

# **OPCIONES DE POLÍTICA PESQUERA REGIONAL PARA EL ECOSISTEMA COSTERO BONAERENSE Y PARA LA ZONA COMÚN DE PESCA ARGENTINO – URUGUAYA**

*Andrea Pagani, María Isabel Bertolotti, Elizabeth Errazti y Patricia Gualdoni  
Grupo de Economía Pesquera*

## **I. INTRODUCCIÓN**

La modificación del hábitat en lo concerniente a la explotación pesquera, involucra a aquellas cuestiones que revelan desajustes entre los ecosistemas costeros y marinos y los sistemas económicos pesqueros, es decir, deficiencias de racionalidad en las relaciones naturaleza y sociedad.

Los recursos vivos marinos están sometidos a una intensa actividad pesquera por parte de ambos países (Argentina y Uruguay), evidenciando una situación crítica debido a prácticas no sustentables de explotación, esto es, la sobreexplotación de especies objetivo, las capturas incidentales y la modificación del lecho marino.

Tanto Argentina como Uruguay cuentan, en términos generales, con marcos legales internos apropiados y con una regulación bilateral coherente, (Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo). Sin embargo, las causas raíces detectadas en el ACC asociadas principalmente a problemas de gobernabilidad, de política y de conocimiento, impiden la aplicación eficaz de los instrumentos legales.

Se presenta una propuesta de políticas recomendadas, organizadas según el método GIWA, precisando el tipo de problema que éstas pretenden corregir. Las opciones de política planteadas, se agruparon teniendo en cuenta la jurisdicción de su eventual aplicación. De este modo se dividen en: Acciones propuestas para Argentina - Ecosistema Costero Bonaerense y Acciones propuestas para la Zona Común de Pesca (ZCP Argentina-Uruguay).

## **II. MÉTODO**

El método utilizado es el desarrollado por el proyecto GIWA<sup>5</sup>, que establece que se realice un diagrama, en donde se muestren los recorridos causa-efecto relevantes, que conectan los "aspectos GIWA", las "causas inmediatas" y las "causas raíces". El AOP (análisis de opciones de política) se orientará a la identificación de acciones que sean capaces de intervenir en ciertos "nodos" de la cadena (causas raíces), de manera tal que los principales problemas puedan ser mitigados o resueltos.

Si bien se consideran como causas raíces (Giwa,2002) de tipo Económicas, el funcionamiento de los Mercados (asociados a la explotación de los recursos producidos en el ecosistema en cuestión) y la Rentabilidad Empresaria (de los operadores de los mercados referidos); se estima poco probable el diseño de políticas unilaterales (nacionales) para modificar los comportamientos y el funcionamiento interno de estos subsistemas. Dada la alta dependencia respecto del entorno internacional y del sistema económico nacional que tienen los Mercados y sus operadores, su estructura y funcionamiento son consideradas como variables exógenas, de escasa o nula manipulación por parte del sector de la administración de los recursos naturales.

---

<sup>5</sup> *Global International Waters Assessment (GIWA)*, proyecto sobre aguas dirigido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) y financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), la Administración Nacional de Océanos y del Ambiente (NOAA), el Departamento Finlandés para el Desarrollo de la Cooperación Internacional y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo órgano ejecutivo principal es la Universidad de Kalmar (Suecia).

Aspecto GIWA	Causas Inmediatas	Sector/Actividad	Causas Raíces
<b>Modificación de ecosistemas en el Ecosistema Costero Bonaerense (ECB) y en la Zona Común de Pesca (ZCP)</b>	Sobreexplotación de especies objetivo	Sector Pesquero/ Nivel de Esfuerzo	Económicas Legales Gobernabilidad Políticas Conocimiento Tecnológicas
	Capturas incidentales (peces, invertebrados, fauna superior)	Sector Pesquero/ Artes de Pesca	Tecnológicas Gobernabilidad Conocimiento Socio-culturales

### III. RESULTADOS

#### Acciones propuestas para Argentina - Ecosistema Costero Bonaerense (ECB)

Para la **sobreexplotación de especies objetivo**, actuando sobre las fallas de ordenamiento del sistema (limitación del esfuerzo); falta de presupuesto asignado para el adecuado relevamiento del ECB, (Gobernabilidad):

- *Delimitar el espacio costero y restricción de las operaciones en esta área a embarcaciones costeras, (acción recomendada). Como limitar la entrada de buques mayores de 25 metros de eslora al espacio costero comprendido entre la línea de la costa, la isobata de 50 metros y las latitudes 34°LS y 42°LS.) (Lasta et al, 2001)*
- *Adoptar una mayor unificación de criterios en las políticas pesqueras entre el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires. (Coloquio FARN-Pesca, 2000).*

Para la **sobreexplotación de especies objetivo**, actuando sobre el Inadecuado conocimiento científico de algunas especies costeras y de plataforma; Información estadística poco confiable (Conocimiento)

- *Continuar con el esfuerzo de sistematizar la recolección y el análisis de datos pesqueros (capturas, desembarques, capturas incidentales, exportaciones, ventas al mercado interno, importaciones, etc.), de manera de conciliar la información necesaria para la investigación y la administración de la pesquería. (acción recomendada)*
- *Optimizar los criterios de asignación presupuestaria de los organismos de aplicación pesqueros de los Estados Nacional y Provincial. (acción recomendada)*
- *Reestructurar del marco de investigación científica en el cual se desarrolla la actividad, priorizando el estudio y seguimiento de los impactos sobre el ecosistema marino.*

Para la **sobreexplotación de especies objetivo, las capturas incidentales y la modificación de márgenes costeras**, actuando sobre la Integración inadecuada de los aspectos ambientales en las políticas públicas; falta de un plan de manejo integrado en la zona costera; falta de coordinación entre los distintos organismos ejecutivos de nivel nacional, provincial, municipal y de las instituciones científicas (Gobernabilidad):

- *Reorientar la política de investigación (armonizar con las políticas de estado los temas de investigación y desarrollo) (acción recomendada)*

- *Tender a un sistema de financiación de la investigación planificado para el largo plazo para lograr la previsibilidad de las acciones. (acción recomendada)*
- *Coordinar y cruzar la información de investigación de los diferentes proyectos de nivel nacional (SECyT, INIDEP, ONG's) e internacional, para optimizar tanto los resultados como el financiamiento existente. (acción recomendada)*
- *Incluir en el "Plan Nacional Plurianual" del Sistema Nacional de Ciencia y Técnica (Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación) un Programa Nacional de Preservación del Medio Ambiente Marino que se articule con las diferentes políticas de desarrollo. En este Programa deberían recoger las siguientes prioridades nacionales: (acción recomendada)*
- *Identificación, caracterización y delimitación de ecosistemas marinos.*
- *Promoción de la importancia de los predadores apicales (condrictios, mamíferos marinos) en los ecosistemas marinos y su rol en el control de las poblaciones presa.*
- *Implementación de acciones tendientes a reducir las capturas incidentales de condrictios, mamíferos y aves marinas, especialmente en el caso de las mas amenazadas y poner todo el empeño en mantener esas capturas incidentales en niveles que permitan la recuperación del recurso.*

Para la **sobreexplotación de especies objetivo**, actuando sobre la falta de asesoramiento experto en pesquerías multiespecíficas (Tecnológicas):

- *Promover el asesoramiento de expertos en pesquerías multiespecíficas y en condrictios, dirigida a los científicos y administradores locales.*
- *Manejar las pesquerías multiespecíficas a través del monitoreo de especies más vulnerables*

El principal inconveniente respecto de la aplicación de esta política es que estos recursos, en parte son compartidos con Uruguay en la Zona Común de Pesca y por tanto ya tienen un sistema de administración establecido por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, es por ello que se descarta su recomendación como acción viable al menos en el corto plazo.

### **Acciones propuestas para la Zona Común de Pesca (ZCP Argentina-Uruguay)**

Para la **sobreexplotación de especies objetivo**, actuando sobre las fallas en el ordenamiento del sistema -limitación del esfuerzo-; fallas de asignación Presupuestaria para la evaluación del ecosistema (Gobernabilidad); Inadecuado conocimiento científico de algunas especies costeras y de plataforma; Información estadística poco confiable (Conocimiento); falta de acuerdo entre Argentina y Uruguay en aspectos relativos a la administración de algunos recursos compartidos (Políticas):

- *Regular "conjuntamente" (Argentina-Uruguay) el esfuerzo pesquero. En tal sentido se destaca como positiva la política de establecer áreas de veda y promover la utilización de artes de pesca selectivas para aquellas especies que así lo permitan. (CTMFM, 2000)*

Alternativamente, para el caso de que una regulación conjunta no se considere viable, se propone:

- *Regular "paralelamente" (Argentina-Uruguay) el esfuerzo pesquero. De manera que cada país lleve adelante su modelo de explotación pesquera, armonizando sus regulaciones con las del país vecino. (acción recomendada)*

- *Realizar estudios sobre la selectividad como soporte de decisión a la regulación conjunta (minimización de las capturas no utilizadas, así como salvaguardar la biodiversidad de los ecosistemas y del hábitat acuático).*
- *Evaluar conjuntamente el estado de los recursos y obtener datos científicos más confiables, para lo cual se sugiere la continuidad de las campañas conjuntas de investigación.*

Alternativamente, para el caso de que una evaluación conjunta no se considere viable, se propone

- *Evaluar en cada país el estado de los recursos, en forma independiente pero respetando el método de recolección y análisis de datos, de un mismo protocolo. (acción recomendada)*

Para la **sobreexplotación de especies objetivo, las capturas incidentales y la modificación del lecho marino por el arte de pesca**, actuando sobre la Integración inadecuada de los aspectos ambientales en las políticas públicas; falta de un plan de manejo integrado; falta de controles (Gobernabilidad); falta de estudios de capturas incidentales; falta de estudios de impacto del arte de pesca sobre el lecho marino (Conocimiento); Tradiciones (Socio-Culturales):

- *Profundizar el estudio de aquellas especies que constituyen la fauna acompañante de las actuales especies objetivo y de aquellas explotadas en forma incidental. (acción recomendada)*
- *Sistematizar la recolección y el análisis de datos pesqueros en ambos países (capturas, desembarques, capturas incidentales, exportaciones, ventas al mercado interno, importaciones, etc.), de manera de conciliar la información necesaria para la investigación y la administración de la pesquería. (CTMFM, 2000) (acción recomendada)*
- *Promover mecanismos regionales para el intercambio de información y conocimiento (acción recomendada) Por ejemplo: Talleres de Cooperación entre Argentina, Uruguay y Brasil, para definir las poblaciones compartidas y establecer su diversidad genética. Estos deben sumarse a los ya existentes en el marco del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo entre Argentina y Uruguay ya que están orientados más específicamente a las pesquerías. Otras instancias de diseminación de información y participación pueden ser Talleres, reuniones técnicas, Seminarios, foros virtuales de discusión, etc.*

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien en general los gobiernos tienden a buscar soluciones a corto plazo y a postergar difíciles decisiones de ordenación por temor a los costos políticos de su implementación, es necesario apuntar hacia opciones de política que mejorando el liderazgo político, corrijan las fallas en el ordenamiento del Ecosistema Costero Bonaerense (Argentina). Para un ordenamiento que permita la explotación sustentable del ecosistema, es necesario además asignar presupuesto para la investigación y el desarrollo, el mejoramiento de bases estadísticas, el mantenimiento y modernización de los sistemas de monitoreo y control y la educación orientada a la concientización de las comunidades sobre los temas ambientales y de conservación de los recursos naturales.

Se observa la falta de acuerdo entre Argentina y Uruguay en algunos aspectos relativos a la administración conjunta de los recursos compartidos. Sin embargo si una administración conjunta se vislumbra como un objetivo poco accesible, también se

propone la posibilidad de que ambos países lleven adelante su modelo de explotación pesquera, armonizando sus regulaciones con las del país vecino.

En general la inadecuada integración de los aspectos ambientales en las políticas públicas y la escasa conciencia tanto en el ámbito público, como privado (empresarial y comunitario), sobre la importancia de la conservación de los ecosistemas sobre la base de una explotación sustentable de los recursos; emerge como el mayor obstáculo a superar. El desafío actual, será esforzarse para vivir y desarrollarse en el presente, aprovechando los recursos naturales en forma sustentable, conservando un ambiente digno para las próximas generaciones.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Bertolotti M.I.; Errazti E. y Pagani A. Contribución Económica y Social de la Actividad Pesquera. Primera Parte: Descripción del Sistema Económico Pesquero 1997 y actualización de indicadores para 1998 y 1999. Agosto 2000. Inf. Téc. N°63 . INIDEP. 46 p.
- Camhi, M.; Fowler, S.; Mussik, J.; Bräutigam, A. and Fordham, S. (1998) Sharks and their relatives: ecology conservation occasional paper of the IUCN Species Survival Commission. N°20: 1-39
- Carozza, C.R.; Navarro, L.; Jaureguizar, A.; Lasta, C.A. y Bertolotti, M.I. Situación del Variado Costero I. (2001) Inf. Téc. N°38. INIDEP. 28 p.
- CEPAL - Conclusiones de la reunión de expertos sobre: Pesca Responsable en el Ecosistema Marino. Santiago de Chile. 2002. (MS) 14 p.
- Coloquio FARN-Pesca. Taller Pesca y Sustentabilidad. Recomendaciones de políticas públicas a las autoridades. (2000) Mar del Plata - Argentina. (MS) 12 p.
- FAO. Código de conducta para la pesca responsable. Roma.(1995). 46 p.
- GIWA. Proyecto GIWA. Metodología: Evaluación Detallada, Análisis de Cadena Causal, Análisis de Opciones de Política. (2002) (<http://www.iarh.org.ar/>)
- Lasta, C.A.; Ruarte, C.O. y Carozza C.R. Flota costera argentina: antecedentes y situación actual. Libro: El Mar Argentino y sus recursos pesqueros. Tomo III. Evolución de la flota pesquera argentina, artes de pesca y dispositivos selectivos. (2001) INIDEP. pags: 89-106
- Mizrahi, E.; Bertolotti I; Nion, A; Verazay, G. y Fernandez, A. Informe preliminar del Grupo de trabajo ad-hoc, de la CTMFM (Argentina - Uruguay) (Creado para diagnosticar la situación de los recursos pesqueros y su sector asociado y para sugerir a la Comisión alternativas de gestión de los mismos, en la Zona Común de Pesca Argentino-Uruguaya). 2000. (MS) 151 p
- Mussik, J.A. Ecology and conservation of long lived marine animals. Pags. 1-9. In: Mussik J.A. (Editor). Life in the slow lane: Ecology and conservation of long lived marine animals. American fisheries Society Symposium XXIII. (1997). Bethesda. Meryland.