



Hacia una nueva gobernanza del mar. Pescadores organizados en clave de futuro

Autor: Antonio García-Allut

Institución: Fundación Lonxanet para la pesca sostenible

Resumen

De acuerdo con FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), el 80% de las pesquerías mundiales están en riesgo por un exceso del esfuerzo pesquero. De este porcentaje, el 52% de las pesquerías se encuentran completamente explotadas, el 19% sobreexplotadas y el 8% agotadas. El panorama que describe es preocupante por la escala global de sus impactos.

Para un problema global se precisan respuestas de igual escala. Desde Naciones Unidas (UN) y otros organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se han definido propuestas orientadas a frenar esta tendencia. El Código de Conducta de Pesca Responsable, desarrollado por FAO, constituye una medida bien orientada para estos fines. A nivel de Estados, la gran mayoría de ellos, también incorporan, en sus políticas públicas, medidas de gestión pesquera y ambiental orientadas hacia una explotación sostenible de los recursos pesqueros.

Sin embargo, pese a estas medidas políticas inspiradas en la sostenibilidad, y asociadas a una inversión en medidas y sistemas de vigilancia, fiscalización, etc., cada vez más sofisticadas y caras, para hacer cumplir las normas, sólo el 1% de las pesquerías del mundo parecen recuperarse de la sobre-explotación (FAO).

Ante un panorama tan complejo ¿Es posible revertir esta tendencia de sobre-explotación? La Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible (www.fundacionlonxanet.org), una organización civil pequeña y que lleva acompañando a los pescadores desde hace más de 12 años, así lo cree o al menos debe intentarse. Hoy la crisis de los océanos es una crisis de gobernanza. Se expondrá el caso concreto de 8 comunidades de pescadores de Galicia (España) involucradas en un proceso de creación de una nueva gobernanza marina.

Palabras clave: pesca, recursos pesqueros, sobre-explotación, impactos socioeconómicos, competitividad, iniciativa pescadores, nueva gobernanza

1. Introducción

De acuerdo con la FAO, el 85% de las pesquerías mundiales se encuentran completamente explotadas, sobreexplotadas o bien agotadas¹.

El panorama que se describe es preocupante por la escala global y por la dureza de sus impactos. Una crisis alimentaria sería la más dramática de las consecuencias. Pero ese deterioro también incide sobre el propio sector pesquero y el tejido social y económico de aquellas regiones más dependientes de la pesca, llevando al abandono prematuro de esta actividad, al consecuente empobrecimiento de estas regiones y al incremento de procesos migratorios.

Casi todos los estados hacen esfuerzos para regular la explotación de los recursos bajo criterios de sostenibilidad. Sin embargo, la situación global de los océanos no ha mejorado. Sólo el 1% de las pesquerías del mundo parece recuperarse de la sobreexplotación². Al contrario, parece existir alguna lógica que domina el escenario mundial, hace inútiles estos esfuerzos y empuja a los productores a seguir aumentando e intensificando el esfuerzo pesquero sobre los recursos y el incremento de las malas prácticas (furtivismo y pesca ilegal).

2. Factores que conducen a la sobreexplotación pesquera

¿Pero cuáles son las causas de esta situación? Existen múltiples factores en el ámbito de la pesca que favorecen una lógica productiva orientada hacia la maximización de las capturas. Las principales razones son la influencia de las fuerzas del mercado, el incremento en la competencia por un recurso cada vez más escaso y la existencia de un sistema de gestión eminentemente centralizado.

La influencia de las fuerzas de mercado, con su fragilidad normativa y su falta de transparencia, es uno de dichos factores. El mercado no entiende de sostenibilidad y los estados, en su ansia de crecimiento, desarrollan políticas basadas en el estímulo al mercado y al consumo, lo que intensifica el problema.

Favorecer la competitividad entre las flotas por unos recursos pesqueros cada vez más escasos es otro de los factores que fomentan esta situación. Un hecho que potencia el individualismo, la fragmentación del sector y la falta de conciencia colectiva. Cuando esto se produce, el principio de igualdad para el acceso a los recursos se rompe en ventaja de las flotas más capitalizadas (las industriales). El derecho de acceso a los recursos entonces se construye en base a la capacidad tecnológica y financiera de las flotas, en detrimento de aquellas menos tecnificadas. Además, en la región atlántica española se redistribuyen, para algunas especies, derechos de pesca (cuotas) de manera desigual e injusta, haciendo la desigualdad aún más pronunciada y denegando derechos básicos a gente que ha dependido históricamente de la pesca.

Los modelos centralizados, su arquitectura y dinámicas desde los que se gestionan los recursos pesqueros, constituye el tercer factor que desemboca en la intensificación del esfuerzo pesquero. Son las administraciones públicas a través de la gestión política -con

¹ FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Roma, 2012.

² FAO, 2012

el asesoramiento de las instituciones científicas- las que definen las normas y proponen cómo regular las pesquerías. Algunas administraciones hacen procesos de consulta al sector pesquero a través de los Consejos Consultivos Regionales, pero su carácter es consultivo y sus propuestas no son vinculantes. Los modelos de gestión en los estados modernos se caracterizan por un enfoque jerárquico de arriba a abajo y se apoya en un caro sistema fiscalizador y de control de la actividad pesquera para asegurar el cumplimiento de las normas impuestas. Un sistema que ha favorecido una importante disociación entre los estados y la sociedad civil, la creación de una brecha donde las relaciones entre ambos están plagadas de desconfianza. En este escenario, la colaboración real entre las partes es difícil y la consecuencia es una gestión ineficaz y fallida, en donde el control nunca es suficiente e incapaz de revertir la situación actual. Una realidad en la que todos perdemos. Así, se puede decir que los objetivos de sostenibilidad de los países se oponen a los objetivos de maximización de la industria pesquera.

3. La necesidad de un nuevo modelo de gobernanza y de gestión pesquera. Las Reservas Marinas Cogestionadas como herramienta para el cambio.

¿Cómo se debería abordar la sostenibilidad en la gestión de los recursos pesqueros?
¿Fortaleciendo los modelos de gestión centralizada o recurriendo a nuevos modelos de gobernanza? ¿Cómo lo aborda un sector de pesca artesanal fragmentado?

Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible³ considera que un nuevo modelo de gestión y gobernanza es posible y necesario. El reto está en restaurar la confianza entre el propio sector pesquero y entre el sector pesquero y los estados.

Para generar confianza es necesario trabajar con el sector pesquero y los estados en procesos participativos basados en el diálogo, integrando principios de transparencia, representación y participación para construir una cultura del diálogo que fomente la confianza y la corresponsabilidad.

Fundación Lonxanet empezó un proceso de este tipo en 2003 en Lira, una comunidad costera emplazada en Galicia (España), que cuenta con 61 embarcaciones y 350 pescadores. El proceso concluyó en 2007 con la creación por decreto de una Reserva Marina de Interés Pesquero, cogestionada de manera paritaria entre el Estado y el sector pesquero, llamada *Os Miñarzos* (2.074ha). En 2006, un nuevo proceso empezó en la comunidad de Cedeira (48 embarcaciones y 126 pescadores), que culminó en 2009 con la creación de la nueva Reserva Marina de Interés Pesquero cogestionada *Ría de Cedeira* (720ha), situada al norte de Galicia, en la provincia de A Coruña. Ambas iniciativas animaron a escalar el proceso y a ampliarlas. Actualmente, esta fundación trabaja con 12 comunidades de pescadores que integran 914 embarcaciones y cerca de 2000 pescadores.

A pesar del hecho de que la figura legal es una Reserva Marina, hay dos diferencias fundamentales en estas experiencias si se comparan con otras reservas existentes alrededor del mundo: el proceso de construcción colectiva que lleva a su diseño y la representación y funcionamiento de sus órganos de gestión.

³ www.fundacionlonxanet.org

4. La importancia del proceso de construcción colectiva y la metodología para abordarlo

Desde la perspectiva metodológica del proceso llevado a cabo para el diseño de la reserva marina, el cambio respecto a otras reservas existentes en España y el resto del mundo incluye un cambio, tanto en la actitud de la entidad facilitadora en relación con los pescadores como los ejes metodológicos que se han adoptado. A lo largo de todo el proceso, la entidad ha tenido un perfil bajo y neutro. Se ha adoptado un enfoque de abajo a arriba (*bottom-up*) y se han aplicado metodologías participativas y de mediación comunitaria, de manera inclusiva, abierta y flexible, cuidando especialmente la representatividad, transparencia y legitimidad de cada paso. Partiendo de un sector pesquero fragmentado y dividido, favorecer la comunicación, construir confianza en sí mismos y entre los propios pescadores (despertar la conciencia colectiva) y generar el espíritu de emprendeduría social y autonomía, fueron los principales desafíos.

En este proceso, los pescadores han participado en el diseño de las reservas y han definido colectivamente el plan de gestión de los recursos pesqueros más adecuado a una explotación sostenible. Las propuestas de regulación resultantes fueron más restrictivas que las del Estado y, además, el plan de gestión contó con un gran abanico de medidas, desde la regulación de cada arte hasta la zonificación y gestión espacial de la misma. Al integrar el conocimiento ecológico local con el conocimiento científico se garantizó que la visión de sostenibilidad incorporase y adoptase medidas de gestión más coherentes y cercanas a la realidad.

El proceso de construcción y transformación colectivo puede ser lento y complejo, pero es necesario no solo para lograr el consenso y el compromiso con el mismo, sino también para favorecer la evolución y maduración del sector pesquero en un cambio de mentalidad en el camino hacia la sostenibilidad del mar. A fin de involucrar a todos los pescadores en el proceso, fue necesario mostrar las ventajas de construir un modelo basado en el interés general más que en el individual, fomentando el paso de una mentalidad competitiva a una de cooperativa. De este modo, a pesar de las dificultades de los nuevos valores, el sector pesquero no querrá volver al escenario. Todo lo contrario, defenderá todo aquello alcanzado a través de procesos participativos como los mencionados.

5. La cogestión paritaria como una herramienta fundamental para abrir el diálogo y colaboración entre Estado y sector pesquero

La otra gran diferencia en las reservas marinas en Galicia, España, es que se caracterizan por poseer un modelo de relación con el Estado más simétrico y horizontal: el Órgano de Gestión de las Reservas Marinas. El Órgano de Gestión está formado por representantes de la administración pública y del sector pesquero de manera paritaria (con derecho a voz y voto). Las instituciones científicas, ONG y otras entidades pueden ser incorporadas como observadores críticos, asesoras, etc. Hay cuatro miembros representando a la administración autonómica (tres representando el departamento de Pesca y otro más del departamento de Medio Ambiente) y otros cuatro miembros representantes del sector pesquero (uno nombrado por la Federación Nacional de Cofradías, otro por la Federación Provincial de Cofradías y dos más representando la cofradía y comunidad local).

La cogestión representa una herramienta fundamental para abrir el diálogo y la colaboración entre estados y sector pesquero. En estos modelos de gestión de los recursos pesqueros se favorece el diálogo y se distribuye la responsabilidad entre pescadores y administraciones públicas principalmente, en lugar de delegar en un único actor, el Estado, toda la responsabilidad en la gestión de los bienes comunes.

Se ha propiciado la corresponsabilidad: ha mejorado el cumplimiento y aceptación de las normas por parte del sector, al ser los propios pescadores los que las proponen. El número de sanciones a pescadores ha disminuido de forma muy significativa, así como la conflictividad social.

Además, se ha promovido la colaboración entre usuarios (además de organizaciones científicas y ONG) en la vigilancia, la obtención de datos fiables y el seguimiento científico, resultando en la obtención de datos más realistas y fiables. Incluso se están facilitando mecanismos de colaboración en la financiación de la gestión de las mismas (seguimiento científico, vigilancia y control, etc.).

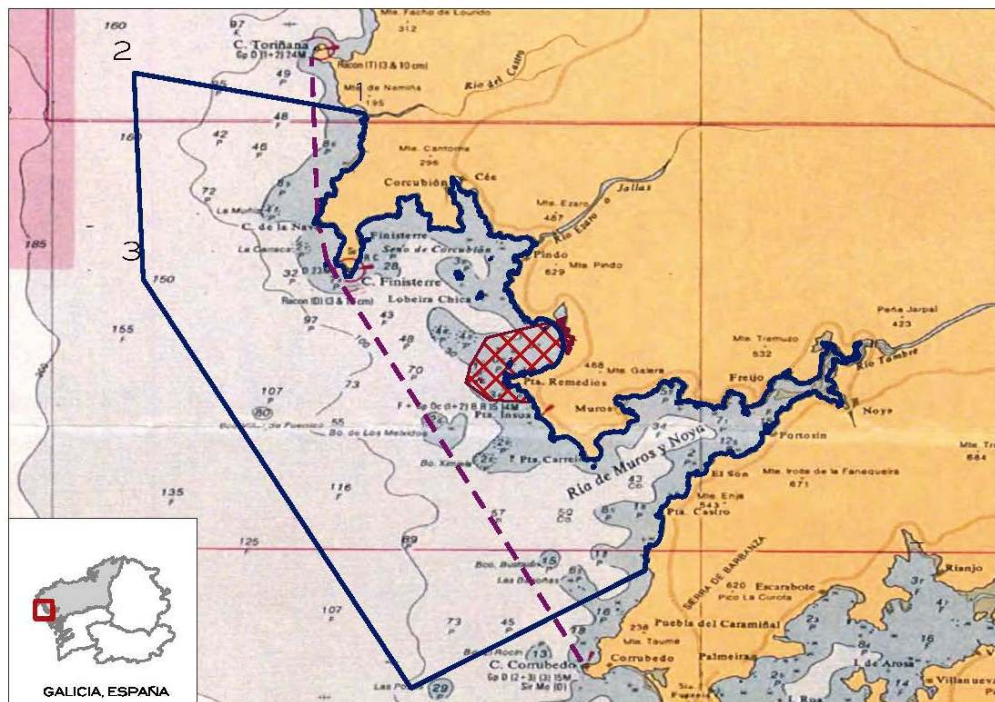
Además, el Órgano de Gestión paritario entre administraciones y usuarios, permite establecer una gestión más ágil, adaptativa y eficaz.

6. Desde 2010, un nuevo reto: la ampliación de la Reserva Marina *Os Miñarzos*

La experiencia exitosa -aunque no por ello carente de dificultades- en las reservas marinas gallegas existentes, despertó en la Cofradía de Pescadores Muros -comunidad cercana a Lira-, el interés crear una de nueva Reserva Marina de Interés Pesquero Cogestionada siguiendo el modelo anterior, aunque incorporando mejoras y todas las lecciones aprendidas en el tiempo que llevan funcionando *Os Miñarzos* y *Ría de Cedeira*.

Así, desde 2010, Fundación Lonxanet acompaña a esta cofradía en el proceso para crear la nueva reserva en la zona. El proceso, aunque iniciado por la Cofradía de Muros, ha contado con la implicación y acuerdo de las cofradías vecinas, de manera que se desplegó un complejo proceso de comunicación y participación con todas aquellas cofradías que han faenado históricamente en el ámbito de trabajo propuesto.

El resultado ha generado la propuesta de creación de una reserva, cuya superficie es de 97.800 ha, de las que un 41,27% se corresponde con aguas interiores y un 58,73%, exteriores. Tal y como puede observarse en el siguiente mapa, la reserva incluiría la ría de Muros-Noia y el seno de Corcubión, así como las aguas exteriores hasta siete millas desde la línea de base recta y desde los límites terrestres de la cofradía de Porto do Son hasta los límites terrestres de la cofradía de Fisterra. Cabe destacar que la superficie abarca un espacio marítimo en el que las flotas de las cofradías solicitantes han faenado históricamente.



© FUNDACIÓN LONXANET, A CORUÑA 2013
SISTEMA GEODÉSICO MUNDIAL 1984 (WGS84)
CARTA NÁUTICA UTILIZADA: DE CABO DE LA ESTACA DE BARES A RÍO LIMA

LEYENDA

-  LÍMITE DE LA RESERVA MARINA DE INTERÉS PESQUERO 'OS MIÑARZOS - FIN DA TERRA'
-  LÍNEA DE BASE RECTA
-  RESERVA MARINA DE INTERÉS PESQUERO 'OS MIÑARZOS'

COORDENADAS DE LA RESERVA MARINA DE INTERÉS PESQUERO 'OS MIÑARZOS - FIN DA TERRA'

- PUNTO 1: 43° 00' 22" N , 09° 15' 32" W
- PUNTO 2: 43° 02' 17" N , 09° 26' 14" W
- PUNTO 3: 42° 52' 40" N , 09° 25' 49" W
- PUNTO 4: 42° 33' 40" N , 09° 13' 24" W
- PUNTO 5: 42° 39' 10" N , 09° 02' 29" W

AGUAS EXTERIORES: 57.437 HA (58.73 %)
AGUAS INTERIORES: 40.363 HA (41.27 %)
SUPERFICIE TOTAL RESERVA MARINA DE INTERÉS PESQUERO 'OS MIÑARZOS - FIN DA TERRA': 97.800 HA

Esta propuesta, referente a un área que afecta a 726 embarcaciones de artes menores, ha sido consensuada por el sector pesquero y tiene, en estos momentos, el apoyo de seis cofradías de pescadores -de las ocho enmarcadas en el ámbito de influencia de la reserva (Fisterra, Lira, Muros, Noia, Porto do Son y O Pindo)-. Los motivos de las cofradías de Corcubión y Portosín para oponerse a la creación de la RMIP son débiles. Públicamente han argumentado que el principal motivo para oponerse es que la "normativa pesquera es más que suficiente". A la flota de Portosín, mayoritariamente dedicada al cerco y a especies pelágicas no le afectaría la creación de la reserva, ya que la propuesta está centrada en artes menores y no en artes contingentadas. Los recursos pelágicos, como la caballa, jurel y sardina, tienen una gran movilidad y consideran que no

tiene mucho sentido aplicar medidas de gestión a estas especies en un espacio tan pequeño.

Adicionalmente, la reserva está también apoyada por la Federación Provincial de Cofradías de A Coruña, provincia en la que se emplaza, y está en coherencia con la “Primera Conclusión de la IX Asamblea Nacional de Cofradías” por la Federación Nacional de Cofradías (circular 49/12 del 8/mayo/2012). Además, cuenta con el apoyo de organizaciones no gubernamentales como el Comité Español de la UICN, Oceana, WWF España, Ecologistas en Acción, SEO/BirdLife, a nivel nacional, y por IUCN, *International International Collective Support to Fishworkers (ICSF)*, MEDPAN, los dos foros mundiales de pesca World Forum Harvesters & Fish Workers (WFF) y World Forum Of Fisher Peoples (WFFP) y Slow Food Internacional. En la propuesta participan también investigadores del Instituto Español de Oceanografía (IEO) de Vigo, que serán los que colaborarán con el sector pesquero en el seguimiento y en el diseño de los planes de gestión de la futura reserva.

Esta propuesta, avanzada, explicada y discutida anteriormente en varias reuniones con las administraciones tanto central como autonómica, ha sido finalmente presentada de manera oficial por las seis cofradías de pescadores implicadas en mayo de 2014. Ahora está siendo ahora objeto de discusión política y se espera que se resuelva la validación para su creación en un futuro a corto plazo.

Los beneficios esperados son:

- ✓ Incremento de la biomasa de aquellas especies sometidas a planes de gestión más restrictivos.
- ✓ Mayor estabilidad en el ciclo anual de capturas de aquellas pesquerías ordenadas con planes de gestión más conservadores y con un esfuerzo pesquero más controlado.
- ✓ Gestión de los recursos pesqueros más eficaz al estar basada en criterios más realistas y con potencial para responder eficientemente a los cambios inesperados en el ecosistema.
- ✓ Mayor protección de los recursos pesqueros y de la biodiversidad en el ecosistema costero en el ámbito de la reserva.
- ✓ Participación y responsabilidad compartida con el sector y, por tanto, disminución del furtivismo y de la conflictividad social.
- ✓ Modelo de sostenibilidad y cogestión pesquera con obtención de datos fiables y realistas gracias a la participación del sector y de organizaciones científicas y ONG.
- ✓ Colaboración del sector pesquero en la vigilancia, al incrementarse el celo de los pescadores sobre las malas prácticas.
- ✓ Posible certificación de calidad de los productos procedentes de reservas marinas y comercialización de los mismos.
- ✓ Perspectivas de financiación complementaria desde la Unión Europea, así como aportaciones y donaciones privadas.
- ✓ Iniciativa piloto ante las nuevas políticas pesqueras europeas y respaldo al compromiso de España ante convenios y foros internacionales.
- ✓ Mejora de la conservación marina, de la conciencia ambiental y disminución de la conflictividad socio ambiental.

7. Conclusión

Posibilitar, replicar y adaptar proyectos y experiencias como estas pueden favorecer un cambio en la gestión pesquera a mayores escalas. En este sentido, desde Fundación Lonxanet consideramos que la corresponsabilidad en la gestión de los bienes comunes es una clave fundamental para lograr, colectivamente, la sostenibilidad. Sólo a través de la generación de confianza como principio motor, es posible abordar problemas globales y complejos y construir conjuntamente el mundo y el futuro mejor que todos queremos y necesitamos.