

**Resumen del Acta del Taller sobre la Presentación de un nuevo sistema de gobernanza:
Pesca artesanal en pequeña escala, cogestión de zonas costeras y economía azul
Bruselas 7 de junio, 2018.**

Acertar con la gobernanza: la cogestión ayuda mucho, pero no es la panacea

Lograr una gobernanza adecuada constituye uno de los principales desafíos actuales para el sector pesquero, un desafío recrudecido por el desarrollo de la economía azul y la necesidad de encajar nuevos sectores económicos, como la acuicultura, el turismo, o las energías renovables, dentro de un espacio tradicionalmente ocupado por la pesca. La solución podría pasar, en parte, por la asignación de áreas protegidas a las pesquerías de bajura en pequeña escala, cogestionadas por representantes de los pescadores y las autoridades, con el asesoramiento de los científicos y la participación activa de las comunidades locales. Del Báltico al Mediterráneo, la cogestión, combinada con la ordenación del espacio marítimo, se cita cada vez más como una herramienta imprescindible para el sostenimiento de las actividades pesqueras de bajura en un contexto de creciente competencia por el espacio y los recursos, a menudo dentro de reservas marinas. Sin embargo, la experiencia se limita hasta ahora a proyectos relativamente pequeños, y conviene plantearse cómo se podría ampliar su escala a fin de reducir las cargas administrativas y financieras e incluir zonas marinas de mayor extensión e importancia.

El jueves 7 de junio de 2018 una delegación de la costa gallega de Finisterre viajó a Bruselas para presentar su experiencia con la cogestión de una reserva de interés pesquero durante la última década. La visita fue organizada por la Fundación Lonxanet y el Grupo de Acción Local del Sector Pesquero (GALP) *Costa Sostible* y tuvo como anfitriones a la asociación *Low Impact Fishers of Europe* (LIFE, Pesca de Bajo Impacto), la Red Europea de Zonas de Pesca (FARNET) y el Comité Económico y Social Europeo (CESE). La coincidencia del encuentro con el Día Mundial del Medioambiente y con el Día Internacional contra la pesca ilegal, no regulada y no declarada fue de lo más providencial.

La delegación viajó con el objetivo de discutir su propuesta de ampliar la reserva a dos comunidades pesqueras adyacentes con representantes de las instituciones de la Unión Europea (UE) y otros actores implicados en los procesos de toma de decisiones a nivel europeo y regional. Según esta propuesta, el área cogestionada pasaría de 2.100 a 98.000 hectáreas, incorporando a 1.200 pescadores de 8 comunidades vecinas, con desembarcos anuales por un valor de primera venta de entre 25 y 30 millones de euros, en un único plan de ordenación pesquera.

Invertir el declive económico promoviendo el empleo y frenando el éxodo rural

Galicia es la región pesquera más importante de Europa. Representa más del 50% de todas las capturas de España, el 50% del empleo en el sector pesquero y el 81% de las exportaciones derivadas de la pesca de todo el país. Las artes menores, embarcaciones con menos de 12 metros de eslora, representan alrededor del 80% de la flota y del 50% del empleo del sector. Sin embargo, la pesca artesanal en Galicia lleva en declive más de diez años, y los niveles relativamente altos de desempleo y de éxodo rural (del 2 al 3% anual), esbozan unas perspectivas de futuro preocupantes.

En sus palabras de apertura, Arturo Íñiguez, encargado de Agricultura y Pesca en el CESE, destacó la amenaza, todavía poco reconocida, de la hiperurbanización, es decir, la proliferación de megaurbes, un fenómeno muy destacado en países en desarrollo, pero también presente en Europa. A fin de invertir esta tendencia, el CESE propone una política pública activa de descentralización en aras de un desarrollo territorial más equilibrado.

Un pacto local para la acción colectiva y el desarrollo sostenible

Manuela Oviedo, administradora del GALP *Costa Sostible*, explicó que la iniciativa a su cargo, financiada por la UE, que conecta nueve municipios con 62.000 habitantes, pretende contrarrestar el éxodo rural mediante el desarrollo de una herramienta innovadora para la acción afirmativa, el llamado "Pacto Local". El Pacto Local brinda un marco donde los actores y grupos de interés imprescindibles se reúnen en torno a un objetivo y unos valores compartidos por todos, amén de una estructura incluyente donde las autoridades locales, las empresas de pesca, de turismo o de otros sectores de la zona, los científicos y la ciudadanía participan en un proceso iniciado desde las bases a fin de administrar las áreas costeras y el acceso a la gran diversidad y riqueza de recursos naturales albergados por las mismas. Destacó el papel fundamental del mar como principal fuente de empleo, alimento, actividad económica y calidad de vida de la región gallega, y la necesidad de integrar las actividades terrestres y las marítimas en un único marco para la gestión de los recursos y la ordenación territorial.

Queremos un futuro con empleo viable y perspectivas dignas

Primitivo Pedrosa, propietario de un pesquero y patrón de pesca de la Cofradía de Muros, destacó la importancia de la flota de artes menores en la economía y el tejido social de las comunidades costeras. Resaltó que la pesca es el motor que impulsa muchas actividades auxiliares, proporcionando materia prima para los eslabones posteriores de la cadena de valor, y generando así indirectamente riqueza y empleo. Como pescadores que son, los miembros de las cofradías de Muros y de las zonas vecinas dependen de la sostenibilidad de la pesquería. Sin embargo, la evolución de los últimos años ha resquebrajado su confianza en el futuro y alimentado el miedo a que la pesca artesanal quede arrinconada por una adaptación insensible, aunque bienintencionada, de las normas europeas y nacionales a los contextos locales.

Sus actividades se ven amenazadas por la competencia desleal ejercida por otros usuarios del espacio marino, la falta de cohesión dentro del propio sector, el impacto del cambio climático, y la creciente escasez de recursos combinada con un sistema de gestión de cuotas: una suma de elementos que reduce las oportunidades, las flotas y la entrada de nuevos operadores en la pesquería. Subrayó asimismo la importancia de las cofradías, las asociaciones gremiales de la pesca en España, así como su potencial a la hora de participar en la ordenación de recursos. El conocimiento local de los miembros de la cofradía sobre la pesquería podría, por ejemplo, alimentar la toma de decisiones de gestión relativas a los cierres espaciales o temporales durante las épocas de cría, o al establecimiento de las temporadas de pesca, las tallas mínimas y la restricción del esfuerzo pesquero.

Como la pesca es una actividad marcadamente individualista, la cogestión no resulta un modelo atractivo a primera vista para los pescadores. Sin embargo, dada la situación, están dispuestos a darle una oportunidad. La estructura de las cofradías proporciona la base para tomar decisiones colectivamente y para hacerlas cumplir de la misma manera, así como para proyectar su alcance más allá, al quedar varias cofradías englobadas en una única estructura de gestión. Para los pescadores de Muros, el interés que presenta la vecina reserva marina cogestionada de Os Miñarzos radica en la

posibilidad de ponerse en pie de igualdad con las autoridades para tomar decisiones paritarias. Les interesa asimismo el papel desempeñado por los pescadores en la preparación de los planes de gestión, la posibilidad de adaptar un modelo flexible de gestión a la realidad local, la agilidad burocrática (ya que las decisiones empiezan a ejecutarse en plazos relativamente breves), y su historial de estricto respeto de las normas.

Hasta ahora seis de un total de ocho cofradías, que representan al 80% de los pescadores de la zona, han votado unánimemente a favor de ampliar la reserva cogestionada, y la Federación Nacional de Cofradías ha dado su respaldo unánime al proyecto. Dentro del área ampliada, los pescadores, combinando sus conocimientos del medio local con los conocimientos científicos, ya han cartografiado 18 hábitats diferentes, según el Sistema Europeo de Información sobre la Naturaleza (EUNIS) y han establecido 19 áreas diferentes como zonas de pesca, zonas de veda, zonas restringidas y diversos tipos de zonas de conservación.

Para los pescadores, la reserva marina cogestionada supone una herramienta para mejorar la colaboración entre pescadores, científicos y administración, con los siguientes objetivos comunes:

- Mayor credibilidad de los planes de gestión, que se establecen con base a datos más realistas obtenidos en colaboración con los científicos;
- Mejora en el respeto de las normas y disminución de las malas prácticas y los conflictos, puesto que los propios pescadores establecen las reglas;
- Mayor estabilidad del ciclo anual de capturas, gracias a un mayor control del esfuerzo pesquero y de unos planes de gestión conservadores;
- Aumento de la rentabilidad de la pesca sujeta a planes de gestión;
- Mayor concienciación medioambiental y reducción de los conflictos sociales, medioambientales y relativos a la producción, y
- Posibles beneficios económicos y comerciales de la certificación ecológica y geográfica de los productos capturados en la reserva.

Colmar la brecha entre el conocimiento empírico y la investigación científica

El Dr. Pablo Carrera, del Instituto Español de Oceanografía (IEO) describió el papel de los científicos en la reserva cogestionada. Explicó que la pesca es una actividad con más de 2.000 años de historia en Galicia, y que gracias al conocimiento empírico recabado y transmitido de generación en generación, no ha tenido un enorme impacto en el medioambiente. Según comentó, el papel de los científicos consiste en complementar este acervo con investigación científica y ayudar a los pescadores a optimizar sus capturas dentro de límites sostenibles. En su opinión, la gestión de la pesca sostenible exige un enfoque ecosistémico que abarque múltiples especies, para entender la incidencia del cambio climático en la distribución espaciotemporal de las especies marinas.

Frente a los inconvenientes de una gobernanza impuesta desde arriba, la cogestión representa una herramienta útil para fomentar la colaboración y la aceptación de las decisiones normativas, según su opinión. Sin esta colaboración los expertos científicos no podrían recabar la información necesaria para tratar el impacto de la pesca sobre las poblaciones marinas.

Cogestión: un proceso participativo, incitado por los propios actores, para legitimizar, promulgarlas y respetar normas

El Dr. Antonio García Allut, quien, como director de la Fundación Lonxanet, ha participado en el desarrollo de la reserva de Os Miñarzos desde su creación en 2002, presentó brevemente la historia

del proyecto. En su opinión, una de las características únicas y esenciales del proyecto de Os Miñarzos es su equilibrado sistema de cogestión, que establece una paridad en la toma de decisiones entre los pescadores y las autoridades. Explicó que en 2015, el Congreso de los Diputados español, a través de su Comisión de Agricultura, Alimentación y Medioambiente, adoptó por unanimidad una declaración institucional en apoyo del establecimiento y desarrollo de la reserva marina *Os Miñarzos-Fin da Terra*. Este espaldarazo coincidió con la preparación del plan estratégico del GALP *Costa Sostible*.

Explicó que a las estructuras tradicionales de gestión les cuesta responder a la cada vez mayor complejidad del sector. Ahí es donde entra en juego la gobernanza. Sin embargo, la pesca artesanal dispone de pocas herramientas útiles: es el sector con menos poder, menos recursos y menos representación en los procesos de toma de decisiones.

La reserva marina es un instrumento para administrar un área que coloca al pescador artesanal en el centro del escenario, tanto en la gestión del uso de los recursos como en la ordenación pesquera. También es un ejemplo vivo de planificación del espacio marino y un modelo práctico de gobernanza colaborativa mediante una cogestión de hecho, no de derecho, y además brinda una oportunidad para el desenvolvimiento de la pesca artesanal de bajura y de la economía azul en la zona bajo la jurisdicción del GALP *Costa Sostible*, de acuerdo con los objetivos de la Política Pesquera Común de la UE.

Preguntado por la supervisión del proyecto, cómo demostrar si funciona o no y qué fondos hay para tratar estos temas, Allut confirmó que el proyecto como tal está pendiente de aprobación y solo existe sobre el papel. Esto no quiere decir, sin embargo, que los interesados se hayan dormido en los laureles. Ya han desplegado esfuerzos para recabar apoyos para el proyecto, amén de inventariar y clasificar las pesquerías y los hábitats concernidos. Desde 2016 no ha habido ninguna supervisión científica, pero varios pesqueros han instalado ya dispositivos para vigilar y supervisar la captura. Si se aprueba el proyecto de ampliación de la reserva, todos los barcos de artes menores que operen en la zona llevarán instalados equipos de localización y control.

Allut confía en que el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca financie este control, amén de la supervisión del impacto social, económico y medioambiental de las actividades pesqueras. El Dr. Carrera subrayó que sin una financiación a largo plazo, el proyecto no irá a ninguna parte.

Los representantes de las instituciones europeas comentaron que se necesitaban modelos de gobernanza tanto ascendentes como descendentes, y que convenía compatibilizarlos con las iniciativas locales, regionales y nacionales, armonizadas dentro del marco de las directrices de la UE. También se señaló que otras cuencas marítimas podrían salir ganando con un enfoque de cogestión, y que la Comisión General de Pesca del Mar Mediterráneo y el Mar Negro está preparando un plan de acción para la pesca artesanal en torno al concepto de cogestión.

Aunque el proyecto de Os Miñarzos se inspira en la ética de promover la sostenibilidad, el bienestar económico y la estabilidad social, su modelo de cogestión está cimentado en principios pragmáticos. Constituye un ejemplo de innovación surgida desde abajo, en respuesta a unas decisiones tomadas desde arriba, ciegas a las necesidades locales. A falta de alternativas, urge dar al proyecto el apoyo político y financiero que precisa para que la reserva cogestionada se haga realidad.