

La ciudadanía global contra la destrucción de nuestro mar

Patricio Igor Melillanca*

Tras la publicación en la prestigiosa revista Science de una serie de artículos realizados por connotados científicos que afirmaron que con el ritmo de explotación actual, las pesquerías se extinguirán comercialmente en 2048,¹ ningún Estado, industria u otro sector productivo del área pesquera y acuícola, pareció preocuparse de tan drástica sentencia. Solo, nuevamente, las organizaciones ambientalistas y ciudadanas, aparte de científicos y centros de estudios, han levantado su voz para denunciar y exigir a los gobiernos que tomen medidas urgentes para que este anuncio, por otra parte ya adelantado en 1994 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),² no se haga realidad.

Las razones del silencio de los gobiernos ante estos pronósticos son muchas, pero la mayoría no tienen que ver con los problemas de alimentación que enfrentarían las poblaciones del mundo. Más bien tienen que ver con que los peces y los productos pesqueros poco a poco han dejado de ser la proteína de los pobres, y se han transformando en una delikatesen de los ricos.³ También en una mercancía que mueve cada año unos 60 mil millones de dólares en exportaciones.⁴

En este contexto de un mar de millonarias ganancias, pero de generalizada sobreexplotación de los ecosistemas marinos, muchos de ellos aún desconocidos para la ciencia, la FAO ha señalado que «no son sólo los pescadores y acuicultores quienes tienen estas preocupaciones, sino que las comparte cada vez más la sociedad civil en general».⁵ Y quizás este es uno de los grandes cambios surgidos en las últimas décadas en lo que respecta a las discusiones nacionales, regionales e internacionales en torno a la pesca y la acuicultura.

El ingreso de la ciudadanía global organizada en estas discusiones es cada vez más necesario, porque aparte de los gobiernos y organismos científicos, un nuevo actor ha comenzado a participar activamente en las negociaciones internacionales: las multinacionales.

Por este motivo la participación de las organizaciones ciudadanas es mucho más importante aún en las negociaciones para regular la actividad pesquera en aguas internacionales, donde por décadas flotas de aguas distantes operan sin ningún control y se han transformado en la base del sistema de pesca y comercio ilegal, no reportado o no declarado, de valiosas especies consumidas principalmente en los mercados de Asia, Europa y Norte América. A esto se suma que mu-

* Miembro de Ecocéanos (ecoceanos@ecoceanos.cl).

¹ «Global Loss of Biodiversity Harming Ocean Bounty». www.sciencemag.org SCIENCE VOL 314. 3 noviembre 2006. Esta información fue también ampliamente difundida en diversos medios de prensa: www.elpais.com «Un estudio augura el agotamiento total de la pesca en 2048», del día 03 de noviembre de 2006.

² La Fao en su reporte del Estado de la Pesca y la Acuicultura en el mundo para el año 1994, señaló que el 70% de las pesquerías estaban sobreexplotadas o en proceso de colapso. Ver SOFIA 1994.

³ ALIMENTACION: Peligra en los mares la proteína de los pobres. Jim Lobe. <http://www.tierramerica.net/2002/1103/noticias3.shtml>.

⁴ El estado mundial de la pesca y la acuicultura (SOFIA), 2004. FAO www.fao.org.

⁵ SOFIA 2004. FAO. www.fao.org.

chas de estas flotas son una de las últimas industrias que utilizan a tripulantes semiesclavos provenientes de países pobres, desesperados por un puesto laboral.⁶

Muchos de estos marinos, se embarcan en estas riesgosas aventuras, además, porque en sus países ya no encuentran una fuente laboral y escapan de la cesantía (paro). Son ex pescadores de pequeña escala o extripulantes de flotas nacionales que huyen de la pobreza porque sus anteriores puestos de trabajo ya no existen.

Muchos de los migrantes que llegan a las costas europeas también son ex pescadores cuyos países han establecido cuestionables tratos con las grandes naciones pesqueras. Por ejemplo, la mayoría de los jóvenes senegaleses que desembarcan exhaustos de los cayucos en las playas de Canarias son ex pescadores. La actividad de las multinacionales pesqueras frente a sus costas ha diezmado los caladeros hasta el punto de que el llamado «petróleo azul» del país ya no alcanza para garantizar el futuro de un sector clave en su economía. La pesca artesanal nada puede contra los barcos industriales españoles, franceses y japoneses.⁷

¿Pero cómo puede ser que en las discusiones internacionales para regular la pesca, el comercio y establecer normas decentes acerca de las condiciones de los trabajadores del mar y derechos de las comunidades costeras, la gran industria a través de la influencia que tiene en algunos gobiernos, pueda bloquear los avances hacia políticas pesqueras más sustentables y equitativas? Al parecer, más que un problema pesquero, esto es un tema de democracia, de participación, de acceso a la información, de transparencia en la gestión de los gobiernos y equidad en las negociaciones comerciales que establecen las grandes potencias industriales con los países en desarrollo, cuya mayoría tiene «democracias imperfectas».

LOS NUEVOS FEUDOS MARINOS, LA PRIVATIZACIÓN DEL MAR

El mar es el corazón del mundo, «parece un todo armónico, pero sumergiéndose en la forma como está manejándose la gobernabilidad en el planeta, se ve que todos vivimos bajo un modelo de civilización que explota a las personas, las clases,

las naciones y agota los escasos recursos de la Tierra», ha dicho el teólogo Leonardo Boff, uno de los impulsores de la Ecología de la Liberación.

Y las palabras de Boff, lamentablemente tienen perfecta cabida en las discusiones nacionales y globales acerca de los océanos, sus ecosistemas y recursos. Un ejemplo concreto de es el caso de Chile, donde hace todavía una década en los colegios se afirmaba que el Océano era una fuente infinita de recursos. Este país sudamericano, destacado por ser uno de los principales productores de alimentos marinos, en los últimos diez años vivió uno de los más profundos cambios en lo que respecta a la administración y propiedad de los recursos marinos comerciales. Y vive en estos momentos una trascendental discusión acerca de su política pesquera internacional.

Los industriales habían tratado de establecer este sistema en forma indefinida, pero la oposición de los pescadores de pequeña escala y de organizaciones ciudadanas logró impedirlo

En Chile hace 5 años, sectores de la gran industria pesquera, aliada a familias político empresariales y a multinacionales, impuso el sistema conocido como Cuotas Individuales Transferibles, con lo cual privatizó las pesquerías. Esto significó repartir gratuitamente en propiedad, porcentajes de la cuota global de pesca a las industrias durante 15 años, renovables. Así, cada industrial es dueño de un porcentaje cada año y los próximos. Los industriales habían tratado de establecer este sistema en forma indefinida, pero la oposición de los pescadores de pequeña escala y de organizaciones ciudadanas logró impedirlo.

⁶ «Black Market for White Gold: The Illegal Trade in Chilean Sea Bass». www.Net.org. Amplia información sobre este particular también puede ser consultada en www.asoc.org.

⁷ <http://www.li-litci.com/castella/publicaciones/lucha74/cayucos.rtf> «Pescadores en paro llenan los cayucos».

Resultado de esto, a parte de generar toda una nueva estructuración del sector pesquero, es simplemente que ahora el mar tiene dueño. Lo que hasta hace poco era propiedad de todos los chilenos y chilenas de las actuales y futuras generaciones, ahora solo es parte del feudo marino de un pequeño pero poderoso grupo de familias y empresas.

La discusión acerca de implementar o no este sistema de Cuotas se da a nivel mundial

Sumado a esto, el reparto de las cuotas pesqueras favoreció largamente a las empresas en desmedro de los pescadores artesanales. En la principal pesquería chilena, por ejemplo, en el caso del jurel, el 95 por ciento de las cuotas fue obtenido por el sector industrial. En el caso de la merluza común, importante producto que se exporta a Europa principalmente, los pescadores de pequeña escala obtuvieron el 35 por ciento de las cuotas.⁸

La implantación del sistema de Cuotas Individuales Transferibles (CIT) se dio en momentos en que Chile estaba negociando un Tratado de asociación comercial, política y de cooperación con la Unión Europea.

Este acuerdo traía en una de sus secciones un protocolo de inversiones pesqueras, en el cual se afirma que «Chile autorizará a personas legales y naturales de la Comunidad (...), a poseer una parte de la mayoría del capital de acciones ordinarias y controlará la gerencia de las empresas pesqueras en Chile nuevas o existentes, a condición de que las personas legales y naturales chilenas estén igualmente capacitadas para poseer una parte de la mayoría del capital de acciones ordinarias y controlar la gerencia de las empresas pesqueras nuevas o existentes en el Estado miembro de origen de la comunidad legal y de la persona natural referida».

Este singular protocolo de «inversiones recíprocas», fue respaldado con fuerza por España y ahora las empresas europeas pueden manejar la propiedad de compañías chilenas, sus barcos y acceder a las cuotas, que en definitiva son el último fin de los inversionistas.

El espíritu del sistema de cuotas individuales transferibles es que el propietario puede vender, arrendar, dividir y/o sacar a bolsa estos permisos. Con esto, en el área pesquera ahora lo que importan son sólo los permisos. Un buque sin pesca es chatarra flotante. Pero si tengo en propiedad las cuotas, capturo estos recursos con los barcos que estime conveniente, es decir un gran barco factoría de última generación.

Así, en varias ciudades-puertos de Chile se ven verdaderos cementerios de barcos. Y lo más terrible, cientos de ex tripulantes, ahora cesantes, que miran con nostalgia como «el mar desaparece».

La discusión acerca de implementar o no este sistema de Cuotas se da a nivel mundial. Es una discusión acerca de la propiedad de recursos que hasta ahora son patrimonio de la humanidad y en varios lugares la imposición de esta forma de administración fue por razones de sobreexplotación, de la sobrecapacidad del esfuerzo pesquero. Sin embargo muchos de estos problemas no han sido solucionados por las CIT.

Los sistemas de CIT están enfocados enteramente a la optimización económica mediante las leyes de mercado, lo cual usualmente consiste en maximizar el valor presente de las rentas. Además, no debería sorprender que las CITs, incidentalmente, causen impactos adversos significativos, tanto sobre la conservación biológica, como sobre la equidad social. Adicionalmente, este sistema tiene serios defectos endógenos que resultan en fallos del mercado a causa de las externalidades negativas que generan.⁹

En el caso de Chile, sin embargo, nunca se implementaron los planes de manejo para cada pesquería que contemplaba la ley. Este tema en particular tampoco fue discutido en el Parlamento y nuevamente se repitió la forma de manejo antidemocrático, de poca transparencia de las autoridades y escasa participación de la ciudadanía.

Lo singular de la posición de los industriales ahora, en un contexto en que existe preocupación internacional por las

⁸ Informe de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales, 2005, en base a datos de Subsecretaría de Pesca.

⁹ Parzival Copes. Cuestionando las cuotas. Revista Comunidad Pesquera. Junio 2002. Mar del Plata, Argentina.

crecientes operaciones pesqueras ilegales en aguas internacionales, es que el sistema de CTT se traslade también a alta mar, más allá de las Zonas Económicas Exclusivas de los respectivos países costeros.

¿CÓMO REGULAR EL ALTA MAR?

Uno de los últimos esfuerzos que se está desarrollando a nivel internacional respecto a los temas pesqueros marinos es la regulación de las aguas internacionales. Según la FAO, la tendencia de establecer normas en alta mar, es parte de la «globalización de las preocupaciones». Y su impulso se orienta a establecer nuevas Organizaciones Regionales de Administración Pesquera (ORAP), y fortalecer las ya existentes.

Las ORAP, como su nombre lo dicen, regulan y generan normas de manejo para la administración racional de las pesquerías. Esto es, dar gobernabilidad a zonas marinas donde muchas veces se han generado graves incidentes entre Estados y donde existen operaciones pesqueras ilegales, no reguladas o no declaradas.

Lamentablemente y como se vio este año 2006 en las negociaciones para crear una ORAP en el Pacífico Sur, iniciativa impulsada por Australia, Nueva Zelanda y Chile, los esfuerzos por establecer prácticas pesqueras sustentables, equitativas y basadas en el criterio precautorio, han sido bloqueadas por los grandes intereses pesqueros de Islandia, Federación Rusa, España y Corea del Sur. Todos países de aguas distantes pero cuyas flotas industriales realizan operaciones pesqueras en esta extensa zona.¹⁰

Estas naciones además bloquearon los intentos por establecer medidas interinas de manejo pesquero, como es la prohibición temporal de la pesca de arrastre de fondo en aguas internacionales. Esta medida permitía proteger los frágiles, milenarios y aún no estudiados ecosistemas de fondo donde existen arrecifes de aguas frías, montes submarinos y respiraderos hidrotermales.

Paradójico resultó además que la gran industria pesquera chilena haya jugado a las dos bandas. Por un lado y públicamente apoyando el establecimiento de normas interinas de protección a la biodiversidad de los fondos marinos, pero por

otra, subterráneamente bloqueando los intentos para la adopción de estas medidas cautelares.

Es de entender esta posición de la gran industria, ya que grandes intereses de transnacionales influyen con fuerza estas posiciones que muchas veces aparecen como tendencias nacionales.

Hasta ahora, la función de muchas ORAP ha sido «la de investigación y asesoramiento y no la de adoptar decisiones y aplicarlas» En la mayoría de ellas la adopción de decisiones se centraba más en servir de la mejor forma posible como foro para la ordenación pesquera que en actuar como órganos de ejecución de la misma.¹¹ Y es precisamente esta nueva concepción la que tiene por un lado esperanzas a las organizaciones, científicos, comunidades costeras y Estados preocupados de la regulación y conservación marina, y preocupada a la gran industria, por lo que significa que sus flotas tengan que cumplir con estas normas vinculantes para los países que suscriban estos nuevos acuerdos.

Según la FAO, la tendencia de establecer normas en alta mar, es parte de la «globalización de las preocupaciones»

Según la FAO, debido al reconocimiento creciente de la escasez de los recursos pesqueros, durante los años noventa se comenzó a prestar mayor atención a la falta de un amplio acuerdo internacional sobre la autoridad de ordenación de las ORAP. Se planteó entonces la necesidad de fortalecer una buena gestión de la pesca por medio de las ORAP y se reconoció que, para que sean eficaces, debían contar con un mandato claro de ordenación de los recursos pesqueros en sus zonas de competencia, de conformidad con el derecho internacional.

¹⁰ Subsecretaría de Pesca. República de Chile. 2006. <http://www.subpesca.cl/template/Ofoto/01.asp?IDSECCION=1531>
<http://www.oceana.org/index.php?id=1704>.

[http://www.oceana.org/index.php?id=327&no_cache=1&tx_pressrelease_pi1\[pointer\]=0&tx_pressrelease_pi1\[showUid\]=541](http://www.oceana.org/index.php?id=327&no_cache=1&tx_pressrelease_pi1[pointer]=0&tx_pressrelease_pi1[showUid]=541).

¹¹ SOFIA, 2006. www.fao.org.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 permitió determinar mejor la nueva función de las ORAP, ya que una serie de actividades previstas en ella daban a dichos órganos una función más amplia que la prevista en un principio. Aunque las ORAP mantenían, de conformidad con sus mandatos, sus funciones esenciales de foros para la cooperación internacional, vehículos para la investigación y el análisis, depósito e intercambio de datos, y asesores sobre la ordenación de la pesca, la Convención preveía nuevas actividades, especialmente:

- proteger del agotamiento a las poblaciones asociadas con las poblaciones explotadas;
- conservar las poblaciones fuera de la zona de 200 millas;
- prestar asesoramiento a los estados ribereños sobre la conservación de poblaciones dentro de la zona de las 200 millas;
- aplicar decisiones obligatorias de solución de controversias;
- facilitar a los estados ribereños toda la información pertinente sobre actividades pesqueras en zonas de alta mar adyacentes a sus zonas económicas exclusivas;
- velar por que los estados ribereños apliquen normas mínimas apropiadas;
- ofrecer un cauce para que los estados ribereños cumplan su obligación de notificar debidamente sus leyes y reglamentos pertinentes de conservación y ordenación y poner a disposición la información sobre los límites exteriores de sus zonas económicas exclusivas;
- estudiar para los mamíferos marinos normativas más estrictas que las exigidas para otras especies.

En respuesta a estos cambios, muchas ORAP han examinado o enmendado sus acuerdos o convenciones. Sin embargo, cabe señalar que la Convención de las Naciones Unidas de 1982 era insuficiente por sí misma para promover la ordenación pesquera eficaz, debido fundamentalmente a tres factores relacionados entre sí:

- la Convención no confiere una autoridad de ordenación a las ORAP;
- la Convención introducía una era de derechos de soberanía declarados recientemente sobre zonas ampliadas de espacio oceánico, que cobraban una importancia extraordinaria para muchos estados ribereños;
- la situación general de los recursos pesqueros mundiales no parecía ser especialmente preocupante.

Como consecuencia de ello, muchas ORAP siguieron prácticamente inactivas en lo que respecta a una ordenación eficaz de la pesca.

Fuente: FAO, 2006

UNIÓN EUROPEA Y LAS ORAP

Las ORAP se establecen a través de acuerdos internacionales y proporcionan a los representantes de los gobiernos la posibilidad de reunirse con el fin de acordar la forma de gestionar, por una parte, los recursos pesqueros en alta mar y, por otra, las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran entre dos o más zonas. Su objetivo es fomentar la cooperación regional para asegurar la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros. Estas organizaciones publican recomendaciones sobre medidas de gestión y de conservación basadas en los mejores dictámenes científicos disponibles. A continuación, todas las partes contratantes de la ORAP correspondiente deben aplicar estas recomendaciones. Actualmente la UE es parte contratante de 11 ORAP y está en vías de adhesión a otras. Las ORAP en las que la UE es parte contratante son las siguientes:

- Organización de la Pesca del Atlántico Noroccidental (OPANO)
- Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE)
- Comisión del Atún para el Océano Índico (CTOI)
- Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (OCSAN)
- Comisión para la conservación de los recursos marinos vivos de la Antártida (CCAMLR)
- Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA)
- Consejo General de Pesca del Mediterráneo (CGPM)
- Comisión de Pesca para el Atlántico Centro-Occidental (COPACO)
- Comisión de Pesca para el Atlántico Centro-Oriental (COPACE)
- Organización de la Pesca del Atlántico Suroriental (SEAFO)
- Comisión para la conservación y ordenación de las poblaciones de peces altamente migratorios en el Pacífico Central y Occidental (CPPCO/WCPFC)

Fuente: Comisión Europea. Política Pesquera Común.

A este respecto, la comunidad internacional adoptó varios instrumentos tales como el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca de alta mar de 1995 y el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable.

«El fortalecimiento de la función de las ORAP en materia de conservación y ordenación, recalado por estos instrumentos y fomentado por las exigencias públicas de responsabilidad y transparencia, trajo consigo la necesidad de un proceso de adopción de decisiones y de autoridad para aplicarlas con eficacia». ¹² Y este es precisamente el llamado que la ciudadanía y las Naciones Unidas han venido realizando a los Estados para un manejo equitativo, sustentable e integrado de las actividades pesqueras en aguas internacionales.

PROPUESTA PARA UNA PESCA SOSTENIBLE Y EQUITATIVA

Algunas de las propuestas para establecer sistemas de ordenamiento pesquero en el interior y exterior de las zonas económicas exclusivas podrían ser

- a) Avanzar hacia entender que la biodiversidad marina es patrimonio mundial de la humanidad y por tanto la conservación y la protección de los ecosistemas es responsabilidad de todas las naciones.

¹² SOFIA, 2004 www.fao.org.

- b) Defender el acceso equitativo e intergeneracional a los recursos y ecosistemas marinos y respetar la soberanía de los pueblos para con sus recursos.
- c) Ampliar la participación ciudadana en las discusiones nacionales, regionales e internacionales acerca de temas pesqueros. Además de la tradicional participación de los industriales, de los gobiernos y de las organizaciones de pescadores de pequeña escala, creemos que debe ser imperiosa la participación, con voz y voto, de organizaciones ciudadanas e institutos especializados en materias de medio ambiente, pesca y seguridad alimentaria. Esta amplia participación se debería ejercer tanto en las discusiones en el interior de los Estados, en los foros bilaterales, regionales y también en las discusiones internacionales de las Organizaciones Regionales de Administración Pesquera y en las diferentes instancias de Naciones Unidas.
- d) Revisar los acuerdos pesqueros entre países. Establecer comisiones especiales entre los países suscriptores para realizar un monitoreo permanente de estas negociaciones. En estas comisiones deberían participar pescadores de pequeña escala, empresarios, oficiales de gobierno, científicos y ONG.
- e) Revisar, fortalecer y establecer nuevas Organizaciones Regionales de Administración Pesquera, las cuales incluyan como base de sus acuerdos para el manejo de las pesquerías, el criterio precautorio, el enfoque ecosistémico, y una marcada orientación económica equitativa e intergeneracional.
- f) Fortalecer, ampliar y hacer efectivo el Acuerdo de Pesca de Nueva York de las Naciones Unidas y el Código de Conducta para la Pesca Responsable de FAO.
- g) Identificar áreas y ecosistemas marinos vulnerables con alta biodiversidad, y establecer planes urgentes de protección, incluidas prohibiciones temporales a las actividades pesqueras destructivas. Cuando la información sea incierta, no fiable o inadecuada se deberá usar el criterio de precaución. La ausencia de adecuada información científica no puede ser esgrimida como una razón para posponer o no tomar medidas de conservación y manejo.
- h) Luchar contra la pesca ilegal, no reportada y no regulada y avanzar hacia la búsqueda de regulaciones contundentes para el uso de banderas de conveniencia.

