



Para reforzar la gestión de las pesquerías, las ORP deberían crear grupos de diálogo que combinen ciencia y gestión

Mediante reuniones adelantadas y frecuentes, los científicos, gestores y partes interesadas ayudan a las poblaciones de peces y a la industria

Resumen

Tradicionalmente, la gestión de las pesquerías se ha basado en el asesoramiento de científicos que realizan evaluaciones fundamentadas para predecir el tamaño presente y futuro de una determinada población de peces. Posteriormente, los gestores pesqueros utilizan estas recomendaciones a la hora de establecer regulaciones en materia de pesca. Lamentablemente, debido a que estas evaluaciones científicas pueden estar llenas de incertidumbres (o a que los gestores deciden no seguirlas), este tradicional proceso ha conducido con demasiada frecuencia a la sobrepesca y a los consiguientes periodos de turbulencia para la industria pesquera y para los mercados de productos del mar.

Durante décadas, esto ha sido especialmente cierto en las organizaciones regionales de gestión pesquera (ORP),¹ donde es demasiado habitual que la política y el aumento de la demanda de pescado por parte de los consumidores y pescadores, y no la sostenibilidad, marquen la agenda política. Cuando la agenda política determina la toma de decisiones, algunos actores relevantes pueden ser expulsados del proceso y provocar año tras año cambios en los órganos de gestión.

Pese a ello, las ORP están optando cada vez más por mejorar la gestión, lo que genera mayores niveles de transparencia, previsibilidad y efectividad a largo plazo. Las estrategias de captura, también conocidas como procedimientos de ordenación, son marcos de toma de decisiones basados en la ciencia y en el principio de precaución que utilizan puntos de referencia y normas asociadas (acordadas previamente entre las ORP y sus miembros) que determinan cuándo se implementarán los cambios en los límites de capturas y otras normas en materia de pesca.

Las estrategias de captura se someten a pruebas exhaustivas usando una simulación informática llamada evaluación de estrategias de gestión (MSE, por sus siglas en inglés), una herramienta diseñada para alcanzar y sostener la salud a largo plazo de las poblaciones y las pesquerías. Los científicos desarrollan la MSE, mientras que los gestores de las pesquerías determinan la visión a largo plazo, para el tamaño de la población objetivo y el volumen ideal de peces que se capturarán cada año, entre otros. Por ello, el desarrollo de una estrategia de captura depende de los científicos para avanzar en el trabajo técnico, de los gestores para especificar los elementos que fundamentan la MSE —como los objetivos de gestión²— y de otras partes interesadas (como el propio sector y los observadores no gubernamentales), de modo que puedan ofrecer su experiencia y su visión para que las ORP las tengan en cuenta a la hora de establecer las normas. Dado que los componentes técnicos de la MSE se guían por las decisiones de gestión, este proceso requiere de la colaboración de científicos y gestores y su comunicación de forma sistemática a lo largo del proceso de desarrollo. Este intercambio iterativo es un sello distintivo del enfoque de la estrategia de captura y requiere un esfuerzo serio por parte de todos los actores.

Con el fin de garantizar la eficacia del proceso de desarrollo de las estrategias de captura, las ORP deben establecer foros para que científicos, gestores y partes interesadas intercambien opiniones a la hora de determinar los componentes más importantes de una estrategia de captura. La mejor opción para conseguirlo es a través de los grupos de diálogo entre ciencia y gestión (SMD, por sus siglas en inglés), una herramienta que da la oportunidad a científicos y a los gestores de debatir las decisiones necesarias para avanzar en una estrategia de captura. Estos grupos también deben integrar a un amplio espectro de partes interesadas, desde las operaciones pesqueras hasta los grupos de conservación y los miembros de la cadena de suministro de productos del mar, ya que esto ayudará a las ORP a establecer una visión transparente y colectiva para la estrategia de captura y el futuro de la pesquería.

Objetivos de un grupo de diálogo

El papel fundamental de un SMD es proporcionar un espacio de intercambio iterativo entre científicos y gestores que sea capaz de orientar la toma de decisiones, familiarizando a los participantes con el enfoque de la estrategia de captura. Ni los científicos ni los gestores pueden completar su trabajo sin múltiples rondas de valoración entre ellos, por lo que es fundamental que puedan contar con un SMD para reunirse y debatir sus avances en todo el proceso de desarrollo. Los SMD tienen que trabajar en función de unas directrices llamadas términos de referencia. El presidente asignado a la reunión elabora los términos de referencia con los comentarios de los miembros —mucho antes de la primera reunión del SMD— con la finalidad de establecer las normas básicas, los objetivos y las tareas (figura 1).

Los expertos realzan el enfoque de la estrategia de captura por su carácter integrador, ya que cada participante aporta su experiencia en el sector de la pesca.³ Incluir a las partes interesadas en las primeras fases del proceso proporciona un amplio abanico de opiniones sobre cómo debe gestionarse una pesquería. Las partes interesadas —desde los representantes de la industria hasta los grupos ecologistas— pueden tener visiones y prioridades diferentes para una pesquería. Estas visiones y prioridades tienen que quedar reflejadas en la MSE. Por ejemplo, las incertidumbres que hayan surgido en la MSE deben reflejar los conocimientos prácticos de los pescadores. Esta colaboración previa aumenta la aceptación del enfoque de la estrategia de captura y promueve resultados óptimos durante las negociaciones finales de las medidas a adoptar por las ORP y su implementación final en el mar.

Aunque la función principal del SMD es desarrollar estrategias de captura específicas para cada población, el grupo también ofrece la ocasión de desarrollar oportunidades de capacitación y educación entre los participantes. Los SMD suelen ofrecer sesiones instructivas —por ejemplo, sobre la MSE y otros conceptos, además de ejemplos reales de estrategias de captura exitosas— durante las reuniones de las ORP que pretenden adoptar su primera estrategia de captura. En estas sesiones se suelen explorar las herramientas interactivas de simulación de la MSE y se incluyen demostraciones prácticas de cómo los elementos de una estrategia de captura, individual y colectivamente, pueden influir en las contrapartidas (por ejemplo, entre el aumento de las capturas y estado de la población).

Además, los gestores y los científicos pueden debatir otras prioridades administrativas que a menudo no se abordan durante las reuniones periódicas de las ORP: entre estas, la forma de asegurar la financiación para el desarrollo de la estrategia de captura, la contratación de expertos en la MSE y revisores externos, y el establecimiento y cumplimiento de los plazos de desarrollo y adopción. La elaboración de los calendarios de las estrategias de captura con la presencia de gestores y científicos contribuye a garantizar la viabilidad y la consistencia entre el SMD y los planes de trabajo a mayor escala de una ORP y sus órganos subsidiarios, incluidos los comités científicos. Para el éxito final de cualquier política pesquera, es fundamental contar con un proceso de desarrollo bien organizado que garantice que todas las partes interesadas estén bien informadas y estén al corriente de los últimos avances.

Figura 1

Tareas y Términos de referencia del SMD

| Administrativas | |
|--|---|
| ✓ | Elaborar una lista de las especies prioritarias para las que se desarrollará una estrategia de captura. |
| ✓ | Nombrar a las presidencias de los grupos de trabajo. |
| ✓ | Identificar el calendario de reuniones y determinar si las sesiones se celebrarán conjuntamente con las reuniones de otros órganos subsidiarios. |
| ✓ | Indicar aquellas personas que deben participar, incluyendo, entre otras: científicos, gestores, representantes de la industria pesquera, grupos conservacionistas y otros observadores acreditados. |
| ✓ | Especificar qué métodos seguirá la ORP para revisar las recomendaciones y las peticiones del SMD. |
| Especificar los objetivos del SMD | |
| ✓ | Mejorar la comunicación, fomentar la comprensión y generar capacidad sobre las estrategias de captura y las MSE entre científicos, gestores y partes interesadas. |
| ✓ | Promover la colaboración entre el personal científico, los desarrolladores de la MSE y revisores externos para garantizar el seguimiento de las mejores prácticas científicas en la construcción de la MSE. |
| ✓ | Fomentar el debate para facilitar el desarrollo de los elementos de la estrategia de captura candidata y de la selección final. |
| Elaborar una lista de las tareas específicas | |
| ✓ | Determinar el plan de trabajo y los calendarios asociados para el desarrollo de la MSE y la adopción de la estrategia de captura. |
| ✓ | Identificar las fuentes de financiación de la MSE. |
| ✓ | Identificar los objetivos iniciales de gestión. |
| ✓ | Desarrollar otros elementos, como indicadores de rendimiento, puntos de referencia y estrategias de captura candidatas para ser probadas por los desarrolladores de la MSE. ⁴ |
| ✓ | Presentar resultados preliminares y finales de la MSE para su revisión y valoración. |
| ✓ | Recomendar objetivos de gestión, indicadores de rendimiento, puntos de referencia, protocolo de circunstancias excepcionales y estrategia de captura final. ⁵ |
| ✓ | Supervisar las revisiones por pares del marco y/o el proceso de desarrollo de la MSE. |

Grupos de diálogo en las ORP

Se han implementado grupos de diálogo SMD en todas las organizaciones regionales de gestión pesquera del atún (ORPt), ya sean de carácter formal o informal (véase la Tabla 1). No todas las ORP dependen exclusivamente de un único grupo de diálogo entre ciencia y gestión para avanzar en sus prioridades de estrategia de captura. Por ejemplo, la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) utiliza su «Grupo de trabajo permanente para mejorar el diálogo entre los gestores y científicos pesqueros (SWGSM)» y diversos grupos de expertos en especies concretas (llamados paneles) para avanzar en el trabajo entre sesiones. Las reuniones de los paneles han dado prioridad al diálogo sobre la estrategia de captura, unas conversaciones que han sido fundamentales, por ejemplo, en el desarrollo de una estrategia de captura para el atún rojo del Atlántico. Los grupos de SMD también han sido indispensables a la hora de desarrollar y adoptar estrategias de captura para diversas poblaciones, como el atún de aleta azul del sur, el fletán negro (véase la Figura 2) y el bonito del Atlántico Norte.

Los SMD funcionan mejor cuando se formalizan por una ORP, ya que un grupo de trabajo periódico garantizará que los participantes puedan aprovechar los avances de un SMD anterior. Las ORP, como la Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central (que aún no ha establecido de forma permanente su SMD), y la Comisión Interamericana del Atún Tropical (cuyos talleres sobre MSE deberían convertirse en un SMD oficial), deberían formalizar estos grupos para garantizar un avance sistemático en el desarrollo de las estrategias de captura. Otras ORP, como la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE), tienen que crear estos grupos para orientar sus procesos de desarrollo de estrategias de captura.



Tabla 1

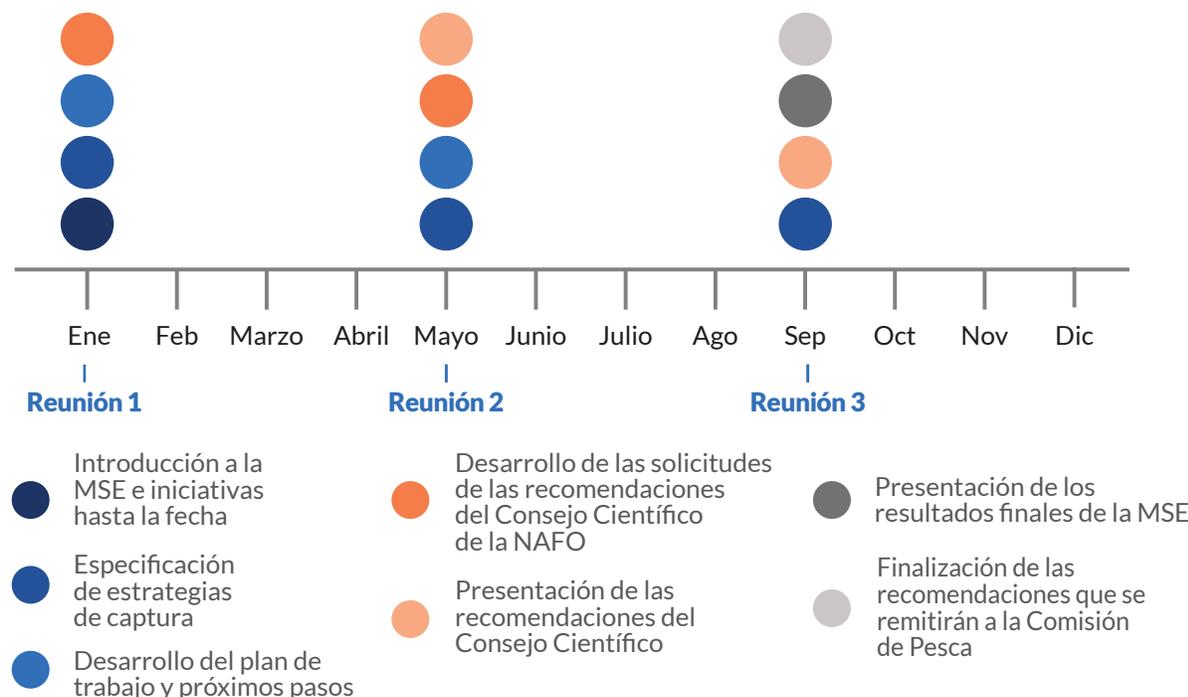
Grupos de diálogo ciencia-gestión en 7 ORP

| ORP | Grupo SMD | Año de formación | Foco principal y progreso |
|--|--|---------------------------|--|
| Comisión para la Conservación del Atún de Aleta Azul del Sur (CCSBT) | Reunión del grupo de trabajo de estrategia y gestión de pesquerías (SFMWG) ⁶ | 2008 | Estableció, y posteriormente ajustó, una estrategia de captura para el atún de aleta azul del sur |
| Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO) | a) Grupo de trabajo sobre la evaluación de la estrategia de ordenación del fletán negro (WGMSE) ⁷ | a) 2009 | a) Desarrolló con éxito una estrategia de captura para el fletán negro en menos de un año |
| | b) Grupo de trabajo sobre estrategias de gestión basadas en el riesgo (WG-RBMS) ⁸ | b) 2013 | b) Adelantar el trabajo en la estrategia de captura de todas las poblaciones |
| Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) | a) Reunión del grupo de trabajo permanente para mejorar el diálogo entre los gestores y científicos pesqueros (SWGSM) ⁹ b) Paneles | a) 2013 b) Varios años | a) Crear capacidad y avanzar en el desarrollo de la estrategia de captura para poblaciones prioritarias b) Adelantar el trabajo entre sesiones para poblaciones específicas, dando prioridad al diálogo de las estrategias de captura (por ejemplo, desarrollar una estrategia de captura para el bonito del Atlántico Norte) |
| Comisión del Atún para el Océano Índico (CAOI) | Comité Técnico sobre procedimientos de gestión (TCMP) ¹⁰ | 2016 | Desarrollar la capacidad y trasladar recomendaciones a la Comisión en relación con las estrategias de captura específicas de las poblaciones que se están desarrollando (por ejemplo, desarrollar una regla de control de captura para el barrilete) |
| Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) | Taller sobre la evaluación de las estrategias de ordenación (WSMSE) ¹¹ | 2019 | Crear la capacidad y desarrollar estrategias de captura para los atunes tropicales (por ejemplo, redacción de un borrador sobre los objetivos de gestión y puntos de referencia de partida para el atún patudo) |
| Comisión de Pesca del Pacífico Norte (NPFC) | Grupo de trabajo reducido sobre la evaluación de la estrategia de ordenación del saurio del Pacífico (SWG MSE PS) ¹² | 2021 | Encargado de desarrollar una estrategia de captura para el saurio del Pacífico |
| Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central (CPPOC) | Diálogo Ciencia-Gestión ¹³ | 2021 | Debatir la creación de capacidad, adelantar el trabajo sobre estrategias de captura específicas y desarrollar métodos para la toma de decisiones |

Figura 2

Cómo la NAFO usó un SMD para agilizar una estrategia de captura para el fletán negro (2010)

Un calendario apretado y una agenda contribuyeron a dar resultados en menos de un año



Rutas que conducen al éxito

Un grupo de diálogo SMD es el núcleo del proceso de estrategia de captura. Las estructuras que permiten la cooperación entre científicos, gestores y partes interesadas pueden ser la clave para el desarrollo oportuno y la implementación satisfactoria del enfoque de la estrategia de captura. De hecho, en 2018, un grupo de científicos pesqueros, gestores, desarrolladores de MSE y otros expertos en la elaboración de estrategias de captura recomendaron a todos los organismos pesqueros la creación de estos grupos de diálogo.¹⁴ Y los SMD están demostrando su utilidad: por ejemplo, el SWGSM de la CICAA ha sido fundamental para el avance y la adopción de una estrategia de captura detallada para el bonito del Atlántico Norte. La dedicación a este enfoque ha dado sus frutos, ya que la estrategia de captura ha permitido un aumento de las capturas en cada periodo de gestión desde 2017 hasta la actualidad. En el Océano Austral, la estrategia de captura de la CCSBT, establecida con la ayuda del SFMWG, ha tenido un éxito similar, permitiendo la estabilidad o el aumento de las capturas a lo largo de cada ciclo de gestión de tres años desde 2011 para el atún de aleta azul del sur, que antes estaba prácticamente agotado.

Hay muchas formas de estructurar un SMD, pero, por lo general, la celebración de múltiples reuniones constituye una vía de éxito, ya que permite que el grupo tenga bastantes oportunidades de alcanzar sus objetivos, desde la creación de capacidades hasta el desarrollo de componentes específicos para una estrategia de captura. Las convocatorias periódicas también ayudan a los grupos a cumplir plazos ambiciosos sin sacrificar aportaciones de las partes interesadas ni pruebas rigurosas. Así se reduce la probabilidad de que los responsables de la toma de decisiones se vean sorprendidos por los avances o por los resultados. Como muestra el gráfico de más arriba, la NAFO utilizó múltiples reuniones del grupo de diálogo del WGMSE —que fijó plazos y objetivos ambiciosos— para desarrollar con éxito una estrategia de captura para el fletán negro en menos de un año. El WGMSE dio prioridad al desarrollo de capacidades en las primeras sesiones y luego pasó a un debate más técnico y a ofrecer una serie de recomendaciones durante las reuniones finales. Los grupos de diálogo de la NAFO marcan la pauta de cómo llevar a cabo estas reuniones, que deberían servir de modelo para que otras ORP estructuren y programen sus propios grupos de diálogo.

Algunas ORP han tenido éxito mediante el establecimiento de reuniones informales de SMD para complementar las agendas más formales, ya que proporcionan entornos menos restringidos que son propicios para el debate abierto y oportunidades para que los participantes aprendan y cuestionen en calidad de expertos, y no como representantes oficiales de sus gobiernos. Al proporcionar un espacio único e informal para la conversación, un SMD permite la colaboración continua y las modificaciones después de la reunión, ya que todas las decisiones que salen del grupo tienen carácter consultivo. En última instancia, son los delegados de las reuniones anuales de las ORP quienes toman las decisiones finales a la hora de adoptar formalmente una estrategia de captura o cualquier elemento de ella.

Conclusión

Las estrategias de captura se han convertido en el estándar de referencia de la gestión pesquera, y están contribuyendo a sustituir la toma de decisiones a corto plazo —y a menudo con poca visión de futuro— por un proceso que persigue la sostenibilidad y la rentabilidad a largo plazo de las poblaciones para la pesca comercial. En todos los océanos, este enfoque ha demostrado su eficacia, ayudando a las poblaciones a recuperarse hasta alcanzar altos niveles, aumentando al mismo tiempo las capturas. Pese a que el desarrollo de una estrategia de captura requiere un esfuerzo significativo por parte de las ORP, la inversión inicial en este enfoque se ve indudablemente recompensada. Por último, como demuestran los ejemplos anteriores de los océanos Atlántico y Austral, los grupos de diálogo entre científicos y gestores son fundamentales para hacer avanzar de forma eficiente y eficaz las estrategias de captura.

Notas finales

- 1 Las organizaciones regionales de gestión pesquera (ORP) son organismos encargados de proteger la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de peces a nivel internacional.
- 2 Los objetivos de ordenación son metas formalmente adoptadas, concretas y cuantificables para una población y una pesquería. Los objetivos operativos deben incluir los plazos asociados y la probabilidad mínima requerida de que puedan ser alcanzados.
- 3 D.S. Butterworth, "Why a Management Procedure Approach? Some Positives and Negatives," *ICES Journal of Marine Science* 64, núm. 4 (2007): 613-17, <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsm003>. Punt AE et al., 2016. *Management strategy evaluation: best practices*, Fish and Fisheries 17:303-334.
- 4 Un indicador de rendimiento es una expresión cuantitativa de un objetivo de gestión que se emplea para evaluar el grado de consecución de los objetivos determinando la proximidad del valor actual de un indicador al objetivo (suele ser un punto de referencia). Los puntos de referencia son parámetros en relación con los indicadores que se utilizan para comparar el estado actual del sistema de gestión de una pesquería con un estado deseable (o no deseable).
- 5 Los protocolos de circunstancias excepcionales son disposiciones que orientan sobre lo que hay que hacer en situaciones en las que la MSE no realizó ninguna prueba o que van más allá de los escenarios para los que se diseñó una estrategia de captura.
- 6 Comisión para la Conservación del Atún de Aleta Azul del Sur («Términos de Referencia del grupo de trabajo sobre la estrategia y la gestión de pesquerías» (2018), https://www.ccsbt.org/sites/default/files/userfiles/file/docs_english/basic_documents/terms_of_reference_for_subsidary_bodies.pdf).
- 7 Organización de Pesca del Atlántico Noroeste, «Informe del grupo de trabajo sobre la evaluación de la estrategia de ordenación del fletán negro (WGMSE)» (2010), <https://www.nafo.int/Portals/0/PDFs/mp/2010-11/wgmse-sep10.pdf?ver=2016-02-16-122246-883>.
- 8 Organización de Pesca del Atlántico Noroeste, «Términos de Referencia del grupo de trabajo propuesto por la Comisión de Pesca y el Consejo Científico sobre estrategias de gestión basadas en el riesgo» (2013), <http://archive.nafo.int/open/fc/2013/fcdoc13-18.pdf>.
- 9 Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, «Informe de la cuarta reunión del grupo de trabajo permanente para mejorar el diálogo entre los gestores y científicos pesqueros (SWGSM)» (2018), http://iccat.int/Documents/Meetings/Docs/2017_SWGSM_REP_SPA.pdf.
- 10 Comisión del Atún para el Océano Índico, «Resolución 16/09 para la formación de un comité técnico sobre procedimientos de gestión» (2016), <https://www.iotc.org/cmm/resolution-1609-establishing-technical-committee-management-procedures>.
- 11 Comisión Interamericana del Atún Tropical, «Términos de Referencia de los talleres de evaluación de las estrategias de gestión, Resolución C-19-07» (2019), https://iattc.org/PDFFiles/Resolutions/IATTC/_English/C-19-07-Active_Management%20Strategy%20Evaluation%20workshops.pdf.
- 12 Comisión de Pesca del Pacífico Norte, «1.ª reunión del grupo de trabajo conjunto SC-TCC-COM sobre estrategias de gestión, NPFC-2022-SWG MSE PS01-MIPO2» (2022), <https://www.npfc.int/sites/default/files/2022-04/SWG%20MSE%20PS01%20Report.pdf>.
- 13 Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central, «Resultados provisionales, WCPFC18-2021-Resultados,» <https://meetings.wcpfc.int/node/15029>.
- 14 S.K. Miller et al., "Improving Communication: The Key to More Effective MSE Processes", *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences* 76, núm. 4 (2019): 643-56, <https://cdnsiencepub.com/doi/abs/10.1139/cjfas-2018-0134>.

Para obtener más información, visite:
pewtrusts.org/harveststrategies

Contacto: Leah Weiser, directora de comunicaciones
Correo electrónico: lweiser@pewtrusts.org
Sitio web del proyecto: pewtrusts.org/internationalfisheries

The Pew Charitable Trusts se inspira en la capacidad del conocimiento para resolver los problemas de mayor desafío en la actualidad. Pew aplica un enfoque riguroso y analítico para mejorar la política pública, informar al público y estimular la participación cívica.