

MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO PESQUERO 1-2

Angel Gumy

Oficial Superior de Planificación Pesquera
División de Políticas y Planificación
Departamento de Pesca de la FAO

RESUMEN: Se exponen en este trabajo algunos criterios para el desarrollo de instituciones de administración pesquera que podrían ser de aplicación en el área latinoamericana. Se tuvieron en cuenta para ello los desarrollos en la política pesquera mundial y las tendencias predominantes en la producción, utilización, comercialización y consumo de pescado. Asimismo, se analizan los aspectos esenciales de actualidad de la política pesquera y se formulan algunas consideraciones sobre las necesidades legales, técnicas e institucionales para una administración pesquera moderna y eficiente.

Palabras clave: administración, producción, consumo.

SUMMARY: This work presents some concepts for the institutional development of fisheries administration that could be applicable to the Latin-American region. International developments in fisheries policy were taken into account as well as main trend in fish production, utilization, marketing and consumption. The work also considers some recent substantive aspects of fisheries policy as well as the legal, technical and institutional requirements that possibly should be met to establish modern and efficient fisheries administrations.

Key words: fisheries management, fishery institutions, fisheries policy.

INTRODUCCIÓN

La ordenación de la pesca con objetivos de desarrollo sostenible representa en la actualidad una compleja y difícil tarea que requiere de sistemas de organización y procesos de administración de una cierta especificidad. Esta especificidad viene determinada por las características especiales de los recursos pesqueros, por la situación actual del sector, producto del desarrollo histórico de la pesca como actividad económica dentro de un marco de desarrollo tecnológico y crecimiento poblacional, por la influencia casi decisiva de aspectos de política macroeconómica, y por la unanimidad de la comunidad pesquera internacional para que la actividad tenga lugar en forma sostenible dentro de prácticas responsables. Para ello se han adoptado a nivel internacional un conjunto de instrumentos legales luego de la Ley del Mar y especialmente a partir de la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) de 1992 en la que se expresó formalmente y con carácter global una decisión acerca de la sostenibilidad del sector pesquero y se adoptó un programa de acción (Agenda 21). Luego se adoptaron, aunque aun pendientes de completar en su ratificación, el Acuerdo de Nueva York sobre Poblaciones de Peces (1995) y el Acuerdo de Cumplimiento (1994). En 1995 se adoptó el Código de Conducta para la Pesca Responsable.

A partir del proceso iniciado por la UNCED se han puesto en vigencia en el ámbito internacional algunas cuestiones que constituyen hoy temas de negociación en diversos foros y que a su vez se proyectan en gran medida al nivel de la problemática del sector a escala nacional y pueden ser obstáculos para un desarrollo sostenible.

La misión de los administradores pesqueros es compleja y difícil ya que deben perseguir un modelo de cambio tecnológico e institucional que conserve el medio ambiente y sea técnicamente adecuado, económicamente factible y socialmente aceptable (desarrollo sostenible). Al hacerlo deben tener en cuenta, además de las cuestiones antes mencionadas, el hacerse cargo de la promoción y la aplicación de los instrumentos legales internacionales voluntarios u obligatorios, según el caso, referidos anteriormente. La necesidad de un reforzamiento y modernización institucional está siendo gradualmente aceptada. Sin embargo, esta modernización necesaria no puede dejar de tener en cuenta un contexto global caracterizado por programas de ajuste que solicitan una reducción de la intervención del Estado en la economía, una reducción del aparato estatal para disminuir el gasto público, y a menudo, políticas macroeconómicas que no toman en cuenta las características especiales del sector. Estructuras y procesos de administración pesquera deben reunir características propias para cumplir con los ambiciosos fines encomendados.

En el presente trabajo se trata de presentar algunos criterios para la administración pesquera con especial énfasis en la región latinoamericana teniendo en cuenta los desarrollos de la

1 Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor.

2 Este trabajo fue presentado en el Decimocuarto Simposio Científico de la CTMFM, noviembre de 1999.

política pesquera mundial antes esbozados, las tendencias predominantes en la producción, utilización, comercio y consumo de pescado, las cuestiones cruciales de política pesquera discutidas en la actualidad y, en el contexto de tales eventos, algunas consideraciones sobre las necesidades legales, técnicas e institucionales para una administración pesquera moderna y eficiente.

TENDENCIAS MUNDIALES DE LA PESCA Y LA ACUICULTURA

Producción, utilización, comercio y consumo.

Pese a las fluctuaciones en la oferta y la demanda, causadas por los cambios en la situación de los recursos pesqueros, el entorno económico y las condiciones ambientales, la pesca y la acuicultura siguen siendo muy importantes como fuentes de alimentos, empleo e ingresos en muchos países y comunidades.

La producción mundial registrada de la pesca de captura y la acuicultura bajó de 122 millones de toneladas en 1997 a 117 millones en 1998, debido principalmente a los efectos de la anomalía climática, El Niño, sobre algunas de las principales pesquerías de captura marinas Cuadro 1. Sin embargo, se recuperó en 1999 y, según una estimación preliminar, la producción de ese año asciende a unos 125 millones de toneladas. El aumento de 20 millones de toneladas con respecto al decenio anterior se debió principalmente a la acuicultura, ya que la producción de la pesca de captura se mantuvo relativamente estable.

En 1997, el promedio de la disponibilidad global de pescado como alimento fue el más alto registrado históricamente y este nivel fue mantenido en 1998. Las estimaciones preliminares para el año 1999 indicarían un leve incremento de la disponibilidad total para consumo humano. Esto se debería en parte al mantenimiento del ritmo de crecimiento de la producción acuícola vis a vis una relativa estabilización de las capturas totales. La mayor parte de la caída de la producción, desde 1997 a 1998, habría sido absorbida bajo la forma de una drástica reducción en la producción de harina de pescado. En tanto, de confirmarse las estimaciones preliminares la disponibilidad global promedio per capita de pescado como alimento en 1999 se mantuvo al nivel que se había alcanzado en 1998, es decir 15,8 kg.

CUADRO 1

Producción pesquera mundial y su utilización

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999' |
|---|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | <i>(millones de toneladas)</i> | | | | | |
| PRODUCCIÓN | | | | | | |
| CONTINENTAL | | | | | | |
| Captura | 6,7 | 7,2 | 7,4 | 7,5 | 8,0 | 8,2 |
| Acuicultura | 12,1 | 14,1 | 16,0 | 17,6 | 18,7 | 19,8 |
| Continental total | 18,8 | 21,4 | 23,4 | 25,1 | 26,7 | 28,0 |
| MARINA | | | | | | |
| Captura | 84,7 | 84,3 | 86,0 | 86,1 | 78,3 | 84,1 |
| Acuicultura | 8,7 | 10,5 | 10,9 | 11,2 | 12,1 | 13,1 |
| Marina total | 93,4 | 94,8 | 96,9 | 97,3 | 90,4 | 97,2 |
| Captura total | 91,4 | 91,6 | 93,5 | 93,6 | 86,3 | 92,3 |
| Acuicultura total | 20,8 | 24,6 | 26,8 | 28,8 | 30,9 | 32,9 |
| Total de la pesca mundial | 112,3 | 116,1 | 120,3 | 122,4 | 117,2 | 125,2 |
| UTILIZACIÓN | | | | | | |
| Consumo humano | 79,8 | 86,5 | 90,7 | 93,9 | 93,3 | 94,8 |
| Reducción a harina y aceite de pescado | 32,5 | 29,6 | 29,6 | 28,5 | 23,9 | 30,4 |
| Población (<i>miles de millones</i>) | 5,6 | 5,7 | 5,7 | 5,8 | 5,9 | 6,0 |
| Suministro de pescado como alimento por persona (<i>kg</i>) | 14,3 | 15,3 | 15,8 | 16,1 | 15,8 | 15,8 |

'Estimación preliminar.

Fuente: FAO - El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura 2000 (SOFIA 2000).

Una parte importante de la producción pesquera, es comercializada internacionalmente. Las exportaciones representaron el 33 % del total en 1998. Los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) juegan un papel activo en este comercio y en la actualidad representan casi el 20 por ciento de las exportaciones. Los países en vías de desarrollo son exportadores importantes de productos pesqueros, representando aproximadamente el 50 % del valor de las exportaciones. Más del 90 por ciento del comercio de pescado y productos pesqueros consiste en productos procesados de una forma u otra (p.ej.: excluyéndose pescado vivo y fresco entero). La mayor parte de las exportaciones está compuesta por el rubro pescado congelado, fresco y enfriado. A pesar de que por ser altamente perecederos, los productos frescos o enfriados sólo representan una pequeña proporción del comercio pesquero mundial, su comercialización se está incrementando, reflejando las mejoras registradas en el apoyo logístico y por el aumento de la demanda. Se estima que el valor total de las exportaciones de pescado y productos pesqueros alcanzó los 51 mil millones de dólares en 1998, lo que representó un 3.8 por ciento de disminución respecto de 1997. Es importante notar que a comienzos de los años setenta el valor del comercio mundial rondaba los 3 mil millones de dólares. Los países desarrolla-

dos son los importadores más importantes de pescado y producto pesquero. Japón fue en 1998 el principal importador con un 23 por ciento de las importaciones totales. La Comunidad Europea ha aumentado su dependencia de las importaciones para formar su oferta de pescado. Los Estados Unidos, son el segundo principal importador, no obstante ocupar el quinto lugar en lo que se refiere a las exportaciones totales. Más del 77 por ciento del valor de las importaciones se concentra en estos tres países.

Perspectivas de la oferta y la demanda de pescado.

Las estimaciones que se observan en el Cuadro 2 son el producto de considerar hipótesis específicas de ingresos disponibles y población del lado de la demanda y de proyecciones de producción de la pesca y la acuicultura del lado de la oferta.

CUADRO 2

Estimación de oferta y demanda de pescado para el año 2010

| | Suministros | Demanda |
|--------------------|-------------|---------|
| PRODUCCION | | |
| Total Acuicultura | 35-40 | |
| Total Capturas | 95-100 | |
| Total Mundial | 130-140 | |
| UTILIZACIÓN | | |
| Consumo Humano | 105-110 | 105 |
| Reducción | 25-30 | |

Fuente: FAO - El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura -1998

Si bien este tipo de estimaciones debe ser tomada con prudencia, es útil para dar algunas indicaciones de los posibles escenarios futuros en relación con la situación actual (Cuadro 1).

CUESTIONES GLOBALES EN RELACIÓN CON LA PESCA Y LA ACUICULTURA

De acuerdo a las discusiones que se han presentado recientemente en diversos foros internacionales, las siguientes son algunas de las cuestiones de carácter global más importantes en relación con la pesca y la acuicultura. Hasta un cierto grado, tales cuestiones están interrelacionadas³. La generación de capacidad de pesca en exceso originada por la amplia tendencia a la sobrecapitalización y sobrepesca bajo acceso abierto o escasamente controlado ha establecido la necesidad de ordenar la capacidad de pesca a

escala nacional e internacional. La capacidad global de pesca en exceso es también un factor contribuyente para el creciente y serio problema de pesca ilegal, no regulada y no reportada (INN). La expansión del comercio mundial de pescado en ausencia de un mejoramiento de la ordenación pesquera podría conducir a un aumento de la capacidad de pesca y del esfuerzo pesquero, agregar degradación adicional a los recursos pesqueros de alto valor comercial y aumentar la presión sobre aquellos menos explotados de menor valor. Una ordenación pesquera adecuada podría incrementar los beneficios a ser obtenidos del comercio de pescados y productos pesqueros en términos de retornos económicos y conservación de los recursos pesqueros, hábitats y biodiversidad. Los subsidios en la pesca pueden ser un factor contribuyente a la sobrecapitalización en pesca así como a la distorsión en el comercio internacional. Existe un gran interés en los países miembros para tener un mejor entendimiento sobre como los subsidios afectan la sostenibilidad de la pesca y el comercio de pescado. Existe también interés en evaluar el papel potencial que el ecoetiquetado podría jugar en la creación de vínculos más cercanos entre el comercio y los objetivos de sostenibilidad.

- **Ordenación de la capacidad pesquera.** La cuestión de la ordenación de la capacidad de pesca ha tomado importancia recientemente con referencia a la creciente preocupación por el desarrollo del fenómeno de exceso de utilización de insumos para la pesca y la sobrecapitalización de las pesquerías mundiales. La existencia de exceso de capacidad de pesca es ampliamente responsable de la degradación de los recursos pesqueros, la pérdida de potenciales alimenticios y el significativo desperdicio económico. El origen del exceso de capacidad de pesca parte principalmente de la generalizada tendencia a la sobrecapitalización y sobrepesca bajo condiciones de acceso libre o escasamente controlado. El Código de Conducta para la Pesca Responsable recomienda en el artículo 6.3: "Los Estados deberían prevenir la sobrepesca y el exceso de capacidad de pesca y deberían implementar medidas de ordenación para garantizar que el esfuerzo de pesca sea compatible con la capacidad productiva de los recursos pesqueros y su utilización sostenible". El Comité de Pesca de la FAO aprobó en Febrero de 1999 un Plan de Acción Internacional para la Ordenación de la Capacidad de Pesca de carácter voluntario.

³ Fact Sheet on Fisheries and Aquaculture by FAO Fisheries Department - October 1999.

- Impacto de los incentivos económicos gubernamentales en el comercio de productos pesqueros y la sostenibilidad de los recursos.** La influencia de los subsidios sobre el comercio de pescado y productos pesqueros y la sostenibilidad de los recursos está recibiendo creciente atención en varios foros internacionales. De una parte se considera a los subsidios en la pesca como distorsionando el comercio y por otra parte como un factor que contribuye en forma importante a acelerar procesos de capitalización y sobrepesca en ausencia de un control adecuado del esfuerzo de pesca. Sin embargo no es clara aún la magnitud del problema. El trabajo inmediato de la FAO en relación con los subsidios en la pesca apunta a proveer a los países miembros con una mejor plataforma conceptual y de información sobre la cual continuar negociaciones en este importante y complejo tema.
- Pesca ilegal, no regulada y no registrada (IUU fishing).** El concepto de pesca ilegal, no regulada y no registrada (IUU) incluye un número importante de prácticas dentro y fuera de las jurisdicciones nacionales: p. ej.: pesca IUU llevada a cabo por grandes embarcaciones utilizando banderas de conveniencia que explotan poblaciones de la alta mar sujetas a la ordenación y acuerdos de Organismos Regionales y que no respetan tales acuerdos; subestimación en la declaración de capturas de especies de alto valor comercial en las pesquerías nacionales, etc.). Durante la Reunión Ministerial sobre la aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable (Roma, 10 y 11 de Marzo de 1999) los Ministros y sus Representantes emitieron una declaración que puntualizan que desarrollarán un plan global de acción para tratar efectivamente con todas las formas de IUU. La FAO está trabajando en la elaboración de tal Plan Internacional de Acción para la eliminación del IUU.
- Ecoetiquetado de productos pesqueros.** La idea propuesta a través de esta cuestión, tan nueva como polémica en la actualidad, es la de que se deberían etiquetar los productos pesqueros, tal como sucede en otras categorías alimenticias. En este caso, las eti-

quetas deberían certificar que el pescado en venta ha sido capturado en pesquerías sostenibles, es decir en pesquerías conducidas con debido respeto para las especies que están siendo capturadas y para su medio ambiente. Desde el punto de vista teórico se trata de un mecanismo que facilitaría que el ecoetiquetado juegue un papel importante en la creación de vínculos más cercanos entre el comercio y los objetivos de sostenibilidad. A dar sustento a esta propuesta está la creciente preocupación de sectores de la población de países ricos por la preservación del medio ambiente y el interés de los grandes emporios productores de alimentos del mundo desarrollado de no perder esa franja del mercado y además, en razón de ello, de asegurar la expansión de sus vínculos de acceso a los recursos naturales en un contexto altamente competitivo con otros grandes emporios. Además de las cuestiones operativas, por ejemplo ¿Quién sería el ente certificante?, las objeciones principales para el establecimiento del ecoetiquetado provienen de la preocupación de muchos países en vías de desarrollo de que el mismo podría constituir una barrera adicional al comercio. La FAO y la World Conservation Union (IUCN) han auspiciado en conjunto la publicación de un documento⁴ que actualiza la información existente sobre ecoetiquetado de productos pesqueros y presenta un análisis de su aplicación actual y de las implicancias económicas, sociales y ambientales de su aplicación desde los varios puntos de vista existentes.

- Biodiversidad, pesca de captura y acuicultura.** La biodiversidad, es decir, la variación dentro de los grupos de especies, entre especies y de los ecosistemas y los complejos ecológicos de los cuales ellos son parte, es un elemento necesario para las sostenibilidad de la pesca y la acuicultura. La biodiversidad de las poblaciones naturales provee la base de los recursos para la pesca comercial y los medios para adaptarse a los cambios ambientales y la presión de pesca, en tanto que la diversidad del pescado cultivado permite el continuo mejoramiento de las cruces para satisfacer demandas de la producción y de un mercado cambiante. En Junio de 1999 el Consejo de la FAO aprobó dos Planes Internacionales de Acción con el propósito de proteger la biodiversidad. Uno de los planes apunta a ordenar y conservar los tiburones, el otro tiene el propósito de

⁴ Ecoetiquetado y Pesca Sostenible - Carolyn Deere - FAO/IUCN - Diciembre 1999.

reducir la captura incidental de aves marinas en la pesca de palangre.

- **Utilización de organismos genéticamente modificados en la acuicultura.** Una forma relativamente nueva de modificación genética implica el traslado de genes entre especies, produciendo en consecuencia "transgénicos". Proyectos experimentales y pilotos han demostrado que pueden mejorarse comercialmente importantes aspectos de la producción. Al presente ningún productor comercial está comercializando especies acuícolas transgénicas para consumo humano. Los principales problemas que impiden el comercio son la resistencia del consumidor a estos productos y también cuestiones relativas a la protección de la propiedad intelectual. Por otra parte existe preocupación en la industria, ya que las tecnologías transgénicas son poco entendidas y podrían crear riesgos al ambiente y la salud humana. Estas preocupaciones serán discutidas en los protocolos de bioseguridad del movimiento internacional de organismos genéticamente modificados que se están desarrollando actualmente dentro de la Convención de Diversidad Biológica a cuyos trabajos la FAO ha contribuido y contribuirá a través de su Comisión de Recursos Genéticos.

LA GESTIÓN DE LA PESCA Y LA ACUICULTURA. TENDENCIAS

Orientaciones en el ámbito internacional

En la medida en que la formulación de los objetivos nacionales en materia pesquera y acuícola han debido tomar en cuenta en forma creciente un contexto internacional de notable influencia los criterios de administración pesquera han debido también evolucionar hacia formas más complejas de coordinación técnica y operativa. Como es natural, existe en el mundo, una gran diversidad en cuanto a las estructuras de la administración pesquera y acuícola. Sin embargo, la internacionalización de algunas cuestiones importantes de política pesquera ha puesto el problema de su modernización con el objeto de permitir abordar con eficacia aspectos técnicos, económicos y sociales involucrados en la adopción de prácticas responsables de pesca y acuicultura para un desarrollo sostenible tanto en las pesquerías nacionales como en las de la altamar. Se observa que a escala mundial las tendencias subyacentes en los procesos de modernización en curso tienden a privilegiar los siguientes aspectos:

- Un fortalecimiento de la capacidad de investigación y análisis con un énfasis interdiscipli-

nario para apoyar apropiadamente el proceso de toma de decisiones que a menudo involucra negociaciones internacionales.

- Un perfeccionamiento de las competencias legales y los mecanismos institucionales al servicio de las administraciones pesqueras para mejorar la ordenación de las pesquerías especialmente en lo que concierne al control de la capacidad pesquera y a la supervisión directa o indirecta de procesos productivos y el facilitamiento del comercio de pescado y productos pesqueros con el objeto de promover la optimización de los beneficios económicos y sociales obtenibles de la actividad.
- Una más estrecha relación entre la administración pesquera y las cuestiones medioambientales vinculadas a través de un mejoramiento de la coordinación con los organismos pertinentes en la formulación de estrategias, políticas, programas y proyectos de ordenación y desarrollo pesquero y acuícola.
- Una percepción más realista, a la luz de la experiencia reciente, en la evaluación de los potenciales económicos y sociales de la acuicultura y la consecuente revisión de las estrategias globales para su desarrollo.
- Una atención más dedicada al conocimiento de la política pesquera internacional en sus diversos aspectos y una participación más frecuente en las discusiones que al respecto se celebran en los foros internacionales más representativos.

Administraciones pesqueras nacionales en América Latina y el Caribe

El desarrollo reciente del marco institucional de la pesca y la acuicultura en la región de América Latina y el Caribe estuvo influenciado por varios aspectos de orden internacional y nacional. Tal desarrollo ha tenido lugar en un contexto internacional donde los recursos pesqueros, especialmente aquellos considerados básicos o "commodities" (camarón, langosta, especies de fondo de alto valor comercial, etc.,) han sido objeto de una presión adicional del esfuerzo de pesca a partir del ritmo creciente de la demanda y del consecuente aumento de los precios internacionales. También de carácter internacional fueron los debates y los consecuentes instrumentos internacionales que apuntan a establecer un desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura y que en consecuencia requieren de la administración pesquera nacional enfoques integrales e interdisciplinarios adecuados.

En lo nacional, las políticas macroeconómicas tuvieron un impacto notable en la situación

de las instituciones responsables de la administración pesquera y en la política efectiva hacia el sector por parte de los Gobiernos.

En el desarrollo reciente de las instituciones pesqueras de la región pueden distinguirse tres etapas⁵:

a) Desde 1973 a 1990 que fue caracterizada por el influjo de la CONVEMAR y de las fases técnica y política de la Conferencia Mundial de Pesca de la FAO de 1984. A la luz de los recientes derechos adquiridos para la explotación de los recursos pesqueros en sus respectivas zonas Económicas Exclusivas (ZEE) los países de la región se plantearon como objetivo mejorar el aprovechamiento de tales recursos desde un punto de vista económico y social. Para alcanzar tal objetivo, se consideró que era imprescindible la obtención de la autosuficiencia nacional en materia de ordenación y desarrollo pesqueros y en consecuencia se pusieron en práctica planes de fortalecimiento institucional que involucraban la jerarquización de la administración pesquera y el mejoramiento del marco legal respectivo. Como respuesta a las expectativas generadas, las políticas pesqueras establecieron en muchos países regímenes de estímulo a las inversiones y a las exportaciones. La administración pesquera se diseñó en gran medida en torno a las expectativas mencionadas y las actividades de desarrollo en torno a las cuales se concentraban las varias funciones de la actividad pesquera tuvieron un lugar predominante. En este contexto expansivo se establecieron en varios países los cimientos de infraestructura y recursos humanos necesarios para la investigación pesquera. Sin entrar en una evaluación profunda, e innecesaria a los efectos de este trabajo, puede decirse que el tipo de administración pesquera que se construyó en este período era coherente no solo con las expectativas de crecimiento del sector pesquero sino con las políticas macroeconómicas vigentes que asignaban un rol importante al Estado en la promoción del desarrollo. Con el tiempo, esta administración pesquera, pasó a padecer los problemas de la administración en general, con un problema adicional sustantivo: la ineficacia en el control del esfuerzo de pesca y el escaso aprovechamiento de las posibilidades de asesoramiento que la inves-

tigación pesquera podía brindar en un momento en que su papel comenzaba a ser extremadamente necesario.

b) Desde 1990 hasta la fecha en la mayor parte de los países las políticas macroeconómicas encaminadas a reducir el gasto público y la participación del Estado en actividades económicas y de servicios del sector han tenido repercusiones en las administraciones pesqueras de la región, con las lógicas variantes según las particulares condiciones de cada país. Las oficinas públicas técnica y administrativamente responsables de aplicar las políticas gubernamentales, en especial de velar por una explotación sostenible de la pesca y la acuicultura en lo biológico, económico, social y ambiental debieron reducir drásticamente sus presupuestos y su tamaño, en general en desmedro de sus capacidades científico-técnicas. En virtud de las políticas de reducción de la participación del Estado en las actividades productivas se eliminaron casi todos los instrumentos económicos relacionados con la promoción del sector tal como existente al momento de aplicación de tales políticas (se mantienen aún en algunos países precios especiales del combustible para las embarcaciones pesqueras). En relación con el apoyo económico al sector pesquero por parte del Estado todo indica que la mayor parte de los países de la región son probablemente entre aquellos que reciben menos apoyo (subsidios) de tal tipo y origen en el mundo. En aquellos países donde el Estado intervenía directamente en la producción, la propiedad de las instalaciones se transfirió al sector privado. Como consecuencia de la reestructuración, se han reducido al mínimo las administraciones pesqueras, las cuales tienen dificultad para desempeñar sus funciones relacionadas con la ordenación y desarrollo de la pesca y la acuicultura. Dentro de este contexto se han llevado a cabo sin suceso alguno hasta la fecha experiencias que podrían calificarse de inéditas a nivel mundial. Por ejemplo el de asignar la administración del sector a un organismo medioambiental o a separar en dos diferentes organismos (p.ej.: medioambiente y agricultura) las funciones de determinar el Máximo Rendimiento Sostenible por especie y la concesión de licencias respectivamente. Aunque es obvio mencionarlo, no sería apropiado atribuir a las políticas de ajuste aplicadas el objetivo *per se* de aumentar las dificultades de los gobiernos para cumplir con sus

5 Esta descripción cubre en alguna medida y con algunas excepciones a buena parte de los países de la región.

funciones indelegables tales como la preservación y conservación de los recursos de la pesca y la acuicultura. Se trató en todo caso de una inadecuada aplicación de tales políticas al no tomar ellas en cuenta la especificidad técnica, económica y social de algunos sectores de la producción ni los principios emergentes de la Conferencia de Río y de otros instrumentos internacionales. De allí que actualmente se está tratando de recomponer en algunos países la situación con el auxilio de programas específicos de reforzamiento institucional, que en algunos casos introducen también innovaciones de tal carácter en la ordenación de los recursos pesqueros (p. ej.: régimen de acceso a los mismos).

- c) Desde 1995, fecha en que se aprobó el Código de Conducta para la Pesca Responsable, hasta la fecha, las tendencias a jerarquizar y mejorar la administración pesquera, aunque tardías son muy oportunas. Paradójicamente con el debilitamiento de las instituciones muchos gobiernos se enfrentan con una necesidad objetiva nacional y con

una presión internacional creciente para garantizar la utilización sostenible de los recursos pesqueros aplicando criterios de pesca responsable, la protección del medio ambiente acuático y adoptar otras medidas de carácter mandatorio o voluntario, según corresponda, cuya adopción es promovida por la comunidad internacional para lo cual necesitan imperiosamente mejorar sus capacidades de investigación, planificación estratégica, ordenación, control y vigilancia. En general las tendencias a reforzar las instituciones de administración pesquera en la región han recibido también el impulso de su consideración prioritaria desde el punto de vista político. Una forma organizativa atractiva para muchos países de la región ha sido la de una institución de administración de la pesca y la acuicultura con adecuada autonomía técnica, administrativa y financiera con capacidad legal para asesorar al organismo rector en la formulación de la política pesquera y para ejecutarla o coordinar su ejecución. Una figura que puede reunir estas características es la del Instituto de Pesca y Acuicultura adscrito al Ministro del ramo.

Cuadro 3.

Unidades de Administración de la Pesca y la Acuicultura en países seleccionados de América Latina y el Caribe - Nivel jerárquico institucional

| Ministerio de Pesca | Vice-Ministerio | Instituto de Pesca ⁶ | Dirección de Pesca | Servicio/Depto. de Pesca | Oficina de Pesca |
|---------------------|---|---------------------------------|--|--|---|
| Cuba | Ecuador ⁷ | Colombia | Belice | Bolivia | Antigua y Barbuda |
| Perú | Chile ⁸ México ¹⁰ Argentina ¹¹ | Costa Rica Uruguay | Guatemala Guyana Honduras Jamaica Nicaragua Panamá Trinidad y Tobago | Brasil ⁹ Rep. Dominicana El Salvador Haití Panamá Paraguay Surinam Venezuela | Barbados Dominica Granada San Cristóbal y Nevis San Vicente y Gran. |

Fuente: actualización del cuadro presentado en El Estado de la Pesca y la Acuicultura en América Latina 'Situación y perspectivas 1996. Circular de la FAO no. 951

- 6 Dependientes de los respectivos Ministerios de Agricultura.
7 Dependiente del Ministerio de Comercio, Integración y Pesca.
8 Dependiente del Ministerio de Agricultura.
9 La administración pesquera se encuentra dividida en sus dos funciones principales: ordenación (IBAMA) y promoción (MAA)
10 Dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
11 Dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Uruguay, Colombia y más recientemente Costa Rica han creado este tipo de instituciones. Otros países especialmente de Centro América están estudiando esa posibilidad. En el Cuadro 3 se indican las jerarquías administrativas de las administraciones de pesca en la región. Hay que señalar que a la cabeza se halla siempre un Ministerio, frecuentemente el Ministerio de Agricultura, o en algunos países, el Ministerio de Comercio e Industria, Medio Ambiente, etc.

MODERNIZACIÓN PARA LA GESTIÓN (GOBERNABILIDAD) DEL SECTOR PÚBLICO PESQUERO

La gestión del sector comprende el marco jurídico e institucional que debe garantizar que la pesca de captura y la acuicultura desempeñen la función que el conjunto de la sociedad considera adecuada. La gestión debe establecer las normas que garanticen una competencia eficiente dentro del sector y un acceso equitativo a los recursos (SOFIA 98).

Uno de los objetivos más importantes de la gestión es mejorar la contribución del mismo a la economía nacional dentro de un marco de desarrollo sostenible basado en prácticas responsables de pesca y acuicultura.

En su 94º período de sesiones, el Consejo de la FAO definió el concepto de desarrollo sostenible así: "el desarrollo sostenible es el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo viable (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable".

Esta definición es en general válida para abordar los problemas de la pesca, ya que implica un crecimiento de los beneficios de la sociedad derivados de los recursos acuáticos sin aumentar la tasa de explotación o de uso más allá del nivel óptimo o sostenible. Por otra parte incorpora el factor ambiental como uno de las condicionantes de la explotación.

Por su parte los alcances del concepto de pesca responsable se encuentran en la Declaración de Cancún¹²: "La necesidad vital de que la pesca continúe y se desarrolle dentro de un sistema integral y equilibrado bajo el concepto de "pesca responsable"; que este concepto abarca la utilización sostenible de los recursos pesqueros de manera armónica con el medio ambiente; el uso de prácticas de captura y acuicultura que no dañen los ecosistemas, los recursos o su calidad; la incorporación del valor añadido a estos productos mediante un procesamiento que satisfaga las normas sanitarias requeridas; el uso de prácticas comerciales de manera que el consumidor tenga acceso a productos de buena calidad".

Ambos conceptos, el de desarrollo sostenible y el de pesca responsable, implican que:

- A) El papel del Estado es necesario en la actividad pesquera, como mínimo como responsable último de la sostenibilidad de los recursos (ordenación) y como promotor de condiciones técnicas, económicas y sociales para una explotación con tales objetivos. En tal respecto es de importancia fundamental el establecimiento de mecanismos adecuados para hacer compatible la capacidad de pesca con los recursos pesqueros disponibles.
- b) Un enfoque de desarrollo sostenible de la actividad pesquera y acuícola conlleva consideraciones de viabilidad tecnológica, económica, social y ambiental que implican criterios bajo los cuales el Estado y en particular la administración pesquera debería ejecutar su papel.
- c) La actividad pesquera constituye un sistema. Según el concepto de pesca responsable, tal sistema debería desarrollarse en forma integral y equilibrada hacia adentro y hacia afuera del mismo. La administración pesquera debería hacerse bajo un enfoque que abarque el conjunto del sistema incluidas sus relaciones con el medio que en este caso es fuertemente internacionalizado.

Posibles requerimientos para la modernización del sector público pesquero.

La palabra modernización debe entenderse en el sentido de adecuar los enfoques de gestión sectorial para desarrollar con eficacia tal tarea tomando plenamente en cuenta los principios establecido en el Código de Conducta para la Pesca Responsable en un ambiente complejo como el descrito anteriormente. En tal sentido, se considera que el diseño de una administración pesquera que pueda dar una respuesta efectiva en la aplicación de los principios del Código debería hacerse con un enfoque que aun respetando los principios generales de organización vigentes incluya los requerimientos específicos del sector en tal materia. A continuación se mencionan algunos de los aspectos que, la experiencia indicaría deberían tenerse en cuenta al plantearse una gestión responsable de la pesca.

- Un marco legal adecuado y actualizado favoreciendo en especial la creación de leyes de pesca marco y el establecimiento de un fuerte sistema regulatorio.

¹² Conferencia Internacional de Pesca Responsable, Cancún (México), 6-8 de mayo de 1992

- Aspectos del organismo de gestión:
 - Jerarquía institucional suficiente tal que le permita gozar de la autonomía administrativa y financiera necesaria para poder actuar en la toma de decisiones con la rapidez requerida por el sector en la aplicación de los principios del Código para la Pesca Responsable.
 - Capacidad suficiente de contratación pública y privada, de negociación inter-institucional y de participación en el ámbito internacional.
 - Alto nivel técnico de análisis y multidisciplinariedad en los enfoques y métodos de trabajo.
 - Estructura especializada que permita un enfoque en correspondencia con la problemática del conjunto del sistema sectorial y de cada uno de sus subsistemas.
 - Adecuada descentralización de funciones.
- Investigación pesquera. Se trata de un elemento principal para apoyar la toma de decisiones para la pesca y la acuicultura responsables y debe contar con la autonomía de acción y los medios necesarios para producir los resultados requeridos por el administrador en tiempo, calidad y forma.
- Control y vigilancia. Se trata de una función muy importante en la aplicación del Código y debe contar con los medios técnicos y económicos necesarios para el cumplimiento de la misma.
- Formulación de la política pesquera y acuícola. La política pesquera, para aumentar su efectividad y su factibilidad, debería estar plenamente integrada a la política de intereses marítimos nacionales y ser tomada en cuenta por la política macroeconómica. El

proceso de formulación de la política pesquera y en particular de los planes estratégicos debería incluir mecanismos de participación a los niveles necesarios de todas las partes involucradas, públicas y privadas.

- Mecanismos de consulta y participación. Tal como lo prevé el Código de Conducta, se trata de un elemento imprescindible en la gestión moderna de la pesca y la acuicultura y debe estar presente en todos los niveles decisivos de las tareas de ordenación y desarrollo.

CONCLUSIONES

Una administración de la pesca y la acuicultura moderna requiere de una estructura y procesos de decisión adecuados que tomen en cuenta los aspectos antes mencionados. Ello puede ser no compatible con ajustes presupuestarios lineales e indiscriminados. Sin embargo, desde el punto de vista del financiamiento de las actividades de la administración pesquera, uno de los puntos más débiles en la actualidad, podrían considerarse planteos alternativos a los usuales que se sustentarían en enfoques institucionales innovadores en cuanto a la gestión de la pesca y la acuicultura, como por ejemplo la utilización de criterios costo-beneficio (económicos y sociales). Por su parte, la estructura del financiamiento podría componerse de aportes originados en variadas fuentes: del gobierno central para las tareas de responsabilidad indelegable del Estado, de aportes de los usuarios en el caso en el que se les asigna la explotación de un recurso natural común generador de renta, del sector privado en aspectos específicos de su interés directo y de donaciones y eventualmente de convenios con países y organismos donantes. Definido un enfoque autónomo y suficiente para la generación el financiamiento no cabrían argumentos en contra de tipo burocrático para el establecimiento de organismos de administración pesquera y acuícola acordes con las necesidades actuales de cada país.