# *Implementando la estrategia de desarrollo sustentable para el sistema pesquero uruguayo*

*Dr. Daniel Gilardoni*[1]

---

*En el anuario OPYPA 2009, DINARA presentó la Estrategia de Desarrollo Sustentable del Sistema Pesquero Uruguayo*[2]*, elaborada mediante un proceso participativo, tanto a nivel interno como en relación con los distintos actores del sistema: empresarios, trabajadores y funcionarios. Este año DINARA presenta algunos aspectos de la implementación de dicha estrategia para el quinquenio 2010-2014.*

Como se expresaba hace un año, el objetivo general que se procura alcanzar mediante las líneas estratégicas consiste en maximizar los beneficios para la sociedad uruguaya derivados de la operación de su sistema pesquero, mediante el incremento sostenible del valor de su producción, del consumo interno y del valor de sus exportaciones, así como del empleo generado con incremento de su productividad. El concepto de sostenibilidad en este objetivo resulta particularmente relevante. Es de carácter multidimensional, abarcando aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales, lo que implica: 1) rentabilidad de las empresas eficientes; 2) una adecuada distribución de los beneficios obtenidos por empresarios y trabajadores; 3) la generación de beneficios para el conjunto de la sociedad; y 4) la preservación del recurso. En resumen, entendemos que el crecimiento implica desarrollo solo si incorpora conocimiento, distribuye con equidad el resultado de la actividad y permite niveles de productividad, competitividad y rentabilidad aceptables.

A continuación se detallan los objetivos prioritarios trazados para el quinquenio 2010-2014, así como las actividades principales para su consecución.

## 1. MEJORA DEL ENTORNO DEL SISTEMA Y DE LA GESTIÓN DE DINARA

Es necesario adecuar la gestión institucional a los desafíos que plantea la implementación de la estrategia diseñada. La mejora de la gestión tiene dos componentes principales: el sistema integral de gestión y la capacitación y asistencia técnica. Se prevé la generación de mecanismos que permitan una mejora efectiva en la gestión administrativa y pesquera, así como la capacitación y asistencia técnica en metodologías de evaluación de recursos pesqueros y en

---

[1]*Director General de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos.*

[2] *Hacia una Estrategia de Desarrollo Sustentable para el Sistema Pesquero Uruguayo, Ernesto Gonzalez Posse, Anuario OPYPA 2009*

aspectos económicos y legales e higiénico-sanitarios, en particular los referidos a gestión de calidad y su auditoría.

### 1.1. El sistema integral de gestión

La generación de mecanismos que permitan una mejor gestión administrativa, integrada con los diferentes departamentos del organismo y con otros organismos del Estado, beneficiará directamente a los integrantes del Sistema Pesquero Uruguayo (SPU) en particular y a los usuarios en general. La experiencia adquirida con la obtención de la Certificación del Sistema de Gestión de Calidad del Departamento de Industrias Pesqueras de DINARA con ISO 9001:2009 deberá ser el punto de partida para su extensión al resto del organismo. Este objetivo está íntimamente relacionado con la definición de una estructura de la Dirección acorde a las funciones del organismo y a los nuevos desafíos de la gestión pesquera actual. Esta estructura deberá contemplar la creación de áreas de economía pesquera y promoción. El análisis comercial, en tiempos en que los países avanzan en acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, no debe estar ausente, de manera de apoyar a la industria en un escenario donde los instrumentos de política comercial varían rápidamente.

### 1.2. Planificación y gestión pesquera

El manejo de los recursos pesqueros es un proceso complejo que requiere la integración de su biología y ecología con los factores socio-económicos e institucionales que afectan al comportamiento del sector (pescadores) y a los responsables de su administración. El peligro de sobreexplotación, la sobrecapitalización de las pesquerías, la eliminación de las rentas que generan a la sociedad y la creciente inquietud por la conservación de la biodiversidad marina, motivan el desarrollo de líneas de investigación pesquera con un enfoque multidisciplinario, dinámico y precautorio. En este contexto, el análisis conjunto de factores biológicos, ecológicos, económicos y sociales surge como un tópico necesario a la hora de evaluar aquellas fuerzas que regulan la dinámica del SPU. Teniendo en cuenta los aspectos relevantes antes mencionados, es necesario desarrollar esquemas de planificación pesquera a efectos de lograr un manejo sostenible de los recursos, para lo cual se proponen desarrollar los siguientes objetivos en el próximo quinquenio:

**1.2.1. Desarrollar esquemas de zonificación pesquera**. Se desarrollarán investigaciones en toda el área de distribución de los principales recursos explotados por las diferentes categorías de la flota en la Zona Común de Pesca Argentino-Uruguaya. Sobre la base de esta distribución espacio – temporal, se evaluará la operativa de las diferentes categorías de embarcaciones relacionadas con la estructura cuali y cuantitativa de los desembarques, la cual también tomará en cuenta potenciales interdependencias con la flota artesanal.

**1.2.2. Evaluar el impacto pesquero y conflictos de uso del espacio en aguas uruguayas.** Este objetivo se focalizará en el desarrollo de investigaciones e implementación de estrategias para mitigar conflictos del uso del espacio entre la pesca y otras actividades de importancia para el país. En particular se desarrollarán los siguientes tópicos: 1) evaluación de la selectividad de las artes de pesca y captura incidental; 2) implementación de los Planes Nacionales de Acción y de áreas de manejo y protección; 3) implementación de estrategias que permitan disminuir las interacciones entre pesca artesanal y mamíferos; y 4) evaluación de interdependencias de la pesca con otras actividades y la consecuente implementación de estrategias de manejo que optimicen la planificación espacial de dichas actividades y mitiguen conflictos de uso del espacio. En este caso se considerará especialmente la relación entre la pesca y proyectos en desarrollo en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) uruguaya, tales como el tendido de cables de comunicaciones; la implementación del corredor de aguas seguras; la prospección y perforaciones de hidrocarburos; y el desarrollo del puerto de aguas profundas.

**1.2.3. Emplear nuevas metodologías para la evaluación de recursos pesqueros, estimación de riesgo ecológico y desarrollo de pesquerías.** Es necesario mejorar la información sobre el estado de los recursos pesqueros para permitir evaluaciones que reflejen su situación en tiempo real y generar medidas de manejo efectivas. En este sentido, se prevé profundizar en el desarrollo de evaluaciones de recursos pesqueros mediante métodos hidroacústicos, así como desarrollar Evaluaciones de Riesgo Ecológico (ERE). Ambas estrategias permitirán obtener un diagnóstico rápido y complementario de las evaluaciones tradicionales. Ello implicará capacitar a los técnicos en estos métodos a través de convenios de investigación con centros especializados. En lo concerniente a las ERE, se priorizarán otras investigaciones de relevancia para el país, incluyendo, entre otras: 1) la evaluación de los recursos pesqueros y biodiversidad en el Bajo Río Uruguay, incluyendo la continuación en la generación de líneas de base dirigidas a evaluar la gestión ambiental en el area de influencia de instalaciones industriales; y 2) el impacto del cambio climático en las pesquerías y los ecosistemas que las sostienen.

También se propone el desarrollo de pesquerías utilizando nuevas metodologías de evaluación bajo un esquema multidisciplinario que considere aspectos biológicos, oceanográficos, tecnológicos y socio-económicos. En particular, se plantea la evaluación de recursos pesqueros de actual o potencial importancia para el país, haciendo especial énfasis en los fondos marinos situados a más a 200 m de profundidad en la ZEE uruguaya. En éstos, se desconocen aspectos básicos de la dinámica y magnitud de los recursos y de sus hábitats, debido en buena medida a la carencia de infraestructura y de recursos humanos para llevar a cabo investigaciones a tales profundidades.

Para desarrollar las actividades anteriormente señaladas no solo es necesario la capacitación permanente de los funcionarios de DINARA, sino también la capacitación permanente de todos los actores del sistema. Estas actividades de capacitación deben orientarse hacia los funcionarios de DINARA, los trabajadores y los empresarios de los barcos y plantas industriales y a todos los actores de la cadena de valor articulada en torno a las actividades de captura e industrialización: el transporte, los servicios de mantenimiento y operación, los seguros, los proveedores de insumos, etc. Por otra parte, es necesario promover las actividades de innovación e investigación orientadas a la obtención de nuevos productos y procesos y también aquellas que permitan mejorar el manejo sostenible del recurso.

### 1.3. El marco normativo: nueva ley de pesca y gobernanza del sistema pesquero

En el año 2009 se presentó al Parlamento el Proyecto de Ley de Pesca Responsable y Fomento de la Acuicultura. El avance en la discusión parlamentaria de esta ley y su aprobación resultan fundamentales para adecuar el marco normativo a la actual realidad de la pesca en el mundo. En concordancia con las recomendaciones internacionales y con los fundamentos de la ley de pesca que se encuentra actualmente en estudio, se deberán desarrollar formas de gobernanza (Consejos Zonales Pesqueros) a través del co-manejo pesquero en pesquerías artesanales. Para lograr este objetivo, se evaluarán las estructuras más idóneas para la implementación del co-manejo, así como los aspectos normativos correspondientes. La implementación del co-manejo en sitios piloto, con el apoyo del proyecto GEF-FAO *Aproximación Ecosistémica para el Manejo de Recursos Acuáticos*, actualmente en ejecución por DINARA, será una referencia fundamental para extender esta estructura de gobernanza de los recursos a otras comunidades pesqueras del país.

Otros aspectos de gobernanza considerados de importancia para este quinquenio están relacionados con: 1) el desarrollo de un sistema de cuotificación de los recursos pesqueros, tanto a nivel nacional como internacional; 2) la definición de los derechos de acceso al recurso pesquero, las tasas de los permisos correspondientes y la forma de su implementación práctica; y 3) la implementación de las recomendaciones y resoluciones de acuerdos internacionales derivados de las Organizaciones Regionales de Ordenación de Pesquerías (OROP).

### 1.4. Fomentar el consumo de pescado en el mercado interno

Desde 1950, el consumo de pescado se ha quintuplicado en el mundo, y actualmente está en un promedio mundial anual de unos 16 kg por persona. El consumo de pescado en Uruguay está muy por debajo de ese valor, ubicándose en unos 9 kg por persona y por año. La cifra contrasta con el consumo de carne roja, que es más de 6 veces mayor.

El aumento del consumo interno de pescado, a la vez que es un objetivo para el mejor desempeño del conjunto del sistema, incluida la acuicultura, es un propósito vinculado a las ventajas de su consumo para la salud y el bienestar de la población. El desarrollo de este mercado permitiría un mayor valor agregado por unidad capturada, en tanto se verificarían en el país todas las actividades de servicios de transporte y comercialización hasta el consumidor final.

## 2. DESARROLLO DE PESQUERÍAS

### 2.1. Lograr la sostenibilidad de las pesquerías nacionales en explotación plena y certificarlas

Este objetivo se considera prioritario en el corto plazo, tanto por la conveniencia de lograr que la explotación sea sostenible, como por el hecho de que se estima que la certificación de sostenibilidad será en un futuro no muy lejano un requisito para el acceso a los principales mercados de exportación.

En años recientes la certificación de pesquerías ha cobrado creciente importancia como un criterio dirigido a generar estándares de calidad y gobernanza del sistema pesquero a nivel mundial. Actualmente se están implementando diversos mecanismos de certificación, incluyendo esquemas de certificación a través de organizaciones o bien mediante mecanismos de cooperación de gobierno a gobierno. Este proceso incluye pautas sobre pesca responsable, e integra los actores relevantes en el proceso pesquero (empresas, científicos, grupos conservacionistas y la sociedad civil) para promover las mejores alternativas y lograr productos derivados de actividades pesqueras ambientalmente saludables y sustentables, permitiendo reducir la sobrepesca, la captura incidental, y proteger hábitats críticos.

Para lograr la certificación de pesquerías será necesario realizar un estudio integral donde se definan las estrategias adecuadas para alcanzar tal fin, tomando en cuenta aspectos biológico-pesqueros, higiénico-sanitarios y de comercialización. Las actividades principales a desarrollar incluyen: 1) la identificación de la unidades de certificación para los diferentes recursos; 2) la cuantificación de indicadores de desempeño de las pesquerías; 3) la integración de los diferentes actores involucrados en todo el proceso pesquero (desde su extracción hasta comercialización); 4) la elaboración de una propuesta de certificación; y 5) la capacitación y difusión sobre los procesos de certificación.

### 2.2. Promover la puesta en valor de especies subexplotadas y no explotadas

Existen recursos subexplotados o vírgenes en aguas uruguayas. En el caso de las especies no explotadas, la ausencia de explotación podría deberse a la

inexistencia de demanda en el mercado, a falta de conocimiento sobre su captura y/o procesamiento, o a otras razones que deben ser evaluadas. En consecuencia, se analizarán las causas del estado de subexplotación de cada especie y la posibilidad y conveniencia de superarlas. Una vez realizadas estas evaluaciones, se desarrollarán proyectos multidisciplinarios considerando criterios técnicos, económicos y biológicos a efectos de evaluar su factibilidad.

### 2.3. Elevar el nivel de explotación de los permisos obtenidos por el país en aguas internacionales

Uruguay posee cupos de pesca para diferentes especies en comisiones internacionales (ICCAT) o posibilidad de acceso a caladeros bajo su ordenamiento (IOTC, CCAMLR). En algunos casos las capturas son inferiores a los cupos existentes o existen plazas disponibles para buques de bandera nacional que desearan acceder a dichos caladeros. Entre las causas de esta situación es probable que: 1) incidan aspectos relacionados con la inversión requerida, que supera la que posiblemente pueden encarar los empresarios nacionales; 2) la situación obedezca a las características de la mano de obra nacional en el sistema; 3) la normativa existente no haga atractivo su uso frente a la oferta de otros países en situación similar; y 4) algunos inversores prefieran países donde los controles sobre las flotas pesqueras son más laxos. Para alcanzar este objetivo se requiere un análisis de diagnóstico que permita conformar una estrategia específica para su satisfacción.

### 2.4. Cumplir las normas de acceso a los mercados principales y/o las vigentes en el país

DINARA ha trabajado en este tema desde hace ya muchos años y el status sanitario alcanzado por el país en la materia no resulta ajeno a su accionar. El establecimiento de normas para acceder a los mercados de exportación, así como la satisfacción de las exigencias que establezca el Estado uruguayo para poder desarrollar las distintas actividades y especialmente la pesca, deberán ser cumplidas enteramente, lo que es una de las actividades sustantivas de DINARA.[3]

Algunos de los objetivos vinculados a aspectos higiénico-sanitarios, que se entienden prioritarios a llevarse a cabo en el próximo quinquenio son: 1) desarrollar un plan de contralor, registro e incorporación de todos los actores de la cadena de valor a planes de inspección; 2) adecuar las normativas sanitarias al actual desarrollo científico técnico; 3) elevar los niveles de exigencia de la cadena de valor destinada a mercados regionales o nacionales, acompañados de un sustento normativo; 4) habilitar, controlar y evaluar la salud animal de todos los emprendimientos de acuicultura con interés comercial, así como la producción de

*3 DINARA ha desarrollado algunas actividades que conducirían a la brevedad a contar con certificación de su laboratorio, lo que constituye un paso muy importante en esta dirección.*

raciones a tal fin; 5) incorporar el análisis de riesgo a la Inspección Higiénico-Sanitaria; y 6) generar la logística necesaria para efectuar la certificación sanitaria en forma dinámica y eficaz.

Diferentes OROP, gobiernos y Organizaciones Internacionales (e.g., FAO), han adoptado mecanismos de control basados en la certificación de la captura, como herramienta para controlar la pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR). Uno de estos mecanismos es el Acuerdo sobre las Medidas del Estado rector del Puerto (MEP) aprobado por la Conferencia de la FAO en noviembre de 2009, siendo Uruguay uno de los países firmantes. Para cumplir con este tratado se plantean para este quinquenio las siguientes actividades: 1) conformar un equipo interdisciplinario; 2) establecer los protocolos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones; 3) generar un registro de los operadores de pabellones de tercera bandera en los puertos de Uruguay.

Tanto la certificación de pesquerías como la de capturas, así como algunos mercados internacionales, requieren del desarrollo de protocolos de trazabilidad. Si bien en el Departamento de Industrias de DINARA dichos protocolos existen y han sido auditados para la trazabilidad relacionada con la inocuidad, es necesario avanzar, en especial en lo relacionado con la certificación de capturas, planteándose como objetivo la implementación y ejecución de los protocolos de trazabilidad para: 1) plantas, buques pesqueros y depósitos frigoríficos con habilitación para exportación; y 2) procesadores del mercado interno.

### 2.5. Mejorar la infraestructura y la gestión de las plantas industriales y en particular de la flota pesquera

Con el fin de asegurar la permanencia en los mercados de exportación y mejorar la calidad e inocuidad de los productos, es necesario mejorar la infraestructura de las plantas y de la flota.

La flota pesquera industrial en Uruguay presenta un promedio de antigüedad de unos 30 años. Esto tiene consecuencias de todo tipo para la actividad, desde incidencia en su eficiencia hasta aspectos que implican a organismos de carácter internacional con potestades de aprobación de acceso a mercados o en términos de certificación a ese nivel. La renovación de la flota deberá contemplar aspectos tales como la incorporación de elementos que mejoren la eficiencia de la actividad, haciéndola más sustentable en el tiempo. Previo a la renovación de la flota, es imprescindible realizar un conjunto de actividades que incluyen la evaluación de las posibilidades de financiamiento de ese proceso disponibles a nivel nacional. Del análisis bio-socio-económico surgirán los elementos de juicio para una adecuada toma de decisiones al respecto.

## 2.6. Innovar en productos y procesos del sistema y en particular aprovechar los residuos para producir productos de valor

Se considera de importancia desarrollar estrategias para la innovación en productos que permitan utilizar todo el valor de las capturas. El aprovechamiento integral de las capturas, incluyendo aquella fracción descartada a bordo, constituye un equivalente al aumento del volumen de captura que puede proveer más materia prima para industrias como la farmacéutica, cosmética o insumos industriales. Con el mismo fin, se propone procesar residuos del proceso de industrialización – en el mar o en tierra – para obtener productos de valor. La concreción de acuerdos con otras instituciones (ANII, UDELAR, etc.) permitirá generar instrumentos que promuevan acciones de I+D+i, las cuales permitirán evaluar la conveniencia de estas innovaciones y el análisis de medidas y acciones que permitan viabilizarlas.

## 2.7. Mejorar el desempeño de la pesca artesanal

Si bien se ha realizado un conjunto de actividades a efectos de ordenar la pesca artesanal, es aún mucho lo que resta por hacer. En efecto, los pescadores artesanales tienen muchas veces dificultades económicas, tanto en el campo de su inserción social como en el acceso a créditos e incentivos específicos. Recientemente se ha logrado exonerar de impuestos al combustible que utilizan, mediante un acuerdo DINARA-ANCAP; es un aporte relevante pero insuficiente.

En particular, en este quinquenio se plantea desarrollar un esquema de ordenamiento y, posiblemente, una zonificación espacial de las distintas formas de operación de la pesca artesanal: de subsistencia, de pequeña escala y de mayor escala. Este objetivo estará coordinado con el esquema general de zonificación pesquera mencionado en el numeral 1.2.1. Por otra parte, se plantea desarrollar esquemas de agrupamiento de estos pescadores en unidades económicamente viables y con capacidad autónoma para comercializar sus productos. En función de consideraciones económicas y sociales, se promoverá la mejora del desempeño de este subsistema. Para ello se priorizará en este quinquenio el apoyo en materia de educación y capacitación, de financiamiento accesible para inversiones que mejoren el desarrollo de estas comunidades y la promoción de la investigación y la innovación de modo creciente, orientando las acciones hacia un aumento del valor agregado.

# 3. DESARROLLO DE ACTIVIDADES A PARTIR DE CAPTURAS DE FLOTAS EXTRANJERAS

Uruguay cuenta con un conjunto de factores que favorecen el desarrollo de actividades a partir de capturas de las flotas extranjeras. Tanto su ubicación como su desarrollo portuario, el nivel sanitario del país y la calidad de su mano de obra, son elementos que favorecen la posibilidad de procesar industrialmente capturas de la flota internacional, en particular de la que opera en el Atlántico Sur.

### 3.1. Desarrollar el aporte de la actividad de flotas internacionales para el desarrollo de la fase industrial

Los barcos pesqueros extranjeros suelen utilizar los servicios portuarios, entre otros, que brinda Montevideo. Si bien esto representa un beneficio económico para el país, se propone para este quinquenio ampliar esos servicios para brindar servicios de industrialización y afines, de modo tal que la fase industrial de la cadena pesquera uruguaya pueda aumentar su actividad. Se desarrollarán estudios que permitan conocer con precisión el potencial de la actividad, como instrumento que ayude a la definición de políticas que permitan la coexistencia de servicios portuarios tradicionales con la industrialización de sus capturas. Se estima que aproximadamente el 25% de las exportaciones uruguayas de productos de la pesca corresponde a productos industrializados bajo el régimen de admisión temporal. Para que esta participación continúe en aumento es necesario conocer exactamente lo que pasa por el puerto de Montevideo, la demanda de dichos productos en los mercados de destino y la estructura arancelaria de los mismos. La mayor información disponible facilitará, por una parte, a las empresas el encontrar nichos de mercado y, por otra parte, al gobierno a orientar las políticas comerciales y sus instrumentos al desarrollo de la actividad.

## 4. DESARROLLO DE LA ACUICULTURA EN URUGUAY

Al contrario de lo que sucede con la pesca extractiva, donde las capturas se mantienen en niveles similares desde hace varios años, la producción acuícola es una de las actividades con mayor potencial de crecimiento. Uruguay cuenta con un desarrollo incipiente con pocos productos cultivados, aunque algunos de ellos han tenido un éxito muy importante. Por otro lado, el país cuenta con recursos naturales (suelo, agua y clima) que permiten el desarrollo de la producción acuícola. Entre las fortalezas institucionales, el país cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo de Acuicultura y su Estrategia, la que viene siendo implementada desde el año 2007. Este Plan de Desarrollo de la Acuicultura se incorpora a la estrategia para el desarrollo del SPU. Los objetivos de este componente se detallan a continuación.

### 4.1. Fomentar la acuicultura como herramienta del desarrollo

Este objetivo pretende favorecer el incremento de la producción, basado en el aprovechamiento integral de los recursos disponibles (especies de peces con tecnología conocida, cuerpos de agua aptos e insumos para elaboración de alimento), involucrando para ello al sector privado, diferentes organismos del Estado, ONG´s y gobiernos departamentales. El desarrollo de esta actividad puede originar un impacto favorable relevante para la diversificación de la producción, generación y concentración de volúmenes, posibilitando la provisión de materia prima a la industria pesquera instalada y el ingreso a mercados. En

este marco, el análisis de viabilidad socioeconómica y técnica de la acuicultura resulta imprescindible para establecer políticas de desarrollo local, que potencien la expansión de la actividad a nivel regional y su integración en casos puntuales con la pesca artesanal.

### 4.2. Identificar y promover la concreción de proyectos de inversión ya existentes en el ámbito de la acuicultura

La creación de una unidad de promoción, articulada con otras capacidades similares del MGAP y del Estado posibilitará una mejor atención y seguimiento a los proyectos en sus fases de estudio e implantación.

### 4.3. Generar una base de datos de los emprendimientos acuícolas

Para el presente quinquenio se plantea generar e implementar una base de datos actualizada que permita contar con información verificable, mediante monitoreos periódicos, de cada emprendimiento. Esto permitirá realizar el seguimiento de los cultivos y efectuar las correcciones que se estimen convenientes. La información recabada podrá servir como línea de base que posibilite diseñar protocolos específicos que se difundirán para su aplicación. El análisis de la información generada permitirá conocer el estado de la actividad en el país, proyectar criterios de desarrollo y establecer necesidades tanto operacionales como institucionales.