

Gestión pesquera

Trabajo solo en equipo

La experiencia de Barbados arroja luz sobre los planes de gestión pesquera, y no solo en el ámbito de los Estados Insulares en Vías de Desarrollo

Las autoridades pesqueras del este del Caribe consideraron la necesidad de introducir Planes de Gestión Pesquera (en inglés FMP) por primera vez en los primeros años ochenta. Pese a que económicamente la actividad pesquera no es muy relevante, el papel cultural y social de este sector en los Estados Insulares en Vías de Desarrollo (en inglés SIDS) es, en cambio, muy importante.

La industria pesquera de Barbados, la isla más oriental del archipiélago de las Pequeñas Antillas, está compuesta primordialmente por un sector a pequeña escala y se basa en especies de pelágicos migratorios, como el pez volador, los delfines, los atunes y los peces vela que atraviesan su Zona Económica Exclusiva (ZEE). El movimiento de estas especies en algunas partes de sus ciclos vitales hace que estos recursos se repartan entre diferentes jurisdicciones marinas y países.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) y el Programa de Asesoría y de Gestión de Recursos Pesqueros del CARICOM (en inglés CFRAMP) colaboraron en la realización de una propuesta de FMP para Barbados con el objeto de asegurar el cumplimiento de la Ley de Pesquerías de 1993.

Según esta Ley, que a su vez contempla las disposiciones del Derecho del Mar, el Oficial Jefe de Pesca debe desarrollar FMP monoespecíficos sujetos permanentemente a revisión. De acuerdo con el documento, cada plan de pesca debe incluir:

- El estado actual de la explotación pesquera.
- Objetivos de gestión y de desarrollo
- Medidas y estrategias de gestión y de desarrollo
- Datos estadísticos

- Especificaciones sobre la concesión de licencias y sobre restricciones en la pesca

En su mayor parte, la elaboración de la propuesta inicial se confió a asesores y a agentes pesqueros de la División de Pesca del Ministerio de Agricultura. No obstante, la Ley de Pesca requiere que el ministro constituya un Comité Asesor de Pesca, capaz de asesorarlo en el desarrollo y la gestión de pesquerías. Al no existir organizaciones de pescadores en funcionamiento, los componentes del Comité Asesor fueron escogidos entre miembros de la industria pesquera, mediante un mecanismo de designación de candidatos informal, que contó recomendaciones paritarias y preselección por méritos y experiencia. La composición final del Comité fue la siguiente: el Agente Jefe de Pesquerías en calidad de presidente, un pescador de altura, un pescador de bajura, un armador, un procesador de pescado, un asesor pesquero y el vicedirector de la Unidad de Gestión de la Zona Costera. A principios de 1996, el recién creado Comité Asesor de Pesca abordó la elaboración del FMP por medio de consultas de acuerdo con los principios de la Ley de Pesca.

El Comité adelantó que para reformular la propuesta de FMP se requerirían varios meses de reuniones privadas y de consultas públicas. La Ley recomendaba que la industria pesquera y las otras partes vinculadas a la pesca tuvieran voz y voto en la determinación de los contenidos del FMP, puesto que sería los más afectados por el plan, independientemente de su éxito o fracaso. En general, se considera que en la práctica el éxito de los FMP se subordina en gran medida a la integración de la industria pesquera en las fases de formulación, cumplimiento, supervisión y evaluación del plan.

Asesoría jurídica

En la confección del plan fue muy importante saber definir claramente el trabajo y

posteriormente saber abordarla metódicamente. Por una parte, la ley proporcionaba una orientación sobre cuáles debían ser los contenidos, por otra, el Comité Asesor de Pesca determinó una serie de pasos a seguir. Cada uno de ellos incluía la determinación de cuál había sido su acogida y su calendario de aplicación. Los pasos fueron los siguientes:

1. El Departamento de Pesca redacta la propuesta de FMP.
2. El Comité Asesor de Pesca (en inglés FAC) evalúa la propuesta de FMP.
3. La industria pesquera y otras partes implicadas revisan públicamente la propuesta de FMP.
4. El Ministerio aprueba la propuesta final de FMP (tras diversas revisiones y modificaciones).
5. El Departamento de Pesca y la industria pesquera ejecutan y supervisan el FMP.
6. Las partes implicadas y el Departamento de Pesca evalúan y mejoran el FMP.

La circulación de la propuesta de FMP del Comité Asesor de Pesca para su revisión pública estimuló una participación activa y constructiva. Deliberadamente, decidimos no restringirnos a la industria pesquera, ya que los beneficios derivados de la gestión pesquera deben repartirse entre el público general: todos los contribuyentes comparten sus costes. Además, existen muchas interacciones con otros sectores de la economía, como por ejemplo, el turismo y la agricultura. Esta circunstancia nos empujó a dedicar una

especial atención a la problemática de las zonas costeras y a los vínculos entre distintos sectores.

Los encuentros con el público se celebraron en ciudades y en comunidades más pequeñas. Aunque el personal del Departamento de Pesca fue más activo en su organización, los componentes del FAC también asistieron a las reuniones. En ellas se distribuyeron copias de la propuesta del plan y se dijo que las opiniones por escrito serían bienvenidas. Sin embargo, se concedió más importancia a la recogida de comentarios orales que los pescadores hacían durante los encuentros. En las discusiones se plantearon todas las cuestiones relacionadas con la industria pesquera, figuraran o no en la propuesta del plan. De esta forma, los mismos protagonistas del sector fijaban la agenda de las revisiones, proponían nuevas ideas que, en algunas ocasiones, se incorporaban al Plan. Nos decían, a menudo en términos muy precisos, cuáles eran las áreas prioritarias y las cuestiones más urgentes.

El Departamento de Pesca y el Comité de Asesoría Pesquera revisaron el FMP para incorporar en él las recomendaciones de la gente del sector, tanto si coincidían con la postura gubernamental como si no. El carácter participativo y popular del plan facilitó su aceptación por parte de los mandos políticos.

Reglamentos jurídicos

Al redactar los reglamentos jurídicos derivados del plan, los ministros querían estar seguros de que el hombre de la calle apoyaría

las medidas de gestión pesquera en cuestión. En este sentido fue fácil convencer al ministro de pesca para que, según lo exigido por la ley, aprobara el plan para su ejecución. El primer FMP de Barbados se aprobó en 1997. Los reglamentos que permitieron ejecutar las medidas de gestión acordadas entraron en vigor en 1998. Paralelamente, el Departamento de Pesca inició un programa de educación pública para recordar a los miembros del sector y al público general las ventajas de la gestión pesquera y el importante papel que cada persona y cada grupo juegan en ella. Para la mayoría de la gente vinculada a la pesca y para el público, muchos aspectos de la planificación de la gestión pesquera son prácticamente desconocidos. Esta circunstancia motivó que el primer plan englobara dos líneas de trabajo, una comunicativa y otra educativa, cuyos resultados han sido notables.

La información legalmente necesaria para la gestión de cada una de las ocho pesquerías se dispuso en un formato sencillo de seguir incluso para alguien poco familiarizado con la industria pesquera. La primera mitad del documento que contenía los FMP ofrecía una visión de conjunto de la industria pesquera para que el lector pudiera situar los planes en el contexto correspondiente. En una sección separada se exponían temas relacionados con el desarrollo pesquero, de primordial interés para los trabajadores del sector, inversores potenciales, bancos y agencias donantes. Cada plan específico correspondiente a una pesquería estaba dispuesto de forma sencilla y limitaba el uso de vocabulario técnico o

científico a los términos estrictamente imprescindibles. Se acompañaba además de un plan de ejecución en el que se presentaban soluciones a los problemas que afectan a cada pesquería en concreto. Con esta disposición, los autores del FMP pretendieron facilitar un acceso rápido a la información más esencial.

También se adjuntaba un glosario donde se aclaran los términos técnicos y los conceptos de gestión más básicos. Las secciones de los planes específicos son: Especies objetivo; Tendencia de las capturas y del esfuerzo; Capturas accesorias; Historia de los reglamentos; Ecología; Estrategias de gestión y objetivos; Descripción de la pesquería; Enfoques escogidos para la gestión; Limitaciones del desarrollo de la unidad de gestión; Estado del recurso; Oportunidades de desarrollo.

El plan también ha sabido reflejar sus contenidos en reglamentos legales de gestión pesquera. Sin embargo, el cumplimiento de los reglamentos ha sido muy diverso, más que nada debido a que el reducido personal del Departamento de Pesca no ha podido asumir todo el soporte técnico requerido para implantar algunas medidas relativas a los artes de pesca imprescindibles para una pesca responsable.

El Departamento de Pesca ha promovido y facilitado activamente la creación de organizaciones de pescadores con el fin de estimular la participación y la colaboración en el proceso. Pese a que los pescadores tienden a organizarse con el objetivo prioritario de

incentivar un desarrollo que se refleje en sus ingresos, en detrimento de la conservación de los recursos pesqueros o de la gestión, la acción colectiva no deja de ser mutuamente beneficiosa para el intercambio de información y para la investigación de intereses compartidos con otros grupos del sector y con el gobierno.

El proceso de planificación recientemente introducido en Barbados nos ha permitido llegar a una serie de conclusiones que pueden ser muy útiles en cualquier otro rincón del planeta. La industria pesquera no está familiarizada con las cuestiones y las técnicas de gestión pesquera. Así, no se puede contar con que los miembros del Comité Asesor de Pesca, procedentes de la industria, o el público en general estén en posición de colaborar en los aspectos científicos y técnicos del plan. Ahora bien, sus aportaciones en otros campos pueden ser muy valiosas. El proceso de planificación destacó el entramado de responsabilidades que son competencia del Departamento de Pesca, y la urgente necesidad de concederles más atención. Sin embargo, también se hizo patente la incapacidad institucional del Departamento de Pesca, con su habitual escasez de recursos (humanos, físicos y financieros) para hacerse cargo de todas sus obligaciones.

El enfoque de gestión seleccionado debe partir de una exposición racional que, en términos generales, plantea las cuestiones conocidas y generalmente aceptadas por los agentes de la gestión. También se deben plantear retos así como vías para alcanzarlos, en base a datos disponibles y compartidos.

De esta forma, pueden emprenderse acciones razonables y que cuenten con la aceptación general incluso antes de que se determine una base científica que las fundamente. Este tipo de enfoques, que no se apoyan tanto en grandes cantidades de información científica como en objetivos negociados que se desprenden de principios científicos más sencillos y de perspectivas compartidas, quizás sea el más indicado para la gestión de pesquerías a pequeña escala, altamente condicionada por la capacidad limitada de la mayoría de las unidades de gestión pesquera de los SIDS. El enfoque de Barbados puede definirse como precautorio, puesto que primeramente fija estrategias de gestión, además de objetivos y medidas simples y factibles para su consecución. Al mismo tiempo, este enfoque prescinde del análisis del comportamiento de

los caladeros y de una investigación científica detallada como requisitos indispensables. Por esta razón, contempla tanto la recogida de información científica, como los beneficios de la gestión. En los encuentros públicos, la industria se centró más en los problemas relacionados con el desarrollo económico e infraestructural, que en los problemas que conciernen la gestión y la conservación. Para que el FMP reflejara las necesidades y las esperanzas locales, se decidió incluir en él la sección de desarrollo pesquero.

El estrecho vínculo existente entre gestión y desarrollo, muchas veces complementario, se consideró como un instrumento importante para promover el uso sostenible de los recursos en un SIDS. La población y los políticos de estos países esperan que la gestión abarque tanto la conservación como el desarrollo. No obstante, muchas veces las ansias de que el capital crezca están basadas en la presunción implícita de que el recurso estará eternamente disponible. Esta presunción puede resultar peligrosamente errónea. Estas constataciones reiteran la necesidad de un mayor flujo continuado de información entre todas las partes participantes en el proceso de gestión pesquera. En particular es muy importante que la industria esté más informada y se involucre más. De esta forma, gracias a la colaboración y la cooperación, el estado sería capaz de gestionar las pesquerías sin necesidad de dar órdenes y controlar.

En efecto, el intercambio de información entre la industria pesquera y los gestores pesqueros es un de los puntos más críticos de la planificación de las pesquerías, circunstancia que se acusa especialmente en países como el nuestro, que no disponen de medios para llevar a cabo investigaciones elaboradas. Las autoridades pesqueras deben ser conscientes de la necesidad de colaborar con las partes implicadas en la industria pesquera, ya sea mediante cogestión, mediante una gestión centrada en la comunidad o como quiera que se llame a este proceso.

Este artículo ha sido escrito por Patrick McConney, Agente Jefe de Pesquerías, Departamento de Pesca, Barbados (email: fishbarbados@caribsurf.com)