

Un modelo agotado

Los sucesivos gobiernos de Uruguay llevan décadas aplicando políticas pesqueras que benefician principalmente a un oligopolio y perpetúan la injusticia medioambiental

8

Entre abril y julio de 2007 el sector pesquero industrial de Uruguay se vio paralizado por un conflicto laboral surgido a raíz del vencimiento del convenio entre el Sindicato Único Nacional de Trabajadores del Mar y Afines (SUNTM) y la Cámara de Armadores Pesqueros del Uruguay (CAPU) el 30 de abril de ese año.

El sector está constituido por 33 barcos industriales de bajura, que se dedican principalmente a la corvina, y 12 barcos industriales de altura que capturan sobre todo merluza (de éstos seis son congeladores y los seis restantes "fresqueros" que conservan la captura en hielo). Además se mantiene la inactividad de otros 7 barcos más de altura que persiguen atún, aunque por motivos diferentes.

El paro es fruto de un conflicto entre dos

De esta manera se ponen de manifiesto las contradicciones existentes entre la implantación de políticas de libre mercado... y los principios de sostenibilidad, justicia ambiental y soberanía alimentaria

intereses antagónicos.

Por un lado los trabajadores del mar sostienen desde hace tiempo que la administración pesquera deja mucho que desear. La investigación brilla por su ausencia, se utilizan artes depredadoras, apenas se practican controles y la flota pesquera se ha vuelto obsoleta. Afirman que las consecuencias ya se están sufriendo: problemas de sobrepesca, arbitrariedad en la concesión de los permisos de pesca, aumento del desempleo en el sector en los últimos años, y un mercado interno desatendido desde el punto de vista comercial, a pesar de que el consumo ha aumentado en los últimos años.

Por otra parte, los armadores pesqueros tienen las mismas aspiraciones que cualquier

armador industrial de cualquier rincón del mundo: obtener el máximo beneficio en el menor tiempo posible. En este contexto, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que regula las actividades del sector se preocupa más por cumplir con los compromisos internacionales contraídos en las comisiones de pesca y por su imagen externa que por tratar de resolver definitivamente los problemas estructurales que sufre el sector pesquero desde sus comienzos.

De esta manera se ponen de manifiesto las contradicciones existentes entre la implantación de políticas de libre mercado a las actividades económicas, entre ellas la pesca, y los principios de sostenibilidad, justicia ambiental y soberanía alimentaria.

Uruguay no ha sido la excepción a la regla, ya que ha estado promoviendo e impulsando políticas de incentivos a las exportaciones en el sector pesquero a fin de responder al incremento de la demanda internacional de productos de la pesca. Se acentúa así el conflicto entre el tipo de operación de la flota pesquera uruguaya, industrial y dirigida a pocas especies, y la alta diversidad y abundancia de sus recursos multiespecíficos, que podrían comercializarse en el mercado interno, para el consumo de una gran mayoría de personas que necesitan de este alimento.

Las raíces del problema

El conflicto se genera en el corazón mismo del sector pesquero, en la base que lo sustenta: las pesquerías de merluza y corvina, que juntas representan el 52% del volumen total de las exportaciones en 2006 y el 57% del valor total.

Uruguay es un país ribereño y cuenta con zonas marítimas y fluviales. Esta superficie comprende el Río de la Plata y su frente marítimo, que a su vez abarca la Zona Común de Pesca Argentino – Uruguay,

El autor de este artículo es Oscar Galli (ogalli@adinet.com.uy), un biólogo marino que trabaja para la ONG REDES-Amigos de la Tierra Uruguay y como investigador para la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos de Uruguay (DINARA)

(a partir de la firma en el año 1973 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo), amén de las franjas costeras de jurisdicción exclusiva de Argentina y de Uruguay y de las aguas territoriales adyacentes. Estos ecosistemas marítimos y fluviales albergan una gran diversidad de especies de peces, crustáceos, bivalvos y cefalópodos que constituyen la base de pesquerías tanto artesanales como industriales.

El sector pesquero uruguayo se estableció a mediados de la década de los setenta del pasado siglo, a partir de la Ley de Pesca de 1969 y de la ejecución del Plan Pesquero, ya que la actividad tenía escasa significación económica antes de esa fecha. El principal objetivo del Plan Pesquero consistía en la promoción de las exportaciones, a partir de materia prima obtenida por la flota industrial, dejando completamente de lado las pesquerías artesanales. El plan se regía según el principio del equilibrio entre biomasa, capacidad de captura e industrialización.

Las pesquerías de merluza y de corvina experimentaron un fuerte incremento a partir de la Ley de Pesca de 1969, cuando el sector pesquero se industrializa. Las pesquerías de especies "no tradicionales" han tenido una historia más reciente que comienza en los 90, momento en el cual se observa una disminución en los desembarques de merluza y corvina.

Los principales recursos pesqueros explotados tanto por la flota industrial como por la flota artesanal uruguaya presentan una amplia distribución geográfica, y en su mayoría tienen que ser compartidos con otros países. Por este motivo la administración de esos recursos queda bajo la responsabilidad de varias comisiones internacionales, como la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, la Comisión Administradora del Río de la Plata, la Comisión Administradora del Río Uruguay, o la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico. En dichas reuniones se discuten los cupos de captura anuales para cada país, y se toman decisiones finales de carácter eminentemente político, basadas en el conocimiento científico que se posee de los recursos explotados por las diversas flotas.

Entre los aspectos más importantes de la explotación pesquera se encuentran la disponibilidad y la accesibilidad de los recursos, que pueden variar debido a cambios en las condiciones ambientales. Los recursos pesqueros a los que accede la



Buques de pesca industrial en Montevideo. La flota uruguaya tiene acceso a recursos pesqueros muy dinámicos

flota industrial uruguaya son altamente dinámicos, puesto que realizan migraciones estacionales para reproducirse o alimentarse y además habitan áreas de convergencia de corrientes marinas y de frentes oceánicos de características oceanográficas muy cambiantes.

Dinámica de poblaciones

En los ecosistemas marinos, la dinámica de las poblaciones de peces queda gobernada por diferentes factores. En primer lugar aparecen factores biológicos, que son inherentes a las propias especies y escapan a cualquier control humano. Entre ellos se cuentan el crecimiento, la mortalidad natural, la biomasa que puede soportar el medio o biomasa virgen y el reclutamiento.

Los principales recursos pesqueros explotados tanto por la flota industrial como por la flota artesanal uruguaya presentan una amplia distribución geográfica

En segundo lugar están aquellos factores que dependen de la actividad del hombre y pueden por lo tanto ser regulados. Los principales son el esfuerzo pesquero y la selectividad de los artes de pesca utilizados. En Uruguay, las herramientas utilizadas en la actual ley de pesca (Nº 13833/969, Decreto 149/997) operan regulando el esfuerzo, la selectividad y las áreas de protección de juveniles.

A lo largo de sus treinta años de historia, queda de manifiesto que la gestión y administración de las principales pesquerías en Uruguay no se han apoyado en ningún criterio de tipo cautelar. Según este principio, mientras no se establezcan unos criterios de explotación basados en el estudio específico de una determinada población, deben tomarse las siguientes precauciones:

- la biomasa reproductora debe mantenerse a un nivel prudente (por encima del 50% de la biomasa que correspondería al stock sin explotar);
- la mortalidad por pesca debe mantenerse a niveles relativamente bajos (por debajo de la tasa de mortalidad natural);
- debe evitarse la pesca intensiva de individuos inmaduros, y
- deben protegerse los hábitats y ecosistemas.

Por lo general la medida de gestión fundamental consiste en establecer anualmente las capturas máximas permisibles (TAC) de las principales especies explotadas por la flota industrial uruguaya. Si bien este sistema ha constituido un punto de referencia objetivo para la administración pesquera, no puede decirse que recaiga dentro del ámbito del criterio de precaución, puesto que ha demostrado haber fracasado en su objetivo de preservar los recursos principales (merluza y corvina).

...las principales pesquerías industriales de Uruguay se han visto enfrentadas al desafío de gestionar no sólo poblaciones de peces, sino el conjunto del ecosistema marino...

El fundamento de este hecho es sencillo: la fijación de TAC requiere el cálculo del rendimiento máximo sostenible, pero dicho dato sólo puede conocerse cuando este punto ya ha sido superado, y por lo tanto, se ha alcanzado la sobreexplotación del recurso.

A todo ello hay que sumar la gran incertidumbre que rodea el conocimiento de las pesquerías y las omisiones en el control y la vigilancia de las mismas. En consecuencia la situación tiende inevitablemente a la sobreexplotación.

Desde el inicio de las principales pesquerías industriales, Uruguay se ha visto enfrentado al desafío de gestionar

no sólo poblaciones de peces, sino el conjunto del ecosistema marino, puesto que la productividad de aquéllas depende directamente de la estructura de éste. Por ello las políticas de gestión pesquera elaboradas en este período de 30 años debieron hacerse eco de este hecho: el mantenimiento de la actividad pesquera depende de su adecuada conservación.

A fin de lograr este objetivo de sostenibilidad a largo plazo, resulta fundamental considerar los efectos aditivos de las pesquerías multiespecíficas. El impacto de la pesca sobre las especies asociadas y dependientes podría haberse reducido al mínimo posible si se hubiese dado prioridad al uso de artes selectivos, que permite limitar la huella sobre los fondos marinos y proteger los ecosistemas asociados.

Los factores que contribuyen a la sobreexplotación de los principales recursos pesqueros de Uruguay son fundamentalmente tres: (i) los descartes, (ii) la concesión de licencias a los buques congeladores, y (iii) el oligopolio pesquero.

El problema de los descartes en la pesca es un aspecto fundamental que pone de relieve el hecho de que la actividad pesquera no afecta solamente a las especies de interés comercial sino a la totalidad del medio marino.

El impacto de las redes de arrastre con portones sobre el hábitat marino y la presión ejercida sobre especies distintas a las perseguidas por la industria tienen implicaciones que van más allá de las poblaciones individuales y que afectan al funcionamiento del ecosistema marino en su conjunto.

Motivos económicos

Los descartes en general se producen como consecuencia directa del uso de artes de pesca que no capturan de forma selectiva las especies y tamaños deseados y la razón que se invoca para justificar esta práctica es de índole económica.

Según fuentes del SUNTMA, se trata de un problema de gran envergadura. El sindicato calcula que por cada tonelada de pescado que desembarca la flota industrial se descarta otro tanto en el mar. Los descartes están constituidos por especies sin rentabilidad comercial y por ejemplares de especies comerciales que no alcanzan la talla mínima de desembarque.

La concesión de permisos de pesca a los buques que congelan la captura a

Cuadro: Capturas y exportaciones de merluza y corvina (en toneladas y porcentaje de la captura total que es exportada)

Especie	Hake			Croaker		
	Año	Captura	Exportaciones	% exportado	Captura	Exportaciones
2002	32074	15385	48	25550	27944	>100
2003	35023	23230	66	27555	31390	>100
2004	41945	31984	76	28239	30756	>100
2005	41453	28743	69	26886	28512	>100
2006	30639	24864	81	24285	33261	>100

bordo ha llevado a una disminución de puestos de trabajo, debido a que se necesita menos manos de obra en las plantas transformadoras. Esto ha generado un impacto económico negativo que se pone de manifiesto a través de dos indicadores principales, a saber: índice de desempleo y pérdida de valor añadido a la materia prima.

No es lógico que en una pesquería sobreexplotada como la de la merluza se sigan manteniendo los permisos a barcos congeladores, puesto que resulta muy difícil controlar si las piezas desembarcadas están por encima de la talla mínima permitida. Por añadidura, a estos buques se les permite desembarcar un producto denominado "tronco", una pieza congelada sin cola y sin cabeza (H&G), lo cual significa que se pueden procesar ejemplares de menor tamaño y que se ha producido un aumento en la capacidad de bodega y en la intensidad de pesca. Se necesita un mayor número de peces de talla pequeña que de talla legal para llenar la misma capacidad de bodega. De esta manera se ha incrementado la presión pesquera sobre la fracción juvenil de la población, impidiendo a estos ejemplares reproducirse al menos por primera vez.

Por último, algunos buques con capacidad de 5.000 cajas (una caja en promedio pesa 24 kg) han sido reemplazados por otros que pueden albergar hasta 7.000 cajas, lo que indirectamente lleva a un aumento de la capacidad y el esfuerzo de pesca.

Uno de los resultados más importantes de la promoción de las exportaciones de productos pesqueros en los más de 30 años de vida de la industria pesquera ha sido la concentración de la actividad y del control de

los mercados internacionales en las manos de unas pocas empresas. A continuación se detallan los principales oligopolios empresariales vinculados a las principales pesquerías: Categoría A (merluza) y Categoría B (corvina y pescadilla).

Principales grupos empresariales

Los buques industriales de categoría A capturan merluza. La flota consta de 25 barcos pertenecientes a 13 empresas, pero dos de ellas (FRIPUR y SETTIN) poseen el 54% del total de los barcos. Seis buques cuentan con permiso para congelar a bordo y pertenecen a dos grupos empresariales, BELNOVA (pertenece a la transnacional española PESCANOVA) y SETTIN. Cuatro son barcos factoría, de los cuales tres pertenecen al grupo SETTIN y uno a BELNOVA.

OSCAR GALLI



Buques de pesca artesanal en el arroyo Pando, junto a su desembocadura en el Río de la Plata, utilizados para la corvina y la perca

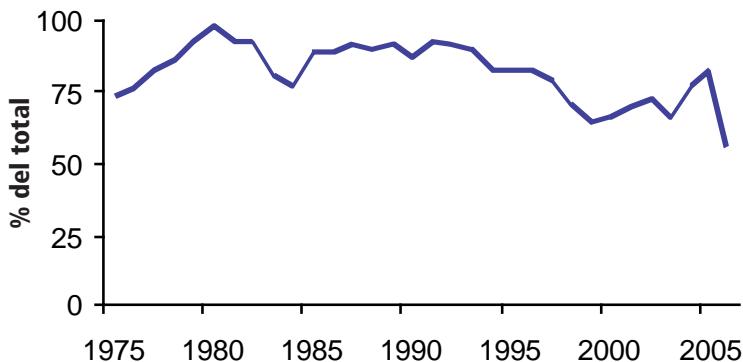


Figura 1: Las cuatro especies principales que desembarca la flota industrial uruguaya (1975-2005)

La flota de categoría B se dedica a la corvina y a la pescadilla. De un total de 33 barcos, tan sólo 4 empresas (grupo SETTIN, PIÑEIRO, NOVABARCA e INDUSTRIAL SERRANA) concentran el 88% de los permisos de esta clase.

A este notorio oligopolio de los permisos de pesca relacionados con las tres especies más desembarcadas se añade el vínculo con las principales plantas industriales. Las empresas determinan la composición por especies y el volumen de las capturas, controlan la capacidad de las plantas procesadoras y en suma el valor añadido a la materia prima que se desembarca.

Como consecuencia de este proceso, hoy nos encontramos con la sobreexplotación de los principales recursos pesqueros y la consecuente degradación de los ecosistemas; el exceso de capacidad de la flota pesquera y de las instalaciones productivas en tierra; la drástica disminución de la mano de obra y los míseros salarios que reciben los trabajadores, muchos de ellos en el sector informal. Por último, la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), organismo regulador del sector, no ha estado a la altura de las circunstancias a la hora de conseguir una adecuada gestión de unos recursos que, por ser patrimonio de los pueblos, deben explotarse para beneficio de la humanidad.

Desde el comienzo del Plan de Desarrollo Pesquero, hace aproximadamente 30 años, hasta la fecha, las principales especies desembarcadas por la flota industrial uruguaya son la merluza (*Merluccius hubbsi*), la corvina (*Micropogonias furnieri*), la pescadilla (*Cynoscion guatucupa*) y el calamar (*Illex argentinus*). En el período analizado, estas especies han representado

en promedio el 80% del total de las capturas desembarcadas anualmente, siendo el año 2006 el que marcó el mínimo con un 56% (Figura 1).

A partir de los años noventa comienza a manifestarse una disminución de los desembarques de las cuatro especies, pero especialmente de la merluza. Los acuerdos de pesca firmados a finales de la década entre Argentina y la Unión Europea, han contribuido de forma decisiva a la reducción de la biomasa de merluza hasta niveles críticos, lo que a su vez produjo una drástica disminución de las capturas de esta especie en la Zona Común de Pesca Uruguayo Argentino (Figura 2).

En estos treinta años, siempre ha sido la merluza la que ha marcado la pauta del volumen total de desembarques. A partir del año 1998 la tendencia no se debe de forma principal a esta especie, sino que participan igualmente las otras tres, que hasta entonces no se desembarcaban: si se capturaban, eran descartadas por carecer de mercado (Figura 2).

Por otra parte, los desembarques de corvina, segundo recurso en importancia en las pesquerías industriales del Uruguay, no han mostrado la misma tendencia que la merluza, con fluctuaciones poco marcadas en torno a las 25.000 toneladas por año (Figura 2). Este hecho no refleja el aumento de la intensidad de pesca de la flota industrial costera sobre el recurso, que en los últimos tres años ha tenido como resultado, que los desembarques de la flota contengan más de un 25% de ejemplares por debajo de la talla mínima permitida, y que el cierre de la pesquería se produzca con tres meses de anticipación, por llegar a la cuota permitida para Uruguay dentro de la Zona Común de Pesca.

Destrucción de los recursos

El actual modelo de desarrollo pesquero sigue recompensando a los mayores responsables de la destrucción de los recursos, es decir, las grandes empresas del sector ligadas al capital financiero. Está demostrado que las dos principales especies se encuentran plenamente explotadas y muestran síntomas de sobreexplotación, como la disminución de los desembarques anuales. Curiosamente las exportaciones en los últimos cinco años han presentado una tendencia positiva. En el caso de la merluza, en 2002 se exportó el 48% del total de las capturas desembarcadas por la flota industrial uruguaya, mientras

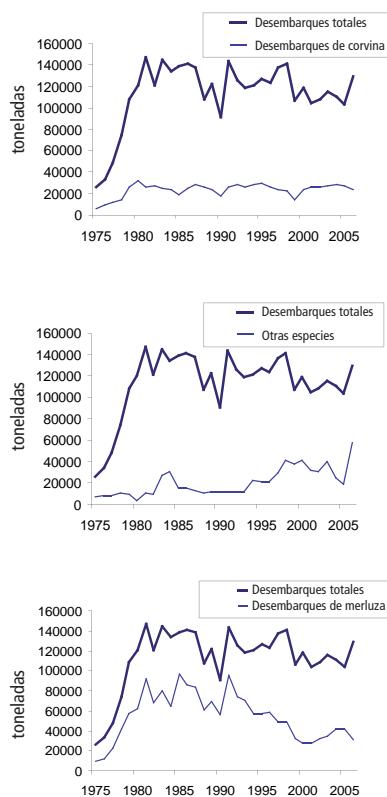


Figura 2: Desembarques totales (1975-2005)

que en 2006 llegó a representar el 81% (ver tabla en la p.11). Con la corvina se observa una extraña paradoja: según las estadísticas aduaneras oficiales del mismo período las exportaciones de corvina superaron los desembarques anuales registrados (ver tabla). El nivel de capturas debe respetar los límites establecidos por el comité conjunto uruguayo-argentino, así que se tiende a registrar menos de lo que realmente se captura. Pero los registros aduaneros no tienen ningún límite de este tipo, de modo que probablemente sean más exactos al marcar una tendencia al alza.

Merece la pena detenerse a analizar la evolución de estas pesquerías en los últimos diez años. En primer lugar, las capturas en el período presentan una tendencia descendente, pasando de 141.000 toneladas en 1998 a 103.315 en el año 2005, con un aumento en el año 2006 (129.500 toneladas) (Figura 2).

Un segundo punto a tener en cuenta es la materia prima exportada en el mismo período, que muestra una tendencia opuesta, pasando de 71.000 toneladas en 1997 a 111.700 toneladas en 2006. En 1998 suponía el 51% del total, mientras que en el 2006 representaba casi el 90% (Figura 2).

Por último, el valor en dólares de las exportaciones constituye un claro indicador

para determinar cual es el sector que más se ha visto beneficiado. En los últimos diez años estos valores han mostrado una tendencia al alza, llegando al máximo en el año 2006 (173.156.000 USD) (Figura 3). La principal empresa exportadora es FRIPUR, que representa aproximadamente el 50% del valor total en el período. La merluza y la corvina representaron en 2006 el 57% de las exportaciones en dólares.

Estos datos ilustran claramente el concepto de “injusticia ambiental”, entendido como la distribución no equitativa de los impactos ambientales de las actividades humanas. Consiste en la inequidad social en el reparto de los costes y de los beneficios de las actividades y sus resultados, sin ninguna pretensión de corregir las contradicciones entre desarrollo económico y protección de los ecosistemas. Supone un modelo consolidado de “degradación sostenible” en el que los costes del capital se ven compensados por los costes medioambientales.

En Uruguay se exporta entre un 80 y 90% del total de las capturas anuales desembarcadas por la flota industrial. Por otra parte estas exportaciones están sustentadas en sólo cuatro especies, de las cien que pueden comercializarse

La injusticia medioambiental vinculada a la actividad pesquera en Uruguay se manifiesta en las políticas implementadas por los diferentes gobiernos

con facilidad. De estos datos se deduce lógicamente que no es el consumo de la población uruguaya (promedio de 8 kilos / habitante / año) el que ha generado una tendencia a la sobreexplotación de los principales recursos pesqueros.

Injusticia medioambiental

La injusticia medioambiental vinculada a la actividad pesquera en Uruguay se manifiesta en las políticas implementadas por los diferentes gobiernos. El principal beneficiario es el sector empresarial, caracterizado por un claro oligopolio, que tiene a FRIPUR como principal exponente. En contrapartida, los impactos negativos de este proceso son los siguientes:

- sobreexplotación de recursos pesqueros con una consecuente degradación de los ecosistemas;

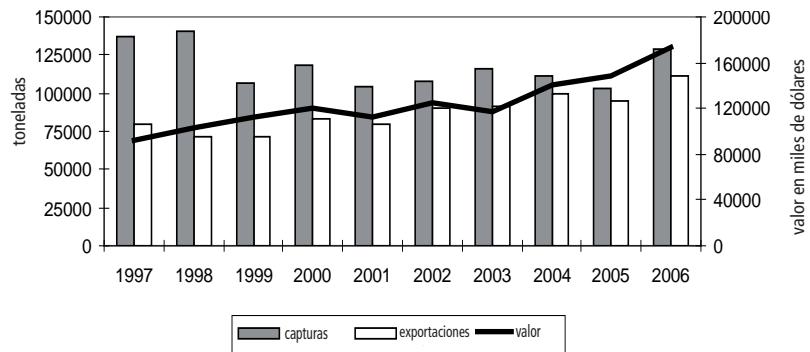


Figura 3: Comportamiento de los desembarques y las exportaciones anuales y de su valor en dólares

- menor grado de procesamiento y menor valor añadido de los productos;
- disminución de puestos de trabajo en barcos y en plantas pesqueras, y
- escaso consumo de pescado por la población.

La injusticia ambiental se manifiesta de forma patente en las pesquerías artesanales. Estas actividades resultan sostenibles desde el punto de vista ecológico, ya que emplean artes selectivos para las especies objetivo y apenas producen descartes, además la mayor parte de la materia prima se destina al mercado interno. A pesar de todo ello, los pescadores sufren un serio atraso socioeconómico, fruto de la falta de orientación y de respaldo del estado para este sector.

El sector está pidiendo a gritos un modelo alternativo de gestión articulado en torno al mantenimiento del equilibrio entre la disponibilidad de recursos pesqueros, la equidad de acceso a los recursos, la capacidad pesquera, la soberanía alimentaria, el empleo y la justicia ambiental. Dicho modelo deberá tener como premisa principal la revalorización de los recursos pesqueros como fuente de alimento, trabajo, salud y conocimiento a escala local y regional. Deberá impulsar una explotación menos intensiva, la diversificación de la producción hacia productos que incorporen mayor valor añadido y que se destinen al mercado interno, amén de privilegiar el consumo humano directo.

En este sentido, el SUNTMA ha planteado en el pasado y continúa proponiendo un modelo alternativo que contemple las premisas anteriormente planteadas y que puedan formar los cimientos de una nueva Ley de Pesca. Entre las propuestas que ponen énfasis en la soberanía alimentaria como eje se pueden citar:

- creación de un mercado de concentración- lonja subasta- para dar salida a especies de poco volumen (capturas incidentales) y poder diversificar las especies que

REPRODUCIDO CON LA AUTORIZACIÓN DE LA BIBLIOTECA GENERAL DE LA UNIVERSIDAD DE TEXAS EN AUSTIN



Los ecosistemas marinos y fluviales de Uruguay albergan una extraordinaria variedad de peces, crustáceos, moluscos y cefalópodos

hoy son descartadas por carecer de mercado, e

- integración de las comunidades de pescadores a la cadena de distribución, facilitándoles los medios para llegar al mercado de concentración, puesto que la pesca artesanal puede proveer productos frescos de excelente calidad.

Asimismo, pueden citarse algunas propuestas que se enmarcan dentro de un enfoque de gestión ecosistémica:

- bloqueo de la concesión de nuevos permisos de pesca en todas las categorías (A, B, C y D) y revisión de los actuales, principalmente en las categorías C (especies diferentes a la merluza, corvina y pescadilla) y D (buques que faenan en aguas internacionales);
- disminución de los descartes, regular el sistema de "pesca olímpica", incluyendo los descartes en los topes establecidos en cada permiso de pesca.
- elaboración de planes quinquenales que contemplen:
- eliminación paulatina y sistemática del arrastre de fondo. Como medida inmediata se debería sustituir la pesca en pareja por el sistema de pesca individual con portones, para la posterior utilización de barcos polivalentes, así como la eliminación de los permisos para barcos congeladores, y
- reestructuración de la flota pesquera atendiendo a su deterioro, al estado de sobre-explotación de los principales recursos y a la necesidad de utilizar artes selectivos no depredadores.

Las opciones son claras: continuar con un modelo que se encuentra agotado, cuyo principal beneficiario ha sido el sector empresarial caracterizado por el oligopolio, y cuyos frutos consisten en la sobreexplotación de los recursos; el aumento del desempleo y de la inequidad social y el escaso consumo de los uruguayos de un alimento altamente nutritivo. O muy por el contrario, apostar por un modelo basado en la justicia ambiental y la equidad económica, cuyo eje principal lo constituya la soberanía alimentaria y en donde el estado ejerza una autonomía real sobre los recursos pesqueros.

... o bien, muy por el contrario, apostar por un modelo basado en la justicia ambiental y la equidad económica, cuyo eje principal lo constituya la soberanía alimentaria y en donde el estado ejerza una autonomía real sobre los recursos pesqueros...

15

Más información

http://www.fao.org/fishery/countrysector/Fl-CP_UY/en

FAO: Perfiles geográficos: Uruguay

http://www.fao.org/fishery/countrysector/Fl-CP_UY3/es

FAO: Perfil del país sobre la pesca y la acuicultura: Uruguay

