



Sobre las posibilidades de un régimen de CIT (ITQ) en las pesquerías de Uruguay

Informe Técnico N° 51

por
Hebert Nion

Instituto Nacional de Pesca
Montevideo, Uruguay

ALDEBARAN

/ 0051



Sobre las posibilidades de un régimen de CIT (ITQ) en las pesquerías de Uruguay

Informe Técnico N° 51

por

Hebert Nion

**Instituto Nacional de Pesca
Montevideo, Uruguay**

Este trabajo ha sido hecho bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) dentro del Programa de Cooperación con Instituciones Académicas y de Investigación.

Sobre las posibilidades de un régimen de CIT (ITQ) en las pesquerías de Uruguay

por

Hebert Nion

Instituto Nacional de Pesca
Montevideo , Uruguay

Introducción

En el presente documento se analiza la posible implantación de un régimen de regulación del esfuerzo pesquero, a través de cuotas individuales transferibles de captura, en las pesquerías uruguayas.

Sin lugar a dudas la principal causa del éxito o fracaso de las pesquerías, como actividad sustentable de explotación de los recursos pesqueros, pasa por la regulación del esfuerzo de pesca.

La explotación de los recursos pesqueros en el Uruguay se puede ubicar desde el punto de vista de la regulación del esfuerzo, como una pesquería que se desarrolla principalmente dentro de la ZEE y de la Zona Común de Pesca argentino-uruguayana, así como en algunas pesquerías en aguas internacionales reguladas.

El principal método para la regulación del esfuerzo ha sido el de pesquerías con acceso limitado por un régimen de licencias, según categorías de permisos. La segunda toma de decisión sobre los principales recursos fue la de declarar a los mismos como pesquerías cerradas, cuando las capturas estaban cerca de la Captura Total Permissible, con lo cual se determina la imposibilidad de acceder de nuevas unidades. En el caso de pesquerías donde no se tiene un conocimiento adecuado para establecer una CTP, se ha utilizado un criterio precautorio como forma de permitir el acceso a los recursos de un número determinado de unidades de pesca.

La característica de que los principales recursos pesqueros disponibles a la flota uruguaya se encuentran en el Río de la Plata o en la ZCP, y por lo tanto son compartidos con la República Argentina dentro del marco de lo establecido en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, hace que las responsabilidades sobre la explotación recaiga sobre los dos países y de su capacidad de llegar a acuerdos sobre las CTP, los cupos por países, así como las diversas medidas de ordenación pesquera. Sin embargo, la regulación del esfuerzo pesquero ha sido encarada por ambos países como actividades de política nacional y no como una decisión compatibilizada. Esto hace que en muchos casos las medidas adoptadas no puedan ser incorporadas totalmente y por lo tanto presenten problemas serios de aplicación.

El desarrollo relativamente reciente de las pesquerías del Uruguay hizo que muchas de las medidas de ordenación fueran aplicadas como respuesta a los problemas que iban apareciendo durante el crecimiento de éstas, a pesar de que la Ley de Pesca y su reglamentación es anterior en unos pocos años. Esto si bien es un común denominador de casi todas las pesquerías mundiales, constituye un hecho que determina que en muchos casos las medidas que se adoptan no son aceptadas por los usuarios de los recursos, lo que lleva que en muchos casos, y fundamentalmente en aquellas medidas que se deben

aplicar durante las faenas de pesca, no sean respetadas y por lo tanto no se alcancen los objetivos deseados por las reglamentaciones .

Esto lleva por lo general a que la sobrepesca sea el destino de casi todas las pesquerías y que las medidas de ordenación recién se alcanzan de forma consentida cuando se ha llegado a la sobrepesca o al colapso de los recursos pesqueros .

Esta situación para algunos recursos pesqueros disponibles para la flota uruguaya ya ha sido alcanzada , o esta cercana a serlo por lo que deben tomarse medidas a los efectos de poder intentar que la actividad continúe siendo sustentable o que se recupere para poder llevar a cabo una pesca responsable .

La necesidad de buscar nuevas formas de control del esfuerzo pesquero ha hecho que se analice la posibilidad de la implantación de una nueva forma de regulación del mismo . Entre éstas, en este trabajo se va a considerar la problemática que se plantearía en caso de pasar a un régimen de cuotas individuales transferibles(CIT).

1 Situación Legal en Uruguay con respecto a la introducción de un manejo por CIT.

1.1 Situación legal de los recursos pesqueros

La pesca en Uruguay desde el punto de vista legal está regida fundamentalmente por la Ley de Pesca 13833 , su actual Decreto Reglamentario 149/97 , el tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo , la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar , así como otras reglamentaciones atinentes.

La Ley de Pesca 13833 en su artículo 1º declara de interés nacional la explotación , la preservación y el estudio de las riquezas del mar , mientras que en su artículo 2º señala la soberanía nacional sobre el mar territorial de 200 millas a los efectos de la explotación de los recursos naturales , que luego de la ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre derecho del Mar se transforma en Zona Económica Exclusiva (ZEE) . Esta soberanía es reafirmada en la Ley de Presupuesto del 5 de enero de 1996 en su artículo 269 en que se establece que los recursos pesqueros son del dominio y jurisdicción del Estado .

Por otra parte el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo establece las áreas donde la jurisdicción de los recursos pesqueros es plena y otras zonas donde los mismos son compartidos con la República Argentina como es el caso de la Zona Común de Pesca . Dentro del mismo Tratado y a los efectos de su funcionamiento se crearon dos Comisiones Internacionales , la Comisión Administradora del Río de la Plata , y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo , que entre otras tareas tienen la de administrar los recursos de interés común en el área del Tratado .

La Ley de creación del Instituto Nacional de Pesca (INAPE) le da a este el carácter de autoridad de Pesca bajo la forma de una unidad Ejecutora del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca .

Tanto la Ley de Pesca al expresar que “ se procurará una adecuada conservación de las especies con el objeto de obtener de su captura el máximo rendimiento sostenido....” como Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo en el Artículo 82 º y la Convención en sus Artículos 61 º y 62 º afirman que la explotación de los recursos pesqueros se debe hacer de una forma racional y que a tales efectos se deberá establecer para cada especie una Captura Total Permisible . Otros instrumentos jurídicos internacionales a los que el país apoyó como por ejemplo el Código de Pesca de Conducta Responsable de la FAO

establecen que en caso de que no tener suficientes conocimientos sobre la magnitud de los stocks y su captura Total permisible , se debe aplicar el concepto precautorio .

Estas definiciones sobre la forma de como se debe llevar a cabo la pesca implican tanto para el Estado como para los permisarios de pesca responsabilidades . En el primer caso se tienen que llevar a cabo investigaciones sobre sobre la magnitud y el estado de explotación de los recursos pesqueros , así como realizar un seguimiento de la actividad pesquera y controlar el acatamiento de las disposiciones reglamentarias vigentes . En lo que tiene que ver con los que hacen usufructo de los recursos deben proporcionar la información necesaria de sus actividades pesqueras , así como ajustar sus actividades a los establecido por la Ley y reglamentaciones .

Decreto 149/97

Artículo 3°

A los efectos del presente reglamento y demás normas que regulan el sector pesquero se considera que :

q) Captura máxima Sostenible (CMS) es aquella captura anual que puede extraerse en forma indefinida año a año , sin vulnerar severamente el recurso acuático , de tal modo que se conserve la capacidad de mantener su abundancia en niveles óptimos .

r) Captura Total Permisible (CTP) Es aquella captura anual que la Administración considera adecuada , teniendo en cuenta factores sociales , económicos y políticos pero fundamentalmente los aspectos biológicos que hacen a la conservación de los recursos acuáticos .

1.2 Caracterización de los Permisos de pesca

Los permisos de pesca en la legislación uruguaya constituyen concesiones por las cuales el Estado a través de la participación de un permisario autoriza la explotación de un recurso común , mediante el pago de una tasa , por lo tanto se los puede señalar como bienes nacionales de uso público (Astori , 1985) .

Para la obtención de un permiso de pesca los interesados deberán presentar ante el INAPE un proyecto de inversión en el que especifiquen sus aspiraciones , es decir, especies que se pretenden capturar, unidad de pesca a utilizar , forma en que se desarrollará la actividad y todos los aspectos referentes a la rentabilidad de la inversión . Dicho proyecto, una vez analizado por las unidades técnicas del Instituto , en caso de ser satisfactorio, es propuesto a la Dirección de INAPE que lo aprueba y establece un plazo para su puesta en funcionamiento . Una vez que la unidad está en condiciones de ser incorporada, se solicita el permiso de pesca definitivo que debe ser aprobado por el Poder Ejecutivo . Durante el periodo en que se tramita esta aprobación se extiende al interesado un permiso de pesca provisorio en las mismas condiciones en que se propuso el definitivo .

Los permisos de pesca, de acuerdo con el decreto antes mencionado, constituyen autorizaciones de carácter temporal , renovables y se otorgan para explotar un determinado recurso/s en un área específica , utilizando un arte de pesca y hasta un volumen de captura permitido . A estos efectos los Permisos para los buques mayores de 10 TRB , pueden ser de cuatro categorías : A) para los buques cuya especie objetivo sea la

merluza y fauna acompañante. A los buques de esta categoría no les está permitido el desembarque de corvina, pero pueden tener una captura incidental de pescadilla y pargo blanco de hasta un 10% y un 15% respectivamente; B) dentro de esta categoría se encuentran comprendidos aquellos buques autorizados a pescar corvina, pescadilla y fauna acompañante, estos buques no pueden pescar ni merluza ni fauna acompañante; C) en esta categoría se encuentran aquellas unidades de pesca cuyas especies objetivo no son ni merluza, corvina o pescadilla, los permisos dentro de la misma indican la o las especies a las cuales se hace la autorización así como las artes autorizadas, y su área de pesca es la zona común de pesca y su área adyacente; D) permisos para buques pesqueros que pueden operar solamente en aguas internacionales.

La duración de los permisos de pesca es de dos años, renovables a solicitud de los permisarios. Las causales de caducidad de los permisos de pesca son principalmente la inactividad injustificada mayor de 6 meses, la no renovación en tiempo del permiso, etc.

Los permisos tienen un costo que puede ser establecido anualmente tanto en moneda nacional como extranjera referido al tonelaje neto o capacidad de bodega y en la actualidad su costo está referido a Unidades Reajustables. El precio es mayor para las categorías A y B y menor para las categorías C y D.

1.3 Transferibilidad .

En el Decreto 149/ 997 se le da a los permisos de pesca la características de poder ser transferibles. Esto vino a solucionar problemas surgidos por la transferencia de uso de los permisos que se estaba produciendo como consecuencia de la falta de eficiencia de algunas empresas en la gestión pesquera.

En el mismo Decreto se establece el mecanismo de la sustitución provisoria de buques, para en casos que son de fuerza mayor o por otro tipo de problemas el propietario del permiso no tenga inconvenientes de caducidad por falta de operación.

1.4 Obligaciones del permisario

Por lo expuesto, el acceso a la pesca debe hacerse bajo la obtención de un Permiso de Pesca. Los Permisos de Pesca de acuerdo con el Decreto 149/97 son otorgados por el Poder Ejecutivo, previa aprobación por parte del INAPE de un Proyecto de Inversión. Para la obtención del mismo se requiere ser una persona física o jurídica, pública o privada. Los titulares de los permisos de pesca deben estar radicados en el país y constituir domicilio.

El titular del permiso tiene la obligación principal de ajustarse a las condiciones establecidas en el mismo, donde se mencionan las especies a las cuales está destinado, tipo de unidad de pesca a emplear, las artes de pesca, área donde está autorizado a pescar. Asimismo, está sujeto a todas las otras reglamentaciones referidas a la actividad pesquera que le correspondan.

Dentro de estas condiciones generales se deben señalar algunas que por su importancia son excluyentes, entre estas la obligación de informar sobre la actividad pesquera a la cual fue autorizado es sin duda alguna de una significación trascendental. El permisario debe asegurar que a través de sus funcionarios responsables, en este caso capitán o patrón de pesca de la unidad de la que es propietario, se entregue la información contenida en el parte de pesca en su carácter de declaración jurada. Esta información debe ser verificada, a su vez, por aquella que enviará mensualmente en carácter de resumen mensual de

capturas .

El propietario del permiso debe colaborar con las tareas de recolección de información científica, tanto del muestreo biológico de los desembarques como también la participación de observadores a bordo de sus unidades .

1.5 Obligaciones del Estado .

En razón de lo establecido tanto en la Ley de Pesca como en el Tratado del Rio de la Plata y su Frente Marítimo, así como en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar , la principal obligación del Estado es que la explotación de los recursos pesqueros se haga en forma racional , para lo cual tiene que llevar a cabo investigaciones científicas que permitan determinar la Captura Total Permisible de los recursos explotados, y que a su vez aquellas especies que sean objeto de pesca incidental no se vean afectadas en la sobrevida de sus poblaciones .

A tales efectos el Estado tiene la obligación de llevar a cabo investigaciones tendentes a conocer el estado de los recursos explotados , los ecosistemas , y la forma como es llevada a cabo la pesca , a los efectos de determinar la captura total permisible, el cierre de las pesquerías , el establecimiento de medidas de manejo y administración basadas sobre un conocimiento científico , etc.

A su vez se deben establecer mecanismos de monitoreo a pequeño y largo plazo que den información para que la administración conozca en tiempo real como se va realizando la explotación .

En forma paralela el Estado debe llevar a cabo una recolección de la información pesquera veraz y velar por que la misma se ajuste a la realidad .

Se deben establecer mecanismos de observación e inspección que regulen la actividad pesquera tanto en el mar como en los lugares de desembarque .

1.6 Obligaciones de los otros actores que participan en la pesca

En la actividad pesquera se ven involucrados una serie de actores , además del Estado y los armadores , que tienen una importancia prioritaria para que esta se desarrolle en el marco de lo establecido por las leyes , reglamentaciones , y conceptos relacionados con que la pesca sea una actividad sustentable en el largo plazo . Entre estos y sin señalar un orden de importancia podemos citar ; A) los capitanes de pesca o patrones ; B) los tripulantes ; C) los administradores de flota (patrones de tierra , rederos ,etc) ;D) la industria procesadora ; E) los exportadores ; F) los consumidores ; E) la Autoridad Marítima (registro de buques pesqueros , policía marítima , etc .) .

De los actores mencionados anteriormente no todos tienen la misma incidencia sobre la actividad de la pesca , algunos como los Capitanes y Patrones de Pesca representan directamente al Armador en el mar y por lo tanto tienen además de sus características particulares la de ser el que toma directamente las decisiones de como llevar adelante la extracción , tienen más que una característica gerencial . Su participación y grado de compromiso es fundamental para alcanzar la mayoría de las medidas de ordenación y la información necesaria para una correcta investigación de los recursos pesqueros .

Los tripulantes como parte activa de la actividad pesquera constituyen otro de los actores importantes para el desarrollo correcto de la misma . Si bien no tienen la capacidad de la toma de decisiones sobre la forma en que son explotados los recursos , son partícipes de la

explotación , y deben comprender las necesidades de su colaboración para el correcto desarrollo de la actividad pesquera .

Los Administradores de flotas o Patronos de Tierra son un importante eslabón entre la actividad en el mar y la toma de decisiones sobre la forma de llevar a cabo la actividad pesquera en aspectos tales como características de las artes , especies y tamaños que son aceptados para desembarcar , etc.

La industria procesadora con su estrecha relación tanto con el mercado interno , como con los exportadores , es una de las determinantes del tipo de pescado a extraer . En este sentido el tratar de llegar a mercados que aceptan tamaños de peces menores que los que son los recomendables explotar de acuerdo con la biología de los stocks , pueden crear artificialmente un problema pesquero de gravedad pues va a ser muy difícil poder mantener una explotación basada sobre tamaños juveniles . Esta situación a veces puede no ser entendida por todos los participantes de la pesquería fundamentalmente , y puede llevar a discusiones acerca de la validez de traer a tierra captura de ejemplares juveniles cuando esto sucede , y no descartarlos al mar . La buena práctica pesquera obliga no solamente a evitar la captura de esas tallas , sino que también cuando eso sucede se deben tomar medidas inmediatamente para evitar que esto siga aconteciendo , como ser moverse , de ese caladero a los efectos de evitar esas capturas , y no continuar matando una mayoría de juveniles para obtener unos escasos tamaños comerciales .

Los consumidores deben también jugar un rol fundamental al aceptar los productos de la pesca que han sido capturados mediante una pesca responsable (FAO 1995) . En algunos países esto está teniendo una importancia cada vez mayor y la tendencia a exigir certificados de que la pesca fue hecha aplicando una práctica pesquera responsable se va a generalizar en el futuro cercano.

La autoridad Marítima juega un papel de singular importancia en su carácter de Policía Marítima en el cumplimiento de las disposiciones de ordenación .

1.7 Situación de los recursos pesqueros compartidos

Los recursos del Río de la Plata y la Zona común de pesca

Los principales recursos pesqueros sobre los que se ha basado el desarrollo pesquero de Uruguay se encuentran dentro del área determinada por el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo , tales como la merluza , la corvina, la pescadilla y la fauna acompañante de estos , por lo que su explotación está regida por lo que establece el mencionado Tratado . En ese sentido, se han creado dos Comisiones internacionales que son las que están encargadas de la administración de los recursos, estas son la CARP (Comisión Administradora del Río de la Plata) y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo .

De las dos la que tiene mayor responsabilidad como comisión administradora de recursos pesqueros es la segunda y a tales efectos tiene una organización que responde principalmente a los fines establecidos en el Tratado respecto a la administración pesquera . Esta comisión ha llevado adelante un programa encaminado a cumplir con lo establecido en el Tratado en los Artículos 74 y 82, referentes a los volúmenes de captura correspondiente a cada uno de los países y las investigaciones tendentes a la administración de los mismos .

Formas de reparto

El Tratado establece dos formas diferentes de reparto de los volúmenes de captura , una para el Río de la Plata donde se debe hacer por partes iguales Artículo 55, y otra diferente

para el Frente Marítimo donde se debe hacer de acuerdo con el Artículo 74 que dice " Los volúmenes de captura por especies se distribuirán en forma equitativa , proporcional a la riqueza ictícola que aporta cada una de las partes evaluada en base a criterios científicos y económicos ..."

En la práctica ha sido muy difícil llegar a un acuerdo sobre la interpretación de dicho forma de reparto, lo que ha llevado a que se dificultara en gran parte la aplicación del Tratado .

Esto ha llevado a que las medidas de ordenación referidas a los volúmenes de captura se vieran dificultadas de alcanzar por consenso en el tiempo .

Sin embargo las Comisiones han ido llevando a cabo la formación de grupos de trabajo que permitieron , compatibilizar los métodos de investigación a los efectos de permitir realizar investigaciones conjuntas a los fines de cumplir principalmente con las disposiciones del Artículo 82 referentes a las medidas de ordenación de los recursos , lo que ha permitido fijar medidas tales como : tamaño mínimo de malla en el copo de las redes de arrastre ; tallas mínimas de desembarco ; áreas de protección de juveniles (para merluza) ; áreas de protección de la reproducción (para corvina) ; temporadas de pesca (para calamar) .

estas investigaciones son la base sobre las cuales se deberá basar la Comisión en el futuro para determinar los volúmenes de captura , y nuevas medidas de conservación .

2 Opciones para la administración de CIT en Uruguay .

Que recursos pesqueros necesitan de un régimen diferente de administración pesquera.

El estado actual del desarrollo pesquero del Uruguay, donde la mayoría de los recursos disponibles están en explotación , excepto los pelágicos pequeños , algunos recursos de fondos rocosos y de aguas profundas , hace que la administración deba prestar una especial atención a la forma de explotación de los mismos . Esta situación hizo que las pesquerías de muchas especies hayan sido declaradas cerradas , de forma de impedir el incremento del esfuerzo pesquero .

Hasta el momento actual como se expuso anteriormente , la característica principal de éstos es que la mayoría de ellos constituyen recursos pesqueros compartidos con la Argentina y administrados por una Comisión Internacional , sin embargo, las dificultades de lograr un consenso sobre los mecanismos de reparto establecidos por el Tratado, así como otro tipo de desacuerdos sobre diversos aspectos relativos a la evaluación de los mismos hace que el manejo de los stocks deba hacerse siguiendo directrices que tengan en cuenta enfoques de pesca precautoria .

Otro aspecto que se debe señalar es que los principales esfuerzos de investigación fueron dirigidos a la evaluación de los principales recursos demersales , costeros y de altura (corvina, pescadilla y merluza respectivamente) , lo que representa que si bien para éstos existe un conocimiento suficiente como para llevar a cabo una explotación racional basada en las técnicas más apropiadas , para otras especies no sucede lo mismo .

A esto debemos agregarle que en los últimos años se ha producido un profundo cambio en las pesquerías uruguayas no tradicionales, con el desarrollo de la explotación dirigida de numerosas especies , tales como cangrejo rojo , pez espada , caracol , rouget , castañeta , lenguados , merluza negra , almejas vieiras , rayas etc..

Algunas de estas pesquerías se desarrollaron sobre la base de un conocimiento adecuado del recurso (caso del cangrejo rojo) en base a que existieron evaluaciones específicas

previas que permitieron planificar la dimensión de la flota a ser incorporada . Otros son administrados por comisiones internacionales (caso del pez espada) . En cambio algunos han tenido un desarrollo sin la necesaria base de conocimientos que permita un manejo racional de la pesquería .

Esto hace que el conocimiento necesario para su manejo ,se va generando a medida que se va desarrollando la pesquería , y en otros casos este es tan escaso que no permite ningún asesoramiento , y este debe hacerse bajo condiciones de total incertidumbre , aplicando un enfoque precautorio .

2.1 Los recursos costeros , Permisos categoría B.

Estos recursos constituyen la base de las más tradicional de las pesquerías uruguayas basadas principalmente en la explotación de la corvina y la pescadilla . Se trata de una pesca al arrastre , fundamentalmente de parejas y en menor escala de portones . Estos recursos son también explotados por una flota artesanal (de embarcaciones menores de 10 toneladas de registro bruto) que se distribuye principalmente en el sector medio y exterior del Río de la Plata y también en el frente oceánico costero . Sobre los mismos recursos también existe una pesca deportiva de aparente importancia sobre la que no se tienen estimaciones de su magnitud .

Los buques de la flota industrial que participan de esta pesquería poseen un permiso categoría B y de una categoría transitoria (Art. 13 Literal B) y constituyen un total de 36 embarcaciones pesqueras .

Las características principales de esta flota se pueden observar en el Tabla 1 .

Tabla 1 .Flota costera características de los parámetros medios .

Permiso	Nº barcos	Eslora	HP	TRB	Cap. Bodega M3	Tipulantes
Cat B	20	21,28	347,7	110,2	118,7	10
Art 13 Lit.B	15	22,95	457,4	135	124,4	11

La mayoría de ellos opera en la modalidad de arrastre en pareja y las unidades mayores lo hacen al arrastre con portones .

Es desde el punto de vista operativo una pesquería multispecífica en donde las dos principales especies objetivo la constituyen la corvina y la pescadilla . Estas dos especies si bien tienen una distribución que en muchas áreas se sobrepone , las mayores abundancias específicas están discriminadas , lo que hace que en algunas áreas la corvina sea la especie objetivo mientras que en otras lo es la pescadilla . Esto también se puede observar en cuanto su abundancia estacional . En relación con los otros recursos que forman parte de la pesquería multispecífica , algunos son bastante abundantes (pargo blanco , algunos tiburones) pero ninguno de ellos es objeto de una pesquería industrial dirigida . Sí, existen pesquerías artesanales dirigidas como es el caso de la brótola .

Algunas especies que forman parte del captura incidental de la pesca costera son objeto de pesca dirigida por buques de la categoría C como por ejemplo , lenguados y caracoles .

2.1.1 El recurso pesquero

Si bien la pesquería costera puede considerarse como una pesquería multiespecífica , la base de la misma la constituyen dos especies , que constituyen el objetivo principal de la flota , aunque no en la misma proporción en toda el área de operación . En el Río de la Plata la especie principal la constituye la corvina mientras que en el frente oceánico lo es la pescadilla , según Pope (1980) cuando la pesca es dirigida a corvina , se captura un 22% de pescadilla , mientras que cuando el objetivo es esta última se pesca un 30 % de corvina . La pesquería de corvina es posiblemente la más antigua y tradicional de todas las pesquerías uruguayas . Como se mencionó anteriormente la pesquería industrial es en la actualidad desarrollada principalmente en la modalidad de arrastre en pareja y en menor escala por arrastre en portones . Sin embargo, esto no ha sido siempre así , en el pasado fue una pesquería primero de palangre y posteriormente de arrastre de portones . La modalidad en pareja es mucho más eficiente que la que pesca con portones fundamentalmente cuando la pesca se desarrolla en aguas someras del Río de la Plata, de acuerdo con Arena (1984) considerando una pareja en particular los buques pescan hasta 5 veces más si lo hacen en pareja que si lo hacen con portones , Nion (1985) utilizando toda la flota estima que esta diferencia puede ser hasta de 10 a 11 veces . La pesquería se desarrolla principalmente en el Río de la Plata y los períodos de máxima abundancia tienen lugar durante los meses de invierno . El pescado es transportado entero, refrigerado con hielo y desembarcado en su gran mayoría en el puerto de Montevideo . El producto es destinado al mercado interno y en forma importante a la exportación a diversos mercados principalmente bajo la forma de pescado entero congelado y también H&G .

Este recurso se encuentra sometido a una CTP fijada en forma conjunta por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo y por la Comisión Administradora del Río de la Plata , del que a Uruguay le corresponde el 56,25% del total . El mismo para el año 2000 es de 34008 toneladas .

Cuando la pesca de esta especie se lleva a cabo en el Río de la Plata la misma representa la parte más importante de las capturas y es la especie objetivo . En el Frente Marítimo la situación puede ser generalmente inversa y la especie objetivo principal la constituye la pescadilla . Esta situación es la que determina en base a la forma operativa de esta flota que el permiso de la categoría B tenga esas dos especies objetivo .

Otras especies son pescadas en la zona costera conjuntamente con las mencionadas anteriormente y en algunas oportunidades en forma abundante, por lo que a los efectos pesqueros esta constituye una pesquería multiespecífica . Esta zona costera donde opera la flota de la categoría B podría ser definida por el área que queda por fuera de las 5 millas de la costa , hasta las isobatas de 40 a 50 metros . Sin embargo , si bien para la corvina esto es casi absoluto , para la pescadilla puede no serlo , por este motivo en los permisos de Categoría A esta especie está autorizada a ser desembarcada hasta en un 10% .

Pescadilla

La pesca de esta especie como objetivo es desarrollada por la misma flota con permiso Categoría B , sin embargo se puede señalar que los barcos mayores de la categoría que

operan en el Frente Marítimo y que lo hacen al arrastre con portones, generalmente la tienen como su especie principal. En este caso la corvina es la especie secundaria, y la captura incidental lo constituyen otras especies.

La pescadilla al igual que la corvina es destinada tanto al mercado interno como a la exportación principalmente entero y bajo la forma de filetes.

Captura secundaria.

La captura secundaria de esta pesquería está constituida por numerosas especies de relativa importancia entre las que se deben destacar: pargo blanco; palometa; brótola; lenguados; lacha; gatuso; cazón; raya; mochuelo; pescadilla de red; besugo; sargo; meros; burriqueta; caracoles; chuchos; etc.. La mayoría de las especies son aprovechadas y algunas de ellas, aunque de poca abundancia, pueden tener un valor importante, tanto para el mercado interno como para la exportación.

Captura incidental. Descarte de juveniles

La distribución de las diferentes clases de edad de corvina y pescadilla tienen una distribución espacio temporal diferente. Como ya se mencionó anteriormente la corvina es más abundante en el Río de las Plata, mientras que la pescadilla lo es en el frente marítimo. Por otra parte, los juveniles de corvina habitan principalmente la franja costera donde no debería desarrollar su actividad la flota de arrastreros, mientras que por el contrario, los juveniles de pescadilla tienen una distribución externa en cuanto a profundidades que los adultos encontrándose una mayor abundancia en aguas más profundas. Esto hace que la incidencia de la pesca industrial sobre las concentraciones de los tamaños no comerciales (ambas especies tienen reglamentados las tallas mínimas de desembarque) sea mayor sobre la pescadilla que sobre la corvina.

2.1.2 Situación de la pesquería:

La situación actual de la pesquería costera se puede sintetizar de la siguiente manera: pesquería declarada cerrada para las dos especies objetivo de la misma desde el año 1990 y 1991 respectivamente; sujeta a una Captura Total Permisible de corvina por parte de las Comisiones administradoras desde el año 1997, ajustada para el año 2000, a varios buques de la flota se les ha ido fijando cupos para corvina y total a medida que han sido sustituidos por nuevas unidades; la pesquería está sujeta a una serie de reglamentaciones que regulan el esfuerzo y la actividad pesquera, entre estas cabe mencionar zonificación de la actividad según tamaño de barco, áreas de veda de protección de la reproducción, áreas de veda de protección de tamaños juveniles, tamaño mínimo de desembarque, reglamentación de tamaño de malla mínima en el copo de la red.

2.1.3 Otros componentes de la pesquería:

Pesca artesanal

Sobre estos recursos existe una importante pesquería artesanal distribuida en la zona costera desde el Departamento de San José hasta la frontera con Brasil. Las embarcaciones

que participan en la misma son todas de menos de 10 TRB y en su gran mayoría menores de 3 TRB, equipadas con motores fuera de borda, algunas con motores internos, y que operan fundamentalmente con palangre de fondo y redes de enmalle fijas. Las mayores concentraciones de pescadores se encuentran localizados en Montevideo (Pajas Blancas, Santa Catalina, La Colorada, Santiago Vázquez); Canelones (San Luis, Araminda, Cuchilla Alta); Maldonado (Piriápolis, Playa Hermosa, Punta del Este, José Ignacio); Rocha (La Paloma, Cabo Polonio, Barra de Valizas, Punta del Diablo).

La pesca artesanal destina su producto tanto al mercado interno como a la exportación, al que acceden a través de acaparadores de pescado que lo hacen llegar a las plantas o a los distribuidores de pescado.

Hasta el momento la pesca artesanal no está siendo considerada dentro del CTP, y tiene escasas limitaciones (aparte de las características de su actividad) en los aspectos reglamentarios de la pesquería.

Pesca deportiva

La pesca deportiva de los recursos costeros constituye una actividad que si bien no ha sido objeto de estudios científicos relativos a su incidencia tiene un gran desarrollo en casi todos los Departamentos costeros y de una importancia creciente. Para el caso de Montevideo, Canelones y Maldonado la pesca de corvina mediante esta modalidad es significativa, fundamentalmente porque se pesca una parte importante de tamaños juveniles. Para el caso de la pescadilla la incidencia es mucho menor. En un futuro se le deberá prestar atención especial a esta actividad en la determinación de la CTP y en los planes de explotación pesquera.

2.1.4 Investigación .

Una gran parte de la investigación llevada a cabo por el INAPE se desarrolla sobre los recursos pesqueros lo que ha permitido fijar la CTP y medidas de ordenación sobre la corvina, los mismos aunque en una menor proporción se han llevado a cabo sobre la pescadilla y también sobre otras especies como tiburones, lenguados, caracoles, etc.. En un futuro se deberá analizar esta pesquería en forma global a fin de un mejor aprovechamiento de todas las especies que la constituyen.

2.2 Pesquería de altura Permisos categoría A

La denominada pesquería de altura tiene como especie objetivo la merluza y su fauna acompañante. Es una pesca que se desarrolla sobre la plataforma continental en profundidades entre los 50 y los 400 metros, por parte de buques arrastreros por popa, en que en su gran mayoría transportan el producto refrigerado entero o H&G en hielo. Las características principales de la flota se pueden ver en la Tabla 2. Toda la flota opera desde el puerto de Montevideo.

Tabla 2 Flota categoría A parámetros medios

Número Barcos	Eslora	HP	TRB	Capacidad Bodega M3	Tripulantes
28	40,77m	1286	494	316	18

2.2.1 El recurso pesquero

La merluza, el principal recurso explotado por esta pesquería, es una especie demersal que habita la plataforma continental del Atlántico Sudoccidental desde Río de Janeiro a la Patagonia y que desde el Sur de Río Grande tiene sus mayores abundancias. El recurso pesquero está constituido por varias poblaciones de las que las dos principales son: la que se reproduce en la Zona Común de Pesca Argentino-Uruguaya, y la que se reproduce en las cercanías de Isla Escondida (Patagonia). Si bien por algunos aspectos estas poblaciones pueden ser separadas, es indudable que las mismas tienen áreas de mezcla e intercambio genético. De acuerdo con varios autores (Nion 1985, Norbis et al. 1996, Torres et al. 1999) la principal población explotada en la zona común es la que se reproduce en la misma pero también existen significativos aportes con variaciones estacionales de la población del sur.

El recurso en la zona común es pescado, tanto por la flota uruguaya como por la flota argentina, con una participación porcentual a través de los años casi similar para ambas flotas.

Captura secundaria : calamar ; abadejo ; merluza azul ; castañeta ; rouget ; chanchito

Durante muchos años mientras la abundancia de la merluza no fue afectada los desembarques de esta pesquería eran casi exclusivos de la misma, pues la captura secundaria retenida se limitaba a pocas especies como el calamar (que en ocasiones podía ser abundante) el abadejo y escasas especies más. Por lo tanto podía definirse a la pesca de merluza como una pesquería dirigida monoespecífica.

Con el aumento del esfuerzo pesquero en toda el área de distribución del recurso, se produce un alarmante descenso de la abundancia del mismo, que a llevado a que se encuentre al borde del colapso pesquero, tanto para la población norte como para la sur.

Esta situación ha hecho que la pesquería se vaya transformando progresivamente en una pesquería multiespecífica (el aprovechamiento de las capturas tiende a ser máximo) y por otro lado, algunas especies, antes poco abundantes, comienzan a tener mayor significación relativa como es el caso de la merluza azul. Otras especies que en algunas áreas tienen representación importante como la castañeta y el rouget han pasado a tener pesquerías específicas, pero al tener un mercado donde se comercializan han permitido que algunos barcos merluceros también las desembarquen como forma de paliar el descenso de capturas de merluza.

Captura incidental : pez rata ,Nototenia ,Merluza negra ,Merluza juvenil

Muchas especies formaban parte del captura incidental de la pesca de merluza , aunque el mismo ha ido variando con los cambios operacionales de la pesquería, así por ejemplo, la castañeta era el principal componente cuando la flota operaba en profundidades menores de 100 metros , el rouget es la especie predominante sobre fondos duros , los peces rata cuando la flota pesca a profundidades mayores , junto con las formas juveniles de merluza negra y otros nototénidos . Una parte importante de la captura incidental la constituyó siempre la presencia de ejemplares de merluza juveniles, generalmente muy abundantes en la zona norte, preferentemente durante el otoño cuando en algunas áreas su distribución se sobrepone con los adultos en el periodo de reproducción . Con la progresiva disminución de la abundancia, del stock adulto la presencia de juveniles se fue generalizando en toda la zona común , y la acción de la flota sobre los mismos es más importante .

2.2.2 Situación de la pesquería : Pesquería cerrada , Sobre explotada al borde del colapso .

La situación actual de la pesquería es que la misma fue declarada cerrada para la flota uruguaya en 1990 , es decir, que no se permitieron nuevas incorporaciones de unidades de pesca y que por diversos motivos la misma se encuentra al borde del colapso pesquero . Desde el punto de vista de su administración conjunta la misma se encuentra sujeta a una CTP irreal para la situación actual fijado en forma preventiva en 1979 . Por divergencias en diversos aspectos biológico pesqueros , políticos , etc., la fijación de una nueva captura total permisible no ha sido posible a nivel de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo .

Regulaciones : áreas de veda de protección de juveniles ; tamaño de malla en el copo ; tamaños mínimos de desembarque

La Pesquería se encuentra regulada por numerosas medidas de manejo tomadas de común acuerdo a nivel de la Comisión, entre ellas se deben citar las áreas de veda de protección de juveniles , el tamaño mínimo de desembarque , el tamaño mínimo de malla en el copo de la red . Si bien la mayoría de las medidas son anteriores al comienzo del aumento exagerado del esfuerzo que sucede a partir de 1993 , la no observancia correcta de estas medidas hizo que algunas no tuvieran el éxito que se perseguía que era mantener el stock en una explotación controlada .

2.2.3 Otros componentes de la pesquería : flota argentina .

No es el motivo de este trabajo detenernos sobre la flota argentina que pesca merluza , ni sobre en particular a las causas no uruguayas que llevan al recurso a un estado de casi colapso .

Estudios llevados a cabo por investigadores argentinos (Bezzi et al 1994) indicaron que la CTP para la merluza debía ser de 433.000 toneladas teniendo en cuenta todos los stocks . Sin embargo, un acuerdo llevado a cabo entre la Unión Europea y la República Argentina permitió el ingreso de una importante flota de origen europeo que operó mediante la modalidad de joint-venture con bandera argentina y otros buques lo hicieron directa mente

con bandera de países de la Unión . Esto hizo que el esfuerzo pesquero (que ya excedía al deseado) se elevara a niveles que condujeron al recurso a su actual situación .

A esto hay que agregarle que esta especie de merluza debe ser considerada dentro de la categoría de especie transzonal, ya que parte de su stock se distribuye por fuera de las doscientas millas de ZEE de Argentina, donde es pescada por flotas internacionales, sin ningún tipo de control .

Formas de procesamiento

La merluza como ya se mencionó anteriormente, en su mayoría, es desembarcada fresca, refrigerada en hielo, salvo dos o tres excepciones que la desembarcan congelada. En los últimos tiempos casi la totalidad de la flota ha comenzado a descabezar y eviscerar el producto de la pesca como una forma de lograr una mejor calidad en el producto y de esa forma lograr mejores precios que compensen en parte el descenso de las capturas.

Comercialización

La merluza es objeto de varias formas de procesamiento que tienden a darle mayor valor agregado al producto, hasta llegar a formas de precocidos prontos para servir , que llegan directo al consumidor . La mayor parte es destinada a la exportación a diversos mercados, y una parte es destinada al mercado interno.

2.2.4 Investigación

La merluza ha sido objeto del mayor esfuerzo destinado a la investigación, durante un considerable número de años. Esta investigación se ha llevado a cabo tanto en el mar como en tierra y ha enfocado los más diversos temas biológico pesqueros . Gran parte de la misma ha sido llevada en forma conjunta por INAPE e INIDEP de la Rep. Argentina. La falta de acuerdo sobre algunos aspectos puntuales, pero fundamentales para el manejo de los recursos, tales como unidad de stock , extensión de las migraciones longitudinales , tasas de mezcla , etc . han impedido llegar a acuerdos que permitieran fijar una CTP acorde con la pesquería . Esto unido a la falta de acuerdo sobre la forma de fijación de los volúmenes de captura por países, constituye un hecho negativo para el correcto manejo de la misma.

2.3 Pesquerías categoría C

El desarrollo pesquero uruguayo, en su nivel actual , es relativamente reciente y se puede afirmar que el mismo comienza en 1971-73 y estuvo orientado en sus primeros años hacia la pesca de las especies demersales costeras y de altura (corvina , pescadilla y merluza) . En la década de 1980 comienzan a llevarse a cabo intentos de diversificación de las pesquerías con la incorporación de una flota de palangreros pelágicos y un intento de pesca de pelágicos pequeños (anchoita) . Posteriormente a mediados de los noventa comienza una acelerada diversificación de la flota con la incorporación de unidades de pesca especializadas en la captura de diversas especies como : barcos poteros para calamares ; tramperos para cangrejos ; barcos con doble arrastre simultáneo con redes de baja apertura vertical para la pesca de lenguados y caracoles ; barcos especializados para la

pesca de vieiras ; buques equipados con rastras para la pesca de almejas ; palangreros de fondo ; para la pesca de rayas ; palangreros de fondo para la pesca de merluza negra ; tramperos para la pesca de merluza negra ; palangreros pelágicos fresqueros para la pesca de pez espada , atunes y tiburones oceánicos ; arrastreros que operan sobre fondos duros para la captura de rouget ; etc .

Esto hizo que a partir de 1995 se llevara a cabo lo que se puede denominar un segundo desarrollo pesquero que aportó una flota que es categorizada como flota con permiso de pesca Categoría C, que se caracteriza por la heterogeneidad tanto respecto a las especies objetivo como a los artes de pesca . Esta categoría posiblemente deba ser subdividida en diversos tipos de permisos dada la importancia que la misma ha adquirido y también a lo diferente de su producto (tanto específicamente como a su valor individual)

Tabla 3 Flota categoría C Parámetros medios

Arte Pesca	Nº Perm.	Eslora	HP	TRB	Cap. Bod.	Tripulantes
Arras. Ba. Aper.	18	21,95	429,94	117,48	93,49	7,69
Arras. Esp.	3	73,29	1756,67	2268,67	1097,68	33,67
Palangre Pel.	9	26,58	510,78	154,72	103,25	11,25
Palangre Fondo	9	37,07	808,44	366,58	332,76	16
Poteros	5	50,90	1187	577,27	564,82	22,6
Vieira	1	53,43	2000	485	277	20
Merluza negra	2	49,31	1240	461,5	667,27	21
Nasas peces	1	35,70	850	505	291	
Nasas cangrejo	2	50,25	1300	617,5	471	18

2.4 En caso de que se opte por un régimen de CIT cuál ? Input cuotas o output cuotas

Si bien en los últimos tiempos a partir de 1996 en todas las sustituciones de buques pesqueros de la categorías A y B , así como en la recategorización de los buques del Artículo 13 literal B , se fue introduciendo un cupo de pesca que en algunos casos estuvo referidos a la especie objetivo , en otro a la captura total , en otros (permiso B) a un cupo para una de las especies objetivo y otro global que incluía la captura del total de las especies el criterio seguido era el de aplicar una especie de cuenta corriente , que por diferentes motivos no fue contemplado en su aplicación .

A su vez la Ley de Pesca en su Artículo 16º se refiere a que el Poder Ejecutivo, a través de la Autoridad de Pesca, dictara normas referentes a diversos aspectos de administración pesquera, entre las que se encuentra la de determinar contingentes de captura. La denominación "contingente de captura" que también se encontraba en el Decreto 532/90 establecía como se determinaba el volumen de captura a autorizar a los efectos de la sustitución de embarcaciones de pesca.

Muchas unidades de pesca , casi todas las de la categoría A , y muchas de la categoría B , y en algunas pesquerías de la categoría C (caso del Cangrejo rojo) tienen asignadas cuotas de pesca . En todos los casos si bien las unidades tienen aprobados los artes de pesca con los cuales pueden operar estas cuotas están referidas a la captura total que debería extraer la unidad de la especie objetivo. Por este motivo podríamos asimilarlas a un tipo de output – cuotas .

Dadas las características que se han mencionado de las pesquerías uruguayas en tipo de cuotas más fácil de aplicar sería el de output cuotas .

2.5 Que categoría de permisos : en todos ; gradual ; cuales .

Un aspecto de suma importancia para el establecimiento de CIT es que exista la posibilidad de fijar una CTP sobre la base de lo que le corresponde al país dentro de lo establecido por las Comisiones administradoras . Las dificultades en llegar a esos acuerdos , significan que implantar el sistema sería un riesgo , ya que se debería hacer sobre cifras no definitivas , si bien esto no se debe considerar como insalvable si constituye una dificultad .

Dentro de las pesquerías donde aplicar en forma primaria un sistema de cuotas individuales transferibles algunas pesquerías presentan problemas que pueden considerarse insalvables como es el caso de la pesca de merluza donde la falta de acuerdo a nivel bilateral sobre una CPT razonable y su forma de reparto hace inaplicable totalmente el mismo por el momento .

La situación actual de las dos pesquerías tradicionales de arrastre uruguayas merece una especial atención pues en ambas los recursos principales se encuentran plenamente explotados .

Las características de la pesquería costera , permisos de pesca categoría B , es en nuestra opinión la que hace que esta pesquería pueda ser considerada en primer lugar para intentar aplicar un sistema de administración por cuotas . En primer lugar es la única que tiene un cupo de captura determinado para una de sus principales especies , la corvina , por las Comisiones internacionales que la administran . esto es uno de los principales hechos que nos llevan a considerar que es sobre esta categoría de Permisos de Pesca que se debe intentar una nueva forma de administración .

Sin embargo existen algunos aspectos que se deben encarar , existe una real necesidad de disminuir el esfuerzo pesquero que se está aplicando y por lo tanto puede ser un caso interesante para poder hacer una experiencia de aplicación del régimen de CIT . Los principales problemas que presenta esta pesquería son : que si bien está dirigida a dos especies objetivo básicas , las capturas de las mismas como ya explicó anteriormente no son proporcionales para ambas áreas de pesca (Río de la Plata y frente oceánico) ; otro problema importante es que si bien existe acuerdo con la Rep. Argentina respecto a la corvina , por el momento no se ha logrado lo mismo con la pescadilla . Esto podría indicar que se debería en caso de optar por esta pesquería por fijar cuotas solamente para la corvina con excedente global que incluya la pescadilla . En razón de que la actividad de la flota a su vez está reglamentada por áreas de pesca según tamaño de buques , y los más grandes son los que pescan principalmente pescadilla se podría diferenciar las cuotas de la especie objetivo según áreas de operación .

De todas maneras estos son aspectos a implementar una vez que se tome la decisión .

En algunas pesquerías de la categoría C se presentan condiciones excelentes como para en forma experimental iniciar el sistema, tal es el caso de la pesca de pez espada . En esta

especie el país tiene asignada una cuota por el ICCAT por lo tanto el primer paso ya está dado, y se podría reglamentar a través del Plan de explotación la captura de las especies de fauna acompañante como atunes y tiburones oceánicos.

3 Punto de vista de INAPE sobre las obligaciones de la industria bajo esta forma de manejo.

La introducción de una nueva forma de manejo basada en la aplicación de un régimen de cuotas individuales transferibles implicará una nueva forma de relación entre la industria y la administración pesquera, así como también entre los propios actores de la industria. Entre estos aspectos se pueden citar como relevantes aquellos que tienen que ver con la actividad pesquera propiamente dicha, como es el caso de la información referente al volumen de los desembarques, la captura, el descarte, el esfuerzo y su distribución, pero también aquellos como la competencia por los recursos, el manejo de los mercados, etc., (Buck 1995).

3.1 Veracidad de la información pesquera

La información pesquera es fundamental en cualquier régimen de manejo de los recursos, pero en el caso de las CIT es todavía más sensible en razón de la necesidad de que los usuarios respeten las cuotas que les han sido asignadas (Morgan 1997). En este sentido, la veracidad de la información referente a la actividad pesquera es básica. Aspectos tales como la captura bruta, descarte, captura retenida, captura desembarcada, captura nominal, esfuerzo de pesca, pasan a ser fundamentales en el diseño de los planes de explotación pesquera anuales que tendrán que diseñarse a los efectos de dar las directivas sobre las cuales se tendrá que llevar a cabo cada año la pesca.

En el momento actual se puede considerar que la información pesquera proporcionada por la flota es totalmente deficiente a los efectos del establecimiento de un sistema de CIT. En la actualidad a pesar de que toda esa información pesquera es solicitada bajo un régimen de declaración jurada a los patrones de pesca por diversas circunstancias, la situación es totalmente deficitaria, fundamentalmente por la poca colaboración de los mismos. A su vez se debería ajustar un régimen de fiscalización, así como también establecer mecanismos activos para la sanción de infracciones a la veracidad de la información pesquera. Un estudio interno del INAPE sobre el cumplimiento del llenado del Parte de Pesca, sin tener en cuenta la veracidad de la información, reveló que de treinta y cinco barcos que participaban de la pesquería costera, solamente uno informó todo lo solicitado en el Parte de Pesca. Un ejemplo similar se puede señalar para la pesquería de altura. Sin embargo en el caso de la pesquería de cangrejo rojo, si bien la información suministrada en el Parte de pesca no era suficiente, a nivel de la empresa esta era técnicamente buena y con la colaboración a ese nivel se pudieron obtener los datos necesarios para los estimados de esfuerzo. Posiblemente este es uno de los principales aspectos legislativos y operativos a implementar dentro de la aplicación de un régimen de CIT. Lo antes mencionado está referido al cumplimiento de brindar toda la información solicitada, si consideramos el grado de veracidad de la misma si bien en la actualidad no existen estudios cuantitativos, el grado de cumplimiento de la misma deja mucho que desear.

3.2 Respeto a las disposiciones de ordenación.

La protección de los recursos pesqueros ha sido motivo de la aprobación de numerosas normas de ordenación pesquera en los últimos años, sobre las que se basa el desarrollo de la actividad.

En relación a algunas normas se han planteado objeciones por parte de los usuarios, sean estos pescadores o armadores, esto hace que se susciten situaciones en las que se enfrentan la autoridad de ordenación y los usuarios. El cumplimiento de esas normas no siempre ha sido efectivo, algunas de ellas son cumplidas mientras otras son objeto de violaciones.

Varias son las causas que contribuyen a que estas situaciones sean crónicas en las pesquerías uruguayas. En nuestra opinión, un hecho que contribuye al desconocimiento de las medidas de ordenación es el lento y largo procedimiento que sucede luego de la constatación de la infracción hasta la aplicación de una sanción. Sin un mecanismo que facilite la aplicación de sanciones rápidamente, una vez constatada la infracción de cierta gravedad, como pescar en un área de veda, tal como sería la suspensión provisoria del permiso de pesca dentro de ciertos términos. Una determinación de este tipo va a contribuir a que la actividad se realice en una forma coherente con los principios de ordenación pesquera.

3.3 Buena práctica pesquera

Muchas veces la actividad pesquera se desarrolla siguiendo las normas establecidas, pero en si misma está contribuyendo al detrimento de los recursos, por ejemplo una práctica que fue corriente en los tiempos en que dada la abundancia de los recursos, parecía que estos no se iban a terminar nunca era continuar pescando sobre concentraciones donde los tamaños comerciales eran amplia minoría, porque siempre una pequeña parte era retenida mientras el resto era descartado muerto al mar. Otra práctica común que se utilizó al comienzo de la pesca con red de arrastre a la pareja, fue que cuando quedaba poca bodega por llenar, el último lance se realizaba por períodos demasiado largos que determinaban una captura mayor que la necesaria, lo que determinaba que parte de la captura tuviera que ser devuelta al mar como descarte a pesar de ser pescado comerciable.

La situación actual de los recursos no permite más esos excesos pero esto ya es tarde pues el daño sobre los stocks ya fue hecho.

3.4 Cooperación con las tareas de observación

Una actividad que cada vez tiene mayor importancia en el manejo racional de los recursos pesqueros es la toma de información en el mar a través de observadores pesqueros. Facilitar esta actividad es una obligación tanto de los armadores como de los capitanes y patrones de pesca. En muchas pesquerías internacionales el costo de la tarea de los observadores va incluido como un costo adicional de la licencia de pesca.

Los observadores pesqueros recogen información que muchas veces es imposible o si no muy difícil de obtener, generalmente producto de la falta de cooperación, e imprescindible para conocer algunos fenómenos pesqueros. A modo de ejemplo hace un tiempo el INAPE realizó un experimento de marcación de corvina a los efectos entre otras cosas de conocer los padrones de migración de la especie, el crecimiento, la mortalidad natural, entre otros parámetros poblacionales. El resultado de la devolución de marcas señala una

abrumadora mayoría en la colaboración de devolución de marcas por parte de los pescadores deportivos sobre la pesca industrial, lo que si tenemos en cuenta el volumen de pescado por unos y otros es completamente inverso.

3.5 Cooperación con las tareas de inspección.

El cumplimiento de la legislación y los reglamentos de ordenación brindan condiciones de igualdad para todos los poseedores de permisos de pesca. El apartamiento de estos en forma instantánea puede favorecer al infractor, pero a mediano y largo plazo estos apartamientos terminan perjudicando al recurso y de esa forma a todos los participantes de la pesquería. Por lo tanto para asegurar el cumplimiento de las reglas para todos, será necesario establecer un sistema de inspección que asegure el seguimiento de la actividad pesquera. Para esto la inspección deberá abarcar todas las etapas del proceso pesquero, desde la extracción a la comercialización.

Algunas de estas actividades de inspección, como es la observación en el mar, será necesario lograr la colaboración de otras organizaciones como la policía marítima, ya que en las condiciones de Uruguay es utópico pensar en la existencia de una patrulla exclusivamente pesquera. En el caso de la inobservancia de las reglamentaciones comprobadas en el mar las sanciones deben estar relacionadas con el costo de la tarea de inspección de forma tal que esto conlleve a desalentar fuertemente a los infractores.

En la actualidad existen mecanismos y sistemas que permiten el seguimiento de la actividad pesquera desde tierra que permiten conocer al instante la posición y estimar el tipo de actividad que la unidad está realizando fundamentalmente en el caso de los arrastreros, mediante el empleo de los sistemas de seguimiento satelital (vessel monitoring system). La implementación de alguno de estos sistemas puede llegar a ser una necesidad futura para llevar a cabo un control que se ajuste a las necesidades de un nuevo régimen de explotación. Este sistema va a permitir conocer en tiempo real la localización del esfuerzo de pesca y el movimiento de la flota, por otra parte va a ser un auxiliar imprescindible para la verificación de la información recogida en el parte de pesca (Cacaud 1999).

4 Una estimación del salto entre la actual capacidad de INAPE y la que será necesaria para la administración efectiva de un régimen basado en CIT en Uruguay .

La implantación efectiva de un Sistema de manejo de los recursos pesqueros por cuotas individuales transferibles planteará a la administración pesquera uruguaya una serie de desafíos , entre otros se pueden mencionar ; 1) el establecimiento de CTP para las especies objetivo bajo esta forma de explotación, y posiblemente el establecimiento de planes anuales de manejo ; 2) formas de evaluar la captura secundaria fundamentalmente si estas tienen una administración por cuotas en otra pesquería como puede ser el caso de la pescadilla que es especie objetivo para la flota categoría B , y tiene un pesca incidental de un 10 % en la categoría A ; 3)se deberá contestar la pregunta de ¿ quien se hará cargo de la investigación sobre los recursos pesqueros , los privados o el estado ? en relación con esto es nuestra opinión de que dada la categoría de recursos compartidos con la Rep. Argentina a través del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo estos deben continuar siendo estudiados por parte del INAPE ;4)La recolección de información de las pesquerías debe mejorarse sustancialmente , a los efectos de mejorar la veracidad de la misma , así como también acortar los tiempos de recepción de la información y de procesamiento para

acercarse lo más posible a que esta esté en tiempo real ;5) los sistemas de observación e inspección deberán ser mejorados y contar con un número necesario de personal capacitado para que su tarea sea efectiva ; 6) posiblemente la instalación de un Sistema de monitoreo Satelital de la flota sea una opción necesaria a los efectos de conocer mejor los movimientos de esta ; 7) entendemos que se debe mejorar sustancialmente los aspectos relacionados con el tratamiento de las infracciones a las reglamentaciones , se debe contar con un sistema ágil a fin de que el mismo sea equitativo y efectivo.

La aplicación de la CTP como forma de administración pesquera no es una medida aislada sino que a través de la misma se establece la política pesquera respecto a la mortalidad por pesca que se piensa aplicar en ese periodo calendario . En general esta medida va incluida dentro de lo que se denomina un Plan de explotación pesquera que incluye todas las metas relativas a la forma en que se va a desarrollar la pesquería (FAO 1995) .

En relación con el primer punto mencionado en el párrafo anterior se debe tener presente que para algunos recursos la CTP será establecida por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo , y en el mejor de los casos la misma Comisión establecerá la cuota parte que le corresponderá a Uruguay , pero en aquellas especies en las que no se llegue a acuerdo en la forma de reparto podrá existir un cupo global para ambos países o ningún cupo y de esa forma solamente se podrá hablar de una captura precautoria.

El establecimiento de una CTP nos lleva a una segunda etapa en la consideración de los mecanismos a aplicar dentro de un sistema de CIT. Algunos recursos como es el caso de la merluza solamente son explotados por flotas industriales , pero existen otros como la corvina y pescadilla y algunas especies de su fauna acompañante que son objeto de explotación no solamente por la flota industrial sino también por la artesanal y sobre los cuales también existe una pesca deportiva que en el momento actual porque se carece de información no se tiene idea de la magnitud de la misma , pero dado que en muchos casos la mayor incidencia tiene lugar sobre ejemplares juveniles el impacto de esta puede ser importante y deberá ser considerado en el establecimiento del plan anual de explotación .

Un aspecto significativo que se deberá implementar es la forma en que será analizada la información producida por los investigadores para la fijación de la CTP y del Plan de explotación. En la mayoría de los casos la aplicación de estos sistemas lleva a que estos asuntos sean discutidos por todos los actores . Esto nos plantea un verdadero desafío ya que hasta el momento muy pocas medidas de manejo son discutidas con todos los actores . Sin lugar a dudas se deberán fijar normas de juego muy claras fundamentalmente referentes a las decisiones finales sobre las responsabilidades de todas las partes , en el manejo de la información

4.1 Mejorar la recopilación de información estadística .

La actual estructura de INAPE para la recopilación e y el procesamiento de la información estadística de pesca debe ser mejorada totalmente a los efectos de poner en práctica un régimen de administración de recursos eficiente . Esta estructura ha ido sufriendo un deterioro constante en su estructura y capacidad de producción y análisis que en los momentos actuales no le permite encarar los desafíos que implicará un nuevo sistema de control del esfuerzo pesquero mediante cuotas individuales transferibles .

Las causas de esta situación son múltiples entre las que se destacan : pérdida sin reposición de personal especializado ; falta de capacidad de análisis en tiempo real ; falta de

cooperación de la industria ya sea a nivel de flota como de la instalada en tierra . Esto se refleja en una falta de confiabilidad de los datos .

4.2 Monitoreo satelital de las operaciones pesqueras .

En la actualidad el desarrollo de nuevas tecnologías como la de control de las operaciones pesqueras mediante el uso de satélites VMS , constituye una herramienta fundamental para mejorar sensiblemente la información pesquera . Esta metodología permite conocer en tiempo real e independiente el la actividad de los buques pesqueros en cuanto a su situación geográfica , velocidad de navegación , temperatura del agua superficial y otros parámetros , que contribuyen a que se pueda corroborar la información brindada en el parte de pesca . La opción de adaptar un sistema de este tipo para el control de las actividades de pesca va a requerir un estudio particular , que se ocupe de los aspectos legales , operativos , de control y vigilancia , de la validación de la información a los efectos de la verificación de las infracciones (Cacaud , 1999)

4.3 Determinación de la Captura Total Permissible (CTP)

En general las técnicas para la determinación de la captura total permissible son conocidas y han sido aplicadas para el conocimiento de algunos recursos en Uruguay . Entre estas se han manejado el VPA , el SPA, los modelos de producción excedente , se posee otros software como el GYM (modelo generalizado de rendimientos) . Los principales problemas que pueden surgir para la aplicación de los modelos es que la información histórica recogida está referida principalmente para las especies objetivo de las categorías A y B . En otras pesquerías se tiene información para su manejo (cangrejo rojo) , y en otras la información es escasa e insuficiente (Caracol , castañeta , etc .) . La naturaleza de que la mayor parte de los recursos pesqueros sean compartidos con la Rep. Argentina hace que la determinación de la CTP para los recursos explotados por ambos países deba hacerse compartiendo y compatibilizando la información recolectada por ambos países . Un aspecto que Uruguay deberá mejorar es el de recuperar la continuidad de la actividad de recolección de datos mediante el barco de investigación que en los últimos años por diversas razones , que no se analizaran en este documento , no tiene la frecuencia y cantidad necesaria para proveer datos para la aplicación de este tipo de modelos . Aspectos tales como : la actualización permanente de las curvas largo edad ; las mediciones del tamaño del stock reproductor y de la biomasa explotable ; la información real de la captura por unidad de esfuerzo ; la distribución e intensidad del esfuerzo pesquero , deben ser prioritarios que no pueden tener interrupciones ya que son los aspectos más importantes que debe tener en cuenta una administración pesquera .

4.4 Planes de manejo de la explotación pesquera .

Es un aspecto ampliamente reconocido que las regulaciones pesqueras deben ser compatibles y tener en cuenta las necesidades de los poseedores de permisos de pesca y las necesidades de los recursos para permitir una pesca sustentable . En este contexto es común que las medidas de regulación que no son aceptadas por los pescadores tienen muy pocas posibilidades de suceso . Por lo tanto la tendencia a que se llegue a una regulación pesquera en la cual exista un consenso entre la Autoridad pesquera y los usuarios en las

medidas de regulación , aseguran que estas tengan mayores posibilidades de éxito en sus propósitos de ordenar las pesquerías y permitan alcanzar actividades sustentables .Esta es la base necesaria para el establecimiento de planes de manejo de la explotación pesquera . En general los países que han puesto en práctica sistemas de administración de recursos por Programas de Cuotas Individuales Transferibles entienden como necesario tener como marco de referencia para llevar a cabo el manejo de los recursos pesqueros a través del establecimiento de planes de manejo de la explotación pesquera. En estos se establecen las bases para llevar a cabo la pesca durante cada periodo calendario, se determina la Captura Total Permisible de la especie objetivo; el estado del stock explotado , fundamentalmente aquello referido al tamaño del stock reproductor y el objetivo que se pretende referente al tamaño que se desea mantener del mismo al aplicar la CTP de referencia ; puesta en práctica de medidas de conservación y manejo basadas en la mejor base científica disponible ; en caso de que el conocimiento sobre el recurso no sea totalmente bueno (científicamente hablando) se debe tener en cuenta el criterio precautorio ; también se debe considerar que el proceso de las medidas de manejo está en continua evolución sobre la base de la investigación y la consulta entre los usuarios ; las medidas de manejo no se deben tomar teniendo solamente en cuenta las especies objetivo de la pesquería sino también aquellas especies que están íntimamente relacionadas . Es importante aclarar que el tamaño del stock reproductor es uno de los principales parámetros a fijar para asegurar una buena tasa de reclutamiento . El plan debe determinar la parte del recurso que le corresponderá a cada una de las pesquerías que se llevan a cabo sobre el recurso , por ejemplo pesca industrial , pesca artesanal , pesca deportiva . En algunos países la actividad de la pesca deportiva es tan importante económicamente , que tiene una participación significativa sobre la administración de los recursos pesqueros .

El Plan debe incluir toda las normas permanentes y también las transitorias que van a regular el desarrollo de la actividad durante ese periodo . se deben incluir las actividades de investigación , las de observación , las de inspección (en muchos casos las unidades de pesca son inspeccionadas antes del comienzo de la actividad comprobando las características técnicas de los artes de pesca su identificación con el buque etc .. En estos planes se incluyen a su vez las cuotas por licencia , los mecanismos para la transferencia etc..

Un aspecto fundamental para el establecimiento de un plan es la determinación geográfica donde este va a ser aplicado

Los planes deben tener en cuenta las fluctuaciones naturales de la abundancia de los recursos y la influencia de las variaciones del medio ambiente en el corto y mediano plazo. El Plan debe promover la eficiencia pesquera minimizando los efectos adversos de la pesca . También se deben tener en cuenta otros efectos colaterales de la pesca sobre otros recursos o actividades .

Para la formulación de estos planes deben funcionar grupos de trabajo permanentes sobre cada especie objetivo y también sobre las que son objeto de pesca incidental que llevan a cabo el seguimiento del estado de los recursos y que en tiempo y forma eleven sus consideraciones y conclusiones para la elaboración de un plan de explotación .Estos grupos deben estar formados por los responsables de la investigación , los responsables de la recopilación de información(biológica y estadística) los observadores (o sus informes) , los inspectores (o sus actuaciones) . Deben establecer planes de trabajo anuales que les permitan llegar a tiempo para el establecimiento del plan de explotación que deberá hacerse en una fecha limite a establecer en cada caso .Los calendarios para la entrega de

información deben ser inflexibles .

4.5 El manejo de los recursos pesqueros

La actual situación general de los recursos pesqueros exige que la administración tiene necesariamente que ser eficiente , y operar en tiempo real . A tales efectos se hace necesario que se lleve a cabo una revisión de la política de investigación que este acorde con las políticas de manejo (Christensen & Sanders 1993) . Dentro de este esquema es necesario el entendimiento a todo nivel desde la Dirección Política hasta los que tienen que llevar a cabo la recopilación y procesamiento de la información de los objetivos y lineamientos principales de los programas de ordenación . La Autoridad de Ordenación debe ser un organismo vivo que produzca de acuerdo a las necesidades de manejo .

Los usuarios de los recursos (armadores , capitanes y patronos de pesca , pescadores y otros participantes de la actividad pesquera) deben conocer los objetivos de la política de ordenación , y en lo posible colaborar y participar activamente en el establecimiento de los planes de explotación . A estos efectos se deberá establecer una estrategia que lleve a mejorar la imagen y la actitud que tiene las diferentes partes entre si porque de otra manera no es posible poner en práctica ningún plan racional de manejo de recursos . Muchas de las partes involucradas se deberán olvidar de la pregunta ¿que beneficios me brinda la investigación y la ordenación pesquera ? y pensar a la inversa , mi contribución va a asegurar que mi actividad sea continua durante un largo periodo y posiblemente ayude a mejorar la situación de los recursos pesqueros y por lo tanto la actividad general de la pesca .

4.6 Foro de discusión previo de los planes de explotación .

Varios de los puntos planteados con anterioridad llevan a que la actividad pesquera sea participativa y que el manejo pesquero tenga un enfoque más corporativo . para lograr esto deberá existir un gran cambio en las actitudes de los diferentes actores que contribuyan a un sinceramiento que permita encarar futuras acciones con confianza mutua para el desarrollo de la actividad pesquera .

En muchos países este tipo de situaciones similares a las que se vive actualmente en el sector pesquero de nuestro país se trató de mejorarla con buen suceso a través de la creación de mecanismos de discusión y consulta en el cual participan todos los actores . Un caso particular es que se estableció en Canadá como consecuencia del colapso de la pesquería de bacalao de los Grandes Bancos .

Estos mecanismos pueden tener diversas formas pero en lo primordial constan de brindar posibilidades a que todos los actores puedan dar su opinión respecto a las medidas de ordenación y los planes de explotación pesquera previo a la aprobación de los mismos . En algunos casos se incluye hasta la participación de un arbitraje externo a los efectos de que la autoridad de pesca pueda tomar una decisión lo más clara posible . También la creación de un consejo asesor de la autoridad de pesca en donde participen todos los actores y que tenga la función de analizar toda la información y posiciones , y que sobre la base de la discusión previa eleve los antecedentes a la Autoridad a los efectos de que esta tome la decisión final .

4.7 Mecanismo de aprobación del plan.

El establecimiento de la necesidad de contar anualmente con un plan de explotación pesquera (FAO 1995) va a desencadenar la necesidad de la creación de grupos de trabajo a distinto nivel , que durante el año y con plazos establecidos vayan preparando la información necesaria para la aprobación y puesta en ejecución del mismo . Los mismos se deberán formar tanto a nivel científico , que serán los encargados de presentar la información referida a mortalidad por pesca a aplicar (F) teniendo en cuenta puntos de referencia límites PRLs ; como a nivel de los permisarios , los que luego de evaluar la situación y dentro de un marco de consenso deberán elevar las recomendaciones a la Autoridad de Pesca . El documento resultante en lo posible debería de ser público y tener una amplia distribución entre todas las partes implicadas a los efectos de que no se pueda alegar su desconocimiento , cuando se entre en la fase de ejecución .

En los hechos el Plan debería ser una forma de contrato entre la Autoridad de Pesca y los usuarios de los recursos , y en esos términos se deberían considerar los apartamientos que se comprueben durante su ejecución .

Posiblemente esto requiera de que exista un marco legal que lo respalde , a los efectos de que el mismo tenga un soporte que lo consolide como una actividad básica dentro de los mecanismos de ordenación pesquera.

5 Opciones para el Gobierno de Uruguay en relación a la recuperación de los costos de manejo y los royalties de los recursos bajo un régimen de manejo de CIT .

El estado de los recursos pesqueros plantea la necesidad de realizar un manejo de los mismos bajo un régimen de establecimiento de puntos de referencia de límites que ayuden a evitar situaciones peligrosas para el recurso (Caddy & Mahon 1996). Estos PRLs marcan el límite entre la explotación racional y la no sustentable y deben reflejarse en el establecimiento de la CTP y de los planes de manejo y reparto de CIT . Esto constituye un desafío para la administración pesquera en razón de la necesidad de establecer mejores estimados de los recursos pesqueros disponibles fundamentalmente en afectos tales como determinar medidas más precisas de la mortalidad total ; reclutamiento y fundamentalmente del tamaño del stock reproductor . Estas necesidades van a implicar de una mayor incidencia de la investigación en el mar mediante el empleo del buque de investigación.

Esto va a redundar en mayores costos de la investigación que la que actualmente se realiza , si bien el resultado será obtener una mejor administración de los recursos pesqueros estudiados de forma tal de lograr obtener los mejores rendimientos sustentables y de esa forma , una mejor ecuación de explotación de los mismos en el largo plazo

Actualmente los recursos económicos para llevar adelante la investigación pesquera provienen de los propios usuarios a través del pago de diferentes tasas .

El principal aporte lo hacen a través del pago de las licencias de pesca . El costo de estas puede ser ajustado hasta un máximo de 15 UR (Unidades Reajustables) por metro cúbico de bodega . En la actualidad para la categoría C el costo es de 5 UR y para las Categorías A y B es de 6 UR . Este costo es considerado alto por algunos armadores , pero se debería hacer un estudio sobre costos beneficio para cada categoría y sobre esa base establecer el costo real de las licencias . Por ejemplo muchas de las pesquerías de la categoría C el costo fue promocional , pero en la actualidad las mismas ya están establecidas y son mucho más estables que las otras y por lo tanto ya no se debería tener ese valor diferencial . Esto podría permitir por un lado una mejor recaudación pero también asegurar que la posible

reducción de la flota como consecuencia de la aplicación del nuevo régimen podría ser cubierta de esta forma.

De todas formas esto sería en el corto plazo, pues de lograrse un éxito en la regulación del esfuerzo de pesca que permita revertir la actual situación, la situación de la pesquería tendría que cambiar radicalmente.

6 Una estimación de las posibles fallas de una forma de manejo por CIT (tales como descarte, high grading y problemas de descarte) y que se puede hacer para resolverlas.

6.1 Fallas de un sistema por cuotas

Las principales fallas de un sistema de regulación del esfuerzo mediante cuotas está en el incumplimiento por parte de los permisarios de no brindar información real de sus capturas y por lo tanto no permitir que el sistema cumpla con su objetivo. Las fallas pueden estar referidas a cuatro aspectos principales: subdeclaración de la captura total de la/s especies objetivo; falsa declaración de la composición total de la captura haciendo pasar una especie por otra (por ejemplo declarar pargo blanco en vez de corvina y de esa forma desvirtuando la información); no dando información verdadera respecto al descarte fundamentalmente de formas comerciales de especies objetivo; no brindando información referente a especies del descarte.

En general todas estas fallas están relacionadas a que la recopilación estadística se constituye en una de las bases del sistema y por lo tanto de importancia capital para la regulación del mismo, en forma conjunta con un sistema de observación e inspección, que permita hacer un seguimiento de la actividad pesquera en tiempo real y con conocimiento verdadero de cómo se cumplen tanto las medidas de ordenación, como de las metas de captura.

La existencia de cuotas individuales va a exigir entre los permisarios mecanismos de autocontrol y de seguimiento corporativo del desarrollo de la pesca y del cumplimiento de los planes explotación pesquera, ya que los incumplimientos no sólo se verán reflejados en los logros individuales, sino que por el contrario pasarán a ser una responsabilidad compartida. Los fracasos y los éxitos de la ordenación van a ser consecuencia de que se cumpla con lo establecido en los planes de explotación pesquera.

Los cuatro puntos mencionados como posibles fallas del sistema están estrechamente ligados entre sí. Los aspectos directamente relacionados con la cuotas individuales como pueden ser la subdeclaración de la captura o el pasar una especie por otra son una forma de falsear la cuota individual. Por otro lado los aspectos relacionados con el descarte ya sea de formas juveniles de las especies objetivo como de las especies de la captura incidental conducen a fallas del Plan de explotación.

6.2 Fallas en el objetivo de regular el esfuerzo

Algunas de las fallas mencionadas en el punto anterior tienen una incidencia fundamental en el principal objetivo del Sistema que es la regulación del esfuerzo. todos los aspectos relacionados con la subdeclaración de la captura de la especie objetivo van a llevar a un fracaso si esto no es controlado en forma correcta.

La regulación del esfuerzo pesquero constituye la columna vertebral de todo sistema de

explotación pesquera ya sea de acceso abierto o de acceso regulado (Beddington & Rettig 1983) .

En un sistema de CIT , que es un sistema de acceso cerrado a los recursos por parte de aquellos poseedores del permiso de pesca y de la cuota individual , la imposibilidad de participar de otros actores en la explotación de las especies objetivo , transfiere junto con la cuota directamente parte de la responsabilidad del cuidado del mismo . Por lo tanto la actitud responsable de los permisarios en forma individual pasa a ser fundamental en el manejo de la pesquería .

Los mecanismos de control y observación , así como las medidas efectivas de sanción del apartamiento de las reglamentaciones van a pasar a ser una parte fundamental del nuevo régimen .

De no existir un sistema de sanciones efectivo y que se aplique rápidamente , como puede ser la suspensión del permiso en forma inmediata al comprobarse una infracción que esté referida a los aspectos antes señalados

6.3 Descarte se agravará la situación actual , causales del descarte de especies objetivo ; causales del descarte de las especies de fauna acompañante .

Una de las objeciones que se le hacen a los sistemas de administración por CIT es que este puede agravar la situación del recurso en el sentido de que los permisarios por alcanzar su cuota puede llegar a que se dirija la pesca a la captura de formas juveniles . En el caso de las pesquerías uruguayas (principalmente de las especies tradicionales , corvina , pescadilla y merluza esta situación de pesca sobre estadios juveniles ha sido una de las causas principales del estado de los stocks . En ese sentido el establecimiento de tallas mínimas de desembarque no ha sido respetado en forma total por los usuarios de los recursos . En algunos casos el procesamiento a bordo ha sido una forma de aprovechamiento de la pesca de ejemplares juveniles de merluza . Este hecho no debe ser permitido en razón de que el estado del recurso no puede soportar un aumento de la mortalidad de las formas inmaduras , ya que estas son esenciales para la futura reconstrucción del stock adulto . Por lo tanto va ser una de las tareas más importantes que se tendrán que implementar en los sistemas de inspección y control de las actividades de pesca el cumplimiento de las normas referidas al descarte de las especies objetivo . Si no se cumple esta premisa es muy difícil que se puedan lograr las metas de recuperar las poblaciones a niveles de explotación sustentable . El descarte de la pesca incidental debe encararse a un aprovechamiento de la misma como una forma de mejorar la rentabilidad de las operaciones pesqueras . En este sentido es muy probable que se tenga que hacer un estudio específico sobre el tema a los efectos de lograr aunar esfuerzos conjuntos para el aprovechamiento de estas especies .

7 Opciones potenciales del gobierno para impedir la concentración de la propiedad de los buques bajo un régimen de CIT , costos y beneficios anticipados de las diferente elección de políticas .

Como la principal consecuencia negativa de las cuotas individuales transferibles se señala que tienden a producir una excesiva concentración de la propiedad de los buques , aspecto este no deseable para la explotación de los recursos , pues en general beneficia a los más poderosos en detrimento de los buques más " pequeños " y los pescadores artesanales cuando estos existen .

En las pesquerías uruguayas el fenómeno de la concentración de la propiedad tuvo lugar sin que los permisos de pesca fueran transferibles , y como consecuencia de la mayor "eficiencia " de algunas empresas . La no transferencia de los permisos trajo como consecuencia de que bajo formas en las cuales el propietario seguía siendo el titular de los permisos los buques pasaron a ser operados por otros operadores y de esa forma se transformaban en buques que representaban los intereses de aquellos que supieron administrar sus flotas que no siempre fueron los propietarios que figuraban en la razón social .

La introducción de la transferibilidad de los permisos de pesca en el Decreto 149/97 trajo como consecuencia una regularización de la situación que previamente había distorsionado la actividad pesquera . A continuación de la aprobación del instrumento de transferibilidad no se han registrado mayores cambios en la concentración de la propiedad de los Permisos de Pesca que la que ya se había observado ha través de la irregular situación antes descrita. Otro aspecto que también fue aprobado en el mencionado Decreto es el relacionado a la sustitución provisoria de las unidades de pesca . Esto también ha favorecido a que unidades que por diversos motivos no podían utilizar su permiso , a través del mecanismo de la sustitución provisoria por otra unidad , que puede o no ser del mismo propietario del permiso , transferir en forma momentánea a otra unidad de pesca la posibilidad de operar sobre un recurso determinado .

Por lo tanto entendemos que con la implantación de un régimen de CIT el mayor problema va estar en como regular el traspaso momentáneo de las cuotas .

En la actualidad las posibilidades de sustitución provisoria de una unidad por otra están reglamentadas por el Decreto 149/97 , y por lo general se dan cuando por diversas razones por ejemplo un buque no puede operar y a los efectos de no quedar inactivo es suplantado provisoriamente por otro . Otro caso que debemos considerar es el de aquellos buques que poseen permiso en más de una categoría , como por ejemplo A más C o B más C .

Cuando se instale un régimen de CTI es posible que se plantee también la transferencia momentánea y provisoria de aquellas cuotas que un determinado armador no puede cumplir por diversas causas durante un año calendario . Este aspecto podría estar validado por los mismos argumentos de la suplantación provisoria y por lo tanto entendemos que no deberían existir inconvenientes para que el mismo sea autorizado . Tendrá que analizarse de si es necesario incluir una reglamentación específica del mismo .

Un aspecto importante que debe ser considerado es el referente a las cuotas que le correspondan a los pescadores artesanales en aquellas pesquerías en las que participan estos con buques industriales .

En este sentido entendemos que dada las características de la pesca artesanal , fundamentalmente aquella que opera sobre la corvina y fauna acompañante , que compite con el mismo recurso que la flota de Categoría B , de ser embarcaciones muy pequeñas poco tecnificadas con régimen de permisos diferente en cuanto a duración y caducidad , forma de operación , no es conveniente que estas embarcaciones tengan cupos individuales sino que por el contrario se les debería reservar un cupo global incluido dentro del Plan de Explotación , y que el mismo no es conveniente que sea negociable con embarcaciones mayores . Este cupo si deberá tener controles similares que los de la flota industrial pero su cumplimiento debe ser solamente por las embarcaciones de la misma categoría . Cuando el mismo no se cumpla durante un periodo , deberá ser reconsiderado en la elaboración del siguiente Plan de Explotación . Los propietarios de este tipo de permisos deberán tener las mismas posibilidades de participación que los industriales en la elaboración del Plan .

8 Implicaciones surgidas de la participación de la industria en las medidas de manejo .

8.1 En que forma debería participar la industria ..

La implantación de un sistema de control del esfuerzo pesquero por medio de cuotas individuales transferibles plantea la necesidad de una activa interrelación entre el Estado y la Industria . El grado de participación de esta última es una de las variables que se deben introducir previamente a la elaboración del Sistema . En algunos países caso Nueva Zelanda esta tiene una amplia participación que alcanza hasta la investigación directa de los recursos pesqueros . La participación del Estado se remite a ser una especie de Auditor de la acción de los privados . Entre este tipo de participación a la actual relación que se encuentra en la actividad pesquera uruguaya se pueden encontrar diversos grados de participación de ambos actores .

8.2 ¿En la investigación?

Dada la actual estructura del Sector pesquero uruguayo , sería muy difícil pensar en una participación activa de la industria en la investigación pesquera . La mayor parte de la estructura tanto humana como de soporte se encuentra a nivel del INAPE , si bien algunas otras instituciones caso de la Universidad tiene alguna capacidad como para llevar a cabo algunas investigaciones , carece de la experiencia para llevar a cabo investigaciones sobre el estado de los stocks . Para la actividad privada esta tarea entendemos que por el momento no está a su alcance ,por lo que esta debería colaborar al máximo con la actividad del INAPE proporcionando información fidedigna , facilitando la actividad de los observadores , y esa sería una gran contribución en el entendimiento de la pesquería uruguaya .

8.3 En la determinación del CTP

Por lo expresado en el punto anterior se desprende que la actitud de la industria debe ser de plena colaboración en los trabajos de investigación que conduzcan a la determinación de la Captura Total Permisible (CTP) . Una vez determinada esta la industria debe estar en condiciones de discutir los resultados de la misma para que en forma conjunta con la Autoridad de Pesca se pueda llegar a establecer una CTP que sea aceptada por las partes fundamentalmente en aquellos aspectos socioeconómicos que se incluyen en la determinación de una CTP (Pope , 1982) . Posiblemente la Industria tenga que complementar su actual estructura con la presencia de asesores que comprendan el proceso que conduce a la determinación de la CTP .

Concluyendo sobre este punto se entiende que si bien se va tener un punto de vista oficial que propone una CTP sobre la base de fundamentos científicos y metas socioeconómicas , estas últimas principalmente deben ser discutidas con la Autoridad de Pesca a los efectos de que la CTP sea aceptada por todas las partes con conocimiento de los objetivos que se persiguen alcanzar con la determinación de la misma .

8.4 En la elaboración de las medidas de manejo?

Las medidas de manejo de acuerdo con los conceptos más modernos de ordenación de pesquerías deben tener el mayor grado de consenso de todas las partes involucradas , fundamentalmente en el caso de las pesquerías nacionales . De nada vale que se establezcan medidas de ordenación y medidas para su contralor , inspección y sanción de infracciones , si estas no son comprendidas por todos los actores y con consenso para su aplicación . LA experiencia ha demostrado que pueden dictarse las mejores medidas de manejo y establecerse formas de contralor y sanción de infractores , pero que siempre se llega tarde en el objetivo final que es la protección de los recursos , si no se tiene la colaboración de todos los actores para el cumplimiento de las mismas .

Entendemos que la participación de la industria en el caso de las pesquerías uruguayas debe darse fundamentalmente a los efectos de que las medidas de manejo tengan el mayor grado de aceptación en su aplicación . para esto deben establecerse mecanismos que permitan la participación de todos los actores con una representación calificada a los efectos de poder discutir y aprobar medidas que tengan consenso

8.5 En la elaboración de un plan de explotación ?

La conceptos básicos de los Planes de Explotación Pesquera reafirman la participación de todos los actores en la elaboración de estos (FAO 1995). La razón fundamental está dada en que la única forma de llevar a cabo una pesca responsable objetivo final de cualquier Plan es con la participación de todos los interesados . Cada una de las partes debe aportar su contribución para que el Plan recoja todos los intereses , y todas las inquietudes a los efectos de que estas puedan alcanzar un consenso que permita que los objetivos sean reales y alcanzables con el compromiso de todo el Sector Pesquero . En los puntos anteriores se explicó los diferentes puntos en los cuales cada uno de las partes debe prestar mayor atención y colaboración . De acuerdo con esto la industria debe tener una participación activa en la discusión de los Planes de Explotación Pesquera de forma tal que se vea comprometida realmente en las metas y objetivos que en estos se desarrollen. Dentro del contenido del Plan la CTP , las cuotas individuales y los mecanismos de control pasaran a ser tres de los principales aspectos de la política pesquera y por lo tanto el compromiso de los actores en el seguimiento y cumplimiento de estos es clave .

8.6 En los mecanismos de control ?

Si bien los mecanismos de control de las pesquerías son parte inherentes de las funciones del Estado , no se debe descartar que con la introducción de cuotas individuales los permisarios deben pasar a tener un rol activo en el cumplimiento de las medidas de ordenación de la pesca como forma de garantizar sus derechos individuales de acceso a los recursos .

Por lo tanto se entiende que el Estado deberá mantener y ampliar su capacidad de ser el actor principal en el contralor de las pesquerías , a través de su tarea de seguimiento de las capturas individuales , de contralor a las áreas de pesca , de reglamentar las condiciones de acceso a los recursos , y de auditar la actividad de las empresas en relación al cumplimiento de las cuotas .

Por otro lado la industria se deberá enfrentar a la creación de mecanismos de autocontrol a los efectos del mutuo cumplimiento de las obligaciones pesqueras (cuotas , medidas de ordenación) , como una forma de establecer un juego limpio entre las partes que permita que todos tengan las mismas oportunidades y las mismas condiciones de acceso al recurso.

9 Efectos anticipados sobre la reducción de la capacidad de la flota .

La redimensión de la capacidad de la flota a la situación actual situación de los recursos pesqueros para mantener una pesquería en un nivel sustentable , es uno de los objetivos fundamentales para la implantación de un sistema de CIT . Esta reducción deberá hacerse para atender fundamentalmente al hecho de que las unidades de pesca tengan la capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones de explotación . En este camino para lograr una pesca sustentable que permita alcanzar objetivos socio-económicos y biológicos teniendo en cuenta también los problemas ligados a las condiciones de incertidumbre que afectan a los recursos pesqueros , es posible que muchas unidades de pesca no puedan continuar con su actividad .

Son muchos los posibles motivos que pueden impedir que algunos buques se mantengan en la pesquería , entre estos se pueden citar : la antigüedad de la flota ; la fijación de cuotas que no estén de acuerdo con la estructura de costos de operación de las unidades ; el establecimiento de medidas de ordenación más exigentes que impidan la operación de la flota en determinadas áreas , que obligue a algunas unidades a pescar en caladeros para los cuales no están en condiciones técnicas de operar .Entre estos aspectos técnicos se pueden mencionar en el caso de la flota de la categoría B , viajes más largos por estar los caladeros más distantes ; poca capacidad de refrigeración ; buques que no pueden operar lejanos a la costa ; escasas posibilidades de adaptarse a nuevas técnicas de pesca .

Estas situaciones pueden llevar a que la operatividad de algunas unidades esté condicionada y que el cambio de forma de explotación los lleve a la necesidad de abandonar la pesquería . En muchos países estas situaciones han sido contempladas por el Estado que asumió un papel , a través de la compra de las licencias y el retiro de las unidades de la pesquería . En otros casos al ser las cuotas transferibles existe la posibilidad de que las mismas sean negociadas con otros armadores y de esta forma la unidad se retira pero la cuota pasa a ser sumada a otra unidad de pesca .

10 Otros temas relacionados .

10.1 Medidas complementarias del Sistema

La implantación de un sistema CIT va a tener que hacerse sobre la base de una profunda modificación de algunas de las actividades que se desarrollan tanto a nivel público como a nivel privado . en esta capítulo solamente pretendemos señalar a manera de esbozo algunas de estas y la forma en que deberán encararse esas modificaciones . La mayoría de ellas deberá estar dirigida a una mejora de la información proveniente de la pesca y de los recursos pesqueros ; de el establecimiento de mecanismos de observación y control de las actividades de pesca ; y sanción efectiva de los apartamientos de las medidas de ordenación ; la instalación de espacios de discusión de los planes de explotación pesquera .

10.2 Reorganización de la recopilación de la información estadística pesquera .

El actual sistema de recopilación de información estadística de la pesca , es totalmente deficitario . Varias son las causas que conducen a que lo que en fue una actividad con un relativo grado de confiabilidad , con el tiempo ha pasado a tener insuficiencias que no lo hacen válido para poder ser una de las bases sobre las cuales se deberá basar un régimen de CIT .

Entre las principales causas algunas son propias del INAPE y otras debidas a los participantes privados de la actividad pesquera .

Entre las causas debidas al INAPE se deben considerar algunas fundamentales : carencias de personal disponible tanto desde el punto de vista técnico como del número necesario para llevar adelante las tareas de recopilación y procesamiento con la veracidad y la celeridad necesaria . Será necesario dotar al sistema de estadístico de herramientas de contralor y jurídicas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones de los usuarios .

Las causa de los participantes privados están referidas principalmente a la falta de colaboración en brindar información en forma veraz , completa y en tiempo real .

10.3 Economía Pesquera .

En la actualidad el INAPE carece de un área específica de Economía Pesquera . LA experiencia internacional sobre el tema demuestra la especificidad y especialidad de la materia y que esta tiene que estar ubicada donde se desarrollan las otras actividades de investigación , dada la necesidad de considerar a la pesca desde el punto de vista multidisciplinario .

El contar con el apoyo directo en esta área va ser algo imprescindible par el establecimiento de un sistema CIT , fundamentalmente en los aspecto relacionados a la asignación de cuotas y del establecimiento de metas en la CTP y en el Plan de explotación pesquera .

10.4 Establecimiento de un sistema de VMS

Como ya se mencionó anteriormente el establecimiento de un sistema de VMS puede contribuir a mejorar en forma considerable la alguna de la información pesquera de la flota .

Un sistema de este tipo requiere de inversiones tanto a nivel del estado como a nivel privado . Posiblemente sea necesario llevar a cabo un estudio específico sobre el tema que enfoque los beneficios que daría a la actividad pesquera contar con el mismos y que lleve adelante un estudio sobre su costo de instalación y funcionamiento del mismo .

10.5 Establecimiento de un sistema de Inspección , Observación y Control

Si bien el INAPE cuenta con mecanismos de Inspección , Observación y Control de las actividades pesqueras los mismos necesitan de una adaptación a la situación actual de la actividad pesquera . En ese sentido posiblemente será necesario la puesta en funcionamiento de cursos de capacitación de personal en tareas de inspección , observación y control de las actividades de la pesca teniendo en cuenta la puesta en marcha de planes de explotación pesquera y de un sistema de CIT . Estos cursos deben ser

de dos tipos uno de capacitación permanente y otros será necesario considerar la puesta en ejecución de cada plan de explotación .

Será necesario encarar también la adaptación de las normas referentes a estos temas a fin de evitar inconvenientes que han surgido en la aplicación de lo establecido en el decreto 149/997 con relación a los observadores . En otros casos será necesario crear nuevas normas que respalden las actividades de Control e Inspección pesquera

10.6 Investigación

Desde el punto de vista de las actividades de investigación , será necesario dirigir la misma a cubrir las necesidades que emanen de la aplicación de los planes de investigación . En este sentido será necesario poder contar sin problemas con el barco de investigación y a esos efectos se deberán solucionar diversos aspectos tanto administrativos como económicos que han dificultado el normal funcionamiento del mismo .

Otros aspectos importantes que se deberán encarar en las tareas de investigación es la creación de grupos de trabajo que preparen anualmente la información para la determinación de las PRLs y de los CTP a los efectos de la elaboración del Plan de explotación .

10.7 Establecimiento de un plan de aplicación de sanciones a las infracciones pesqueras .

La instalación de un sistema CIT necesitará de un marco que asegure que aquellos que infringen las disposiciones de ordenación sean sancionados en tiempo real de forma tal que las mismas representen un marco de seguridad y equidad para todos los permisarios . En la actualidad el actual sistema de sanciones con la demora de hacerse efectivas las mismas , no es equitativo con aquellos que respetan las normas . A nuestro entender el mecanismo de suspensión de las actividades pesqueras para aquellos que no respeten las normas de ordenación debería ser el primer paso para un efectivo control de las actividades de pesca . Dada la característica específica de este tema entendemos necesario la realización de un estudio que recomiende las modificaciones necesarias para el real cumplimiento de las medidas de regulación de la pesca .

10.8 Creación de un sistema consultivo de pesca para análisis del Plan de explotación pesquera.

Como ya se ha expresado anteriormente la experiencia indica que aquellos sistemas de administración pesquera en los cuales las medidas de ordenación han sido tomadas de acuerdo entre la autoridad de ordenación y los participantes en las actividades pesqueras han sido los más exitosos en lograr una explotación sustentable .

Esto indica que de llevarse a cabo la instalación de un sistema de CIT será necesario contar con Planes de explotación pesquera . Estos deben incluir las metas que se pretende alcanzar en relación al estado de los recursos , y por lo tanto la participación en los mismos debe cubrir tanto al Estado como a los privados .

La inexistencia actual de marcos de referencia para el análisis conjunto de este instrumento de manejo debe ser estudiada a los efectos de crear un sistema consultivo en donde participen todos los usuarios de la pesca .

Este es uno de los aspectos fundamentales que se deberá prestar atención especial para la instrumentación de un sistema de CIT.

Bibliografía

- Arena, G.J. 1984 Manejo del recurso corvina blanca en el Uruguay. INAPE. Informe Téc. 38:28pp
- Astori, D. 1985. Marco Institucional y la Política Pesquera. En Evaluación y Perspectivas Del Complejo Pesquero Uruguayo. CIEDUR : 111pp
- Beddington, J.R. & R.B. Rettig, 1984. Approaches to the regulation of fishing effort. FAO Fish. Tech. Pap. (243): 39pp
- Bezzi, S. G. Cañete, M. Perez, M. Renzi & H. Lassen. 1994. Report of the INIDEP working group - assessment of hake (*Merluccius hubbsi*) north of 48° S (Southwest Atlantic Ocean) Doc. Cient. 3, INIDEP, Argentina : 28pp
- Buck, E.H. 1995. Individual Transferable Quotas in Fishery Management. Congressional Research Service. Report for Congress. The Committee for the National Institute for the Environment : 18 pp
- Cacaud, P. 1999. Legal issues related to vessel monitoring systems. In Report of a Regional Workshop on Fisheries Monitoring, Control and Surveillance. FAO. GCP/INT/648 /NOR. Field Report C-1/Suppl.2 : 1-31
- Caddy, J.F. & R. Mahon. 1996. Puntos de referencia para la administración pesquera. FAO Doc. Tec. De Pesca N° 347 Roma, FAO : 109pp
- Christensen, M. & M.J. Sanders. 1993. Managing a fishery resources research institute. FAO Fisheries Circular. N° 859. Rome, FAO : 67 pp
- FAO. 1995 Report of the Expert Consultation on Guidelines for Responsible Fisheries Management. Wellington, New Zealand, 23-27 January 1995. FAO Fisheries Report. N° 519. Rome, FAO : 100 pp
- INAPE. 1976. Pesca y Materias Conexas. Normas Básicas. Tomo I. INAPE, Informe Tec. N°7 : 211pp
- INAPE. 1997. Decreto 149/97. - Ajustase y actualizase la Reglamentación referente a la explotación y dominio sobre riquezas del mar. MGAP. INAPE : 16p
- Morgan, G.R. 1997. Individual quota management in fisheries; methodologies for determining quota allocations. FAO Fish. Tech. Paper No 371. FAO-Rome: 41p
- Norbis, W., M.I. Lorenzo and G. Torres. 1999. Intra-annual growth variations of young-of-Year hake (*Merluccius hubbsi*) of the uruguayan continental shelf based on Otolith analysis. Fish. Res. 44: 129-137
- Nion, H. 1985. Análisis de la información biológico-pesquera en el Uruguay. 2 Evaluación Y perspectivas del Complejo Pesquero Uruguayo. CIEDUR, Investigaciones 22: 162pp
- Pope, J.G. 1980. Estudios sobre poblaciones de peces. Teoría y técnicas. Proyecto URU/78 /005. FAO/PNUD. INAPE: 96pp
- Pope, J.G. 1982. Background to Scientific advice on fisheries management. Lab. Leaflet, MAFF Direct. Fish Res., Lowestoft (54) : 26pp
- Shotton, R. 1998. Considerations in the Introduction of Property Rights in Management of Fisheries in Uruguay. Advisory Group on Right-Based Fishery Management. Circulation Restricted. FAO, Rome : 47pp
- Torres, G., W. Norbis and M.I. Lorenzo. 1996. Variations in the measure of argentine hake

(*Merluccius hubbsi*) rings otoliths during their first-year : evidence for stocks separation *J. Sci. Mar.* 60: 331-338

lnw 4152

MFN 1218