

**Barreras y oportunidades para el
co-manejo adaptativo de la
pesca artesanal en la costa uruguaya
Análisis comparativo con Paraty (Brasil)**

Micaela Trimble Nuñez

**Resumen de investigación doctoral (2013)
Instituto de Recursos Naturales
Universidad de Manitoba (Canadá)**

Barreras y oportunidades para el co-manejo adaptativo de la pesca artesanal

Resumen de una investigación doctoral realizada en la costa uruguaya del Río de la Plata y en Paraty, Brasil

Introducción y objetivos

Este documento resume los principales resultados de una investigación o tesis de doctorado (Universidad de Manitoba, Canadá) que buscaba ayudar a entender cómo transitar desde la situación actual caracterizada por un prevalente manejo estatal de la pesca artesanal en la costa uruguaya y sudeste brasileño, a un escenario de co-manejo adaptativo.

El co-manejo adaptativo es un abordaje de gestión de recursos naturales caracterizado por la participación de las comunidades que utilizan dichos recursos en los procesos de toma de decisiones, junto con instituciones gubernamentales (por eso el término “co-manejo”). Asimismo, otra característica principal de este abordaje es el aprendizaje social que tiene lugar entre los diferentes actores, y el aprendizaje que se da a partir de la experiencia y de las medidas que se van tomando. Esto permite ir adaptando el manejo y uso de los recursos a las situaciones cambiantes e impredecibles de los sistemas socio-ecológicos, como las pesquerías (por eso el término “adaptativo”).

En el año 2009, cuando la presente investigación empezaba a planificarse, la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA-MGAP) había entregado al parlamento nacional un proyecto de ley de pesca que incluía artículos referidos a la participación y/o consulta de los pescadores artesanales en el manejo pesquero.

Esta situación coincidía con la tendencia creciente a nivel mundial de involucrar a los pescadores en los procesos de toma de decisiones, considerando que su conocimiento sobre los recursos haría valiosos aportes y que el grado de cumplimiento de las nuevas medidas o reglamentaciones sería mayor.

Al mismo tiempo, en Paraty (Estado de Río de Janeiro, Brasil) se estaba iniciando una investigación entre la Universidad Estatal de Campinas y la Universidad de Manitoba, enfocada en el manejo comunitario de recursos costeros, donde la comunidad define las reglas para su uso. En 2009, el Ministerio de Pesca y Acuicultura de Brasil estaba analizando implementar un tipo de co-manejo llamado “acuerdos de pesca” (originarios de pesquerías amazónicas) en la región de Paraty. Era entonces una oportunidad interesante para realizar un análisis comparativo entre Uruguay y Brasil.

Con el fin de identificar barreras y oportunidades para la transición hacia un co-manejo adaptativo de la pesca artesanal en ambos lugares, cuatro objetivos fueron propuestos: (i) explorar los cambios socio-ecológicos que ha habido en las pesquerías, a nivel de los recursos pesqueros y de las comunidades que viven de esos recursos; (ii) investigar las relaciones sociales entre los diferentes actores (ya que el co-manejo depende de que exista proximidad, confianza y respeto entre las partes); (iii) analizar el lugar que brindaba la legislación para la participación de los pescadores, y las percepciones de los diferentes actores al respecto; y (iv) investigar el impacto que podía tener un abordaje innovador de investigación participativa en generar condiciones para el co-manejo adaptativo. Tras describir brevemente la metodología de la investigación, este documento habla resumidamente de estos temas (utilizando el término “pescadores” para referirse tanto a hombres como a mujeres).

Meses después de la culminación de esta tesis de doctorado, la nueva ley de pesca fue aprobada en el parlamento uruguayo (diciembre 2013) tras algunas modificaciones. En Paraty no se concretó la iniciativa de “acuerdos de pesca” pero hay otras iniciativas en curso que representan espacios de diálogo entre pescadores y organismos del Estado.

Metodología

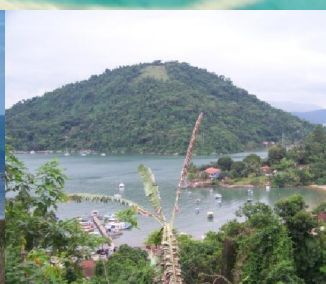
En Uruguay, la zona de estudio fue la costa del Río de la Plata, principalmente Piriápolis (desde Playa Verde hasta el Pesquero Stella Maris en Punta Fría) y Montevideo. La zona de estudio en Brasil fueron dos comunidades en el Municipio de Paraty (Estado de Rio de Janeiro) llamadas Praia Grande e Ilha do Araújo.

El trabajo de campo, o la colecta de información para responder a los objetivos o preguntas de investigación, tuvo lugar durante 21 meses (17 en Uruguay, 4 en Brasil) entre mayo de 2010 y abril de 2012.

Los métodos principales utilizados fueron entrevistas (con pescadores y otros actores, gubernamentales y no gubernamentales); observación participante durante salidas a pescar, sitios de desembarques, reuniones formales e informales; y análisis de documentos (legislación pesquera, informes).

Para los objetivos (i), (ii) y (iii), en Uruguay se realizaron 19 entrevistas con pescadores artesanales y 21 con otros actores (DINARA, Prefectura, Hidrografía, Municipio, Ecoplata, SUNTMA, UDELAR, UTU Marítima, ONGs, compradores), mientras que en Paraty se entrevistaron a 22 pescadores artesanales, al principal comprador o intermediario y al presidente del sindicato ("Colônia") de pescadores del municipio.

En relación al objetivo (iv), en Piriápolis se organizó y facilitó una investigación participativa durante la cual se abordaron problemáticas de interés local, de forma colectiva entre pescadores artesanales, investigadores, Unidad de Pesca Artesanal de la DINARA, y organizaciones no gubernamentales locales, quienes luego conformaron el Grupo POPA – Por la Pesca Artesanal en Piriápolis. Más de 60 entrevistas fueron realizadas con los participantes de esta iniciativa a lo largo de 2011 e inicios de 2012.



Resultados de la investigación

Cambios socio-ecológicos en las pesquerías artesanales estudiadas

Tanto en Piriápolis como en Paraty, la pesca artesanal parece estar atravesando una crisis a nivel social y ecológico. Las capturas de las principales especies han estado disminuyendo de forma notoria durante los últimos 10-20 años, algo que los pescadores y otros entrevistados explican en parte por la pesca no selectiva que realizan los barcos industriales sobre los mismos recursos.

Aunque el esfuerzo de pesca ha aumentado (por ej., se calan más redes), las capturas ya no serían suficientes como para vivir de la pesca artesanal en una única localidad.

En Piriápolis, la mayoría de los pescadores ha optado por migrar a otras localidades de forma estacional, de acuerdo a la disponibilidad de recursos pesqueros. Sin embargo, la concentración de embarcaciones en ciertas localidades ha generado conflictos (entre pescadores y con las instituciones), algo que quisieran mejorar.

En Paraty, como consecuencia de la disminución de las capturas, muchos pescadores han adaptado sus embarcaciones para realizar paseos turísticos (incluyendo pesca deportiva), además de pesca artesanal.



Relaciones sociales entre pescadores, gobierno y otros actores implicados

Aunque los pescadores artesanales de Piriápolis y Paraty no están organizados como grupo y no tienen representantes formales a la hora de dialogar con las instituciones gubernamentales, sí cuentan con estrechas relaciones de confianza y solidaridad entre ellos, con diversas normas sociales (o “códigos”) que la mayoría respeta.

Los pescadores artesanales de Paraty consideran que son representados por el sindicato o “Colônia”, mientras que los pescadores de Piriápolis consideran que el sindicato nacional (SUNTMA) representa principalmente a los trabajadores de la pesca industrial, lo cual aumenta su necesidad de organizarse para hacer oír su voz y luchar por sus intereses.

La mayoría de los pescadores de Piriápolis y Paraty tiene relaciones de dependencia con los compradores de pescado o intermediarios, quienes los proveen de combustible, hielo, carnada y “adelantos”. Estas relaciones suelen ser una causa de estrés para los pescadores de Piriápolis, pero no así en Paraty, donde predomina una relación de amistad y confianza con el principal comprador de Praia Grande.

Tanto en Piriápolis como en Paraty existen conflictos entre los pescadores artesanales y las instituciones a cargo del manejo pesquero (DINARA en Uruguay, Ministerio de la Pesca e IBAMA en Brasil). Su predominante interés en la pesca industrial (de mayor escala y menor selectividad), y la falta de consulta antes de implementar medidas fueron algunas causas señaladas. A su vez, en la DINARA fue mencionada la necesidad de mayor coordinación entre las diferentes divisiones o unidades.

La Prefectura (“Marinha” en portugués) es una institución en la cual los pescadores tienen mayor confianza, aunque existen conflictos asociados al cumplimiento de las reglamentaciones. Con Hidrografía de Piriápolis el conflicto principal se debe al poco espacio disponible en puerto para las barcas de pesca artesanal. El gobierno local (Municipio) tiene un papel mayor en Paraty, donde brinda un subsidio a los pescadores durante la veda del camarón.

En ambas zonas, existe una carencia de ONGs dedicadas a asuntos de la pesca, y además, los pescadores quisieran que la investigación universitaria fuera más aplicada a mejorar el manejo de los recursos pesqueros.

Participación de los pescadores en el manejo de los recursos pesqueros

A la fecha de esta investigación, en Piriápolis y en Paraty las instancias de encuentro entre pescadores artesanales y representantes del gobierno habían sido escasas, y según señalaron los primeros, con fallas (por ej., los diálogos no eran amenos; lo planteado por los pescadores no era considerado luego de las reuniones).

Los pescadores de Piriápolis y Paraty manifestaron que quisieran tener un alto grado de participación o de implicancia en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos pesqueros, durante la cual el conocimiento que han adquirido a lo largo de años de experiencia sea considerado y valorado.

Los actores gubernamentales y no gubernamentales entrevistados coincidieron con los pescadores al señalar cuán importante sería combinar ese conocimiento “local” con el conocimiento científico o técnico. También coincidieron en que los pescadores tienen derecho a participar en el manejo pesquero por ser los más directamente implicados.

Ley 19.175 de Pesca responsable y fomento de la acuicultura (de diciembre de 2013)

Artículo 49. (Consejos Zonales Pesqueros).- A iniciativa de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), se conformarán Consejos Zonales Pesqueros con el objetivo de participar en el co-manejo de los recursos en cada zona pesquera. Sus decisiones no serán vinculantes para la Administración.

Estarán integrados por:

- 1) Un representante designado por la DINARA.
- 2) Un representante por cada Intendencia incluida en la zona y los Alcaldes de los Municipios correspondientes.
- 3) Un representante de la Prefectura Nacional Naval.
- 4) Dos representantes de los pescadores agrupados.

Los miembros designados participarán en forma honoraria.

La nueva ley de pesca en Uruguay determina la creación de un consejo consultivo nacional para el intercambio participativo de ideas y propuestas entre representantes gubernamentales, pescadores, armadores y empresas, y también crea consejos zonales pesqueros para el co-manejo de la pesca artesanal (ver el recuadro).

La creación de estos consejos zonales fue destacada como positiva por los pescadores y demás entrevistados, pero la composición y el grado de influencia de los mismos fueron cuestionados, ya que se teme que los pescadores no tengan influencia real en las decisiones que la DINARA tome a posteriori.

Entre los desafíos identificados por los entrevistados para el éxito de los consejos zonales están: (i) la necesidad de que los pescadores artesanales se organicen y elijan representantes; (ii) la falta de capacitación (de los pescadores y del gobierno) para el co-manejo, ya que los recursos pesqueros han sido gestionados sin participación local; (iii) la necesidad de que mejoren las relaciones entre pescadores y DINARA; (iv) la migración estacional de los pescadores, lo que dificulta decidir en cuál(es) consejo(s) deberían participar; y (v) el impacto de la pesca industrial sobre las especies objetivo de la pesca artesanal.



En Paraty, si bien la iniciativa de implementar “acuerdos de pesca” fue interrumpida, la institución a cargo de las áreas protegidas (ICMBio) institucionalizó un mecanismo que implica que los pescadores participen de la elaboración de medidas para regular la pesca en áreas donde esta actividad estaba prohibida. Asimismo, un Programa de políticas públicas para el co-manejo de la pesca y la acuicultura comenzó a ser elaborado.



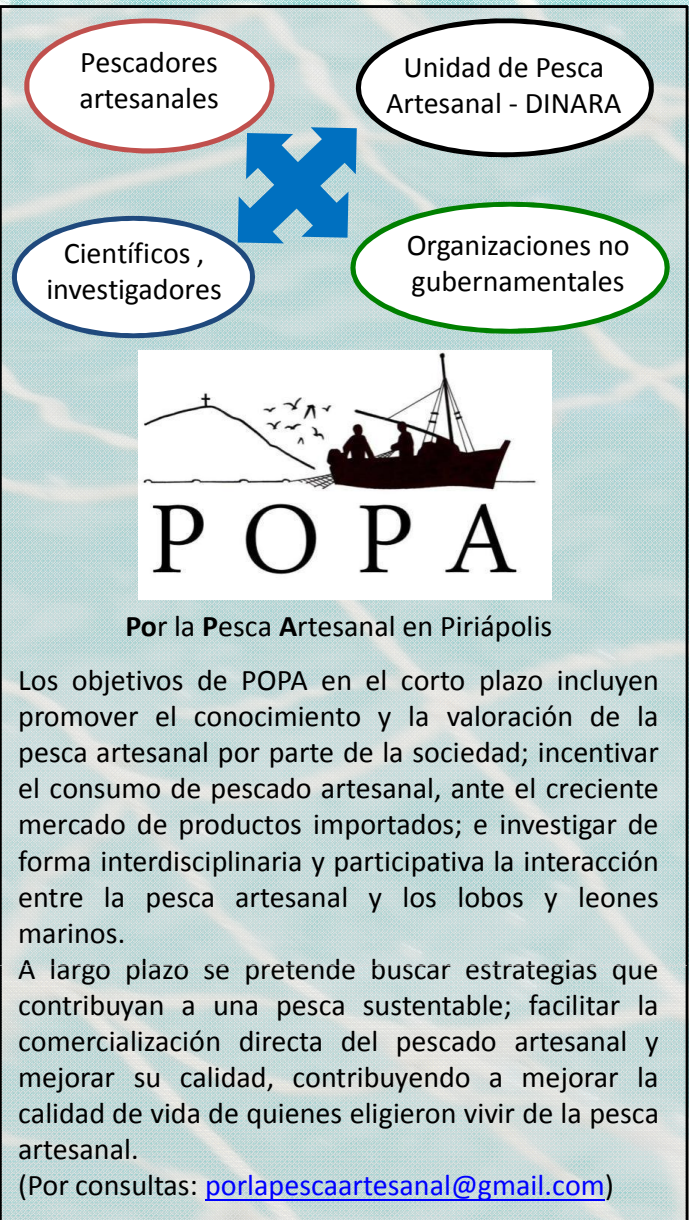
Investigación participativa en la transición hacia el co-manejo pesquero

Una investigación participativa es un abordaje de investigación en el cual, además de científicos, participan como co-investigadores personas que no lo son, como los pescadores, aportando sus conocimientos y saberes en cada una de las etapas - desde elegir qué investigar hasta decidir qué hacer a partir de las conclusiones obtenidas.

A inicios de 2011, el conflicto entre la pesca artesanal y los lobos marinos fue identificado por los pescadores artesanales de Piriápolis como la problemática local más prioritaria. Durante talleres mensuales realizados frente al puerto, pescadores, investigadores, y representantes de DINARA y ONGs locales analizaron la problemática, eligieron una pregunta de investigación referida al impacto de dichos animales a la pesca al palangre, y planificaron la metodología para responderla, con el propósito de buscar disminuir la magnitud de los impactos.

Paralelamente, tras la preocupación de los pescadores por la creciente competencia en el mercado local del pangasius (bagre importado de granjas acuícolas asiáticas), el entonces llamado Grupo POPA comenzó a abordar esta segunda problemática. Una de las acciones emprendidas colectivamente, y en el marco de una estrategia de comunicación, fue la Primera Feria de la Pesca Artesanal en Piriápolis (febrero 2012). La misma tuvo como objetivo principal promover el consumo de pescado artesanal y una mayor valoración de esta actividad pesquera.

La evaluación de la investigación participativa que dio origen a POPA permitió observar contribuciones para un futuro co-manejo pesquero en la zona. A lo largo del proceso de trabajar juntos con metas comunes, mejoraron las relaciones entre pescadores, DINARA, investigadores y ONGs, aumentando la confianza entre ellos. Además, los participantes aprendieron unos de otros sobre las temáticas tratadas, y aprendieron habilidades para participar y comunicarse mejor.



La evaluación de esta investigación participativa también mostró que hay ciertos criterios que deben cumplirse para futuras iniciativas de este tipo, buscando contribuir a generar condiciones para el co-manejo. Entre ellos se destacan que el problema a investigar sea de interés de los pescadores y demás actores participantes; que todos participen de cada una de las etapas; que las decisiones se tomen de forma colectiva por el grupo tras analizar diferentes opiniones; y que los facilitadores o moderadores aseguren que todos los participantes tengan igual peso o influencia al analizar las decisiones a tomar.



Conclusiones y perspectivas

Ante la aparente crisis socio-ecológica que está enfrentando la pesca artesanal en la costa del Río de la Plata y Sudeste de Brasil, se torna urgente que haya cambios en la forma en que estas pesquerías son gestionadas. El co-manejo adaptativo, caracterizado por la interacción y aprendizaje entre pescadores, instituciones y otros actores, la combinación de múltiples fuentes de conocimiento, y la flexibilidad en las medidas que se toman de forma conjunta, podría ser uno de los caminos a tomar.

El interés local y gubernamental de que exista participación de los pescadores en el manejo pesquero en ambas zonas de estudio representa una oportunidad en este sentido, así como la institucionalización de ámbitos de diálogo, intercambio y potencial toma de decisiones conjunta entre pescadores e instituciones.

Los consejos zonales para el co-manejo de la pesca artesanal, que surgen a partir de la nueva ley de pesca en Uruguay, y cuya implementación fue iniciada en 2012 en tres sitios piloto (Ciudad de la Costa, Barra del Chuy-La Coronilla y San Gregorio de Polanco-Rincón del Bonete), merecen especial atención. Estos ámbitos brindan la oportunidad de intercambio entre actores (DINARA, Prefectura, Intendencia, Municipios y pescadores artesanales) que anteriormente no se encontraban de forma frecuente para discutir asuntos y problemáticas de la pesca.

Sin embargo, tal como surgiera de las entrevistas realizadas, se deberá prestar atención a la influencia que tienen estos consejos, y los pescadores allí representados, en las medidas que se toman en consecuencia. Asimismo, la interacción entre la escala de los consejos (locales o zonales) y escalas mayores (como la migración estacional de los pescadores artesanales, o la pesca industrial costera) deberá ser considerada.

Los pescadores artesanales deberán tener mayor organización y deberán contar con representantes legítimos para participar de estos ámbitos. Su capacidad de actuar de forma unida y organizada, que ya está presente en casos de situaciones críticas (como temporales o conflictos de diversa naturaleza), podría ser fortalecida con el apoyo de actores externos (gubernamentales, no gubernamentales, universitarios).

Dado que otras instituciones además de la encargada del manejo pesquero tienen competencias en asuntos referentes a la pesca y a las comunidades pesqueras, y dado que dichas instituciones participarán de forma directa o indirecta de los nuevos esquemas de co-manejo en Uruguay y Brasil, una mayor coordinación entre ellas también será necesaria.

El abordaje de investigación participativa, reuniendo a pescadores y diferentes actores, quienes a pesar de sus diferentes intereses logran plantearse metas comunes, mostró su potencial para contribuir en esta transición hacia el co-manejo. Un buen indicador es la reciente financiación por parte de la DINARA y la ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación) a un nuevo proyecto de investigación participativa presentado por el Grupo POPA para evaluar las nasas como arte de pesca que puede mitigar la interacción con los lobos y leones marinos.

Las investigaciones participativas que involucren a pescadores, investigadores, instituciones gubernamentales y ONGs, en cada una de las etapas de la investigación, como en el caso de POPA, pueden contribuir a que mejoren las relaciones entre los diferentes actores y a que se fortalezcan sus capacidades para la participación y el co-manejo. Sin embargo, aún falta vencer el desafío de la baja participación de pescadores, la cual está asociada tanto a la naturaleza de su trabajo como a experiencias negativas pasadas, entre otras razones.

Muchas gracias...

A los pescadores artesanales de Piriápolis y aledaños, Praia Grande e Ilha do Araújo, y a sus familias, por su interés en esta investigación, por sus cordiales bienvenidas y por todas sus enseñanzas.

A los demás entrevistados (DINARA, Prefeitura, Hidrografía, Municipio de Piriápolis, Ecoplata, SUNTMA, UDELAR, UTU Marítima, SOFLUMA, Cultura Ambiental, compradores, “Colônia de Pescadores de Paraty”) por su tiempo y buena disposición.

A los integrantes del Grupo POPA – Por la Pesca Artesanal en Piriápolis, por su gran compromiso con el abordaje de investigación participativa, que al principio parecía muy incierto. A Patricia Iribarne, por haber sido una excelente compañera en la organización y facilitación de esta iniciativa.

A mi orientador, Fikret Berkes (Universidad de Manitoba), y a los demás integrantes del comité de doctorado, Marila Lázaro (Universidad de la República), Cristiana Seixas (Universidad Estatal de Campinas) y Derek Johnson (Universidad de Manitoba), por su permanente apoyo.

A la Universidad de Manitoba y al Ministerio de Educación de dicha provincia por las becas de doctorado que financiaron mis estudios en Canadá.

A mi compañero, familia y amigos, por apoyarme y acompañarme a lo largo de estas estadías “aquí” y “allá”.

Gracias nuevamente a todos!

Micaela

E-mail: mica.trimble@gmail.com

(Tesis en pdf disponible en: <http://hdl.handle.net/1993/22209>)



NRI
Natural
Resources
Institute



UNIVERSITY
OF MANITOBA