

Introducción a la Administración Pesquera por Cuotas en el Uruguay



Editor
Enrique Bertullo
Director General del INAPE

Montevideo
Uruguay
Junio 2000

República Oriental del Uruguay

Sr. Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca
Ing. Agr. Gonzalo González

Sr. Director General del Instituto Nacional de Pesca
Dr. Enrique Bertullo

30 de mayo de 2000

Sala de Conferencias del INAPE
Constituyente 1497 - Montevideo

Convenio INAPE - INFOPECA
Impreso en: Mosca Hnos.

Depósito legal N°:

Índice

1.	¿Son las Cuotas Individuales Transferibles (ITQ) una opción real para la Administración Pesquera en el Uruguay?	7
2.	Informe sobre Administración de Pesquerías por Cuotas.	21
3.	Análisis de algunos aspectos sobre manejo por Cuotas en la Administración de Pesquerías del Uruguay.	31
4.	Sobre las posibilidades de un régimen de CIT (ITQ) en las Pesquerías de Uruguay.	41
5.	Anexo I: Opiniones de los participantes.	68
6.	Anexo II: Opinión de Cámara Empresarial.	74
7.	Anexo III: Lista de participantes.	75
8.	Anexo IV: Lista de material de referencia distribuido a los participantes.	75

Palabras introductorias del Sr. Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca Ing. Agr. Gonzalo González

Buenas tardes, para nosotros es primero un placer estar entre ustedes que en definitiva representan la pesca en Uruguay.

Por lo tanto primero el gusto de estar aquí y segundo el gusto intencional o el interés que hay en esto, porque entendemos que de los temas que se puedan plantear en las discusiones pertinentes entre gente que representa las cámaras pesqueras y sindicatos pesqueros, pueden salir a luz, ideas y distintos aspectos de lo que son las necesidades que plantea la administración de un recurso de carácter nacional.

En esto vamos juntos en muchas cosas, quienes pretendemos manejar algo o ayudar en algo la cosa pública. Pero esa cosa pública es un recurso que debe ser mantenido, preservado y hasta enriquecido para que permanezca constante y esté disponible también no solo para el usufructo nuestro sino para las generaciones venideras.

Entonces creo que ahí hay un deber, que tal vez lo tengamos todos en el fondo, y confluyen también aquí intereses económicos de las propias empresas que tienen objetivos de obtener ingresos y ganancias de las explotaciones que realizan.

También deben participar en la responsabilidad de mantener estos recursos de forma tal de que también estén disponibles para que ellas puedan perdurar en el tiempo y el negocio pueda seguir siendo uno de los recursos productivos con que cuenta el Uruguay para su desarrollo.

No es menor tampoco el interés de los sindicatos puesto que todas estas cosas, en definitiva se hacen con

la gente y para la gente. Ninguna de las acciones que se hacen, ni la administración del recurso, ni producir, ni trabajar, son acciones aisladas sino que están todas ellas contenidas en una red de dependencia social que en definitiva merece que genere esta discusión.

Para nosotros el problema que tenemos por delante es evidentemente la administración de un recurso que tampoco es solo nuestro, no es solo de Uruguay sino que está compartido. Eso agrega complicaciones al manejo de todo esto, por lo cual tiene que ser un manejo pesquero inteligente por que aquí se necesita mucha ciencia y mucha tecnología, para que todo este equilibrio vivo sobre el cual nosotros pretendemos establecer esta actividad, permanezca.

Yo quería estar especialmente presente, por lo menos en la inauguración de este taller para dar el apoyo desde el Ministerio que realmente se merece la producción pesquera, la industria pesquera y el trabajador de la pesca.

Aquí hay una buena iniciativa de la Unidad Ejecutora de este Ministerio, el INAPE, en pretender iniciar estas discusiones, en forma libre. Lo que ustedes digan no quiere decir que vaya a ser lo que en definitiva nosotros hagamos, pero discutan y hablen mucho, porque tendríamos que recibir la iluminación de lo que acá fermenta, de lo que acá aparece. No quiero extenderme más, pero sí quiero recalcar la postura que tiene este Ministerio, que es dedicarse realmente a administrar un recurso natural pesquero que es del país, para que sirva a los verdaderos intereses del Uruguay. Obviamente aquí estamos respaldando la acción de todos ustedes.

Palabras introductorias del Director General del INAPE Dr. Enrique Bertullo

Queremos darle por supuesto la bienvenida a todos ustedes. Tanto a las empresas pesqueras, a las cámaras empresariales, a los sindicatos, a los pescadores, a los técnicos de INAPE y a todas aquellas personas interesadas o involucradas en el sector pesquero.

Para nosotros son fundamentales las palabras que ha dicho el Sr. Ministro en el sentido, y no es la primera vez que lo hace, que dentro de los objetivos de su cartera está la atención a los problemas pesqueros, que todos sabemos que son problemas que tienen una particularidad muy importante y que tienen una problemática que escapa a lo que corrientemente son los problemas de la producción agropecuaria o los problemas de la industria manufacturera como los ve el país en su conjunto. Es decir la pesca tiene ese tipo de especificidad y de situaciones que no siempre permite que los problemas originados en otros sectores puedan ser trasladados a la realidad del nuestro.

Creo que queda claro para todos que si bien los recursos pesqueros son del dominio y jurisdicción del Estado, como lo establece la Ley presupuestal de 1996, hay una responsabilidad que el estado asume con su correcta administración, en su preservación, pero también cualquier modalidad de administración, inclusive la actual, incluso aquellos cambios que eventualmente en el futuro puedan darse, tienen que hacerse con la participación de todos los involucrados. Este tema, se hace más delicado cuando muchos de nuestros principales recursos pesqueros son compartidos, algunos de ellos con la República Argentina, otros, menos, pero tal vez con mayor significación económica, son compartidos con otras gran-

des potencias pesqueras y que todos estos temas sean lo suficientemente sensibles para que el INAPE los exponga y que reciba del resto del sector productivo cuáles son sus impresiones, cuáles son sus preocupaciones y creo que la voluntad política es hallar soluciones porque en los actuales carriles que estamos transitando tal vez los recursos pesqueros puedan verse, en algunos casos, más comprometidos de lo que ya están. Y en otros puedan agravarse situaciones que nosotros no deseamos.

El sector pesquero es por tanto un sector productivo de primer orden, es un sector productivo que le interesa al Poder Ejecutivo y además es un sector que tiene otro tipo de connotaciones que los que estamos en la pesca conocemos bien, que es esa situación privilegiada que tiene nuestro país en el entorno del Océano Atlántico Sudoccidental que hace que nuestras obligaciones dentro del Derecho Internacional Pesquero, sean cada vez más fuertes y más comprometidas.

Es necesario reconocer que el país debe impulsar la aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable y el estudio de formas alternativas de administración pesquera es una buena forma de transitar ese camino.

Yo creo que para esta apertura, me queda reiterar el agradecimiento y el apoyo del Sr. Ministro para este evento y el reconocimiento al Programa FIMLAP/FAO que desde 1998 viene sustentando técnicamente la introducción a la administración de las pesquerías por cuotas.

Montevideo, 30 de Mayo de 2000



**¿Son las Cuotas Individuales
Transferibles (ITQ) una opción
real para la Administración
Pesquera en el Uruguay?**

Informe Técnico N° 48

por Enrique Bertullo, Director General
Instituto Nacional de Pesca (INAPE)
Uruguay

Documento de Trabajo - Abril de 2000

Índice Informe técnico n° 48

1. La actual Administración Pesquera en el Uruguay	9
2. Algunos problemas pesqueros en el Uruguay	11
3. Opciones alternativas de administración pesquera: Cuotas Individuales Transferibles (ITQ)	13
4. Perspectivas para la implementación de ITQ	16
5. Aspectos controversiales en la asignación de ITQ	18
6. Futuras necesidades para la implementación del ITQ	18
7. Referencias	19



¿Son las Cuotas Individuales Transferibles (ITQ) una opción real para la Administración Pesquera en el Uruguay?

por Enrique Bertullo, Director General
Instituto Nacional de Pesca (INAPE)
Uruguay

Documento de Trabajo

1. La actual Administración Pesquera en el Uruguay

No existen claras referencias sobre el actual programa de administración pesquera en la bibliografía escrita, y la mayoría de las reglamentaciones están publicadas en un único trabajo, pero no han sido actualizadas. Las reglamentaciones legales sobre la administración pesquera en general fueron iniciadas con la Ley N° 13.833 de 29 de diciembre de 1969 y otras leyes, decretos y reglamentos. El Decreto N° 149/997 de 7 de mayo de 1997, es el último lineamiento actualizado del gobierno para el sector productivo pesquero y materias conexas.

La Reforma de Estado (CEPRE-OPP, 1998) incluye los objetivos del INAPE en el sentido de "obtener la mayor cantidad de beneficios económicos y sociales de los recursos acuáticos, incluyendo acuicultura y mamíferos marinos, a través de su manejo responsable e integrado, a largo plazo, basados en la investigación y preservación que permitan su adecuada administración, con la meta de proveer alimentos para los mercados internacionales y locales".

Las reglamentaciones publicadas con referencia al marco legal e institucional del INAPE incluían el control del esfuerzo pesquero, medidas para la conservación de las poblaciones de peces, investigación biológica, oceanográfica y de dinámica poblacional, control y refuerzo de monitoreo de las operaciones pesqueras y desarrollo de fábricas procesadoras en tierra para exportación, y asesoramiento consultoría para pesca artesanal y para la acuicultura.

Por otra parte, como marco internacional de carácter no vinculante, Uruguay firmó la *Declaración de Roma* durante la Reunión de Ministros de Pesca, el 10-11 de Marzo de 1999, sobre la aplicación del *Código de Conducta para una Pesca Responsable* (FAO, 1995).

En nuestro país, aproximadamente el 80 % de la captura comercial total es procesada principalmente en fábricas en tierra y los productos pesqueros derivados son exportados a 40 diferentes países del mundo, alcanzando en 1999 los ciento tres millones de dólares americanos.

Las importaciones de alimentos derivados del pescado han aumentado desde 1990 (alrededor de 4 millones de dólares americanos por año), y el actual consumo de pescado per-capita es de alrededor de 9.7 Kilos/año. El mercado interno uruguayo de pescado y productos pesqueros moviliza anualmente recursos económicos por un valor de U\$S 30 millones (INAPE, 1999).

Las principales especies comerciales se desembarcan en un volumen de 140.000 toneladas métricas por año (1998). En el actual marco normativo la flota se clasifica como industrial (más de 10 T.R.B.) y como artesanal (menores a 10 T.R.B.). Todos los buques pesqueros tienen licencia otorgada por el Poder Ejecutivo y son clasificados y autorizados para capturar determinadas especies objetivo y su fauna acompañante. Las licencias son permisos generales para realizar actividades de pesca comercial y son distribuidas entre diferentes pesquerías.

n Tabla n° 1

Categorización de la flota pesquera industrial Uruguay - 1999

Especie objetivo	Categoría de buque pesquero	N° de licencias	Arte de pesca	Capacidad de bodega total (en m ³)
Merluza	"A"	28	Redes de arrastre de fondo	8.218,12
Corvina y pescadilla	"B"	20	Redes de arrastre de fondo	2.017,42
Corvina y pescadilla o merluza	"Art. 13, lit. B"	15	Redes de arrastre de fondo	1.492,75
No-tradicionales: atún, pez-espada, castañeta, rouget, merluza negra, cangrejo rojo, calamar	"C"	47	Redes de arrastre con marco, nasas, anzuelos, poteras, etc.	12.219
Merluza negra en el área de CCAMLR, y krill	"D"	3	Anzuelos, redes de arrastre de krill	1.575,54
Total		113		25.522,83

Fuente: INAPE

2. Algunos problemas pesqueros en el Uruguay

2.1. Las poblaciones de peces trans-zonales y las poblaciones altamente migratorias

Los patrones de distribución de las especies explotadas en Uruguay y las estimaciones de su abundancia en toda el área en términos absolutos son muy complicados porque las principales pesquerías son de poblaciones trans-zonales y algunas altamente migratorias. La pasada administración alentó a las empresas pesqueras hacia una mayor inversión en el tamaño de los barcos pesqueros, equipos y trabajo debido a que deberían incrementar el espectro de capturas para continuar la diversificación de las pesquerías, y los pescadores intentan obtener la mayor cantidad de pescado durante cada zafra, como es usual en muchas pesquerías del mundo.

El problema del descarte ha sido reconocido de tiempo en tiempo por los pescadores y armadores, aunque teniendo un flujo variable según las especies, artes de pesca y épocas del año, lo cual se produce por la búsqueda de mayores tallas para los requerimientos del mercado.

2.2. Situación del INAPE respecto a sus competencias en la administración de recursos pesqueros

Actualmente en Uruguay la administración pesquera está focalizada hacia un control del esfuerzo pesquero en forma indirecta, básicamente por control de licencias de acceso, como método efectivo en teoría para asegurar la conservación de las poblaciones de peces. Se está reconociendo a nivel internacional que este sistema no es efectivo a la hora de evaluar la sustentabilidad de las pesquerías en el largo plazo.

El país cuenta también con muchos métodos indirectos para controlar el esfuerzo pesquero, como estaciones y áreas de veda (merluza), reglamentación de redes (mallas), tallas mínimas de desembarque para diversas especies de interés comercial, etc.

La fiscalización implica mayores costos de vigilancia para cumplir con reglamentos más complicados y controles más estrictos tanto por parte de los observadores a bordo como de los inspectores de muelle.

Con respecto a las pesquerías compartidas entre Argentina y Uruguay, quizás los límites de captura (CMP), no representan una buena herramienta para regular el esfuerzo pesquero, mas allá de su capacidad de resolver el problema de la conservación de las especies.

El actual sistema de administración presenta fuertes incentivos para incrementar la competencia entre pescadores, la cual se manifiesta en el desarrollo de la "carrera por el pescado" donde cada barco pesquero trata de maximizar su eficiencia para obtener el máximo de producción.

Esto lleva a un sobredimensionamiento del poder de pesca y a un incremento de los costos, reducción de ganancias y sobre-capitalización en muchas empresas pesqueras, llevando entre estos y otros motivos a que algunas empresas (barcos y/o plantas procesadoras en tierra) hayan quebrado financieramente en los últimos años. No se analizan en este trabajo otros factores macro y micro-económicos y de gestión que afectan la rentabilidad de la empresa pesquera.

Sin embargo, cuando un nivel de esfuerzo fijo o incrementado es aplicado al recurso, el nivel de captura varía automáticamente con el tamaño de los peces de la población. Aún mayor es la dependencia de una especie migratoria transzonal como la merluza, de la cual no se dispone de datos biológicos cuando migra al sur hacia aguas fuera de la Zona Común de Pesca (ZCP) durante el verano.

Otros métodos indirectos de control de esfuerzo pesquero y medidas de preservación son utilizados para la administración, como las estaciones de veda controladas por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo argentino-uruguayo (C.T.M.F.M.); o la pesquería del ca

lamar que no haya permitida desde el 1° de setiembre hasta el 1° de marzo, y cuya captura total permisible (CTP) se fija cada año.

Las pesquerías de merluza presentan áreas de veda delimitadas geográficamente durante las 4 estaciones, para proteger la mortalidad de peces para determinados grupos de edad. Para estas especies, la reglamentación de mallas para las redes de arrastre es controlada por observadores a bordo y/o inspectores en el muelle.

En el seno de la C.T.M.F.M., desde el punto de vista científico y de la conservación, ambos gobiernos están realizando pruebas implementando dispositivos de selectividad en redes para merluza (INAPE, Departamento de Biología), pero aún no se ha arribado a una implementación en la flota comercial piloto, que permita una evaluación de su operatividad, rendimientos, etc.

2.3. Las licencias pesqueras o permisos de pesca

Las actuales licencias tienen una vigencia de 2 años para la flota industrial, y de 4 años para la pesca artesanal o de "pescadores de tierra" (Art. 10, Dec. N° 149/997). De acuerdo a la legislación vigente, tales Permisos de Pesca pueden caducar antes de su fecha de vencimiento, debido a alguna de las siguientes razones:

- 1 cuando la incorporación del B/P a una pesquería específica no se realiza en los tiempos indicados por el INAPE en el proyecto respectivo.
- 1 cuando se constituya una infracción grave a la Ley de Pesca;
- 1 cuando la explotación o producción por parte del B/P se suspenda por un período mayor a seis meses;
- 1 si la parte interesada no concurre al Instituto (INAPE) a retirar la licencia en plazo, una vez concedida por el Poder Ejecutivo.

Las licencias deben ser renovadas cada dos años y pueden ser revocadas o canceladas debido a faltas graves a la Ley, pero los antecedentes históricos demuestran que ninguna licencia ha sido revocada o cancelada debido a infracciones constatadas.

Muchas infracciones constatadas en muelle no tienen una definición administrativa a corto plazo como para representar una toma de medidas disciplinarias de efectivo resultado. En este sentido se trata de informar al empresario y educar al patrón de pesca para que se penetre de la necesidad de sustentar la pesca a través de un uso responsable de las artes, zonas de pesca, tallas mínimas, descartes y otros factores.

2.4. Explotación de las especies

Las pesquerías más importantes se encuentran plenamente explotadas, y en algunas especies probablemente sobre-explotadas. En el caso de la merluza, el colapso de la pesquería argentina ha repercutido disminuyendo notoriamente los rendimientos en la Z.C.P., y han aparecido otras especies demersales ocupando el nicho dejado por aquella especie. Desde hace algunos años los pescadores invierten excesivamente en trabajo y capital. Compiten por su parte con el fin de obtener operaciones redituables, pero con resultados pobres; y en algunos casos, como en la pesca costera uruguaya, la pérdida de competitividad debida a cambios financieros regionales generó un conflicto de pescadores (propietarios y tripulación) que duró 120 días a partir del 2 de Mayo de 1999. Más de 40 barcos permanecieron en el muelle durante este período, los desembarques de las especies tradicionales disminuyeron, se perdió trabajo y rentabilidad.

Debido al hecho de que el esfuerzo pesquero en las pesquerías más tradicionales ha llegado a superar los valores correspondientes a la captura máxima sostenible (C.M.S.), los subsiguientes incrementos han reducido la captura total que obtenían los barcos pesqueros sobre una base sostenible; en las pesquerías costeras en algunas especies y durante algún período el promedio de talla de peces ha bajado en términos absolutos, probablemente la fauna acompañante ha crecido y por ende algunos descartes, y los desembarcos de las principales especies son menores que en años anteriores.

Puede decirse que, salvo excepciones, el estado biológico de la pesquería uruguaya no es enteramente saludable. La carencia de materia prima para posterior procesamiento en las plantas pesqueras localizadas en tierra es una situación operativa restrictiva, agravada por la baja en algunos precios del mercado internacional de productos pesqueros, mientras y otros permanecieron estables para nuestras especies y alimentos derivados.

Desde 1990 otras circunstancias como los niveles de los tributos a la seguridad social, la política monetaria del gobierno, las tasas bancarias, el precio del pescado y los gastos de mano de obra, introdujeron a las empresas pesqueras en un nivel menos competitivo que el de años anteriores, y algunas empresas han quedado fuera del esquema del mercado. El incremento del precio del petróleo a fines de 1999 afectó aún más la ecuación económica de los B/P.

La recuperación financiera que se venía dando desde 1995 hasta 1998 decreció con la devaluación financiera de Brasil de enero de 1999. Brasil representaba casi un 40% de las exportaciones en volumen de pescado. El

aumento de los productos derivados de las pesquerías no-tradicionales y el mayor valor agregado explican el crecimiento de las exportaciones en valores monetarios durante 1998 y en 1999.

3. Opciones alternativas de Administración Pesquera: Cuotas Individuales Transferibles (ITQ)

En Uruguay el INAPE está comenzando a identificar los temas y dificultades existentes en la introducción de un programa de administración por cuotas individuales transferibles y su potencial costo político, social y económico.

El primer paso es claramente la identificación de las ITQ, que son consideradas una propiedad por algunos autores. En Uruguay el derecho de propiedad sobre cualquier cosa significa la libertad absoluta del propietario para disponer de este derecho, y el concepto del "privilegio de captura" manejado en otras latitudes no tiene localmente, en principio, suficiente base legal.

En Uruguay los recursos naturales pertenecen legalmente al Estado (Ley N° 16.736 del 5 de enero de 1996) y el pescador adquiere el derecho de propiedad cuando el pescado capturado está a bordo. El concepto legal en Uruguay se basa en el criterio de que la persona tiene o no tiene un derecho; si alguien tiene el derecho (ej. Sobre los productos pesqueros capturados por su propio barco) puede venderlos, fasonearlos, donarlos o eliminarlos.

Los derechos de propiedad de los recursos pesqueros en el medio ambiente natural fueron declarados pertenecientes al Estado; y si este sistema legal es aceptable para la introducción del concepto de I.T.Q en Uruguay, no es necesario el cambio legislativo. En definitiva se trata del "privilegio de captura" dado por el licenciamiento.

Cualquier propuesta para la regulación de cuotas debe tener en cuenta la evaluación biológica de las poblaciones de peces y el asesoramiento brindado por los científicos con el fin de obtener la C.M.S. anual para cada

pesquería. El personal biológico y científico del INAPE debe mejorar su eficiencia y deben disponerse de mayores recursos financieros para desarrollar los programas de investigación con este objetivo principal, desechando objetivos secundarios de investigación científica no aplicable a la administración pesquera. Los costos operativos científicos del barco de investigación B/I "Aldebarán" del INAPE deben estar incluidos en cualquier programa de administración pesquera, ya que un B/I operativo es un claro síntoma de fortaleza institucional.

Durante 1999 las campañas para determinar áreas de veda de merluza y evaluación de descartes en las pesquerías costeras se dirigieron en ese sentido.

Un importante objetivo para la administración es la conservación a largo plazo de las poblaciones de peces y el requerimiento de mantener una adecuada captura sostenible a largo plazo; el INAPE debe tener la responsabilidad de asegurar que cualquier programa de manejo alternativo será mejor en términos de conservación, de mano de obra empleada y de legítimas ganancias para el productor y la industria.

Quizás el primer problema con las I.T.Q. será atribuible al diseño del programa, y no necesariamente esta asociado al concepto de la nueva propuesta de administración pesquera.

Los tradicionales dueños de B/P se están introduciendo en una nueva modalidad de administración pesquera (ej: la palabra "cuota" es a menudo utilizada por ellos), porque la producción actual no es rentable en algunas pesquerías y ellos reconocen, en principio, la necesidad de un cambio que permita una operativa sustentable económicamente.

La C.T.M.F.M. también introdujo los conceptos de cuota, pero asociada únicamente a los desembarques, en lugar de la captura total de la especie incluyendo los descartes, con la evidente limitación que ello tiene. La merluza, principal pesquería migratoria, hace más difícil la aplicación del I.T.Q. Quizás cuando la cuotificación pesquera común llegue en los próximos años, el manejo por cuotas pueda ser más fácil de introducir, pero siempre bajo un criterio de asignación en porcentajes de la C.T.P.

Los desembarques de corvina (1997-1999) tuvieron una cuota global de 40.000 M.T./año (22.500 MT para Uruguay y 17.500 MT para Argentina), pero la cuota de Uruguay es utilizada por todos los barcos pesqueros de esta flota Categoría "B" y Art. 13 Lit. "B" recategorizados. Algunos de esos barcos tienen en el documento "permiso de pesca" un desembarque máximo de la especie objetivo permitida por año, pero este sistema no ha sido completado para todos los B/P por INAPE, y por otra parte su fiscalización ha sido dificultosa.

n Tabla n° 3

Esfuerzo pesquero en pesquerías uruguayas

Pesquerías	N° de B/P		T.R.B.		HP.	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Merluza	24	28	10.007	13.832	27.700	36.011
Corvina & pescadilla	33	35	3.900	4.226	13.091	13.735
No tradicional	16	50	4.850	24.193	11.847	42.232
Total	73	113	18.757	42.251	52.638	91.978

Fuente: INAPE

Atento a las bajas capturas pobres obtenidas durante las operaciones de pesca, el incremento de tiempo en el mar, la pérdida de ganancias, algunos barcos fuera de operación en el puerto, y las crecientes dificultades administrativas para el manejo de las pesquerías, parece necesario un cambio en las estrategias de administración a corto o mediano plazo.

Esto no será un camino fácil porque, para redistribuir los beneficios provenientes de las pesquerías, el sector tiene demasiado que debatir y aprender, y el apoyo político es también necesario, máxime cuando las expectativas de rentabilidad son particularmente bajas.

Parece muy difícil el cambio en los beneficios obtenidos de las pesquerías, porque en varios casos las ganancias son iguales o aún menores que los costos, y tradicionalmente los pescadores son muy conservadores; seguramente ningún actual pescador quiere abandonar la pesca, por motivos sociales y económicos.

La recesión económica que atraviesa el país no ofrece en principio inversiones alternativas atractivas ni opciones laborales para los pescadores, y abandonar la pesca no asegura empleos alternativos.

Esta situación de astringencia financiera de la mayoría de las empresas lleva a que la capacidad de re-inversión en la pesca se vea limitada mas a casos excepcionales que a la generalidad.

3.1. Los cambios legislativos a tener en cuenta

La Ley 13.833 de 29 de diciembre de 1969 incluye la autorización de pesca (licencia o permiso) para la captura comercial bajo condiciones temporales y para determinada zona seleccionada para la operación de barcos pesqueros.

Por el Art. 15° de dicha Ley, el INAPE está autorizado a establecer zonas de captura y asignaciones, y bajo razones de conservación de especies a fijar la C.T.P. y a aplicar la cuotificación de las especies (ej. como concepto de volumen de desembarques en muelle expresados en TM/año).

Como ya mencionamos, esto ha sido establecido como condicionante en el Permiso emitido por el INAPE para algunos buques y significa que, durante el procedimiento de renovación de las licencias, la Administración incluyó en el documento respectivo el máximo de desembarque autorizado de una especie objetivo a un buque pesquero durante el año.

Este es un sistema indirecto para introducir un control sobre la cuota en una población de peces específica, pero sólo bajo un permiso o concepto de licencia para la captura.

En nuestras pesquerías el Estado y el Gobierno son responsables por la conservación, asignación, manejo y control de los recursos naturales, y el derecho y propiedad del pescador recién comienza cuando la captura está a bordo. La opción de cambio en la propiedad de los recursos pesqueros en el Uruguay, de ser necesaria para el desarrollo de I.T.Q, no es conveniente y resultaría políticamente imposible en la práctica. En esta situación hipotética la Ley de Pesca Nº 13.833 debería ser modificada, pero los derechos de propiedad de los recursos naturales pesqueros en el Uruguay deben continuar bajo control del Estado.

Elaborar y discutir una nueva legislación pesquera en el Parlamento no será fácil porque, además de factores políticos, el país no tiene una tradición pesquera ni conocimiento general sobre la dinámica de los recursos naturales y la implicancia pesquera regional e internacional, salvo excepciones, lo cual podrá implicar un riesgo sectorial que parece inoportuno asumir.

Una eventual nueva legislación tendría obviamente diferentes puntos de vista político, probablemente con las mismas metas conservacionistas pero no necesariamente con los mismos objetivos socio-económicos desde la óptica de los propietarios de los barcos pesqueros y los industriales, los patrones de pesca, los pescadores y los funcionarios de gobierno especializados en la pesca.

3.2 Cambios institucionales a tener en cuenta

El cambio institucional del INAPE como unidad ejecutora perteneciente al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, no será un cambio político fácil de llevar a cabo debido a los diferentes intereses involucrados en el sector. La Administración anterior propuso al Gobierno el desarrollo de una institución más independiente, pero el proyecto ley no ha sido considerado.

Quizás en un futuro pueda desarrollarse una administración más efectiva mediante un Servicio Descentralizado (ni industrial ni comercial) a llamarse Administración Nacional de Pesca (DINAPE), mas autónomo, con menos funcionarios, puestos de trabajo mejor pagos y nuevos objetivos actualizados.

El concepto básico fue proponer y formalizar una organización institucional más fuerte para la administración pesquera en el Uruguay, ya que sin este reforzamiento el riesgo de minimizar el sector pesquero en el Uruguay es enorme.

Un sistema de administración pesquera integrado debe introducir nuevos conceptos y relaciones entre los procesos biológicos, económicos, financieros, sociales,

operativos y políticos, involucrando a todos los participantes en una pesquería específica, ej.: la C.T.M del FM, científicos, empresarios pesqueros, propietarios de barcos pesqueros, sindicatos, pescadores, operadores industriales y exportadores.

El tema de la C.M.S. debe estar focalizado para cada pesquería con el fin de establecer la cuota global existente, necesaria para calcular a su vez el número de cuotas individuales en términos de porcentajes de la C.T.P.

El Decreto del Poder Ejecutivo Nº 149/997 incluye la transferencia de las licencias y la de cuotas, lo cual en la medida que esté establecida en la licencia dentro de sus condicionantes, está permitida por la actual reglamentación. No parece posible la transferencia de una parte de la cuota, por ser administrativamente complicado y extremadamente burocrático, de seguimiento tortuoso y difícil de controlar y fiscalizar. Si bien en diversas pesquerías de otros países la cuota puede dividirse y transferirse parcialmente, no parece en principio una medida acertada para nuestro país.

3.3. Otros temas que deben ser ponderados para la introducción de la administración pesquera por cuotas

3.3.1. A nivel binacional con la República Argentina

A nivel binacional con la República Argentina, será necesario reconsiderar los lineamientos y regulaciones existentes y proyectados de la C.T.M.F.M. acerca de la administración pesquera de la Z.C.P.

3.3.2. Manejo nacional de los recursos pesqueros

En cuanto al manejo nacional de los recursos pesqueros, resultará conveniente establecer determinados criterios para la asignación de cuotas.

- 1 Cuota es una proporción de la CTP de una especie objetivo, la cual debería en principio incluir el descarte. Como la CTP debería calcularse año a año en base a la CMS, en una administración pesquera eficiente debería calcularse año a año, y cada cuota individual por buque debería ser un % de la cuota global asignada.

- 1 Conceptos a manejar para la asignación de la cuota inicial a los participantes. La captura histórica debería ser muy importante, y debería establecerse un período especial eliminatorio. Un problema podría presentarse debido a los partes de pesca con información poco veraz, la pérdida de partes de pesca y el sistema gubernamental de monitoreo para controlar, bajo un proceso equitativo, a todos los operadores pesqueros.
- 1 La necesidad de contar con datos históricos durante la asignación inicial de la cuota.
- 1 Herramientas para asegurar la recuperación de la eficiencia económica durante el proceso de transferencia.
- 1 Mecanismos para asegurar la equidad entre "ganadores" y "perdedores", con el mínimo impacto negativo social y económico posible. El nivel de empleo es una de las principales metas socio-políticas del Gobierno.
- 1 Establecimiento de nuevas responsabilidades de los pescadores, ej: mecanismos de reducción de la captura incidental por medio de dispositivos de selección aplicados a las pesquerías de arrastre de fondo y una apropiada atención a las disposiciones sobre la conservación de las especies, cumpliendo con las reglamentaciones vigentes.
- 1 Necesidad de la administración de contar con los partes de pesca en tiempo y forma y de los resúmenes mensuales de captura que deben aportar regularmente las empresas.
- 1 Procedimientos a seguir para la administración de la cuota, su control y cumplimiento. Ej.: control satelital de barcos. VMS (Desde el año 2000 todos los Cat. "D" deben incorporarse).
- 1 Los costos de implementación serían mayores a los actuales costos administrativos del INAPE, y el pago de dichos costos es uno de los elementos a considerar.
- 1 El concepto de cuota se halla asociado además al concepto de transferibilidad, ya incluido en la legislación vigente (Dto. N° 149/997)
- 1 Dentro de este incremento de costos obviamente se encuentran las medidas de control a ser implementadas que deben estar dirigidas (observadores a bordo, control marítimo Armada/INAPE, inspecciones en muelle, etc.)

4. Perspectivas para la implementación de I.T.Q.

4.1. Orientación para la próxima administración pesquera en el Uruguay

Probablemente la principal limitante de un sistema de establecimiento de I.T.Q. es la estimación de las CTP en las pesquerías transzonales, y esto depende de las futuras reglamentaciones de la C.T.M.F.M., que implican conservación y temas económicos, sociales y políticos que no son fáciles de manejar.

Tal vez la introducción del MGAP en estos temas sea muy complicada; la mayoría de los ministros no tiene un conocimiento previo sobre el sector pesquero y muchos de los conceptos de administración pesquera, objetivos y comprensión no son fáciles de introducir y asimilar en un corto período.

4.2 Propuesta I: "Experiencia piloto"

La selección de una o más pesquerías para aplicar el programa inicial de I.T.Q. como una *experiencia piloto*. Por ejemplo la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT) maneja la pesquería del pez espada y Uruguay tiene una asignación del 4.5% del CTP, lo que significa una captura total de 694 tons métricas por año (1996-1999).

Esta pesquería opera en los dos puertos (Montevideo y La Paloma) y cuenta con 11 barcos registrados en dicha actividad.

4.3. Temas adicionales para la introducción del I.T.Q.

La administración de recursos pesqueros no es un tema fácil de entender por personas ajenas a la pesca, incluyendo a políticos y oficiales del gobierno no espe-

cializados. La introducción del concepto de "derecho de propiedad" es compleja aún para los abogados, y el "sistema de manejo de cuotas" y/o de I.T.Q. es también muy difícil para los pescadores. Las acciones dirigidas a la administración pesquera por cuotas deben continuar si el actual sistema legal es suficiente para considerar la introducción de nuevas estrategias de administración pesquera.

En resumen, y en esta etapa, no está claro si las I.T.Q. será una opción real para la administración pesquera en Uruguay, pero es evidente que el país necesita un objetivo específico para la administración pesquera en el futuro, ya que deberíamos tener una actividad rentable de acuerdo a los puntos de vista nacionales relativos a la sustentabilidad, bajo una óptica económica, social y política.

Uruguay como país costero en desarrollo necesita una pesquería comercial y artesanal desarrollada y bien manejada con claros objetivos de exportación, preferentemente con alto valor agregado, y sin descuidar el consumo nacional en crecimiento.

4.4. Asignación inicial de la Cuota

Es uno de los aspectos más controvertidos de la fase de implementación del programa ITQ, y está focalizado en quién puede ser elegible y bajo qué condiciones puede ser realizada esta elección, y ésta debe ser tan amplia como sea posible. Por ejemplo:

- 1 ¿Quiénes deben recibir la asignación inicial?
- 1 ¿Cómo deben asignarse las partes (por buque pesquero, capturas históricas, número de tripulantes, performance empresarial (ventas, exportaciones, etc.)?)
- 1 ¿Cuántas partes deben recibir las empresas?
- 1 ¿Cuánto debe ser el valor de la tasa?
- 1 ¿Cuál será el valor para cada pesquería? (probablemente no será el mismo pago para corvina o pescadilla que para cangrejo rojo o merluza negra).
- 1 ¿Cómo se ponderarán las licencias remanentes que no califiquen en el nuevo sistema?

n **Tabla n° 4**

Asignaciones pesqueras en Uruguay (Reglamentario, 1998)

Pesquería	Merluza	Corvina	Pez espada
Asignación (Ton métricas/Año)	100.000	22.500	694.5 TM/año (4.75% de las poblaciones del Atlántico Sur)
Regulación	Resolución N° 3/79 de lacTIMFM	Resolución conjunta TIMFM y CARP de 2/07/96	ICCAT, pez espada TAC 1998-2000, de 13/06/98

Fuente: INAPE

Para establecer el monto de la asignación de la cuota inicial al propietario del barco quizás el principal guarismo debería ser la captura histórica durante un período cualitativo específico de acuerdo con la historia de participación del barco o permiso en la pesca y ajustando el criterio solicitando la igualdad entre los barcos pesqueros y/o licencias de mayor y menor antigüedad, para finalmente ajustando los valores con equidad.

4.5. Transferencia de Cuotas Individuales

Actualmente los permisos son transferibles con autorización de Poder Ejecutivo de dos maneras:

- 1 Vendiendo el permiso a otro operador; en este caso los valores de venta están fuera del control del Gobierno porque tanto vendedores como compradores son libres de negociar; o
- 1 La transferencia de usq "rent-a-licence" por un período de tiempo, acordado entre empresarios.

Los propietarios de los permisos adquieren el derecho legal de sus permisos, pero no de los recursos naturales. Las asignaciones de I.T.Q. deberían ser porcentaje de la cuota total asignada por la Administración de acuerdo al cálculo de la CTP, y representan un incentivo para el manejo de capital, la reducción o el control de la sobrecapitalización.

4.6. Temporalidad

En la medida que las cuotas se incluyan en las licencias, el sistema permitiría al permisario disponer de los derechos de explotación por tiempos más prolongados que en la actualidad (por ejemplo 4 ó 6 años).

5. Aspectos controversiales en la asignación de I.T.Q.

- 1 La concentración de pesquerías, lo cual permite a los procesadores o vendedores mayoristas obtener un efectivo control oligopólico de los desembarques, y que

personas o empresas pueden influenciar en el mercado obteniendo una asignación desproporcionada a su capacidad operativa.

- 1 La participación y la asignación de las partes serán los principales problemas del programa inicial.
- 1 Un programa de ITQ deberá tener una información de desembarques verdadera sin partes de pesca falsos, y aún más difícil será la introducción de partes de pesca veraces que incluyan desembarques y descartes. No está lo suficientemente claro todavía si la conservación de los recursos pesqueros permitirá mejorar los mecanismos de la aplicación de un programa ITQ.
- 1 La rentabilidad de la industria y la recuperación competitiva para la exportación y ventas dependerá de los pasos políticos macro-económicos y financieros a seguir por el nuevo Gobierno a partir del año 2000.
- 1 El financiamiento e implementación del programa es uno de los objetivos que deberán encararse con organizaciones internacionales de asistencia técnica y financiera.

6. Futuras necesidades para la implementación del I.T.Q.

- 1 Identificación de los recursos financieros para la implementación, ya que aquellas personas que abandonen la pesca pueden vender sus licencias, por lo que las herramientas de pago deben introducirse en el sistema.
- 1 El desafío para la investigación biológico-pesquera del INAPE, orientada a la administración de las pesquerías evaluando anualmente la C.M.S. de los recursos de importancia comercial, para la posterior determinación de la C.T.P.
- 1 Los requerimientos para la aplicación de nuevas medidas de control en las pesquerías serán enormes, y científicos, técnicos y personal administrativo deberán ser entrenados ya que se les exigirán nuevas tareas y responsabilidades.

- 1 La capacitación y entrenamientos para los propietarios de los barcos, pescadores, empresarios y técnicos, incluyendo material editado como brochures, trabajos, videos, tele-conferencias, listados de email, edicion de web, reuniones locales y regionales, etc.
- 1 Necesidad de ayuda financiera internacional y cooperación técnica para implementar nuevas estrategias de administración pesquera, capacitación e implementación de una prueba piloto para pesquerías mono-específicas
- 1 Valoración y evolución de la administración de los recursos compartidos en el seno de la C.T.M.F.M.

Referencias

Arena, G. (2000)

Comunicación Personal. INAPE.

Bertullo, E. (1999)

Are the individual transferable Quotas a real option to the Fisheries Management in Uruguay?

[http://www.fishrights.org/conference_papers, C15.pdf](http://www.fishrights.org/conference_papers/C15.pdf)
16p. Freemantle, Australia.

Buck, E.H. (1995)

Individual transferable quotas in fishery management
Report for Congress. Congressional Research Service.
Washington, D.C. 17p.

FAO (1995)

*Code of Conduct for Responsible Fisheries*Rome.

FAO (1997)

Individual quota management in fisheries
FAO Fish. Tech. Paper 371 Rome, 41p.

FAO (1999)

Declaración de Roma sobre la Aplicación del Código de Conducta para la pesca Responsable. Reunión de Ministros de Pesca.. Roma, 10-11 de Marzo de 1999.

INAPE (1999)

Personal Communications and Internal Reports. Biology Department; Vice-Director and Attorney Adviser. Montevideo.

INAPE (2000)

Resolución Dirección General N° 8/2000 del 3 de febrero de 2000.

Relativa a la obligatoriedad de incorporación de equipos. V.M.S. en todos los buques pesqueros de bandera nacional categoría "D".

Niñón, Hebert & Arena, Guillermo (1992)

Criterios para un equitativo reparto de los recursos pesqueros compartidos INAPE, Inf.Téc.N°41, ISSN 0797-3306, Montevideo.

O.P.P. (1998) Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto

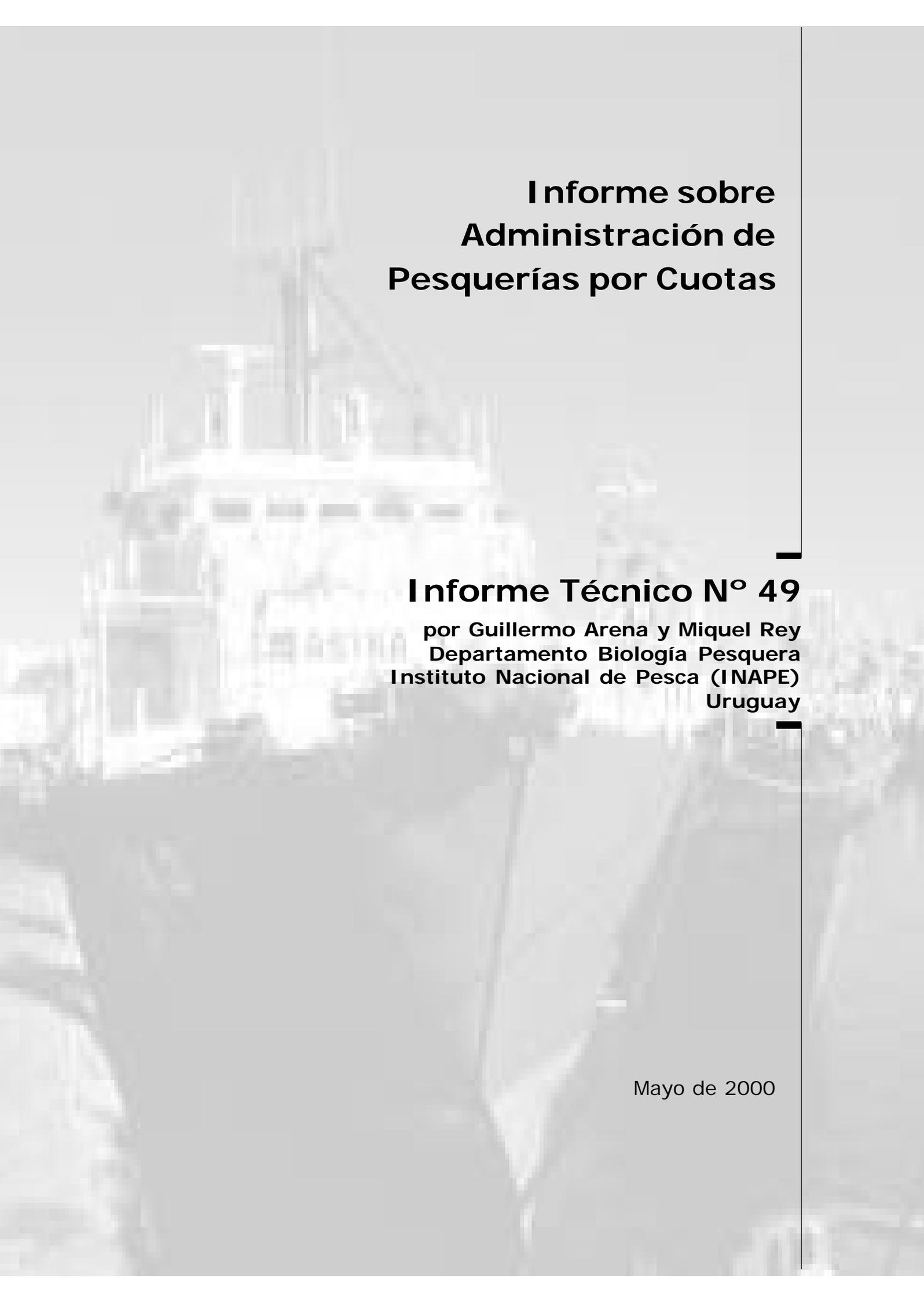
(O.P.P.) – CEPRE. *La Reforma Administrativa del Estado*
Dep.Legal N° 313143/98. 497:501. Montevideo.

Shotton, Ross (1998)

Considerations in the Introduction of Property Rights in Management of Fisheries in Uruguay

A Report to the Instituto Nacional de Pesca. FAO-Fimlap, 47 p. Rome.

* Esta publicación no involucra la posición oficial del Gobierno del Uruguay respecto a la actual Administración Pesquera y/o la aplicación de las Cuotas Individuales Transferibles para la Administración Pesquera en el país y/o en la Z.C.P.



Informe sobre Administración de Pesquerías por Cuotas

Informe Técnico N° 49

**por Guillermo Arena y Miquel Rey
Departamento Biología Pesquera
Instituto Nacional de Pesca (INAPE)
Uruguay**

Mayo de 2000

Índice Informe técnico nº 49

1. Introducción	23
2. Análisis por especies	24
2.1 Merluza	24
2.2 Corvina	26
2.3 Pescadilla	28



Informe sobre administración de pesquerías por cuotas

por Guillermo Arena

Miguel Rey

Departamento Biología Pesquera

1. Introducción

La administración de pesquerías es una ciencia multidisciplinaria (que, entre otras, debe incluir Biología Pesquera; Tecnología de Pesca; Economía Pesquera; Estadísticas; Legislación Pesquera, Desarrollo de Infraestructura Pesquera, material y humana; Tecnología de Productos Pesqueros; Mercadeo; etc.) que debió desarrollarse para prevenir el colapso de los recursos pesqueros ante el creciente impacto producido por el desmesurado incremento de la explotación a niveles de tecnología industrial.

A diferencia de la Economía Productora (por ejemplo la agricultura o la ganadería), en la cual se utilizan recursos no naturales puesto que los cultivos o los animales deben en gran medida su origen a la acción humana y por lo tanto pertenecen al productor, en la Economía Recolectora (caza de animales silvestres, explotación maderera de bosques naturales, pesca, etc.) los recursos naturales renovables explotados no pertenecen a quienes los explotan, sino que son un bien del Estado.

Es más: tales recursos renovables se encuentran naturalmente en un equilibrio dinámico, con aspectos que incrementan su biomasa (nacimientos, crecimiento, reclutamiento, inmigración, etc.) y otros que la disminuyen (mortalidad natural, mortalidad compensatoria, emigración fuera del área de referencia), de modo que resulta muy infrecuente su colapso cuando no existe intervención directa o indirecta por parte del hombre. En cambio, cuando comienza la explotación humana de tales recursos naturales renovables, y especialmente cuando dicha explotación se lleva a cabo a nivel industrial, muy frecuentemente dichos recursos (incluidos los recursos pesqueros) entran en una situación crítica o incluso se extinguen debido fundamentalmente a la mortalidad por pesca, por caza o por tala indiscriminada.

Es decir que los armadores pesqueros se enriquecen deteriorando un bien que no es de ellos, sino del país, y son directos responsables del colapso de los recursos explotados.

Por tanto, a efectos de evitar dicho colapso, que empobrece tanto al país como a las fuentes de alimentos a nivel mundial, es preciso adoptar medidas de Administración de Recursos Pesqueros aún en detrimento de los armadores, quienes no son dueños de los mismos y que resultan los principales responsables de su deterioro.

Entre tales medidas puede mencionarse el establecimiento de cupos o cuotas de pesca.

Pero la fijación de un cupo global (discriminado o no por cuotas de pesca por buque o por empresa) no resulta recomendable por sí sola, desde el punto de vista del manejo pesquero. En efecto, tal como se reconoce internacionalmente, dicha medida aislada conlleva muchas veces a una inadecuada distribución del esfuerzo de pesca a través del año, así como a sub-declaración de los desembarques, con graves consecuencias para la aplicación de modelos de administración del recurso. El tema resulta aún más grave en el caso del Uruguay, donde las estadísticas de desembarques se basan mayoritariamente en declaraciones de cada empresa, más que en un contralor estricto del desembarque por especies durante la descarga.

Es por ello que se enfatiza la necesidad de mantener e implementar también otras medidas de manejo pesquero complementarias a nivel binacional, en el ámbito de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMF), algunas de las cuales ya se encuentran en aplicación para el Uruguay. Entre tales medidas cabe mencionar al establecimiento de vedas estacionales por zona, particularmente destinadas a la protección de juveniles y desovantes; la fijación de un tamaño mínimo de luz de malla en las redes de arrastre, u otros implementos que permitan el escape (DEJUPA, por ejemplo) a fin de reducir la mortalidad por pesca de juveniles de la especie; el establecimiento de una talla mínima de desembarque; estipular niveles máximos de tonelaje, potencia o eslora para buques abocados a cada pesquería; determinar áreas de restricción operativa por categoría de embarcaciones (según las mencionadas características mensurables); estipular el desembarque de especies de la captura incidental (*by catch*) actualmente descartadas; reducir el descar-

te de ejemplares de la especie objetivo por su pequeña talla, mediante observadores a bordo que obliguen a un cambio de zona operativa cuando los lances de pesca implican un elevado porcentaje de juveniles, etc.

También resultará imprescindible desarrollar un estricto contralor en el cumplimiento de dichas normas, así como la aplicación de sanciones tan severas en caso de infracción que desalienten todo intento de reincidencia. Dichas sanciones, además de ser de orden económico (y dado que el cobro efectivo de las multas demanda con frecuencia mucho tiempo), debieran asimismo incluir la suspensión de salidas durante un lapso proporcional a la gravedad de la falta, e incluso la suspensión definitiva del Permiso de Pesca.

Por último debe señalarse que en ningún caso resulta deseable que las empresas pesqueras sean subvencionadas por el Estado cuando los rendimientos de las especies objetivo disminuyen, haciendo poco rentable la pesquería. En efecto, en caso de no otorgarse dicha subvención, la actividad de pesca usualmente se reduce por baja rentabilidad, dando así un respiro a los recursos pesqueros que de esa manera tienen oportunidad de recuperarse. Pero si se concede una subvención (tal como ha pasado en muchos casos en el Atlántico Norte) la pesquería continúa aún a pesar de ser poco o nada rentable, con el consiguiente colapso de las especies explotadas.

Según lo expresado por el Dr. R. Shotton en su documento sobre el manejo de las pesquerías en el Uruguay, realizado en 1997, los recursos de merluza, corvina y pescadilla se encuentran plenamente explotados, si no sobrexplotados. Cabe suponer que dicha afirmación se basa en el análisis de la información proporcionada por el INAPE para la elaboración de dicho documento.

Independientemente del informe mencionado, a continuación se detalla el punto de vista de este Departamento, que incluye el planteo de propuestas de cuotificación de las pesquerías de las especies mencionadas.

2. Análisis por especies

2.1 Merluza

El efectivo unitario de merluza explotado en la Zona Común de Pesca Argentino-Uruguaya (ZCPAU) se encuentra distribuido aproximadamente entre las latitudes 32°00' S hasta el 48°00' S, debido entre otras cosas a las caracte-

rísticas fuertemente migratorias de la especie a través de las estaciones del año y por parte de sus distintas poblaciones. Esta afirmación no es compartida por investigadores de la República Argentina, quienes afirman la existencia de dos stocks independientes (o escasamente interrelacionados), uno de ellos localizado al norte del 41°00' S y otro al sur de dicha latitud, por lo cual teóricamente la actividad pesquera ejercida sobre uno de esos stocks no influiría en el otro.

Actualmente la captura de la flota argentina, de más de 600.000 toneladas anuales de merluza en los últimos años, ha producido la disminución drástica de la pesca de la especie tanto en la ZCPAU como al sur de la misma. Esta situación demuestra sobradamente la veracidad de la posición uruguaya sobre la distribución del efectivo unitario del recurso.

Sin embargo, aunque es claro que -para una especie altamente migratoria como la merluza- las posiciones políticas no pueden interferir con el desarrollo natural de sus ciclos, la investigación uruguaya tiene que ceñirse forzosamente a la información recabada en la Zona Común de Pesca y adoptar medidas en base a ella, independiente de que las mismas pierdan su efectividad cuando el recurso se traslada a aguas de jurisdicción argentina.

Dentro de la zona de referencia Uruguay cuenta con una flota de altura, que opera sobre el recurso merluza, de 28 embarcaciones (listado de fecha 04.05.99 del Registro General de Pesca de INAPE).

En este grupo de embarcaciones, si bien no existe una reglamentación general que cuotifique las capturas de las mismas, se han otorgado permisos que otorgan concretamente determinados volúmenes de captura/año para alguna de ellas, aunque en general ningún buque con esta limitante sobrepasa una cuota de 3.500 toneladas/año (o su equivalente en el caso de procesar a bordo).

Durante 1998 dicha flota capturó 49.111 toneladas de merluza manteniéndose en los valores de captura de los últimos 5 años. Los valores de captura de 1974 a 1997 realizados por Argentina de la ZCP y total así como la realizada por Uruguay se observan en la tabla y figura que se adjuntan.

Cabe destacar que las capturas para ambos países dentro de la ZCP muestran una sensible disminución a partir de 1996, lo cual coincide con el drástico incremento sostenido de capturas totales de la flota argentina a partir de 1993. Posiblemente estas capturas hayan afectado los reclutamientos que aportarían los ejemplares adultos (reproductores de la población) a partir de 1995.

El panorama futuro de esta pesquería en nuestras aguas se plantea complejo, ya que la sobrepesca que sufre el recurso no es producida por la actividad de nuestra flota pero sí repercute en ella.

La situación actual planteada muestra que Uruguay ha adoptado medidas de protección y manejo del recurso merluza implementando áreas de vedas de forma unilateral (desde 1988 hasta 1991) y posteriormente por medio de resoluciones de ambos países a través de la CTMFM. También se ha reglamentado el tamaño de malla para esta pesquería, así como el tamaño de los ejemplares desembarcados.

Uruguay ha adoptado, con grandes sacrificios para el sector pesquero involucrado, medidas de manejo que en algunos casos debían ser (en teoría) de aplicación binacional como es la resolución de la CTMFM de luz de malla de 120 mm para la captura de la especie. Sin embargo, esta última medida fue aplicada por Uruguay (incluso con acciones drásticas tales como multas) mientras que Argentina aún no ha podido implementar la misma por lo cual su flota merluquera sigue operando parcialmente con mallas de 100 mm y hasta 80 mm.

Esta situación irregular y otras (que se desarrollarán para las especies costeras) no han pasado inadvertidas por el sector pesquero uruguayo. Sin embargo, frente a la realidad de una disminución marcada de los rendimientos de la especie, Uruguay deberá adoptar medidas tales como cuotas de captura.

Debe hacerse énfasis en lo expresado anteriormente, ya que esas situaciones de irregularidad en la modalidad operativa de la flota pesquera argentina, sumadas al acatamiento de las normativas dictadas por las autoridades uruguayas para nuestra flota de altura, generará un malestar en el sector pesquero que deberá regular sus capturas sin ser responsable de la situación en lo que atañe al recurso merluza.

Las alternativas de cuotas se pueden plantear bajo diferentes opciones:

- cuota total por embarcación
- cuota según registro histórico de la embarcación
- cuota por empresa
- cuota según mano de obra de la empresa

Cuota total por embarcación

Esta modalidad contempla un cupo global de captura anual para cada una de las embarcaciones que operan sobre el recurso. Puede establecerse dicho cupo de forma general repartiendo equitativamente la captura esperada por el número de embarcaciones, o tomando en cuenta alguna característica particular de las mismas como ser capacidad de bodega. Para este tipo de reparto debe tenerse en cuenta la zona de operación del buque y la especie objetivo de la pesquería.

Cuota según registro histórico de la embarcación

La distribución de cupos basados en esta modalidad deberá contemplar la actividad de cada una de las embarcaciones durante un período de años establecido. En tal sentido, deberá tenerse en cuenta el volumen desembarcado mensual y anualmente, así como la continuidad operativa en el período establecido.

Para este tipo de adjudicación también deberá tenerse en cuenta el número de embarcaciones que operan para cada empresa pesquera. El inconveniente que presenta esta alternativa se debe al período en que cada embarcación ha operado, ya que existen unidades con una continuidad mayor a 10 años y otras de no más de 5 años. En tal sentido, las primeras se considerarían con el derecho de solicitar un mayor cupo en función de su permanencia en la actividad.

Cuota por empresa

Esta alternativa se encuentra ligada a la propuesta anterior, ya que muchas embarcaciones dependen directamente de una misma empresa.

Como en el caso anterior las empresas de mayor antigüedad en la actividad pesquera solicitarían ser consideradas con una cuota superior, argumentando posiblemente la existencia de mercados con los cuales mantienen un compromiso desde mucho tiempo atrás. También contaría el número de embarcaciones que administra cada empresa.

Cuota según mano de obra de la empresa

Esta modalidad se ha considerado últimamente en Argentina, y se fundamenta en el mantenimiento de la fuente de trabajo de los obreros de la pesca. Si bien es una alternativa socialmente coherente, posiblemente lleve a un incremento de los puestos de trabajo por parte de las empresas para poder justificar una mayor cuota.

El desenlace de esta actitud sería un reparto poco realista, que incrementaría el desempleo cuando inevitablemente se produzca el crack pesquero.

Conclusiones

De las alternativas planteadas anteriormente, ninguna satisface completamente un reparto por cuotas justo. Posiblemente un enfoque que contemple en parte cada una de las mencionadas posibilidades sea la mejor solución.

Sin embargo, se considera que el paso previo a la cuotificación debería ser el conocimiento claro del volumen que se desea repartir. En tal sentido, se debería conocer sobre una base científica sólida la captura que realmente soporta cada recurso actualmente explotado.

Existen poblaciones en las cuales es relativamente sencillo conocer y aportar año tras año información que permita actualizar la Captura Máxima Sostenible de referencia. Tal es el caso de los recursos costeros corvina y pescadilla, donde se sabe que el primero soporta un valor de captura cercano a las 40.000 toneladas y el segundo se estima el valor en un guarismo cercano a las 21.000 toneladas.

El inconveniente que se ha observado en el nivel político, consiste en que una vez obtenida la cifra de captura recomendada se toman decisiones sobre este valor; pero no se actualiza esa cifra año a año, sin tomar en cuenta los riesgos que se corren con dicho criterio desactualizado. Cabe destacar que este tipo de riesgos se incrementa en el estado actual de nuestras pesquerías, donde los recursos plenamente explotados y en algunos casos sobreexplotados pueden colapsar en un período no mayor de un año.

Si bien existen poblaciones, como las mencionadas anteriormente, con una relativa facilidad de manejo en relación a su Captura Máxima y distribución de la misma, existen otras tales como la merluza en la cual no es tan claro el punto de partida.

La única certeza que se tiene actualmente es que las 200.000 toneladas de merluza establecidas por la CIMFM en 1976 no resultan una base confiable para la administración del recurso. Posiblemente la Captura Máxima Sostenible (CMS) del recurso se encuentre en el rango de las 120.000 a 160.000 toneladas (este último valor fue estimado por investigadores uruguayos en 1996), aunque esa cifra está basada en supuestos poco confiables debido a que la información analizada era la correspondiente a Uruguay, por lo cual se tuvo que extrapolar y asumir los valores correspondientes a Argentina.

Queda claro que la distribución por cuotas para la población de merluza merece una instancia previa, consistente en el intercambio de información con Argentina de todos los datos en relación al área de distribución de la especie, integrando parámetros biológicos así como el esfuerzo pesquero total aplicado sobre el recurso.

Para el resto de las poblaciones bajo explotación pesquera se han obtenido en algunos casos valores de Captura Máxima Sostenible considerando factores tales como pesquerías dirigidas a otras especies y *by catch* producido durante estas actividades.

En otros casos se ha considerado el principio precautorio para el otorgamiento de permisos de pesca, con lo cual se ha permitido el ingreso de dos o a lo sumo

tres embarcaciones para la captura de especies de las cuales el conocimiento biológico es escaso.

Sobre la base de lo expresado anteriormente, se considera que la adjudicación de cuotas para la explotación de recursos pesqueros debe ser considerada a partir de un análisis exhaustivo de cada una de las embarcaciones que operan sobre los mismos, posteriormente integrar a esta información la correspondiente a las Plantas Pesqueras, y por último adjudicar una cuota parte de recursos sobre una base científica confiable.

2.2 Corvina

La corvina es el principal recurso costero del Uruguay, con desembarques nacionales del orden de las 25.000 a 30.000 toneladas anuales, que siguen en orden de importancia a los de merluza. Sin lugar a dudas esta especie se encuentra sobreexplotada, o en todo caso sometida a sus niveles máximos de explotación.

El efectivo unitario de corvina explotado en el Río de la Plata y la Zona Común de Pesca Argentino-Uruguay (ZCPAU) se distribuye fundamentalmente en aguas del Río de la Plata Exterior y su Frente Marítimo; si bien participa en la pesquería otra concentración relativamente importante frente a la costa atlántica uruguaya, que posiblemente corresponda a una población «riograndense» del sur del Brasil. El efectivo unitario explotado por la flota uruguaya no abarcaría en cambio (a niveles significativos) una posible población de la especie situada más al sur y fuera de la ZCPAU, en la zona denominada «El Rincón», al sur de la Provincia de Buenos Aires.

Para el efectivo unitario del Río de la Plata y ZCPAU se ha estimado reiteradamente una Captura Máxima Sostenible (CMS) de unas 40.000 toneladas anuales; aunque según Resolución 3/99 de la Comisión Técnico Mixta del Río de la Plata y su Frente Marítimo (CIMFM) la captura total del recurso en el área compartida sería de unas 35.000 toneladas, que para 1999 se repartirían en 13.500 toneladas para Argentina y 21.623 toneladas para Uruguay.

Ante esta situación resulta importante para nuestro país distribuir ese monto de 21.623 toneladas entre los distintos armadores o buques que explotan el recurso, mediante un sistema de cuotas. En efecto, en caso de no efectuar dicha distribución, sin duda se registrarían los siguientes fenómenos negativos:

- 1) Cada armador, a fin de obtener antes que otros la máxima fracción del monto anual de captura de la especie, sobredimensionaría el esfuerzo pesquero y los desembarques.

- 2) Esto podría llevar a resultados de baja rentabilidad, y sin duda a una inadecuada distribución del esfuerzo pesquero a través del año, con máxima incidencia en los primeros meses del mismo hasta que se haya alcanzado ese monto total de desembarques de la especie.
- 3) Puesto que la corvina se reproduce durante los meses de verano, los desembarques de enero, febrero y parte de marzo corresponderían a reproductores, con el consiguiente impacto negativo sobre el recurso.
- 4) Además, un sobredimensionamiento del esfuerzo de pesca y de los desembarques durante los primeros meses del año pudiera derivar en problemas operativos en el uso de muelles y servicios portuarios, de almacenamiento del producto, así como eventualmente en una baja de precios al exceder la oferta de inicios del año a la demanda habitual en ese período.

En consecuencia se entiende que de ningún modo el INAPE debe dejar que el problema sea resuelto por los propios armadores, sino que ha de repartir mediante cupos de pesca las 21.623 toneladas de corvina asignadas al Uruguay por Resolución 3/99 del la CTMFM.

Pueden manejarse distintos criterios para la distribución de tales cupos de pesca:

a) Asignar a cada buque una fracción idéntica, resultante de dividir el desembarque total autorizado entre el número de buques que operan sobre la especie.

Según la lista del mes de mayo de 1999, existen 19 embarcaciones de pesca de la Categoría B (cuya especie objetivo es la corvina y su fauna acompañante) y 15 correspondientes al Art. 13, literal b (autorizados a operar indistintamente sobre recursos costeros o de altura). Esto totaliza 34 buques, lo cual según la aplicación de este método generaría un cupo por embarcación de:

$$21.623 / 34 = 636 \text{ toneladas/año}$$

Esta cifra resulta totalmente insuficiente desde el punto de vista de la rentabilidad de cada embarcación.

Para mejorar dichos resultados se podría asignar la captura de corvina únicamente a los 19 buques de Categoría B, con un desembarque anual por buque de:

$$21.623 / 19 = 1.138 \text{ toneladas/año.}$$

Esta magnitud resulta algo más razonable, pero con tal procedimiento se condena a la ruina a los armadores de buques correspondientes al Art. 13, literal b, la mayoría de los cuales por sus escasas dimensiones no pueden operar sobre recursos de altura. Pudiera argumentarse que tales buques debieran abocar su esfuerzo de pesca a recursos no tradicionales, pero el elevado número de embarcaciones de la Categoría C actualmente existente hace desaconsejable incorporar nuevas unidades a la explotación de los mismos, puesto que también la mayoría de ellos ya se encuentran plenamente explotados.

Además debe recordarse que para ciertos buques existen permisos de pesca en los cuales figura una cuota asignada sustancialmente mayor a las 1.000 toneladas de corvina, situación que necesariamente se deberá revisar.

b) Asignar a cada buque una fracción del desembarque total autorizado, proporcional a la importancia porcentual de sus desembarques históricos.

En tal sentido se debieran calcular para cada buque arrastrero sus desembarques de corvina para los 10 últimos años de actividad, y estimar su importancia porcentual respecto a los desembarques totales de la especie en Uruguay, por parte de embarcaciones al arrastre, durante dicho período.

La cifra total acordada para Uruguay en el ámbito de la CTMFM, de 21.623 toneladas de desembarque de corvina, se distribuiría en cupos de pesca por buque en forma proporcional a dichos porcentajes de desembarque por buque durante el período, que obviamente serían menores para embarcaciones incorporadas hace poco o que operaron escasos años en el lapso de referencia.

La cifra de 10 años (datos de 1989 a 1998, por ejemplo) parece razonable atento a la edad de reclutamiento de la especie, así como a la duración de su «vida útil» dentro de la pesquería.

Este procedimiento presenta la ventaja de «premiar» a las embarcaciones con mayor actividad histórica en la pesquería, cuyos armadores presuntamente son los que presentan mayores garantías, tienen mercados más confiables y hace más tiempo proporcionan fuentes de trabajo en el sector pesquero del país.

Sin embargo el procedimiento pudiera derivar en otorgar un «valor llave» para tales embarcaciones favorecidas, incrementando artificialmente su precio. También pudiera ocurrir que las empresas económicamente más poderosas adquirieran dichos buques, generando indeseables situaciones de monopolio.

c) Asignar a cada empresa pesquera una fracción del desembarque total autorizado, proporcional a la importancia porcentual de los desembarques históricos de sus buques.

Según este procedimiento, luego de calcular para cada embarcación al arrastre sus desembarques de corvina durante los 10 últimos años, los distintos buques se agruparían según la empresa propietaria y así se calcularía el desembarque histórico por empresa en el período. Sobre la base de esos datos se estimaría el porcentaje de participación de cada empresa en los desembarques totales uruguayos de corvina mediante buques de arrastre durante el lapso de referencia, y el desembarque total autorizado (de 21.623 toneladas) se distribuiría en cupos de pesca por empresa, proporcionalmente a dichos porcentajes.

Tal procedimiento mantiene las ventajas del método anterior, en cuanto a premiar a las empresas pesqueras con mayor participación histórica en la economía del país, y no presentaría la desventaja de crear un «valor llave» para determinadas embarcaciones.

Conclusiones y recomendaciones

Sea cual sea el procedimiento a utilizar, de todas formas las capturas de corvina por buque o por empresa resultarán disminuidas, lo cual es inevitable pues el cupo total de desembarque de la especie para Uruguay se ha visto reducido.

La situación es lamentable pero se la debe afrontar con medidas enérgicas, pues de lo contrario indudablemente en pocos años el recurso alcanzará niveles de sobreexplotación que harán no rentable la pesquería, con el consiguiente colapso para todas las empresas dedicadas a la captura de corvina.

No debe olvidarse además que las empresas ahora perjudicadas se enriquecieron durante años a partir de un bien que es de todo el país, capturándolo a niveles de sobreexplotación y sin respetar en ocasiones las normas jurídicas destinadas a preservarlo. También debe recordarse que durante muchos años la mayoría de dichas empresas no aceptaron a tiempo las reiteradas sugerencias del INAPE en cuanto a diversificar sus pesquerías en base a recursos no tradicionales, o a diversificar sus desembarques sobre la base de especies normalmente descartadas; y que, en lugar de dar de baja como pescadoras de corvina a determinadas embarcaciones, se procedió a la incorporación de nuevos buques (Categoría

C), con lo cual dichas pesquerías no tradicionales (también sobreexplotadas actualmente en su mayoría) ya no son una solución posible para el exceso de embarcaciones de Categoría B o Artículo 13, literal b.

2.3 Pescadilla

La pescadilla ocupa el segundo lugar en la pesca costera del Uruguay, después de la corvina, con desembarques nacionales del orden de las 10.000 toneladas anuales. Parece evidente que esta especie se encuentra sobreexplotada, o en todo caso sometida a sus niveles máximos de explotación.

El efectivo unitario de pescadilla explotado en el Río de la Plata y la ZCPAU se distribuye en el Río de la Plata Exterior y su Frente Marítimo, así como fundamentalmente frente a la costa atlántica uruguaya. En cambio no estaría incluida en dicho efectivo unitario (al menos en forma significativa) una eventual población de la especie situada más al sur y fuera de la ZCPAU, en la zona denominada «El Rincón», al sur de la Provincia de Buenos Aires.

Para el efectivo unitario de pescadilla del Río de la Plata y ZCPAU se ha estimado una Captura Máxima Sostenible (CMS) de unas 21.000 toneladas anuales (Arena & Chamorro, en prensa), magnitud que en principio pudiera ser repartida en 10.000 toneladas anuales tanto para Argentina como para el Uruguay.

Al igual que en el caso de la corvina, y por los mismos motivos enunciados en los numerales 1), 2) y 4) para dicho recurso, resulta importante para nuestro país distribuir mediante un sistema de cuotas ese monto de 10.000 toneladas entre los distintos armadores o buques que explotan la especie.

Se considera pues que de ningún modo el INAPE debe dejar que el problema sea resuelto por los propios armadores, sino que ha de repartir mediante cupos de pesca las 10.000 toneladas de pescadilla estimadas como cupo global para cada país. Esto resulta particularmente importante puesto que, al verse limitados en su captura de corvina, los armadores dirigirían el esfuerzo de pesca sobre la pescadilla, que por tanto debe ser preventivamente protegida. Otro motivo es que pudieran declararse como «pescadilla» a los desembarques de corvina (cosa que ya ha ocurrido, según resulta de comparar la declaración de la empresa con el Parte de Pesca), a fin de poder exceder los cupos asignados para esta última especie.

Los criterios para la asignación de tales cupos de pesca serían los mismos que se desarrollaron para corvina, con el agravante de que significativos desembarques de pescadilla son aportados por buques de la Categoría A (merluceros), situación que debiera ser combatida pues

en caso contrario las 10.000 toneladas disponibles deberían repartirse también entre embarcaciones de la flota de altura.

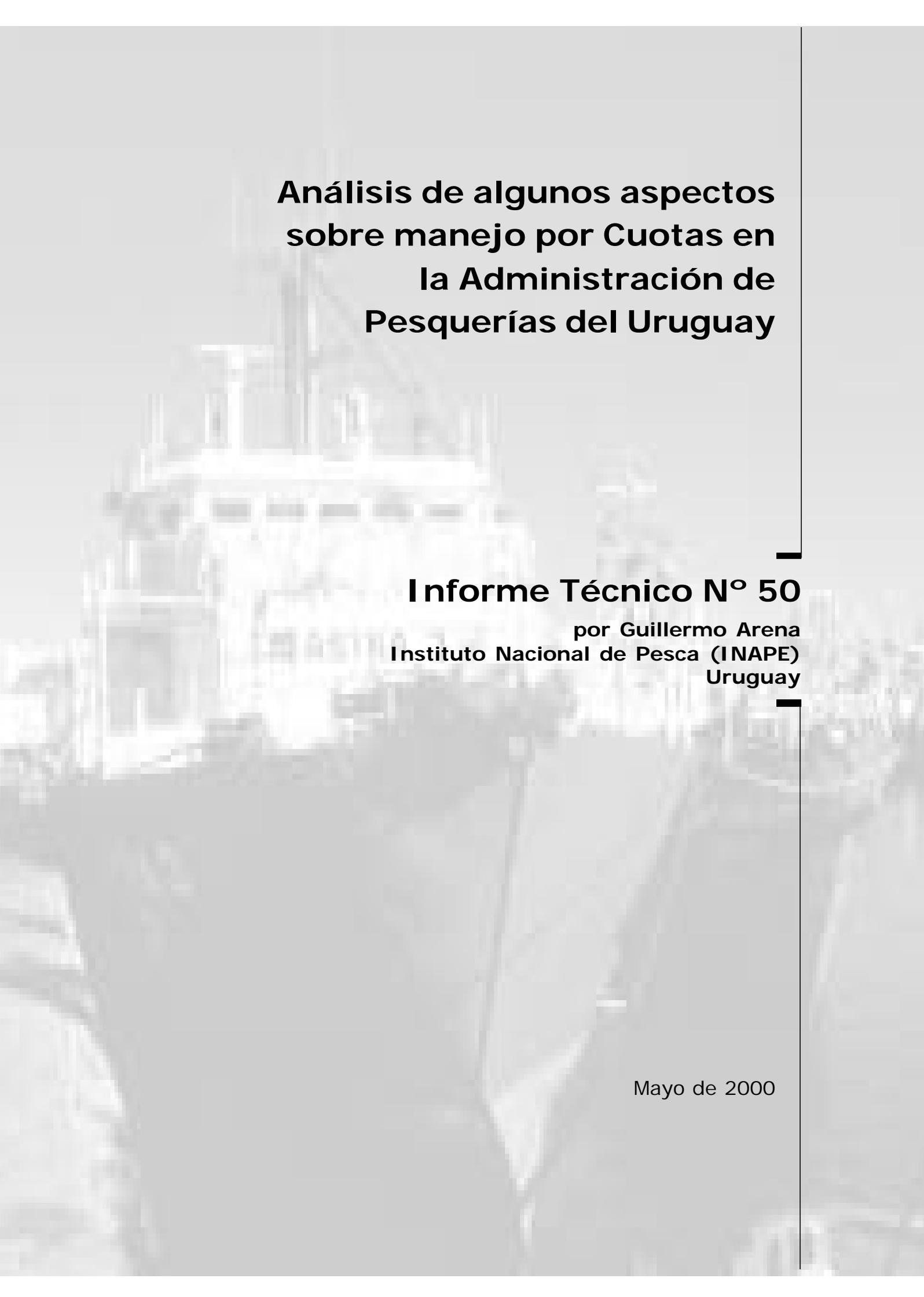
Conclusiones y recomendaciones

Contrariamente al caso de la corvina, la asignación de cupos de pesca de pescadilla por buque o por empresa no representará una significativa merma respecto a la situación actual, puesto que esas 10.000 toneladas anuales son aproximadamente lo que se desembarca en la actualidad. Incluso la situación pudiera mejorar ligeramente, si se limita en forma drástica el desembarque de pescadilla por parte de buques de la flota de altura. En tal sentido resulta inadmisibles que el B/P «Esol» sea uno de los cuatro buques que más pescadilla han desembarcado dentro del período 1986-1996, junto con los B/P Insignia I, María Laura I y Pato.

Resulta importante adoptar desde ya, a nivel binacional y en el ámbito de la CTFM, medidas enérgi-

cas dirigidas a la protección de la pescadilla (no sólo cupos de pesca, sino también las restantes estrategias de preservación mencionadas en la Introducción de este documento), pues en caso contrario en breve lapso la especie alcanzará niveles de sobreexplotación que harán no rentable la pesquería, con el consiguiente colapso para todas las empresas dedicadas a su captura. Entre tales medidas debieran enfatizarse las dirigidas a evitar la inútil matanza de juveniles, pues se sabe que los descartes de pescadilla debidos a su pequeña talla resultan a veces del orden de un 80 %.

Estas medidas limitantes deberán ser aceptadas y respetadas por los armadores, quienes durante varios años no se mostraron dispuestos a diversificar sus pesquerías en base a recursos no tradicionales (tal como recomendó reiteradamente el INAPE) o a proceder al aprovechamiento de los descartes; y que, en lugar de dar de baja como buques al arrastre costero a determinadas embarcaciones, procedieron a la incorporación de nuevas embarcaciones (Categoría C), con lo cual dichas pesquerías no tradicionales (también sobreexplotadas actualmente en su mayoría) ya no son una solución posible para el exceso de buques de Categoría B o Artículo 13, literal b.



**Análisis de algunos aspectos
sobre manejo por Cuotas en
la Administración de
Pesquerías del Uruguay**

Informe Técnico N° 50

por Guillermo Arena
Instituto Nacional de Pesca (INAPE)
Uruguay

Mayo de 2000

Índice Informe técnico n° 50

1. Ventajas y desventajas de administrar los recursos pesqueros mediante «Input Quotas» (IQ) o «Output Quotas» (OQ). 33
2. Necesidad de distribuir la captura total en cuotas individuales. 33
3. Cuotas Individuales Transferibles (ITQ) por Empresa, no por buque. 35
4. ¿Cuotas expresadas en toneladas, o en una fracción porcentual de la CMS? 36
5. Criterios para la asignación inicial del monto de la Cuota Individual Transferible. 36
6. Destinatarios de las Cuotas Individuales Transferibles. 37
7. Necesidad de un estricto contralor de la captura, dentro de un sistema de cuotas de pesca. 38
8. Sanciones. 38

Análisis de algunos aspectos sobre manejo por cuotas en la administración de pesquerías del Uruguay

por Guillermo Arena

Departamento Biología Pesquera

En el presente Documento de Trabajo se analizan algunos aspectos relevantes, planteados en el Informe del Dr. Shotton, relativos a la introducción de un manejo por cuotas en la Administración Pesquera del Uruguay. En la preparación de este documento se han tenido también en cuenta conceptos vertidos en el «Informe sobre administración de pesquerías por cuotas», presentado oportunamente por Arena & Rey.

1. Ventajas y desventajas de administrar los recursos pesqueros mediante "Input Quotas" (IQ) o "Output Quotas" (OQ)

En las páginas 23 y 24 del documento del Dr. Shotton se discuten dos posibilidades de manejo pesquero: la aplicación de «Input Quotas», donde se limita de alguna forma el esfuerzo pesquero; y las «Output Quotas», que establecen un máximo de desembarques.

En realidad, tal como se indicó en las páginas 1 y 2 del Informe de Arena & Rey sobre el tema, ambas medidas no son excluyentes. Hasta el momento la legislación pesquera nacional se basaba fundamentalmente en IQ, ya sea mediante la limitación del número o dimensiones de los buques que pueden ingresar a una pesquería, vedas por época y por área, tamaño mínimo de luz de malla, longitud mínima de desembarque, etc.; pero por Resolución 3/99 de la CIMFM se ha establecido un cupo de pesca por país para corvina, y otro tanto ocurrirá sin duda para las restantes especies prioritarias, de modo que

ya se está en el camino de implementar el procedimiento de OQ.

Dadas las grandes dificultades inherentes al contralor de las capturas por especie, especialmente graves en nuestro país, el método de las IQ por sí solo (que normalmente induce a la subdeclaración de desembarques) pudiera llevar a un colapso en las pesquerías. En consecuencia, el hecho de comenzar a aplicar un sistema de administración por cuotas de pesca no debiera significar, de ningún modo, que se deroguen las normas vigentes de regulación pesquera: ambos procedimientos debieran ser complementarios. Por otra parte dichas normas, actualmente explicitadas en el Decreto 149/997, debieran ser compatibilizadas con la legislación argentina en el ámbito de la CIMFM, ya que los recursos pesqueros explotados por el Uruguay son también vulnerados por las pesquerías del vecino país. Incluso parece probable (y se encuentra en discusión en el ámbito de la CIMFM) la necesidad de implementar nuevas medidas de manejo a nivel binacional, no relacionadas al establecimiento de cupos de captura.

2. Necesidad de distribuir la captura total en cuotas individuales

En varios pasajes del Informe del Dr. Shotton se enfatizan los riesgos e inconvenientes resultantes de no distribuir la Captura Total Permisible (TAC) en Cuotas Individuales Transferibles (ITQ) cuando el control de las capturas se lleva a cabo no ya únicamente mediante las «Input Quotas» (IQ), que intentan limitar el esfuerzo pesquero, sino también con la aplicación de «Output Quotas» (OQ) que fijan el volumen total de captura de la especie de referencia.

Se citan a continuación algunos párrafos del texto analizado que señalan tales riesgos:

->Las OQ limitan la cantidad de captura que puede ser obtenida de un stock o de una pesquería. Tradicionalmente han sido usadas en situaciones de propiedad común donde la TAC ha sido determinada sobre la base de estimaciones de la MSY (Captura Máxima Sostenible) o algún otro objetivo como punto de referencia... y en ese caso los pescadores compiten para maximizar su parte hasta que la captura acumulada alcance la TAC y la pesquería quede cerrada (pág. 24).

->Aunque el control de la captura puede proteger el stock, en ausencia de limitación en la entrada y en las cuotas individuales, no reduce las ineficiencias y distorsiones sociales y económicas ocasionadas por pescadores que compiten para obtener la mayor parte posible del TAC antes de que sea alcanzada (pág. 24).

->...los pescadores compiten entre sí para maximizar su participación en la captura. Por ello, cada uno invierte en buques más potentes y en cualquier apoyo auxiliar para la pesca que les dé una ventaja, o por lo menos les permita permanecer competitivos frente a los otros pescadores. Al resultado de esta sobre-inversión en la flota se le llama comúnmente «capital stuffing». El capital, que puede ser mejor utilizado en cualquier otro lugar, se invierte en buques que están en su apogeo y termina como ganancia para proveedores extranjeros de equipamiento acústico, motores de mayor tamaño, etc.. Una vez que a los pescadores se les garantiza su cuota... tienen todo tipo de incentivo para utilizarla en la manera que maximice sus beneficios. Existe por tanto un incentivo que minimiza sus costos de capital... ¿por qué entonces utilizar un barco costoso cuando el más barato es capaz de capturar la cuota que el dueño posee? Otra experiencia frecuente es la de que una vez que la urgencia por capturar desaparece, los pescadores desearán maximizar el valor de su captura: por tanto se crea un incentivo para incrementar la calidad y por ende el valor de la captura (pág. 30).

En conclusión, cuando se establece un cupo de captura global (tal como se ha hecho en el caso de corvina) sin distribuirlo en cuotas por buque o por empresa, se producen diversos inconvenientes tal como se señalara en la página 7 del correspondiente Informe de Arena & Rey:

- 1 Competencia entre los armadores para alcanzar el máximo porcentaje de la captura total, con el consiguiente incremento del esfuerzo de pesca en los primeros meses del año (que pueden no ser los de mejo-

res rendimientos, y que en el caso de la corvina corresponden a ejemplares desovantes) para capturar tanto como sea posible de ese cupo global antes que los rivales;

- 1 Sobredimensionamiento del poder de pesca de las unidades pesqueras, frecuentemente incrementando los costos de inversión («capital stuffing») y operativos, con la consecuente disminución de rentabilidad;
- 1 Merma en la calidad del producto, con desembarque incluso de ejemplares de pequeña talla;
- 1 El sobredimensionamiento del esfuerzo de pesca y los desembarques en los primeros meses del año pudieran derivar en problemas operativos en el uso de muelles y servicios portuarios, de almacenamiento del producto, así como eventualmente en una baja de precios al exceder la oferta de inicios del año a la demanda habitual en ese período.

En las páginas 33 y 34 de su Informe, el Dr. Shotton desarrolla las razones por las cuales entiende preferible el establecimiento de cuotas individuales de pesca, con control de captura, más bien que las IQ (control del esfuerzo de pesca).

Además, para el caso de la corvina, por Resolución 3/99 de la CINFEM la captura total del recurso en el Río de la Plata y la Zona Común de Pesca ha sido establecida en unas 35.000 toneladas, de las cuales 13.500 corresponderían a la Argentina y 21.623 al Uruguay (situación correspondiente a mayo de 1999, fecha en que se preparó este análisis). Pero, como resulta de las consideraciones antedichas, parece sumamente desaconsejable establecer un cupo total de captura sin distribuirlo en cuotas individuales, por buque o preferiblemente (tal como se indicó en la página 9 del Informe Arena & Rey) por Empresa.

Es por los motivos mencionados que se considera urgente el establecimiento de cuotas individuales para el caso de corvina. Posibles criterios para la fijación del monto de tales cuotas individuales han sido desarrollados en el correspondiente Informe de Arena & Rey, que se adjunta. De todas maneras debe señalarse que los desembarques uruguayos tradicionales de la especie venían excediendo ese cupo asignado de 21.623 toneladas/año (eran del orden de las 25.000 a 30.000 toneladas anuales); y que en la actualidad existen ciertos buques cuyos Permisos de Pesca les asignan una cuota de desembarque de corvina muy superior a la que correspondería a un razonable reparto del cupo total de la especie entre los 34 buques (19 de la Categoría B y 15 correspondientes al Art. 13, literal b, según listado de fecha 04.05.99) autorizados a su captura.

Es por todo ello que, tal como se destaca en la página 7 del Informe de Arena & Rey: «...se entiende que **ningún modo el INAPE debe dejar que el problema sea resuelto por los propios armadores sino que ha de reparar mediante cupos de pesca las 21.623 toneladas de corvina asignadas al Uruguay por Resolución 3/99 de la CTMFM**».

Otro tanto deberá hacerse para la pescadilla, puesto que al cuotificarse la corvina el esfuerzo de pesca costera se volcará masivamente sobre esta especie «substituta», para la cual ya se ha sobrepasado en los últimos años al Captura Máxima Sostenible estimada en unas 21.000 toneladas anuales a ser repartidas entre Argentina y Uruguay (Arena & Gamarra, en prensa).

Un problema en el caso de esta especie es que resulta capturada no sólo por los buques de la Categoría B y los correspondientes al Art. 13, literal b, sino también por los buques merluceros (Categoría A) en cantidades a veces muy significativas. Otro aspecto a considerar es que el estimado de 21.000 toneladas ha sido producido por el INAPE, y no necesariamente ha de ser aceptado por investigadores argentinos; y que además deberá acordarse en el ámbito de la CTMFM cómo se distribuye entre las Partes el monto total que finalmente se acuerde.

El caso de la merluza más incluso más complejo, puesto que aún no existe acuerdo entre Argentina y Uruguay en cuanto a la existencia o no de un único efectivo unitario, ni se ha establecido en el ámbito de la CTMFM una captura total permisible, ni ésta ha sido distribuida en cupos de captura por país. De todas formas parece bastante inconducente intentar un buen manejo del recurso dentro de la ZCP mientras el mismo sigue siendo sobreexplotado al sur de dicha zona compartida, por lo cual resultaría imperioso propender a un manejo común de la especie en toda su área de distribución.

Por último, en el caso de especies no tradicionales de amplia distribución (como la merluza negra o los atunes y pez espada), sería aconsejable acompañar el establecimiento de cuotas (OQ) con medidas de regulación en el número de buques abocados a esa pesquería (IQ); pero el tema resulta complejo pues estas especies se distribuyen en gran medida fuera de aguas territoriales, y además resultar recursos cuya explotación es total o relativamente nueva para Uruguay, pero no para muchas de las potencias pesqueras, de modo que los criterios de manejo debieran acordarse a nivel internacional.

3. Cuotas Individuales Transferibles (ITQ) por Empresa, no por buque

En el Informe de Arena & Rey se analizan las alternativas de que las ITQ puedan ser asignadas a cada buque, o bien por Empresa Pesquera, favoreciendo en la pág. 9 esta última opción.

A partir del documento del Dr. Shotton surgen dos argumentos a favor de que dicha cuota individual sea por empresa, no por buque:

- a) En primer lugar porque la cuota por buque otorga al mismo un «valor llave» inmerecido (tal como se indica en la pág. 9 del Informe de Arena y Rey), desvinculado de su valor real. Así se señala en la pág. 14 del Informe del Dr. Shotton: «...la introducción de reglas estrictas de propiedad en las pesquerías capitaliza el valor implícito de la pesquería, y **ello puede generar un importante beneficio «caído del cielo» para quienes reciben cuota** .
- b) En segundo término, la asignación de ITQ por empresa derivará en una bienvenida disminución del número de embarcaciones de la flota, así como en un incremento de su calidad, pues el armador retendrá únicamente aquellas unidades más eficientes, con las cuales le sea posible obtener el monto total de su cuota. Así se señala en el punto 8.2 Racionalización de la Capacidad de la Flota (página 39), del Informe de Shotton: «La **reducción del tamaño de la flota es un importante beneficio inmediato de la incorporación de un sistema ITQ** (en el cual las cuotas estén asignadas a la Empresa, no al buque) **Los titulares de cuota tendrán todos los incentivos para reducir costos, y esto puede ser llevado a cabo de diferentes maneras. Los dueños de buques existentes pueden vender todas sus cuotas y desguazar o desviar sus buques a otras actividades** reduciendo de este modo el tamaño de la flota. Asimismo, los **poseedores de cuota existentes pueden deshacerse de**

buques excedentes y acordar en utilizar un sólo buque para capturar su cuota en forma combinada. Además, un titular de cuota que ha operado un buque en el pasado puede vender su barco y contratar al dueño de un buque existente para pescar su cuota.. Como la reducción del tamaño de las flotas llevará a operaciones más rentables, los poseedores de buques serán capaces de invertir en barcos más eficientes, posiblemente reduciendo aún más el tamaño de la flota.

En las actuales circunstancias esta reducción del número de buques parece ser imperativa, al menos en el caso de la corvina, pues si se divide el cupo de 21.623 toneladas de la especie asignado al Uruguay entre los 34 buques autorizados a operar sobre el recurso, corresponderían apenas 636 toneladas/año a cada embarcación, lo cual resulta absolutamente poco rentable (Arena & Rey, pág. 8).

4. ¿Cuotas expresadas en toneladas, o en una fracción porcentual de la CMS?

En la situación pesquera actual, con la mayoría de los recursos sometidos a sus niveles máximos de explotación, e incluso sobreexplotados, resulta necesario un atento seguimiento de su evolución, a fin de ajustar anualmente los estimados de CMS. Así, por otra parte, está establecido en el ámbito de la CTMFM.

Es por ello que parece desaconsejable establecer la cuota como un monto fijo en toneladas; por el contrario, la misma debiera expresarse como una fracción porcentual de esa CMS ajustada anualmente.

Se podrá argumentar que eso introduce un margen de incertidumbre al armador, lo cual es cierto; pero por otra parte resulta muy beneficioso pues lo transforma en el principal aliado del INAPE en cuanto a conseguir una recuperación del recurso, pues de ese modo (incluso manteniendo sin incrementar su porcentaje) podrá capturar más toneladas de la especie.

5. Criterios para la asignación inicial del monto de la Cuota Individual Transferible

En el Informe de Arena & Rey se analizan diversos criterios para fijar el monto de la ITQ, y en tal sentido en la pág. 9 se recomienda la asignación a cada empresa pesquera de una fracción del desembarque total autorizado, proporcional a la importancia porcentual de los desembarques históricos de sus buques, respecto al desembarque total en ese período.

Dicho criterio también es manejado en las pág. 45 y 46 del Informe del Dr. Shotton, pero con algunas variantes que parecen útiles: *Las ITQs han sido asignadas a propietarios de buques pesqueros basándose en sus capturas pasadas durante un período específico de calificación. Una asignación de este tipo se diseñó para beneficiar a propietarios de acuerdo con la historia de la participación de sus buques en la pesquería. Los propietarios de buques con mayores capturas pasadas durante el período específico de calificación recibirán mayores participaciones de ITQ que los propietarios de buques con captura mínima durante el mismo período.*

Las variantes propuestas a continuación por el autor son:

- 1 Que un cierto porcentaje (por ejemplo un 50 %) de la captura total sea repartido en forma pareja entre todas las empresas postulantes; en tanto que el restante 50 % se asigne en función de las capturas históricas.
- 1 Que una empresa que no haya operado últimamente (por ejemplo en los dos últimos años) quede descalificada para la obtención inicial de Cuota Individual Transferible (aunque pueda obtenerla posteriormente a través de venta de la poseedora original).
- 1 Que además de la captura histórica se tomen en cuenta otros aspectos, pues *hay un creciente interés en desarrollar fórmulas iniciales de asignación que reflejen factores importantes para la comunidad pesquera distintos de su captura histórica tales como su fidelidad con las regulaciones pesqueras y utilización de técnicas*

«**Limpias**» de pesca (esto es, mínima captura incidental) y participación histórica aún cuando las capturas actuales sean relativamente pequeñas. Es decir que el porcentaje resultante de las «capturas históricas» pudiera ser reducido en caso de infracciones, o incrementado por «buen comportamiento», dentro de criterios estrictamente objetivos.

Estos enfoques parecen justos y razonables, por lo cual se considera que pudieran ser combinados con el criterio del monto de la captura histórica.

De todas formas resulta vital que el método de asignación resulte objetivo y totalmente transparente, para evitar problemas como los sucitados no hace mucho en relación al otorgamiento de Permisos de Pesca.

Agrega el autor: *Una consideración adicional es la de que una vez que los pescadores se dan cuenta de que su historial de captura puede ser utilizado para determinar su futura asignación, ellos tienen una práctica llamada **afishing for quota** (pesca para la cuota.) Por consiguiente, una vez que se decide considerar un programa de este tipo, el gobierno debe declarar que **sólo el historial de captura previa a esa fecha será considerado** para determinar la asignación de cuotas iniciales.*

6. Destinatarios de las Cuotas Individuales Transferibles

El tema es analizado en el punto 9.2.2 del Informe analizado (pág. 42), donde se indica que *Una importante decisión... será la de quienes podrían adquirir cuotas de pesca. En principio esta es una decisión política más que técnica, aunque la misma tendrá consecuencias .».*

Por ejemplo:

- ¿Las cuotas se asignarán a empresas pesqueras, o a plantas procesadoras? ¿O a ambas?

-¿Podrán ser asignadas cuotas iniciales a empresas sin antecedentes pesqueros en nuestro país al momento de la toma de decisión? ¿O será conveniente que sólo se asignen a aquellas que han operado al menos en los 2 últimos años?

-¿Las cuotas se podrán asignar también a empresas extranjeras, incluso si se trata de empresas argentinas, con lo cual nuestros vecinos incrementarían indirectamente su cupo de pesca?

Otro aspecto importante es el de la concentración de propiedad, analizado en el numeral 9.6 (págs. 43 y 44), ya que situaciones de monopolio u oligopolio parecen desaconsejables, tal como se indica en la pág. 9 del Informe de Arena & Rey.

Dice el Informe del Dr. Shotton, págs. 43 y 44: *Está implícito en el concepto de administración basada en derechos, que los mercados y la competencia redundarán en una industria más eficiente que crea más beneficios. Sin embargo, el hecho de que una o un pequeño número de compañías lleguen a poseer todos los derechos de cuota, puede generar una situación de monopolio u oligopolio con un riesgo potencial de fracaso del mercado y de las ineficiencias que tales situaciones pueden acarrear. En un programa de ITQs sin restricciones un individuo o un grupo de individuos podría influir en el mercado mediante la obtención de una participación desproporcionada en las asignaciones. Los procesadores o mayoristas pueden también ejercer un control sustancial sobre la industria mediante la obtención de una gran proporción de las participaciones de cuota... los inversores corporativizados más que los pescadores más eficientes pueden comprar la mayoría de las participaciones de ITQs disponibles... Por lo tanto el departamento de pesca necesitará formular una política concerniente a la concentración de propiedad de cuota .».*

Pero más allá de la asignación inicial de ITQ, lo cierto es que la posibilidad de venta de las mismas también puede llevar a la formación de monopolios (que en general no favorecen los intereses del país o de la población) por parte de las empresas más poderosas desde el punto de vista económico, aún cuando no sean necesariamente las que mejor manejan el recurso.

También cabe el riesgo de que un mismo grupo de capital adquiera, bajo nombres distintos, una fracción muy importante del cupo de pesca total.

Además las inversiones foráneas (aún cuando puedan estar enmascaradas por una firma nacional) pueden implicar riesgos si se trata de «capitales golondrina».

A fin de evitar tales posibles mono u oligopolios, debiera establecerse una norma jurídica según la cual en ningún caso una empresa (o más bien determinados inversores, para evitar que el mismo capitalista se presente bajo dos o más nombres de empresa) podrá tener asignado más de un cierto porcentaje de la captura total, ya sea durante la asignación inicial como a través de las

transferencias de cuotas mediante su venta. En la actual situación jurídica esto implica serias dificultades (por ejemplo, ¿qué ocurre en el caso de las Sociedades Anónimas?), por lo cual deberán instrumentarse los mecanismos necesarios en tal sentido.

7. Necesidad de un estricto contralor de la captura, dentro de un sistema de cuotas de pesca

La aplicación de un sistema de cuotas de pesca implica necesariamente que las mismas sean controladas y respetadas.

En la página 24 del Informe analizado se indica que «Un problema significativo asociado a las cuotas de captura individuales es la supervisión de la captura. Los pescadores tienen un incentivo para informar erróneamente acerca de sus capturas, cuando sus actividades se limitan una vez que las cuotas han sido alcanzadas.

Por lo tanto las autoridades administrativas deben supervisar de cerca la captura total y la captura realizada por cada pescador para asegurar la TAC y para que las cuotas individuales, cuando sean alcanzadas, no se excedan.

Esto requiere sistemas de supervisión exhaustivos, precisos, e invariablemente costosos para recabar y analizar la información fundamentalmente en tiempo real.

Tal como se señaló en las páginas 1 y 2 del Informe de Arena & Rey, «El tema resulta aún más grave en el caso del Uruguay, donde las estadísticas de desembarques se basan mayoritariamente en declaraciones de cada empresa, más que en un contralor estricto del desembarque por especies durante la descarga.

A efectos de mejorar dicho contralor resultaría aconsejable modificar la normativa jurídica vigente (Decreto 149/997), en el sentido de hacer que el Parte de Pesca debiera entregarse antes de la descarga (no dentro de las 24 horas después del arribo a Puerto), a fin de contrastar con el mismo los resultados observados por los inspectores

Pero el problema es aún más grave dado que las cuotas debieran estar referidas a la captura total de la especie, no a los desembarques, tal como se indica en las páginas 37 y 38 del informe analizado: *En sistemas de administración por cuota, es la captura que se extrae del agua, y no la captura que desembarca el buque la que no debe sobrepasar la cuota que el pescador posee. Si existe un precio diferencial para peces de distinto tamaño, los pescadores descartarán los tamaños menos valiosos que deben ser registrados con cargo a su cuota para maximizar el valor de los desembarcos en relación a su volumen de cuota.*

Una alternativa sería la de poner observadores a bordo, posibilidad prevista por el Decreto 149/997; pero, aún cuando el pago de los viáticos deba correr a cuenta de la Empresa, lo cierto es que el INAPE no dispone del personal suficiente para un muestreo masivo en tal sentido, el cual debiera ser de confiabilidad absoluta dadas las muy fuertes presiones («coimas» e incluso eventuales amenazas) a las cuales se verá sometido.

Todo este tema es analizado en profundidad por el Dr. Shotton en el punto 10.3 Monitoreo de las Capturas, en las páginas 46 y 47.

8. Sanciones

Tal como se señala en la página 2 del Informe de Arena & Rey, «También resultará imprescindible desarrollar un estricto contralor en el cumplimiento de dichas normas, así como la aplicación de sanciones tan severas en caso de infracción que desalienten todo intento de reincidencia. Dichas sanciones, además de ser de orden económico (y dado que el cobro efectivo de las multas demanda con frecuencia mucho tiempo), debieran también incluir la suspensión de salidas durante un lapso proporcional a la gravedad de la falta, e incluso la suspensión definitiva del Permiso de Pesca.

Tal enfoque se ve corroborado por el Informe del Dr. Shotton, quien en las páginas 48 y 49 discute la Penalización por Infracciones, proponiendo por ejemplo:

- 1 Suspensión de pesca o de arrendamiento de la cuota individual, mientras se apela a las condenas, sin derecho a compensación.
- 1 Suspensión de la pesca y del uso de los derechos por tres meses para la primera infracción.
- 1 Suspensión de la pesca y del uso de los derechos por seis meses para la segunda infracción.

- 1 Pérdida del buque y de todas las propiedades de cuota para la tercera infracción.
- 1 En todos los casos, al labrarse un Acta por una posible infracción, se debería llevar a cabo la inmediata incautación de la captura.

Señala el autor que **la naturaleza de estas acciones indican el tipo de ajustes legales y de ejecución que debiera realizar el INAPE.**

Conclusiones

- 1) La administración pesquera, actualmente basada mayoritariamente en «Input Quotas» (limitación del esfuerzo de pesca, luz de malla, vedas por época y por área), no debiera ser substituída por un método fundado exclusivamente en «Output Quotas» (cupos de captura), sino que el ideal parecería encontrarse en un sistema mixto. Las OQs por sí solas presentan el grave inconveniente de que en Uruguay resulta muy difícil un estricto control de las capturas, que además deberían ser capturas brutas totales (incluídos posibles descartes), no sólo los desembarques. En cuanto a las IQs, debiera intentarse en el ámbito de la CIMFM que las normas uruguayas vigentes o por venir sean comparadas también por la Argentina, compatibilizando ambas legislaciones.
- 2) En aquellos casos en los cuales se establezca un cupo nacional de captura por especie (caso actual de la corvina), dicho monto total habrá de ser cuanto antes asignado de manera inicial en Cuotas Individuales Transferibles, a efectos de evitar los diversos problemas expuestos en el numeral 2).
- 3) Parece preferible que las Cuotas Individuales Transferibles sean inicialmente asignadas por Empresa, no por buque; puesto que esto tenderá a una saludable reducción del número de embarcaciones de la flota y a elevar la calidad de las unidades de pesca y del producto.
- 4) Parece deseable que la cuota sea expresada en una fracción porcentual de la CMS del recurso (que habrá de revisarse cada año), más bien que como un monto fijo en toneladas.
- 5) Probablemente resulte aconsejable que el monto de esas ITQ inicialmente asignadas sea proporcional a las «Capturas históricas» de la Empresa (al menos en parte, puesto que una cierta proporción pudiera asignarse parejamente a todas las interesadas), así como también se vea reducido sobre la base de las infracciones cometidas o inadecuado aprovechamiento de la captura bruta durante el período histórico considerado, e incrementado según sus merecimientos especiales. De todas formas, los criterios a manejarse deberán ser objetivos y totalmente transparentes.
- 6) Deben adoptarse importantes decisiones políticas respecto a quienes serán los adjudicatarios iniciales de las ITQ, en forma tal que se «premie» a aquellas empresas nacionales con antecedentes, se desestime la aparición de «capitales golondrina», y se evite la formación de monopolios u oligopolios.
- 7) En caso de aplicar las OQs resulta imprescindible implementar un exhaustivo sistema de contralor de las capturas por especie, tanto totales en el país como por empresa y por buque en cada viaje; sin lo cual el método analizado de cuotas de captura resultará absolutamente inoperante y conllevará muy severos inconvenientes. Todo esto deberá llevarse a cabo en el tiempo más breve posible, para monitorear en forma eficiente y «a tiempo real» la puesta en práctica del sistema.
- 8) Como complemento del numeral anterior, las sanciones en caso de infracción deberán ser severísimas a efectos de desalentar reincidencias. Sanciones leves resultan un «buen negocio» para los armadores inescrupulosos, pues (tal como ocurre en la actualidad) se termina pagando multas (cuando se las paga) con frecuencia años después de la infracción, cuyo valor es menor al beneficio obtenido mediante los actos ilícitos.
- 9) Gran parte de la implementación de los puntos anteriores sólo será posible si se elaboran y aprueban los cambios jurídicos imprescindibles, así como determinados aspectos administrativos y estructurales del INAPE.



**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 (INAPE)
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.

Índice Informe técnico n° 51

Introducción	43
1. Situación legal en Uruguay con respecto a la introducción de un manejo por CIT.	44
2. Opciones para la administración de CIT en Uruguay.	47
3. Punto de vista de INAPE sobre las obligaciones de la industria bajo ésta forma de manejo.	55
4. Una estimación del salto entre la actual capacidad de INAPE y la que será necesaria para la administración de un régimen basado en CIT.	57
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.	60
6. Una estimación de las posibles fallas de una forma de manejo por CIT.	61
7. Opciones potenciales del gobierno para impedir la concentración de la propiedad de los buques bajo un régimen de CIT.	62
8. Implicaciones surgidas de la participación de la industria.	63
9. Efectos anticipados sobre la reducción de la capacidad de la flota.	64
10. Otros temas relacionados.	64

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-uruguaya, 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 Permisible, 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 13.833, 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 13.833 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 el Tratado del Río de la Plata y su Frente

Marítimo en el Artículo 82º y la Convención en sus Artículos 61º y 62º 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 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 3º

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.
- q) Captura Total Permisible (CIT) 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 período 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 característica 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 que en casos 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 éstas 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 unidades.

1.5 Obligaciones del Estado

En razón de lo establecido tanto en la Ley de Pesca como en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo

mo, 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 tendientes 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 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 Patrones 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 correspondientes a cada uno de los países y las investigaciones tendientes acerca de 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, com-

patibilizar 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

¿Qué 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 tradicionales 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 35 embarcaciones pesqueras.

Las características principales de esta flota se pueden observar en la Tabla n° 1.

n Tabla n° 1

Flota costera, características de los parámetros medios.

Permiso	N° barcos	Eslora	HP	TRB	Cap. bodega m ³	Tripulantes
Categoría B	20	21,28	347,7	110,2	118,7	10
Art. 13Lit. 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 multiespecífica 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 multiespecífica, 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.

Corvina

Su pesquería 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 y 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 34.008 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 esta 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 la 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 emalle 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

n Tabla n° 2

Flota categoría A parámetros medios

Nº barcos	Eslora	HP	TRB	Cap. bodega m	Tripulantes
28	40,77 m	1286	494	316	18

buques arrastreros por popa, en que en su gran mayoría transportan el producto refrigerado entero o en hielo.

Las características principales de la flota se pueden ver en la Tabla n° 2. Toda la flota opera desde el puerto de Montevideo.

2.2.1 El recurso pesquero

Merluza

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 y 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 ha 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 pesquería 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
y 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 período 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 directamente

con bandera de países de la Unión Europea. 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 entre 1971 y 1973 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 (anchoíta). 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).

n Tabla n° 3

Flota categoría C parámetros medios

Arte pesca	N° permiso	Eslora	HP	TRB	Cap. bodega	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
Potos	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 16 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 *input* - 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, desembarcada, 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 tendrán que llevar a cabo anualmente dentro de 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 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 amadores, 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 patronos 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 sí tenemos en cuenta es que 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 movimien-

tos 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 período 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 del 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 de 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 Permisible (CTP)

En general las técnicas para la determinación de la captura total permisible 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 y 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 período calendario, se determina la Captura Total Permisible de la especie objetivo; el estado del stock explotado, fundamentalmente aquel 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 todas las normas permanentes y también las transitorias que van a regular el desarrollo de la actividad durante ese período. 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 obje-

tivo 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 límite 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 tenga necesariamente que ser eficiente, y operar en tiempo real.

A tales efectos se hace necesario 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 (amadores, 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 sí 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 ¿qué 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 período 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 éste 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 tratan de brindar posibilidades a que todos los actores puedan dar su opinión respecto a las medidas de ordenación y los planes de explotación pesquera previos 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.

El Plan deberá ser una forma de contrato entre la Autoridad de Pesca y los usuarios de los recursos, y en esos términos se deberán 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 recur-

Los 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 desvirtúa 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: ¿la situación actual se agravará?, 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 actual 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 a 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 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 a 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 a 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 CIT 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 participen 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 compete 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 sí 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 período, 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 ¿De qué 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 Zelandia, ésta 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 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 ésta, 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 funda-

mentalmente a los efectos de que las medidas de manejo tengan el mayor grado de aceptación en su aplicación. Para ésto 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 explicaron 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 socioeconómicos 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; del 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 causas 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 para el establecimiento de un sistema CIT, fundamentalmente en los aspectos relacionados con 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 información pesquera de 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 mismo y que lleve adelante un estudio sobre su costo de instalación y funcionamiento de éste.

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 surjan ante 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 para 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 necesaria la realización de un estudio que recomiende las modificaciones 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: 28 pp

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 assesment 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 Comittee 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 Nº 347 Roma, FAO: 109 pp

Christensen, M. & M.J. Sanders 1993.

Managing a fishery resources research institute. FAO Fisheries Circular. Nº 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. Nº 519. Rome, FAO: 100 pp

INAPE 1976. Pesca y Materias Conexas. Normas Básicas. Tomo I INAPE, Informe Tec. Nº7: 211 pp

INAPE 1997. Decreto 149/97. Ajustase y actualizase la Reglamentación referente a la explotación y dominio sobre riquezas del mar MGAP. INAPE: 16 p

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.Torres1999. 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. 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 Sci.Mar. 60: 331-338.

Anexo I

Opiniones de los participantes

Empresario armador costero

"Pedí la palabra por que atento a mi antigüedad en el sector me parece que en la medida que nadie dice nada estoy obligado a decir algo.

Mi primer duda es ¿Cuáles son los objetivos de esta reunión que tuvimos hoy? Ustedes dirán: Desde el punto de vista de la metodología usada yo recibí una información que no había recibido antes, por lo tanto estoy muy limitado para poder discutir lo que se planteo aquí en términos correctos, pero como yo no me achico me supongo la metodología. Y supongo que lo que se pretendió aquí hoy es que a través de las exposiciones, cuando vayamos a casa entendamos mejor y en la próxima oportunidad ya entremos en temas específicos, cosa que me parecería excelente porque mi experiencia anterior fue que todas las veces que paso esto después nunca supimos más nada. Hay una cantidad de compañeros que pueden avalar lo que yo digo. O sea que esto hace que casi exija a este grupo de gente que influyó en todo esto, que debe continuar y tiene que seguir a gran velocidad. ¿Porqué?. Me voy a referir justamente al sector en el cual estoy ubicado, que es el sector corvinero, que además, de las exposiciones surgió que es el que está a la cabeza del problema pesquero, por distintas razones.

Me voy a referir un poco al tema de las cuotas, que de alguna manera fue la figura principal de este esquema. El sistema actual de administración pesquera es absolutamente antiempresarial y no tiene ningún sentido desde el punto de vista empresarial por que hasta ahora no se dio que llegáramos al tope de capturas, pero seguramente este año llegamos. Entonces ¿qué es esto? Es una carrera para llegar primero, lo cual es absolutamente contrario al buen manejo de una empresa. Si yo sé que tengo una cuota, la manejo como quiero. Aprovecho al máximo mi capacidad en los momentos en que el recurso está más fuerte, me manejo de otra manera, busco situaciones de paro del buque en el mejor momento de acuerdo a como el recurso se maneja por que tenemos mucha

información, todos la conocemos y por ejemplo en el recurso corvina sabemos perfectamente cuál es la curva anual de producción.

Entonces, este tema de la cuota para nosotros es fundamental. Yo le pregunto al INAPE qué va a pasar si en el mes de octubre llegamos a cubrir la cuota al total que se fijó.

Las empresas mueren por que una cosa que tenemos que tener muy en cuenta, me estoy refiriendo a la corvina, es que las empresas están absolutamente "Knock out". Hoy no hay rentabilidad en el sector y un sector sin rentabilidad, no tiene ninguna suerte de futuro, entonces, este sistema de correr al que llega primero, lo que va a hacer es precipitar esa situación tan critica y no se lo que va a pasar. Por que ninguno acá es capaz de decir que va a pasar con los tripulantes a los cuales no hemos podido manejar nunca, siempre nos manejaron ellos a nosotros. El panorama es negro desde ese punto de vista. La cosa se viene y no hemos tomado ninguna decisión sobre esos temas. No hemos ido a buscar que vamos a hacer con las tripulaciones si paramos o si nos van a dar ventajas en cuanto a seguro de paro. Entonces, yo lo que quiero significar con esto, que este tema tiene una urgencia como para que hoy fijemos una reunión para mañana. Que nos vayamos a casa a estudiar todo esto para venir acá con un criterio claro de lo que podemos hacer. Por que la pesca se va. No va a haber más pesca. Siempre me refiero a corvina, no tengo la información de merluza, pero yo les puedo traer a ustedes los esquemas que quieran. Hablamos si quieren del cuadro de fuentes y uso de fondo para que me entiendan más los especialistas en el tema, donde van a ver que la situación de las empresas es del no equilibrio financiero.

¿Cómo funciona una empresa sin equilibrio financiero? Tiene los días contados, entonces, en esa situación yo creo que la cosa tiene una gravedad tremenda. Yo no sé si ustedes han pensado en eso y sí alguno de su equipo se ha tomado el trabajo de hacer números...yo se los puedo traer, y le estoy trayendo a la pareja que pescó más en

los últimos cinco años, por que yo podría ser el último de la carrera ¿verdad? entonces, bueno ;soy el último de la carrera que quiere rentabilidad!.

Y lo pongo a discusión de su equipo económico para que nos sentemos y llegemos a la conclusión de que es cierto lo que digo: el sector se muere, el sector no tiene rentabilidad. Entonces la cosa cambia de tono, ya para empezar el tema tuvo una urgencia descomunal y yo me asusto por que esto lo dije acá y lo vengo diciendo hace dos años.

En el mes de diciembre pasado antes de las cuotas dije que eso no iba a funcionar, que las empresas estaban perdiendo rentabilidad y lo dije antes del shock brasileño. Porque Brasil lo que hizo fue durante dos años mantenernos un esquema de precios irreales, cuando tuvo que bajar a la realidad por que la cosa ya no le andaba, nosotros ya no teníamos posibilidad de jugar en el esquema real de precios del pescado.

Entonces, tenemos unos problemas tan serios que a mí me asusta un poco todavía escuchar que la cosa no esta todavía pensada.

La exposición de la Sra. Abogada del INAPE me fue muy importante. No estoy en esa disciplina, la sospechaba, pero ella nos dejó la duda sobre el marco legal de todo lo que estamos teniendo. Y sobre la posible legalidad de lo que vamos a pensar hacer. No sabemos siquiera, si la cuota va a ser mi propiedad o no, si la puedo transferir o no, no sabemos evidentemente que en el caso de la corvina, pongamos como pongamos la cuota, mueren la mitad de las empresas. Porque la rentabilidad de hoy no esta permitiendo pescar lo que uno quiere y me pregunto quien puede tener rentabilidad cuando le bajen lo que puede pescar. Como no hay para que todos pesquen van a morir unas cuantas empresas, tenemos que ser realistas, tenemos que hacer números, ponerlos arriba de la mesa y decir, bueno, esto es mucho más grave de lo que estamos planteando y ustedes sepan señores armadores que el sistema los lleva a que la mitad de ustedes no puedan seguir ya que no hay materia prima para

todos. No quiero ser trágico, no es mi intención, pero tengo números que se los puedo mostrar, que los puedo discutir con la parte económica que ustedes tienen y que cuando uno tiene una proyección de resultados positiva, bueno, está campeando una mala situación y se puede dar el lujo de pedir un préstamo bancario, pero tal como se dan los términos a proyectar de nuestro esquema financiero, la situación es tan, tan grave que si fuéramos a pedir un préstamo, lo que hacemos es morirnos antes. Ese es el esquema actual, esa es la realidad que estamos viviendo, ubiquémonos y pongamos a trabajar un tema en concreto para resolverlo o nos vamos a lamentar dentro de poco tiempo.

No quiero ser fatalista pero me parece que cuando uno plantea términos de discusión como los que estamos planteando tenemos que saber bien donde estamos parados y estamos arriba de un tembladeral, que no resiste más! Entonces, a ese tembladeral le estamos proponiendo soluciones que no las tenemos bien vistas desde el punto de vista jurídico ni analizadas desde el punto de vista económico. No sé, la verdad es que yo pretendo una cosa diferente".

Empresario armador y exportador

"Intentare ser más breve. Concentrándome en el tema de la reunión de hoy y no para llorar sobre la leche derramada por que así podríamos extendernos demasiado con respecto a los problemas de coyuntura, pero en el planteo que se ha hecho hoy, que es realmente un nuevo sistema de administración de las pesquerías, digamos que es un horizonte nuevo, un nuevo marco y hay que concentrarse en el futuro aunque el día de hoy nos está indicando problemas que no pueden demorarse un segundo. Pero, no hay más remedio que mirar a mañana y olvidarnos del hoy. En esa perspectiva, yo creo que todas las presentaciones fueron muy ilustrativas en línea con las tendencias en las legislaciones de los países en que esta más avanzada la gestión de los recursos pesqueros, todas las ideas están en esa línea y creo que el modelo en su conjunto cierra y parece muy razonable a ser aplicado a la realidad nacional.

Debo discrepar sin embargo con el armador que me precedió en el sentido de que esto tiene que hacerse mañana por que quienes lo han intentado en la misma línea quizás recurriendo a las mismas fuentes, ejemplos como pueden ser Nueva Zelanda, Islandia y otros países que han aplicado exitosamente el tema de las Cuotas Transferibles. Modernamente, lo ha intentado poner en vigencia Argentina, con los tropiezos que tiene y que realmente se manifiestan a la hora de la verdad, que es la asignación inicial de las cuotas, tema que empantanó el problema argentino y en el manejo del día a día cuando por primera vez se cubre la cuota global y entonces hay que parar flota. Ahí todo el marco que se haya diseñado no sirve, empiezan las luchas entre todos los agentes por la parte de la cuota que ya perdieron y en definitiva Argentina ha llegado al extremo de declarar una emergencia pesquera, entonces no rige la norma y la administración hace lo que quiere.

Son todos contra todos en medio de una ley que trataba de ordenar el sector pesquero estableciendo este sistema de cuotas individuales y terminó en la debacle generalizada donde ya ni siquiera hay una norma que esté vigente. Y los administradores, incluso, renuncian, cambian, se suceden y tampoco hay un responsable. O sea que ya es el peor de los mundos y puede ser el camino que empieza a transitar una administración pesquera cuando por primera vez se cubre la cuota anual y no hay un marco jurídico definido e implementado, comenzando entonces la lucha para no detener las empresas.

En Chile hubo un fenómeno de sobrepesca del jurel que de cuatro millones de toneladas debieron bajarlas a un millón y en el sector de los pelágicos donde entendían los empresarios que el tema de la cuota individual era imposible de aplicar, terminaron convenciéndose después de quince años de decir lo contrario, que era la única salida. Pero la administración lleva un año tratando de hacer una ley de urgencia exclusivamente para el manejo del jurel y no encuentran otra vía que la cuota individual y no son capaces de hacerlo. Ya han pasado una administración, el Sub Secretario perdió el pulso político, no pudo aprobar esa ley y la nueva administración aún tiene un largo camino por andar.

De modo que creo que la idea en Uruguay sobre la base que hoy ha sido presentada es absolutamente compartible y deberíamos promoverla. La etapa de vertebrarla desde el punto de vista legislativo va a llevar un tiempo que yo estimo que será muy largo por que realmente es una redundancia decir que en Uruguay no hay conciencia marítima, que en el tema pesquero no se sabe mucho, que el poder político está muy al margen de toda esta cuestión y la realidad lo prueba por la baja normativa que tenemos en materia pesquera. Tenemos una ley completamente obsoleta de 1969 y la ley de presupuesto de 1996 que definió la piedra angular de lo que tiene que ser la gestión de los recursos pesqueros. Hay un artículo que hasta yo diría, no soy jurista, que es inconstitucional, por que en una ley de presupuesto no puede estar regulado el tema de propiedad de recurso, la ley presupuestal solo establece recursos y materias presupuestales. Ahí se puso un artículo, no se vertebró una ley, se definió casi la filosofía de lo que tendría que ser una normativa pesquera y quedó. Los legisladores la votaron sin leerla. Realmente lo que hace falta es una ley de verdad yo creo que plantear el tema ahora es hablar de aquí al infinito por que crear la conciencia pesquera, el ámbito de difusión, articular una norma, etc. llevará mucho tiempo, de modo que siendo positivo quiero concluir que las ideas son las correctas, que deberíamos compartirlas y analizar una estrategia respecto de como deben articularse en una norma que por el informe de la Dra. Silveira, parece que es irremediamente una ley y si es así eso predispone un camino todavía más largo. Queda un punto que al igual que decía el armador anterior, resulta preocupante como es la vigencia en el tiempo de los permisos, la naturaleza del derecho de propiedad, en fin, temas muy delicados que son motivo de preocupación incluso aún hoy en el marco vigente. Por que uno ha presentado proyectos de inversión a diez años y sobreentiende que los permisos no pueden caducar a los dos años y que discrecionalmente alguien puede revisarlos. Se supone que al menos los permisos rigen por la vida útil de la inversión que se presentó en el proyecto que oportunamente generó el permiso de pesca. Es una inquietud que me queda dentro de un contexto más grande."

Empresario pesquero

"Quiero hacer solamente una declaración o un comentario que acá todos hablamos de quien es más antiguo en la pesca. Todos tenemos o muchos años o mucha experiencia, entonces, basándonos en eso, de las oportunidades que he tenido yo de venir a una reunión a la que fui citado, que no sabía el contenido de la reunión, me sorprendió pero muy gratamente la iniciativa de INAPE, y aparentemente también del Poder Ejecutivo, por que está presente el Sr. Ministro. Tratar seriamente con tiempo, con el debido análisis y estudio y participación fundamentalmente de las partes en este asunto. El INAPE como administrador y nosotros como administrados. No recuerdo otro antecedente sobre la Cuotificación o la transformación de todo el sector pesquero, que todo el mundo, desde que yo lo conozco y todos lo conocemos, nos quejamos de que la administración pesquera no funciona. Bueno, algún día alguien tiene que hacer algo para que funcione mejor o para que funcione más ordenadamente y las empresas sean más eficientes. Sacando algunas palabras de todo lo hablado o algunas nominaciones a los temas que se están tratando por sobre todo hay una enorme importancia a la iniciativa de tratar de poner en su sitio muchas cosas que desde la creación del desarrollo pesquero, han ido funcionando a los tropezones, básicamente en forma apresurada, improvisada. En los primeros cupos que se fijaron en el año 1973 hasta la fecha, todo ha sido sobre la marcha. Primero arbitrariamente se empezaron a fijar las políticas por que había que hacer un desarrollo pesquero uruguayo y había que decir cuanto Uruguay podía pescar y no se tenía idea. En aquel momento el INAPE fijaba los recursos, la biomasa capturable y explotable, la producción, y ahí se empezaron a crear plantas, crear barcos y crear una cantidad de cosas que derivaron en años de éxito y algunos de sufrimiento como tiene la pesca. Todo eso se revería ahora, se estudiaría, se analizaría y supuestamente se ordenaría con tiempo, a lo que pido, primero felicito, si me cabe felicitar a las autoridades de INAPE de la posibilidad de que opinemos todos, cada uno en defensa de nuestros propios intereses. El INAPE en representación del Estado y en defensa del bien común, nosotros en el bien individual.

Que se formen instancias de comentarios, ahora existen medios de comunicación que uno no tiene que desplazarse a donde esta para mandar comunicaciones a INAPE, estudiar analizar, comentar. Derivar todo esto en algo fermental, como dijo el Ministro también, para lograr tener un área o una pesquería o un sector pesquero más ordenado más serio no tan improvisado y que básicamente sepamos todos a que atenernos. Cuando emprendemos un permiso o una inversión, o una planta, o cualquier tipo de obligación, todos somos responsables. Pero el Estado uruguayo se caracteriza por ser bastante irresponsable en cuanto a que nos dicen una cosa un día y a los seis meses cambian las autoridades o al año y todo lo que se dijo antes, se cambia. Hacer una cosa a largo plazo, no se si en cuotas individuales, si en propiedad de cuotas o como fuere, básicamente en un recurso bien administrado, con empresarios sabiendo que es lo que tienen por delante y que naturalmente se de un tiempo prudencial para que naturalmente ya se vayan sabiendo cuales son las reglas del juego en el futuro. Tampoco se puede y creo que no fue la intención del Director, aplicar cuotas en ninguna especie ya mismo. Hay que plantear el tema, ponerlo sobre la mesa; está planteado y me parece excelente la idea, me parece que sobra capacidad en los presentes y en todos los demás que puedan aportar para esto y esperemos el tiempo en el cual tengamos una pesca básicamente exitosa. O un ejemplo de muchos otros países que también siguen haciendo las cosas, como el caso argentino, hicieron la Ley de cuotificación, quisieron imponerla, quisieron exigir el cumplimiento de la misma y no va para atrás ni para adelante; tiene un año de aplicación ¿Qué se logró? Que hace nueve meses ningún Secretario de Pesca, por que a habido dos o tres en el período, ha firmado nada, ninguna transferencia de buques, ninguna transferencia de licencia porque optó por hacer lo que hace la administración cuando no sabe que hacer: no hace nada, eso es por que se quiso lograr un ordenamiento por Ley; las cosas con tiempo creo que se van a lograr en Uruguay. Es todo lo que quería decir como comentario general y sobre todo por un gran respeto y gran entusiasmo por la iniciativa. Por el momento creo que es solo una iniciativa esperemos que llegue a buen puerto. Gracias"

Empresario industrial

"Bueno, creo que hoy por primera vez hemos contactado con un Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca que a dos meses de estar en el cargo paso la "y" griega y se animó a hablar de "pesca". Lo hizo con fluidez y sin tartamudear porque tiene muy buena formación y un muy buen respaldo.

Creo que asumió públicamente la responsabilidad por el sector pesquero y por lo tanto hoy será un día para recordar. Hoy se nos convocó públicamente a discutir este tema a participar en el diseño para minimizar los errores, o mejor, para maximizar los éxitos de tener rentabilidad a largo plazo. Por lo tanto creo que hoy es un día para recordar.

Las propuestas y ponencias han sido muy interesantes y claramente expuestas y sobre ellas hay que trabajar, muy duro y rápidamente pero a largo plazo. Como un ejemplo, algo a lograr el 1º de enero del 2005, ese sería un día para recordar. Gracias"

Empresario industrial exportador

"Ya ha sido mucho el aporte del resto de los compañeros. Creo que como se mencionaba, la disertación del tema es muy importante y nos ilustra un tema que no podemos dejar de lado.

Tarde o temprano debemos iniciar el estudio de esto y fue muy ilustrativo desde el punto de vista como lo planteó el Director, simplemente un primer esbozo para empezar a pensar a hacer los aportes respectivos, cada uno en la posición que nos compete sobre el tema.

Creo que la realidad nos enfrenta, como ha enfrentado a todos los demás países, a recorrer este camino. Allí tenemos como balance, por un lado una gran ventaja, somos un país chico, somos pocos los que estamos en este negocio y en este salón nos encontramos gran parte de la pesca. Nos conocemos todos, conocemos a los técnicos del INAPE, ya conocemos la forma de pensar de

cada uno de Uds. y creo que eso a los efectos de adelantarnos en este tipo de trabajo es una cosa positiva, nos va a dar un beneficio muy importante.

Mi mayor preocupación pasa por dos aspectos: uno, en algún momento se hacia referencia a lo ya conocido de la falta total de conocimiento sobre el sector pesquero de nuestro poder político. Esto atado al hecho de que cuando hablamos de las cuotas transferibles de fijar capturas máximas y demás, el gran problema es que nuestros principales recursos son compartidos. Mi gran interrogante no es cómo los uruguayos vamos a poder determinar qué captura vamos a tener de determinada especie y cómo la vamos a repartir entre nosotros. Van a existir siempre mecanismos peores o mejores pero creo que somos muy capaces de establecerlos. Mi gran interrogante y el éxito de esto es como logramos eso con un recurso compartido y cómo logramos, en cierta forma, contemplar y monitorear lo que haga Argentina sobre este tema. Creo que ahí esta nuestro gran desafío. De nada sirve fijar un número, un cupo, repartimos tanto ustedes, tanto nosotros, si después las reglas con las que jugamos, las actuaciones que hacemos sobre ese recurso y las decisiones puntuales que se van tomando, no se hacen en forma conjunta y con una auditoría permanente de las formas que trabajan las partes. Gracias"

Cooperativista pesquero

"Buenas tardes, mi intervención venía por el lado de que yo agradezco haber sido invitado representando un poco lo que había quedado de la cooperativa pesquera que nosotros integramos en un momento.

Intervengo en función de que ha habido un par de apreciaciones y me parecía importante que Uds. supieran que dentro del tema pesca tengo encomendada una tarea que hoy estoy realizando a nivel del Poder Legislativo y vengo acompañado de un Representante Nacional del departamento de San José, integrante de la comisión del Ganadería, Agricultura y Pesca, quien expresando su inquietud por conocer y aproximarse al tema, tuvimos el

gesto de compartir la invitación que el Director nos hizo en su momento.

Con esto les quiero comentar que existe por parte de un grupo de Representantes Nacionales la inquietud por aproximarse a esa frontera, que todos de algún modo, siempre decimos que el resto no conoce ni se acerca que es la frontera del mar y del quehacer marítimo y pesquero.

Quería dejar sentado de que esa inquietud existe, no tengo la menor duda de que hay oídos receptivos a todos los planteos y propuestas en un camino de ida y vuelta.

Por último, dejar sentado que una de las principales preocupaciones o comentarios que por lo menos surge del hecho es que cuando hablamos de cuota no me queda muy claro la cuota "de qué". Me parece que sería importante tener correctamente balanceado que es la cantidad "de qué" se va a cuotificar.

Entiendo además de que Uruguay debe tener y profundizar su presencia a lo que hace los aspectos internacionales en el relacionamiento con el resto de las potencias pesqueras y con quienes compartimos el recurso. Ten-

go la convicción de que Uruguay tiene que seguir trabajando por propugnar y obtener el departamento número veinte de su territorio, que tiene que ser el territorio marino y dentro de ello como todos sabemos Uruguay está abocado a realizar una tarea que está establecida a través de la CONVEMAR, que son los trabajos de batimetría, los cuales nos darían eventualmente el acceso a una potencialidad territorial de pradera líquida con riquezas que aún no tenemos evaluadas y aproximadas siquiera, para tratar acerca de ellas pero sin duda tiene una potencialidad que va a determinar el futuro de nuestras generaciones.

Es en ese sentido que quisiera remarcar la importancia de asentar la posición de Uruguay, la posición estratégica a pesar de nuestra pequeñez, su lugar a lo que conforma el marco del Océano Atlántico Sudoccidental, convocando a todos los actores a iniciar instancias de relacionamiento en función de que el recurso y la estrategia pesquera de Uruguay necesariamente pasa por los recursos compartidos. Nosotros tenemos que tener una estrategia de compartir el resto de los recursos y en función del desarrollo de la industria pesquera de futuro tenemos que tener un posicionamiento internacional de mayor porte del que hasta ahora, por lo menos, hemos podido obtener. Muchas gracias".

Anexo II

Opinión Preliminar de Cámara Empresarial

- 1) Antes de tratar el tema de cuotas se debe fijar la captura total permisible con Argentina, esto es razonable para la corvina y pescadilla; en principio no aplica para merluza por los motivos conocidos.
- 2) Consolidar el ordenamiento pesquero de la especie pescadilla para darle sustento a la Categoría "B".
- 3) La Cámara deberá determinar la rentabilidad anual de sus pesqueros que en términos generales podría estimarse en el orden de 1.800 toneladas de corvina y pescadilla por año en pesca de arrastre. La Cámara entiende necesaria una actualización del Decreto N° 149/997.
- 4) En base a lo anterior se deberá determinar cuantos barcos deben quedar en la flota de la Categoría "B", que unidades deben salir de la pesquería y cual será el impacto económico.
- 5) Criterio de permanencia: Los armadores saldrían en forma voluntaria de la pesquería y deberán ser compensados económicamente (valor fijo). La compensación la absorben los que "quedan", con financiación bancaria contra el permiso de pesca de garantía.
- 6) El régimen de cuotas implica costos mayores de investigación y control por lo cual es deseable que la tasa por expedición de los permisos de pesca se vuelquen íntegramente al sistema de cuotas.
- 7) Los criterios de asignación inicial serán por la rentabilidad de las unidades y no por las capturas históricas.
- 8) La captura total permisible se deberán fijar periódicamente en consulta con el sector.
- 9) Se debe tener en cuenta para el diseño del sistema:
 - a) Comportamiento de la flota argentina.
 - b) Tomar medidas con los lobos marinos
 - c) Pesca en áreas de desove por parte de los pescadores artesanales.
Por ej: Bahía de Samborombón.
- 10) La cuota deberá ser otorgada a mayor plazo que la validez del permiso de pesca actual (2 años)

Anexo III

Lista de participantes a la reunión sobre Administración Pesquera por el Sistema de Cuotas

- | | |
|--|---|
| 1 Sr. Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. | 1 Armadores pesqueros de buques categoría «D» (merluza negra). |
| 1 Autoridades y técnicos del Instituto Nacional de Pesca (INAPE). | 1 Instituto de Investigaciones Pesqueras. |
| 1 Cámara de Industrias Pesqueras del Uruguay (CIPU). | 1 Industriales pesqueros con plantas de procesamiento en tierra. |
| 1 Cámara de Armadores Pesqueros del Uruguay (CAPU). | 1 Empresarios pesqueros industriales y exportadores |
| 1 Asociación de Armadores Pesqueros del Uruguay (ADAP). | 1 Empresarios exportadores |
| 1 Armadores Pesqueros de buques categoría «A» (merluza y fauna acompañante). | 1 Cooperativistas pesqueros |
| 1 Armadores Pesqueros de Buques categoría «B» y Buques categoría Art. 13, Lit. «B» (corvina, pescadilla y fauna acompañante). | 1 Sindicato Unico de Trabajadores del Mar (SUNTIMA). |
| 1 Armadores Pesqueros de buques categoría «C» (lenguaderos, caracoleros, túnidos y pez espada, merluza negra, cangrejo rojo, vieiras, rouget, castañeta y otros); fresqueros y congeladores. | 1 Sr. Representante Nacional del Parlamento Uruguayo |
| | 1 Observador de la Armada Nacional. |
| | 1 Representación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.) en Uruguay. |
| | 1 INFOPECA |

Moderador: Dr. Amador Ripoll

Anexo IV

Lista del material de referencia distribuido a los participantes

- 1 Shotton, Ross (1999)
Consideraciones sobre la Introducción de los Derechos de Propiedad en la Administración Pesquera del Uruguay. Informe al Instituto Nacional de Pesca (INAPE). FAO-FIMLAP, Roma (Italia), 47 p.
- 1 Bertullo, Enrique (2000)
Informe técnico INAPE N° 48
- 1 Arena, Guillermo y Rey, Miguel (2000)
Informe técnico INAPE N° 49
- 1 Arena, Guillermo (2000)
Informe técnico INAPE N° 50
- 1 Nion, Hebert (2000)
Informe técnico INAPE N° 51

Anexo V

Nombres científicos de las especies mencionadas en el texto

Cazón	<i>Galeorhinus galeus</i>
Gatuso	<i>Mustelus sp.</i>
Tiburones oceánicos	<i>Elasmobranchiidae spp.</i>
Tiburón azul	<i>Prionace glauca</i>
Moro Shark	<i>Isurus oxyrinchus</i>
Porbeagle	<i>Lamna nasus</i>
Rayas	<i>Rajidae</i>
Chuchos	<i>Myliobatidae</i>
Anchoíta	<i>Engraulis anchoita</i>
Mochuelo	<i>Netuma barba</i>
Abadejo	<i>Genypterus blacodes</i>
Pez rata	<i>Macrouridae</i>
Brótola	<i>Urophycis brasiliensis</i>
Merluza azul	<i>Macruronus magellanicus</i>
Merluza	<i>Merluccius hubbsi</i>
Rouget	<i>Helicolenus dactylopterus</i>
Chernia	<i>Polyprion americanus</i>
Mero	<i>Acanthistius brasiliarius</i>
Palometa	<i>Parona sygnata</i>
Sargo	<i>Diplodes argenteus</i>
Pescadilla	<i>Cynoscion guatucupa</i>
Pescadilla de red	<i>Macrodon ancylodon</i>
Burriqueta	<i>Menticirrhus americanus</i>
Corvina	<i>Micropogonias furnieri</i>
Pargo blanco	<i>Umbrina canosai</i>
Castañeta	<i>Helicolenus dactylopterus</i>
Merluza negra	<i>Dissostichus eleginoides</i>
Nototenia	<i>Patagonotothen spp</i>
Chanchito	<i>Pinguipes brasiliarius</i>
Chanchito	<i>Pseudopercis semifasciata</i>
Atunes	<i>Thunnus spp.</i>
Pez espada	<i>Xiphias gladius</i>
Lenguados	<i>Paralichthys spp</i>
Calamar	<i>Illex argentinus</i>
Caracol negro	<i>Adelomelon brasiliiana</i>
Caracol fino	<i>Zidona dufresnei</i>
Vieira	<i>Zigochlamys patagonica</i>
Almeja	<i>Pitar rostrata</i>
Cangrejo rojo	<i>Chaceon notialis</i>

