está reconocido como entidad de enlace de la FAO. El Colectivo está registrado en Ginebra y tiene oficinas en Chennai (India) y Bruselas (Bélgica). Al ser una red mundial de animadores comunitarios, profesores, técnicos, investigadores y científicos, su labor comprende actividades de supervisión, investigación y divulgación, intercambios y formación, campañas y acciones.