

FUNDAMENTOS PARA UNA POLITICA PESQUERA

Por: Marcos Kisner Bueno

Debe implementarse una política que armonice los lineamientos de explotación meramente económica y discriminatoria (artesanal/industrial) – que actualmente afectan la mortalidad del recurso, porque favorece su explotación hasta el límite permisible por especie – con los criterios ecosistémicos, de manera que favorezca el mejor empleo de los recursos afectados y proporcione a pescadores e industriales el marco que garantice el aprovechamiento racional y permanente de los recursos marinos.

No tenemos políticas pesqueras claras, coherentes y realistas. Urge la definición de una política que incluya la participación formal de los representantes de los diferentes sectores de la actividad pesquera, política cuyo objetivo prioritario sea promover la sustentabilidad del uso de los recursos pesqueros y un reordenamiento de las normas vigentes que las haga coherentes, complementarias y más sencillas en su aplicación.

Las actuales medidas de conservación - como vedas biológicas, establecimiento de cuotas, fijación de tallas mínimas, y dimensión y característica de los artes de pesca - deben convertirse en prácticas de manejo. Una buena Ley de Pesca debe velar por la conservación, sustentabilidad y equilibrio ecosistémico de las pesquerías peruanas, por el incremento del valor agregado y de las plazas laborales con ocupación estable en tierra firme y en el mar, y porque las operaciones pesqueras sean eficientes y con buena calidad de capturas. Fundamentalmente, debe estimularse la inversión.

Es urgente establecer una política pesquera nacional y planificar el desarrollo pesquero para el corto, mediano y largo plazo.

La sustentabilidad como base del ordenamiento pesquero

El concepto de sustentabilidad comprende los desafíos ambientales del desarrollo, anteriormente solo relacionado a dimensiones económicas y sociales. Conceptualmente, la sustentabilidad se considera como "la relación entre la explotación o aprovechamiento y la capacidad de renovación biológica de los recursos, modulada por las condiciones del medio ambiente natural y social con una visión de largo plazo". El desarrollo sustentable es definido como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Aspira a incorporar en la agenda política tanto la concepción de interdependencia entre la especie humana y la naturaleza, como la dimensión de equidad entre generaciones.

El término "desarrollo sustentable" surgió como una alternativa con nuevas estrategias para el manejo de estos sistemas, que contemplen una perspectiva múltiple que incluya aspectos productivos, sociales, culturales y ecológicos. El reto es aplicar estos conceptos a acciones prácticas.

La soberanía alimentaria se puede definir como el derecho de los países y los pueblos a determinar sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológicas, sociales, económicas y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades.

La tendencia de la industria pesquera mundial, al igual que otras basadas en la extracción de materia prima, se guía por la máxima del mercado de máximo beneficio en menor tiempo posible. Esto ha llevado a un círculo de destrucción basado en técnicas más eficientes, más destructivas y con menor necesidad de puestos de trabajo.

En el actual modelo de gestión pesquera prevalecen en general, criterios económicos o políticos a la hora de tomar decisiones. Los peces y, en general, los recursos ícticos constituyen una parte integrante del ecosistema en donde son interdependientes y experimentan intercambios continuos, ya sea entre ellos mismos, o con la materia inerte. Pese a esta evidencia, la gestión de la explotación de los recursos pesqueros y de otro tipo de recursos ícticos se ha venido enfocando desde premisas del tipo «grupo por grupo» y «especie por especie».

El sector de la pesca artesanal no tiene el reconocimiento social y productivo que merece, siendo marginado o excluido por los organismos del Estado responsables de planificar políticas de desarrollo. Además, la actividad artesanal se enfrenta a la progresiva disminución de los recursos pesqueros, producto de la actividad industrial pesquera que compite por los mismos espacios, recursos y mercados, en una evidente desigualdad de condiciones.

En este contexto, la sustentabilidad en el mediano y largo plazo deberá contemplar necesariamente cuatro dimensiones básicas:

- La ecológica: Que tenga en cuenta y respete los ciclos naturales, la productividad propia de los ecosistemas, la disponibilidad y finitud de los recursos naturales y la diversidad biológica. La distribución y la abundancia de los stocks de peces se supeditan en primer lugar a la dinámica del medio ambiente marino y, en concreto, a las condiciones atmosféricas y a la oceanografía física y química; y en segundo lugar, a las interacciones entre especies de depredadores y especies presa. En un contexto multiespecífico resulta casi imposible apartar de la explotación a un grupo

específico de especies. Diversos factores medioambientales y oceanográficos hacen que los organismos marinos no se distribuyan de forma uniforme: la abundancia de los caladeros varía considerablemente según los lugares. Esta variación está directamente relacionada con la capacidad de carga del ecosistema. (el volumen de biomasa que un ecosistema puede soportar). Un ecosistema más diverso implica una mayor estabilidad y un menor riesgo de colapso de los stocks.

- La social: Deberá atender a la justicia social (actual y con las generaciones futuras), y la distribución equitativa de los recursos. El beneficio social deberá ser la premisa básica. En tanto que es un recurso de la nación, la pesca debería beneficiar al máximo posible de ciudadanos, tanto desde el punto de vista alimentario, como de los beneficios económicos y empleos que genera esta actividad. Por lo anterior, el objetivo básico del ordenamiento, debería contemplar el máximo beneficio social como premisa básica, buscando mecanismos para que dichos beneficios se mantengan en el largo plazo. El ordenamiento pesquero debería equilibrar las tendencias e intereses contradictorios, mejorando las condiciones de trabajo del sector más amplio y haciendo que los beneficios de los sistemas de pesca masiva puedan beneficiar a un sector más amplio de la población.

- La económica: Buscará satisfacer adecuadamente con los recursos existentes, las necesidades humanas de diversas formas de acuerdo a la propia cultura. Se deberá considerar a los recursos ícticos no como generadores de divisas en el comercio internacional sino prioritariamente como una fuente de alimentación y bienestar humano, promoviendo el destino de la producción pesquera para la alimentación humana.

- La política: Que supone formas de gestión participativas, incluyendo el control y el protagonismo real de las comunidades e instituciones en la gestión de los recursos, en la toma de decisiones y en la formulación de políticas. Es al gobierno al que le compete el proceso de gestión pesquera. Ésta incluye la fijación de ciertas políticas o lineamientos de base, la determinación de planes y programas, la expedición y vigilancia del cumplimiento de ciertas normas, el estudio o la investigación necesarios para sustentar las acciones, la determinación de las acciones prioritarias y su puesta en marcha, la incorporación de las comunidades involucradas y el establecimiento de una capacidad de ejecución y administración, incluyendo la consecución y manejo de recursos económicos requeridos. El marco legal que regula la actividad pesquera nacional debe tener como objetivo establecer las reglas y condiciones bajo las cuales deben realizarse las actividades de la vida social o individual que tengan un impacto directo o indirecto en la sociedad. En función de los objetivos de la ordenación o administración de la pesca, las regulaciones pesqueras (leyes, reglamentos y normas) necesitan establecer, con base en criterios de pesca responsable y uso de los recursos en el largo plazo, las condiciones de su aprovechamiento.

- Fundamentalmente es necesario dictar incentivos claros, coherentes e integrales que estimulen la inversión en pesquerías de consumo humano directo que estén orientadas a explotar los recursos aún inexplorados, así como incentivar la creación de una flota pesquera de bandera nacional, y promover la reconversión de la flota actual hacia una flota multipropósito.

Alcances del nuevo modelo

El nuevo modelo deberá procurar instrumentar en el mediano y largo plazo mecanismos más adecuados para la conservación de los recursos y su ambiente basados en el conocimiento científico y tecnológico, evitando en lo posible ser un instrumento de alcances inmediatos, propiciados únicamente por intereses económicos o agendas políticas. Las medidas de ordenación pesquera deben estar orientadas a la conservación y aprovechamiento racional de los recursos pesqueros. Éstos no son sujetos de apropiación individual por ser de propiedad común. Su ámbito recae en las normas jurídicas que regulan el uso de los recursos naturales que constituyen un bien patrimonio de la nación. La exportación de productos pesqueros no debería suceder a expensas de la degradación de los ecosistemas, de las necesidades locales de consumo ni debería provocar impactos sociales ni económicos adversos. En este marco, se deberán proponer diversos indicadores de sustentabilidad, los que deberán ser claros, coherentes con los objetivos mensurables, y deberán permitir evaluar efectivamente los factores insustentables con el fin de corregirlos. En definitiva, si queremos lograr un desarrollo sustentable en nuestras pesquerías deberemos ejercer el derecho a participar en la gestión de la administración de los recursos ícticos del país.

Las CIT son una herramienta económica usada para asegurar eficiencia económica en una pesquería, pero no es una herramienta para asegurar sustentabilidad biológica, ni para asegurar equidad social. En este contexto, es dudoso que las CIT vayan a hacer otra cosa que regular el acceso a las pesquerías en forma de una distribución del volumen de captura. No habría una reducción del sobredimensionamiento de la flota industrial, aun cuando este sistema se aplique a todos los recursos

El bajo nivel de consumo de pescado en la población nacional es una respuesta a la poca oferta de productos del mar, la escasa promoción de los mismos, el costo de darles un tratamiento congelado, curado o envasado para su distribución, la insuficiente infraestructura de redes comerciales de distribución y la insuficiente e inadecuada cadena de frío existente.

El desafío al que nos enfrentamos no es gestionar poblaciones de peces sino gerenciar el conjunto del ecosistema marino, debido a que el mismo depende de forma directa de su estructura para

mantener su productividad. En este sentido, las políticas de gestión pesquera se deben hacer eco de este hecho: dependiendo de su adecuada conservación, podremos o no mantener en el futuro la actividad pesquera. Es en esta dirección en donde se debe introducir el concepto de ecosistema en la gestión. Esto implica la necesidad de considerar los efectos aditivos de las pesquerías multiespecíficas, obligando a minimizar el impacto de la pesca sobre las especies asociadas y dependientes (entre otras cosas, priorizando el uso de artes selectivos), y a reducir el impacto de determinados artes sobre los fondos, protegiendo los ecosistemas asociados.

OBJETIVOS A CORTO PLAZO

Programas de apoyo a la generación de nuevos proyectos

- Apoyar el surgimiento de nuevas pesquerías que sean rentables, y que están basados en aprovechamientos sustentables de especies subexplotadas, las que se convertirán en fuente generadora de empleos sectoriales genuinos.
- Incluir en el análisis la aplicación de fondos al apoyo de fases iniciales de proyectos pesqueros integrales basados en la agregación de valor (incluyendo diversos grados de industrialización), el empleo local y la captación de nuevos mercados (internos o externos).
- Promover de manera especial el desarrollo de proyectos pesqueros interesantes – especialmente a nivel de pesquerías artesanales – con programas de fomento que incluyan un análisis serio y profesional de su rentabilidad económica, para que sean sostenibles en el tiempo y puedan seguir teniendo una tasa adecuada de rentabilidad una vez concluido su etapa inicial.
- Permitir la adquisición de tierras en áreas geográficas aptas para la explotación acuícola, en áreas que – inconcebiblemente desde un punto de vista técnico – se encuentran ocupadas por comunidades campesinas (la manipulación sindical impide que se invierta en ellas).
- Evitar que los países que tienen flotas faenando en aguas jurisdiccionales peruanas cobren aranceles diferenciales a los productos de origen nacional que no corresponden a sus buques o empresas. Esa medida favorecería la competitividad de nuestros productos.
- El Estado deberá promover la comercialización de los productos pesqueros en el mercado interno, desde una perspectiva de soberanía alimentaria, la construcción, distribución y supervisión del funcionamiento de redes de comercialización de los productos y subproductos de origen pesquero

Rediseño de las normas existentes de fomento a la inversión en la pesquería de jurel y caballa:

- a. Integrar en una sola norma las disposiciones de promoción e incentivo a la extracción de jurel y caballa, el cual corregirá las deficiencias y vacíos de las normas actuales:
- b. La flota de arrastre de media agua que acceda a la extracción de jurel y caballa podrá realizar sus faenas de pesca en las mismas zonas a las cuales tiene acceso la flota cerquera.
- c. La flota de arrastre de media agua de bandera extranjera, operada por empresas peruanas bajo cualquier modalidad contractual, tendrá el mismo tratamiento que las embarcaciones pesqueras de bandera nacional por parte de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas.
- d. Ampliar la vigencia de los permisos de pesca, de 3 a 6 meses, a fin de facilitar las operaciones de captura de jurel y caballa, en armonía con el fin social que el Gobierno asigna a esa actividad pesquera.
- e. Suspender la obligatoriedad de embarcar a un TCI de Imarpe en las embarcaciones arrastreras de media agua, por razón del sobrecosto que ello representa y que finalmente se traslada al precio final.

Enfoque ecosistémico de la pesquería.

- El ecosistema del mar peruano está compuesto de diversos subsistemas y la magnitud de las medidas que se adopten para preservarlos es inherente a cada uno de ellos.
- Los Planes y reglamentos de ordenamiento pesquero deben replantearse conjuntamente a fin de redefinir las tasas anuales de captura de todas las especies explotadas, incorporando a la evaluación para su determinación, la dinámica trófica, el análisis de la relación presa-predador y la naturaleza y cuantificación de sus respectivos requerimientos de ingesta. Para facilitar ese objetivo deben activarse mecanismos racionales, económicamente viables, que permitan una determinación fidedigna de las cuotas de extracción.
- Complementariamente, para evitar un mayor daño al ecosistema debe establecerse nuevos límites de captura a las especies forraje, debe reducirse el TAC de los recursos presa de la merluza, jurel, caballa y otras especies, a valores significativamente menores que los estimados como aceptables actualmente.
- Es indispensable y urgente diseñar estrategias para la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, estrategias que pongan en práctica el Principio Precautorio como base para el manejo de los ecosistemas y recursos marinos, y que incorporen medidas para fomentar el desarrollo de actividades económicas sin poner en riesgo la existencia de los recursos. A ese respecto, es menester tener presente que los daños por pesca (mortalidad antropogénica) no sólo afectan a las especies explotadas sino también a las que dependen de ellas.
- Es imperativo que la administración pesquera peruana adopte nuevos patrones de investigación que permitan la evaluación de la dinámica trófica para integrar sus resultados al modelo de determinación de los TAC (sigla en inglés de Total Allowable Catch o captura máxima permisible). Para el efecto deberá contar con partida presupuestal adecuada, que debe ser permanentemente

auditada.

- El Estado tiene la obligación de reorientar su política y conducta en función del ecosistema, asumir una actitud más firme en defensa de la biodiversidad como conjunto interdependiente y enfrentar con destreza y energía las presiones de los distintos estamentos de la colectividad pesquera - y de la sociedad en general - que pugnan por los recursos y sus beneficios. Reorientar, mediante un amplio proceso participativo el actual uso de los recursos y ecosistemas costeros y oceánicos del país, impulsando el uso menos intensivo de los recursos, la diversificación y orientación de las producciones que incorporen mayor valor agregado y sean volcados al mercado interno, privilegiando el consumo humano directo.

Participación y cooperación.

- Deben adoptarse mecanismos que permitan la participación de todos los sectores relevantes de la actividad pesquera en la preparación, análisis y presentación de la información pesquera, especialmente de los pescadores, los gobiernos locales, los empresarios y las Instituciones pertinentes.

- Se trata de replantear el rol de los interesados, empresas y organizaciones de pescadores en la generación de medidas del ordenamiento pesquero. Además, en estos esquemas no se pretende que el gobierno central o los gobiernos locales solucionen todos los problemas. Esto implica que el Gobierno debe aceptar la participación de todos los gremios, tanto de trabajadores como de empresarios independientes, ya que no existe una sola entidad representativa.

- El diseño de nuevos mecanismos para la toma de decisiones y de un procedimiento estándar de manejo pesquero - que sea autónomo de las presiones socio económicas de los usuarios - debe ser confiado a científicos que evalúen y desarrollen técnicas para el uso sustentable de cada recurso y a representantes del Estado con autoridad sobre el sector. De esta forma el sistema será controlado por el Gobierno y operará sobre la base del estado real del recurso.

- Es necesario difundir ampliamente la situación de la pesquería en el país en un lenguaje accesible a la población. Ello permitirá activar y canalizar las demandas y la opinión de la sociedad, promover y fortalecer la participación informada (de ciudadanos, pescadores, científicos, administradores y empresarios) e incorporar a la ciudadanía en la generación de propuestas que aseguren el mejor control de la sustentabilidad en la pesca.

- El Estado, a través de las organizaciones pesqueras, será responsable de la preparación y difusión de una información pesquera objetiva basada en los mejores datos científicos disponibles (incluyendo la incertidumbre), en el enfoque precautorio y en las obligaciones nacionales e internacionales relacionadas con el mismo; y sin olvidar que la distribución del pescado a zonas distantes de la costa es un problema que debe ser resuelto.

Enfoque sustentable de la pesquería

- Desarrollar una pesquería sostenible y diversificada en el tiempo, no solo como una actividad generadora de riqueza y de recuperación de inversiones sino también, y prioritariamente, como fuente para la alimentación de la población nacional que genera ingresos fiscales y que proporciona nuevos puestos de trabajo.

- Reducir el esfuerzo pesquero hasta un grado que sea sostenible, priorizando las flotas que más contribuyen a la sobrecapacidad y con mayor impacto sobre el medio marino (teniendo en cuenta criterios como selectividad e impacto sobre los fondos marinos, impacto sobre la red trófica marina, consumo energético, calidad del pescado desembarcado y empleo generado). La obligación de desembarcar todas las especies capturadas será una forma directa de ir reduciendo el esfuerzo aplicado en las principales especies sobre-explotadas.

- Redefinir la medida del esfuerzo pesquero de forma que tenga en cuenta los efectos de las innovaciones tecnológicas, la presión sobre las especies no objetivo (minimización de descartes) y el impacto sobre el medio ambiente marino.

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

- Aplicar el principio de precaución en la gestión pesquera.

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

- El desarrollo de una actividad económica sustentable que se base en el uso de los recursos del mar requiere, aún más que otros sectores, que se brinde adecuada seguridad jurídica al empresario y al inversionista, dando una mayor previsibilidad a la actividad. Ya que la pesca está sujeta a riesgos y oscilaciones por lo aleatorio de la misma, es vital disminuir los riesgos "regulatorios". Esa tónica permitirá que cada empresa planifique sus operaciones, maximice su rentabilidad adecuando sus instalaciones e infraestructura y desarrolle nuevos proyectos productivos que respondan y se adecuen a la realidad pesquera.

- La conservación de los recursos hidrobiológicos naturales y la actividad económica basada en ellos necesitan marcos reguladores eficientes y estables que incluyan: una ética de conservación de los recursos; un amplio sentido social de responsabilidad en la propiedad y en el uso de los recursos; objetivos de manejo orientados a mantener los ecosistemas marinos saludables e íntegros; y prácticas de uso sustentable por especie.

Seguridad alimentaria

- La inocuidad de los alimentos es un factor muy importante para su comercialización. El control de

calidad de los productos destinados a la exportación es cada vez más estricto. Sin embargo, los productos destinados al mercado interno, y en particular los de consumo humano directo, no están sujetos a un control de calidad tan severo como el que se da a los de exportación. Y la premisa que debe prevalecer es que los peruanos no deben consumir productos hidrobiológicos de calidad inferior a los que se exportan. Los controles sanitarios válidos para el extranjero deben ser más estrictos cuando se trata de productos destinados a la alimentación de nuestra población.

· Introducir el concepto de priorización de la oferta de recursos hidrobiológicos para la alimentación nacional como Política de Estado.

Conclusiones

La finalidad de desarrollar una pesquería sostenible y diversificada en el tiempo no solamente es la generación de riqueza y recuperación de inversión, sino además la alimentación de la población nacional en forma prioritaria, que se refleja en mejores condiciones para asimilar una buena educación. También el aporte de tributos al desarrollo del Estado, y finalmente asegurar la existencia y crecimiento de puestos de trabajo.

El análisis de la problemática del sector pesquero y la adopción de un proyecto para su desarrollo racional y sustentable solo puede lograrse a través del diálogo, la concertación y la voluntad de trabajo porque es un tema impostergable que requiere atención prioritaria. Mientras tanto, los esfuerzos individuales de los empresarios que actualmente luchan por sobrevivir o crecer en el sector pesquero se diluyen en el pantano de la ausencia de políticas claras y coherentes.

Por otra parte, los inevitables cambios de los responsables de aplicar la política de Gobierno en el sector pesquero constituyen un factor de riesgo para la inversión porque no existe un marco legal que garantice la continuidad de esa política, sino que en gran medida está supeditada a los criterios con que la aplican los responsables de su ejecución.

El Estado debe simplificar y agilizar la actividad pesquera, eliminando los sobrecostos que distorsionan el fin social que le ha asignado y reformulando las normas vigentes para – entre otras cosas - eliminar las contradicciones existentes y evitar que ahuyenten la posibilidad de inversión en la diversificación pesquera. En otras palabras, el Estado debe comportarse como si fuera socio del empresario pesquero, y no como su verdugo. Solo así la industria pesquera peruana será atractiva para la inversión extranjera y hará más viable sus posibilidades de acceder a y competir en los mercados internacionales.

El futuro de la pesca en el país depende de las acciones que desarrollemos desde ahora en beneficio de generar una política de desarrollo para el corto, mediano y largo plazo.