

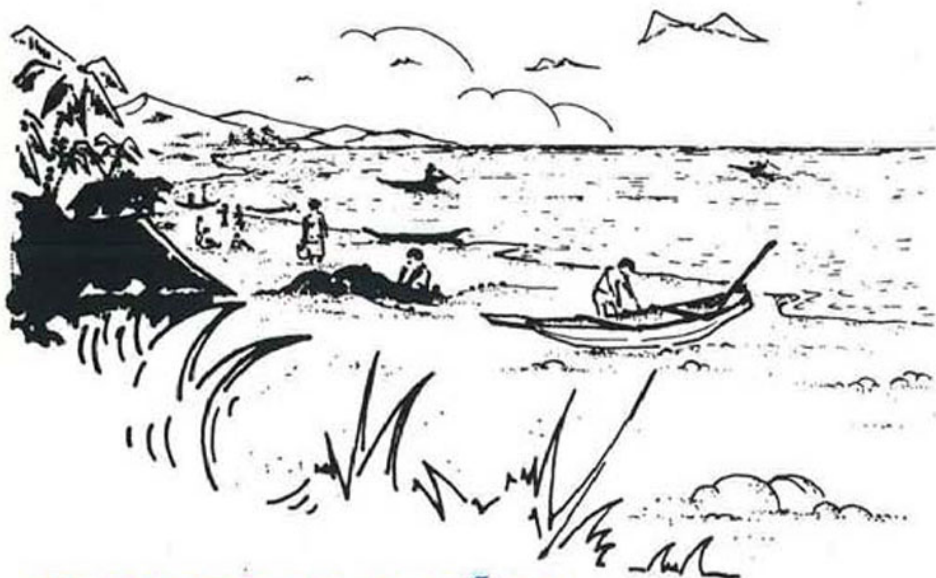


Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

INTERNATIONAL YEAR OF THE OCEAN  
**1988**

FAO  
ORIENTACIONES  
TÉCNICAS  
PARA LA PESCA  
RESPONSABLE

**3**



# INTEGRACIÓN DE LA PESCA EN LA ORDENACIÓN DE LA ZONA COSTERA



---

FAO  
ORIENTACIONES  
TÉCNICAS  
PARA LA PESCA  
RESPONSABLE

**3**

# **INTEGRACIÓN DE LA PESCA EN LA ORDENACIÓN DE LA ZONA COSTERA**

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

M-40  
ISBN 92-5-303916-7

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos o transmitirla en cualquier forma o por cualquier procedimiento (electrónico, mecánico, fotocopia, etc.), sin autorización previa del titular de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización, especificando la extensión de lo que se desea reproducir y el propósito que con ello se persigue, deberán enviarse a la Dirección de Información, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

© FAO 1998

## PREPARACION DE ESTE DOCUMENTO

El presente documento ha sido preparado por personal del Servicio de Planificación del Desarrollo del Departamento de Pesca de la FAO. El responsable directo ha sido el Sr David Insull, Oficial Superior del Servicio. El primer borrador fue redactado por el Dr Stephen Cunningham, a la sazón miembro de la Universidad de Portsmouth, Reino Unido.

De acuerdo con las recomendaciones del COFI, se facilitó el borrador de Directrices a título de información a la Consulta Técnica sobre el Código de Conducta para la Pesca Responsable, Roma, 26 de septiembre – 5 de octubre de 1994. Posteriormente se presentó el borrador del texto para su examen paritario.

Estas Orientaciones tienen carácter provisional y serán objeto de evaluación y revisión a medida que se vaya disponiendo de información al utilizarlas en la aplicación del artículo 10 del mencionado Código.

### ***Distribución:***

Todos los Miembros y Miembros Asociados de la FAO  
Estados y organizaciones internacionales interesados  
Departamento de Pesca de la FAO  
Oficiales de Pesca en las Oficinas Regionales de la FAO  
Organizaciones no gubernamentales interesadas

FAO Servicio de Planificación del Desarrollo, Departamento de Pesca.  
Integración de la pesca en la ordenación de la zona costera.  
*FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable*. No. 3. Roma, FAO.  
1998. 17p.

## RESUMEN

Las pesquerías marinas, al igual que las pesquerías en los grandes lagos, dependen de la zona costera en varios aspectos. La mayor parte de las pesquerías de captura se basan en las poblaciones costeras; otras explotan las poblaciones de altura que pasan parte de sus vidas en aguas del litoral, por ejemplo, en un criadero o zona de alimentación. Las poblaciones de peces dependen también de la productividad primaria de la zona costera como parte importante de la cadena alimentaria. La acuicultura costera también depende mucho de la zona costera en cuanto a espacio y recursos.

Esta dependencia del sector de las pesquerías marinas respecto de la zona costera hace que estén especialmente expuestas a actividades que dan lugar a un cambio de medio ambiente costero, lo que puede ejercer un gran impacto en el sector. Al propio tiempo, el sector pesquero puede repercutir en otras actividades pesqueras, por ejemplo, al competir por un espacio. Por lo tanto, está clara la necesidad de estudiar el desarrollo y la ordenación del sector pesquero dentro del contexto de la ordenación de la zona costera y de la planificación del desarrollo, es decir, dentro del marco de la protección y ordenación de los recursos, el medio ambiente y las actividades de la zona costera.

Estas Orientaciones sirven de material explicativo del artículo 10 del Código de Conducta para la Pesca Responsable. Dicho artículo se refiere a la integración de la pesca en la ordenación de la zona costera para ayudar a conseguir la utilización racional de unos recursos costeros escasos. Concretamente, abordan la cuestión de cómo puede integrarse el sector pesquero en una planificación de la ordenación costera de tal suerte que para el establecimiento de una política y práctica de ordenación respecto de los recursos costeros se pueda tener en cuenta la acción recíproca entre el sector pesquero y otros sectores.

Estas Orientaciones van dirigidas a todos los que se interesan por mejorar la utilización de los recursos pesqueros en la zona costera. En el Código se establecen medidas que son necesarias a nivel de administración nacional o de las autoridades responsables de la pesca. No obstante, los usuarios de los recursos tienen una función que desempeñar en el proceso de planificación, por lo menos para dejar claras las evaluaciones diferentes que se hacen del recurso.

Por ordenación integrada de la costa (OIC) se suele entender el proceso de ordenación de recursos en la interfaz que media entre el mar y la tierra, aunque los principios de una ordenación integrada valen también para la interfaz agua/tierra de grandes masas de aguas continentales.

Tanto en el Código como en estas Orientaciones se entiende que el sector pesquero se refiere tanto a las pesquerías de captura como a la acuicultura, a menos que se mencione expresamente uno u otro sector.

En estas Orientaciones aparecen en **negrita** las disposiciones del Artículo 10 del Código de Conducta, seguidas por las explicaciones y consideraciones pertinentes.





**CONTENIDO**

<b>Antecedentes</b>	<b>1</b>
<b>1. Marco institucional</b>	<b>3</b>
<b>2. Medidas de política</b>	<b>12</b>
<b>3. Cooperación regional</b>	<b>19</b>
<b>4. Aplicación</b>	<b>20</b>
<b>Anexo I Glosario</b>	<b>22</b>



## ANTECEDENTES

1. La pesca ha sido desde la antigüedad una fuente importante de alimentos para la humanidad y de empleo y de beneficios económicos para quienes se dedican a esta actividad. Sin embargo, con el aumento de los conocimientos y la evolución dinámica de la pesca, se constató que, aunque eran renovables, los recursos acuáticos no eran infinitos y era necesario exportarlos de manera apropiada para poder mantener su contribución al bienestar nutricional, económico y social de una población mundial en constante crecimiento.

2. La aprobación en 1982 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar proporcionó un nuevo marco para la mejor ordenación de los recursos marinos. El nuevo régimen jurídico de los océanos confirió a los Estados derechos y responsabilidades para la ordenación y utilización de los recursos pesqueros dentro de sus zonas de jurisdicción nacional, que comprenden alrededor del 90 por ciento de la pesca marina mundial.

3. En los últimos años, la pesca mundial se ha convertido en un sector de la industria alimentaria con una evolución dinámica, y los Estados costeros han procurado aprovechar sus nuevas oportunidades invirtiendo en flotas pesqueras e instalaciones de elaboración modernas, en respuesta a la creciente demanda internacional de pescado y productos derivados. Sin embargo, se puso de manifiesto que para muchos recursos pesqueros no se podía mantener un aumento a menudo incontrolado de la explotación.

4. Se comenzaron a observar signos claros de sobreexplotación de poblaciones importantes de peces, modificaciones de ecosistemas, pérdidas económicas considerables y conflictos internacionales sobre la ordenación y el comercio pesqueros, que representaban una amenaza para la sostenibilidad a largo plazo de la pesca y su contribución al suministro de alimentos. Por consiguiente, el Comité de Pesca de la FAO (COFI), en su 19º período de sesiones celebrado en marzo de 1991, recomendó que se adoptaran con urgencia nuevos enfoques para la ordenación de la pesca que comprendieran la conservación y los aspectos ecológicos, así como los sociales y económicos. Se pidió a la FAO que perfilara el concepto de pesca responsable y elaborara un Código de conducta para fomentar su aplicación.

5. Posteriormente, el Gobierno de México, en colaboración con la FAO, organizó en mayo de 1992 una Conferencia Internacional sobre la Pesca Responsable en Cancún. La Declaración de Cancún, aprobada en dicha Conferencia, se presentó en la Cumbre de Río de la CNUMAD en julio de 1992, en la que se respaldó la preparación de un Código de Conducta para la Pesca

Responsable. En la Consulta técnica de la FAO sobre la pesca en alta mar, celebrada en septiembre de 1992, se recomendó asimismo la elaboración de un Código que se ocupara de las cuestiones relativas a la pesca en alta mar.

6. En su 102º período de sesiones, celebrado en noviembre de 1992, el Consejo de la FAO examinó la elaboración del Código, recomendando que se concediera prioridad a las cuestiones relativas a la alta mar, y pidió que se presentaran propuestas para el Código al período de sesiones de 1993 del Comité de Pesca.

7. En su 20º período de sesiones, celebrado en marzo de 1993, el COFI examinó en general el marco propuesto y el contenido de dicho Código, incluida la preparación de directrices, y aprobó un calendario para la ulterior elaboración del Código. También pidió a la FAO que preparase, "por la vía rápida" y como parte del Código, propuestas para impedir cambios de pabellón de los buques de pesca que afectaran a las medidas de conservación y ordenación en alta mar. En consecuencia, la Conferencia de la FAO, en su 27º período de sesiones celebrado en noviembre de 1993, aprobó el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, que, según la Resolución 15/93 de la Conferencia de la FAO, forma parte integrante del Código.

8. El Código se formuló de manera que se interpretase y aplicase de conformidad con las normas pertinentes del derecho internacional, tal como estaban recogidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, así como con el Acuerdo para la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativo a la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorias, de 1995, y a la vista, entre otras cosas, de la Declaración de Cancún de 1992 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en particular el Capítulo 17 del Programa 21.

9. La FAO elaboró el Código en consulta y en colaboración con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, entre ellas organizaciones no gubernamentales.

10. El Código de Conducta tiene cinco artículos introductorios: naturaleza y ámbito; objetivos; relación con otros instrumentos internacionales; aplicación, seguimiento y actualización; y necesidades especiales de los países en desarrollo. Estos artículos introductorios van seguidos de un artículo en el que se exponen principios generales y de los seis artículos temáticos sobre: ordenación pesquera,

operaciones pesqueras, desarrollo de la acuicultura, integración de la pesca en la ordenación de la zona costera, prácticas postcaptura y comercio, e investigación pesquera. Como ya se ha señalado, el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar forma parte integrante del Código.

11. El Código tiene carácter voluntario. Sin embargo, ciertas partes están basadas en las normas vigentes del derecho internacional, tal como aparecen en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982. El Código también contiene disposiciones a las que se puede conferir o haber conferido ya carácter vinculante mediante otros instrumentos jurídicos obligatorios entre las Partes, como el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, de 1993.

12. En su 28º período de sesiones, la Conferencia aprobó, mediante la Resolución 4/95, el Código de Conducta para la Pesca Responsable, el 31 de octubre de 1995. En la misma Resolución se pidió a la FAO, entre otras cosas, que elaborara directrices técnicas apropiadas que facilitarían la aplicación del Código, en colaboración con los Miembros y otras organizaciones pertinentes interesadas.

## 1. Marco institucional (Artículo 10.1)

**“Los Estados deberían velar por que se adopte un marco jurídico, institucional y de definición de las políticas apropiado para conseguir una utilización sostenible integrada de los recursos teniendo en cuenta la fragilidad de los ecosistemas costeros, el carácter finito de los recursos naturales y las necesidades de las comunidades costeras”. (Artículo 10.1.1)**

13. Cuando se piensa en integrar la pesca en una ordenación más amplia de la zona costera, el primer requisito consiste en que el Estado interesado establezca unos marcos de política, jurídicos e institucionales para la ordenación integrada de las zonas costeras.

14. El marco básico de políticas, en cuyo ámbito se plantea la ordenación de la zona costera es cada vez más un marco de desarrollo ecológicamente sostenible. En dicho marco se fija la serie de políticas que se considerarán ecológicamente sostenibles; el problema de la ordenación consiste en cómo decidir entre ellas, teniendo en cuenta las circunstancias del lugar, en particular consideraciones de orden social y económico.

15. El problema fundamental en la ordenación de la zona costera es el de asignación de los recursos. Cada día se vuelven más escasos los recursos costeros debido a una conjunción de factores como los del desarrollo económico y el aumento de la población en las zonas costeras. La escasez de los recursos naturales, cosa común con otros recursos, exige que se elija entre los diferentes usos. La ordenación de la zona costera supone establecer un marco en el que se puedan hacer esas opciones y aplicar las políticas consiguientes.

16. No obstante, la zona costera posee varias características que complican esas opciones. Primero, es un sistema dinámico donde los procesos de carácter físico, ecológico, social y económico se condicionan entre sí; en la planificación de la ordenación costera hay que tener en cuenta esos diversos procesos dinámicos. En segundo lugar, la fluidez de varios de los recursos costeros complica la asignación de los mismos. En tercer término, el carácter local y regional de los recursos puede complicar la coordinación de políticas entre diferentes organismos.

17. En lo posible, la valoración de diferentes opciones de desarrollo y/o conservación (al tema de la valoración se refiere más detenidamente el artículo 10.2.2 siguiente) sirve de base sólida para la formulación de políticas.

18. En la ordenación integrada de la costa (OIC) es preciso aplicar un enfoque global. En la ordenación de los recursos costeros hay que tener cuidado en evitar un enfoque sectorial angosto donde dicha ordenación es probable que no sea suficiente. Por ejemplo, las pesquerías artesanas pueden ser de muy difícil ordenación a menos que haya un desarrollo económico en la costa que cree oportunidades de empleo alternativo. Existen muchas otras zonas donde se requiere un planteamiento coordinado para la formulación de políticas.

19. Para obtener este tipo de enfoque hace falta un marco institucional que ofrezca las conexiones apropiadas entre autoridades nacionales, regionales y locales. Hay todo un espectro de enfoques que adoptan los países para proporcionar ese marco. Al comienzo de ese espectro puede darse a un organismo existente el mandato de iniciar una planificación costera intersectorial o transversal pero sin responsabilidades o atribuciones adicionales. Aunque ese enfoque puede permitir iniciar una planificación costera intersectorial, es probable que a largo plazo sea raras veces eficaz. Avanzando más en ese espectro, algunos países han seguido un enfoque en el que los distintos organismos que intervienen en la ordenación costera retienen todas sus responsabilidades pero coordinan su planificación y sus medidas a través de un órgano central; las atribuciones de estos órganos varían considerablemente. Por último, los países pueden adoptar un enfoque auténticamente integrado dentro del cual gran parte de la responsabilidad de la planificación y la asignación de recursos es llevada a cabo por una institución

integrada; esa institución puede ser o una organización existente a la que se le han otorgado poderes reforzados para mediar o, también, una nueva institución.

20. Para establecer un marco eficaz de ordenación hay que proceder a un análisis institucional en el que, entre otras cosas, se analicen las funciones y responsabilidades de los distintos organismos y, en caso necesario, se revisen, de suerte que se reduzca al mínimo la superposición de jurisdicciones o sus conflictos y, por la otra, no haya cuestiones importantes para las que no exista un organismo responsable. Por lo tanto, un mecanismo institucional para la OIC deberá asegurar los siguientes aspectos: primero, que se definan las responsabilidades sectoriales correspondientes; segundo, que se establezcan los arreglos pertinentes de coordinación/integración; y tercero, que se mantenga informados a los organismos, en todos los niveles, de las políticas en la zona costera, para procurar su coherencia a la hora de aplicarlas.

21. Hace falta un marco legislativo que dé legitimidad a las instituciones de ordenación costera y a las medidas por ellas tomadas. El carácter preciso de la legislación en cualquier país depende de la cobertura y de las lagunas en la legislación vigente. Además, la experiencia de un país no tiene por qué poderse transferir directamente a otro, aún cuando los países tengan circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales análogas.

**“Dados los múltiples usos de la zona costera, los Estados deberían velar por que se consulte a los representantes del sector pesquero y las comunidades pesqueras durante los procesos de toma de decisiones y se les haga participar en otras actividades relativas a la planificación y desarrollo de la ordenación de la zona costera.” (Artículo 10.1.2)**

22. Con mucha frecuencia, el sector pesquero compite en la zona costera con otros sectores en lo que se refiere al espacio, tanto terrestre como acuático, a sus actividades directamente productivas, es decir, la pesca y acuicultura costera, y a la manipulación, elaboración y distribución de la producción. Como consecuencia, las autoridades encargadas de la pesca y el propio sector pesquero deben participar en las decisiones relativas al desarrollo en la zona. En este sentido, un aspecto de la dependencia del sector del ambiente costero, es el importante papel que juegan los pescadores y los piscicultores como observadores del entorno costero; los pescadores y los piscicultores costeros suelen ser los primeros en observar los efectos de tantos cambios que pueden darse en el medio ambiente acuático como resultado de la contaminación o de otras causas.

23. En el Recuadro 1 puede verse un resumen de los principales efectos que para la pesca se derivan de actividades en otros sectores.

24. Una forma en que puede asegurarse la suficiente representación de los intereses pesqueros es designar una autoridad, o varias, de pesca que tengan responsabilidades tanto sectoriales como intersectoriales; cuanto más robusta sea la estructura institucional que se adopte para el sector pesquero, tanto más eficazmente podrán estar representados los intereses de las pesquerías.

25. La naturaleza del sector que lo hace especialmente susceptible a los cambios ambientales que derivan de actividades en la costa puede dar lugar a intereses diferentes y contradictorios con los sectores con base en la tierra como el sector agrícola. Además, los problemas con que se enfrentan las pesquerías de captura y en menor grado la acuicultura no son los mismos del sector agropecuario. Concretamente, el modelo de producción agrícola, en que el aumento de insumos da lugar a una mayor producción, no puede aplicarse al sector pesquero. Por consiguiente, tal vez haya argumentos convincentes por los que un organismo de pesca no debe constituir parte de otro ministerio o departamento donde pueden surgir casos de intereses conflictivos.

#### **Recuadro 1: Impactos en la pesca derivados de actividades en otros sectores**

Contaminación: Puede provenir de fuentes de base terrestre, por ejemplo, desechos industriales o agrícolas que van a parar a los ríos y son arrastrados a la zona costera, escorrentías de plaguicidas y fertilizantes en los ríos y aguas residuales, o con base en el mar, por ejemplo, derrames de petróleo y vertimientos marinos de residuos tóxicos. Hay contaminación que puede dar lugar a un aumento de productividad en las zonas costeras pero lo más frecuente es que determine una reducción de la misma. En casos graves, puede existir riesgo para la salud humana, por ejemplo, por concentración de residuos tóxicos de mariscos. La reducción de la productividad perjudicará a la salud financiera del sector pesquero. Este sector puede contribuir por sí mismo a la contaminación costera, por ejemplo, contaminación por el petróleo de buques pesqueros, efluentes de factorías de pesca y por sistemas intensivos de acuicultura que dan lugar a un enriquecimiento orgánico y de nutrientes del lecho marino y a veces de la columna de agua. Pero por lo general, el sector pesquero sufre la contaminación más bien que causarla.

Degradación del hábitat: Puede ocurrir directamente, p. ej., como resultado del desmonte de manglares para varias actividades, la extracción de coral, o indirectamente, p. ej., la sedimentación de los lechos de zosteras y algas marinas y arrecifes debido a la escorrentía de suelos unida, p. ej., a la deforestación o a malas prácticas de uso de la tierra. Al igual que ocurre con la contaminación, la degradación del hábitat repercutirá en el bienestar financiero del sector pesquero. Hay degradación del hábitat que puede estar relacionada con el propio sector



pesquero, por ejemplo, la pesca con explosivos o sustancias tóxicas, y el desmonte de manglares y empleo de sustancias químicas para el desarrollo de la acuicultura.

Conflicto espacial: Suele ocurrir cuando la pesquería costera y la acuicultura tienen unos derechos de propiedad poco firmes y son desplazadas gradualmente de sus áreas tradicionales por otras promociones costeras (especialmente, la expansión urbana y el desarrollo turístico).

26. Dada la importancia de la zona costera para el sector pesquero, es de absoluta necesidad que las autoridades designadas para ocuparse de la pesca estén incorporadas al proceso de planificación de la ordenación costera. Por ejemplo, las autoridades de pesca deben quedar incorporadas al proceso de examen a fines de evaluación del impacto ambiental cuando los proyectos tengan efecto potencial en las aguas costeras; deben también intervenir cuando se otorguen licencias de construcción para la zona costera, debiendo ser consultadas sobre el posible impacto pesquero; deben también intervenir en la redacción de leyes y reglamentos para la zona costera; y deben participar asimismo en el proceso de planificación del espacio cuando éste pueda afectar a los intereses pesqueros, por ejemplo, construcción de puertos; y lo que es más importante, debe intervenir en una planificación costera integral.

27. En muchos casos, las pesquerías costeras pueden ser gestionadas muy fácilmente a nivel local dentro de un marco general establecido a nivel nacional o regional. Por lo tanto, en muchos países las autoridades pesqueras serán muy eficaces en las negociaciones entre organismos si se establece un marco adecuado de autoridades nacionales, regionales y locales para asegurar que la ordenación pesquera pueda aplicarse al nivel adecuado.

28. Al igual que ocurre con la ordenación de la costa en general, una función importante de las autoridades pesqueras es la de procurar que todos los niveles de la administración estén lo suficientemente bien informados y motivados para que se trate de obtener unos objetivos comunes. Los diversos niveles de ordenación constituyen lo que aquí llamamos “autoridades pesqueras”. La autoridad que se posea se determinará en cada caso.

29. También es importante que las autoridades pesqueras establezcan mecanismos que trabajen con todos los interesados en el sector pesquero de suerte que el sector puede estar bien representado en los debates entre organismos cuando se examinen los efectos intersectoriales. Se consideran aquí partes interesadas aquellas a las que el gobierno reconoce un interés en el sector.

**“Los Estados deberían, según proceda, elaborar marcos institucionales y jurídicos con el fin de determinar los posibles usos de los recursos costeros y regular el acceso a los mismos, teniendo en cuenta los derechos de las comunidades costeras de pescadores y sus prácticas habituales en la medida en que sean compartidas con el desarrollo sostenible”. (Artículo 10.1.3)**

30. En la ordenación de la zona costera constituye gran motivo de problemas el acceso libre y abierto a unos recursos costeros renovables. Esto se ha reconocido desde hace largo tiempo como un problema del sector pesquero pero afecta también a muchos otros recursos costeros, especialmente al agua, el espacio y sobre todo la productividad.

31. Es importante que, en los casos en que haya acceso libre y abierto a los recursos pesqueros de la costa, dicho régimen sea sustituido lo antes posible por otro basado en derechos de uso exclusivo. Hay varias razones basadas no sólo en las ineficacias generadas dentro del sector por un acceso libre y abierto, sino también en la interacción con otros sectores dentro de la zona costera. Si el sector pesquero sigue siendo de acceso abierto, entonces podría ser difícil convencer a otros organismos y usuarios de recursos a limitar sus actividades a favor de la pesca ya que algunos beneficios incrementales se disiparán de la misma forma que las rentas de recursos. A la inversa, al pasar la pesquería a un régimen basado en derechos exclusivos, es indispensable que pueda funcionar dentro de un sistema general de desarrollo de los recursos pesqueros basado en derechos.

32. Las pesquerías no sólo son el único recurso de acceso libre en la zona costera. A menudo sigue siendo libre y abierto el acceso a los recursos fundamentales como manglares y arrecifes de corales y al mar del litoral como sumidero de desechos. Debido a ello otros usuarios de la zona costera pueden ejercer un importante efecto negativo, no sólo sobre el sector pesquero, en forma por ejemplo de destrucción del hábitat o contaminación de las aguas, sino también sobre otras funciones valiosas de los ecosistemas.

33. Hay dos soluciones generales para afrontar el conflicto sectorial: la reglamentaria y la económica. Ambas pueden tener los mismos objetivos. La diferencia estriba en la forma en que tratan de conseguirlos. Los reglamentos limitan legalmente lo que puede hacerse, mientras que las soluciones económicas tratan de ofrecer incentivos o disuasivos para estimular el comportamiento debido. Los métodos económicos encierran varias ventajas, sobre todo en cuanto que permiten asignar unos recursos escasos de forma eficiente dentro de un ámbito comercial. Sin embargo, son a menudo de difícil aplicación y en muchos casos suele ser necesario adoptar un enfoque reglamentario, a veces complementado por instrumentos de política económica. En el Recuadro 2 puede verse una breve sinopsis de los métodos reglamentario y económico.

**Recuadro 2: Instrumentos de política reglamentaria y económica**

Las medidas reglamentarias controlan el empleo de recursos mediante prohibiciones o restricciones. Pueden incluir, por ejemplo, la reglamentación de los procesos o productos, la prohibición o restricción de las actividades contaminantes, y la limitación de las actividades productivas, por ejemplo, empleo de algunas artes de pesca, prácticas pesqueras, estaciones, zonas, temporadas. La característica común de estas reglamentaciones es que su incumplimiento da lugar a multas.

A menudo, el problema principal de un enfoque reglamentario es el de hacer cumplir los reglamentos. En muchos países, a falta de medios idóneos para el cumplimiento, tal vez se considere preferible no introducir reglamentaciones que no pueden hacerse cumplir. Otro problema que encierra la reglamentación es el de asegurar que se mantenga lo suficientemente flexible para afrontar la gama de situaciones que probablemente se darán. Una forma de afrontar esta posible dificultad es complementar la reglamentación con un proceso de negociación y facilitación entre partes interesadas con objeto de asegurar la evolución no brusca de los reglamentos.

El enfoque económico puede valerse de varios instrumentos, por ejemplo, gravámenes (gravámenes para el usuario, gravámenes para los efluentes), subvenciones, creación de mercados (licencias comerciables), sistemas de depósitos reembolsables, e incentivos financieros para el cumplimiento (derechos en caso de no cumplimiento y primas de rendimiento).

La ventaja principal de las soluciones económicas, cuando pueden practicarse, es que llevan la cuestión de la asignación de los recursos costeros al mismo ámbito que se emplea para resolver las cuestiones de asignación de recursos generalmente dentro de la economía. Aún cuando pueda aplicarse sólo parcialmente este enfoque, aumenta a menudo la flexibilidad del sistema de ordenación, por ejemplo, puede ser más fácil revisar los gravámenes que se imponen a los distintos usuarios que cambiar los reglamentos que les afectan. Una ventaja no despreciable del enfoque económico es que puede utilizarse para generar fondos con los que compensar parte del costo de la ordenación.

34. La misma solución para la eliminación del acceso libre no es aplicable en todas partes, ni siquiera dentro del mismo país. La mejor solución dependerá por entero de las circunstancias: la clase del recurso, los arreglos institucionales, tanto ordinarios como tradicionales, los objetivos, etc. Además, la solución óptima puede variar con el tiempo. Por consiguiente, los gobiernos tienen que determinar con

claridad lo que tratan de conseguir y analizar una serie de soluciones posibles antes de pronunciarse sobre la mejor opción; también hace falta mantener flexibilidad para poder responder a las nuevas circunstancias.

35. Un aspecto del acceso libre es que los usuarios de un recurso no han podido obtener el reconocimiento por el Estado de sus derechos sobre ese recurso. A menudo esto ha dado lugar a que pescadores y piscicultores tradicionales y consuetudinarios se vean perjudicados cuando se vuelven predominantes otros usuarios del recurso. En el Recuadro 3 puede verse una ilustración de esa situación. Cuando los regímenes jurídicos son suficientemente flexibles para reconocer e integrar las ideas consuetudinarias locales de derechos y deberes, a los Estados les puede resultar conveniente reconocer *de facto* los derechos sobre un recurso. Cuando el régimen jurídico no permite esa solución, puede que los Estados quieran modificar sus leyes coherentemente. Al propio tiempo, las autoridades pesqueras deben fijar las condiciones que exigen que los pescadores y piscicultores reconozcan y respeten las limitaciones ecológicas que les impone el entorno costero.

**Recuadro 3: Derechos de los pescadores y piscicultores tradicionales y consuetudinarios a una calidad ambiental aceptable**

Cuando no han existido mercados para bienes ambientales dentro de la zona costera, p. ej., la productividad natural de los arrecifes de coral, los pescadores que aprovechan esos arrecifes no han podido asegurarse los derechos necesarios para su bienestar futuro y están expuestos a que su productividad se vea amenazada por otros usuarios, p. ej., turismo, extracción de coral. La pequeña acuicultura costera ha sido también durante largo tiempo una práctica tradicional y sostenible en muchos países que puede verse desplazada por actividades industriales.

36. Estas medidas protegerían el medio ambiente y darían a los usuarios tradicionales y consuetudinarios de un recurso el derecho a un cierto grado de calidad ambiental como parte de sus medios de subsistencia.

37. Los usuarios tradicionales o consuetudinarios de recursos pueden haber desarrollado arreglos de acceso en respuesta a los cambios estacionales que influyen en la disponibilidad de pescado o determinar el momento de las principales operaciones agrícolas, como la siembra y la recolección. Los planes de ordenación formulados por planificadores para cualquier recurso que no tengan en cuenta esas estrategias podrán tener graves consecuencias de orden económico y social.

**“Los Estados deberían facilitar la adopción de prácticas pesqueras que eviten conflictos entre los usuarios del recurso pesquero y entre éstos y otros usuarios de la zona costera”. (Artículo 10.1.4)**

38. Pueden surgir conflictos entre pescadores de diferentes lugares que quieran faenar en la misma zona, entre pescadores que utilicen diferentes artes de pesca, entre pescadores comerciales y pescadores deportivos, entre pescadores artesanos e industriales, entre pescadores y piscicultores y entre éstos y los operadores turísticos, pues todos compiten por el mismo espacio y recursos, y en muchas otras situaciones.

39. Dentro del propio sector pesquero pueden abordarse los conflictos mediante asignaciones de zonas que permitan unas distribuciones claras de los recursos (cuando un recurso ocupe una zona concreta) o la reducción de conflictos entre grupos (cuando un recurso se desplace entre zonas) por ejemplo, zonas de arrastre, zonas de nasas, mediante controles sobre los factores de producción, tales como limitaciones de artes o paros temporales, o mediante controles de la producción, como cupos. Las autoridades deberían también estudiar el establecimiento de comités de pescadores y piscicultores, por zonas pesqueras o por tipos de pesquerías, según proceda, donde se debatan estos problemas y, en lo posible, se resuelvan.

40. El conflicto intersectorial es característicamente más difícil de resolver que las controversias intrasectoriales, aunque las soluciones pueden ser análogas. Las autoridades pesqueras representarán los intereses del sector pesquero en las negociaciones con otros organismos para conseguir que otros sectores respeten los intereses de los pescadores y acuicultores. Cuando así haga falta, las autoridades pesqueras y los pescadores deben tener la posibilidad de recurrir a la ley para proteger sus intereses.

41. La zonificación es un método común para resolver las diferencias intersectoriales en que entran las pesquerías, especialmente aplicando una combinación de restricciones temporales y locales. Las medidas económicas pueden también tener su importancia.

**“Los Estados deberían promover el establecimiento de procedimientos y mecanismos, en el nivel administrativo adecuado, con miras a resolver los conflictos que surgen dentro del sector pesquero y entre los usuarios de los recursos pesqueros y otros usuarios de la zona costera.” (Artículo 10.1.5)**

42. Hay que prever y prevenir en lo posible los conflictos potenciales. Con bastante frecuencia los planes de desarrollo y ordenación del sector pesquero se

elaboran partiendo de sólo la perspectiva del sector pesquero o incluso para una sola población de peces. La autoridad encargada de la ordenación pesquera debe tener en cuenta expresamente en qué grado es probable que se produzcan interacciones con otras pesquerías o sectores. Cuando éstas se consideren de importancia potencial o real, deben considerarse esas interacciones dentro de unos planes, y habrán de tomarse medidas para hacer frente a posibles conflictos.

43. En la ordenación de la zona costera, una de las funciones institucionales y jurídicas más importantes es asegurar que exista un mecanismo para la solución de conflictos. Al volverse cada vez más escasos los recursos pesqueros, es necesario ver cómo pueden resolverse las pretensiones contrastantes, tanto actuales como futuras, entre sectores. Aún cuando se consulte a las autoridades pesqueras sobre problemas de planificación, cabe la posibilidad de que sigan produciéndose conflictos, lo que hace necesario que haya un mecanismo para su solución.

44. Será menester que las autoridades pesqueras adopten un papel activo para determinar la envergadura de cualquier problema que afecte al entorno acuático y a sus fuentes. Para esta tarea es indispensable un buen sistema de seguimiento. A esto nos referiremos más adelante en la sección 10.2.4. Asimismo, cuando las autoridades pesqueras trabajan en estrecho contacto con pescadores y piscicultores, están en posibilidades de identificar de forma más rápida los cambios habidos en las condiciones ecológicas, aún cuando pueda resultar más difícil identificar a los responsables.

## 2. Medidas de política (Artículo 10.2)

**“Los Estados deberían promover la toma de conciencia pública acerca de la necesidad de proteger y ordenar los recursos costeros así como la participación de los interesados en el proceso de ordenación.” (Artículo 10.2.1)**

45. Mediante el marco institucional y jurídico, se puede facilitar una contribución pública apropiada al proceso decisorio (p. ej., decisiones sobre empleo de recursos) que dé la seguridad de que hay apoyo general a los planes propuestos. Los legisladores y los planificadores deben percatarse de que no es probable que tengan éxito a la larga aquellas medidas en las que no intervienen los más afectados por ellas.

46. Es especialmente importante que exista una contribución significativa del público a nivel local donde la intervención de los usuarios de recursos y otros interesados directos en el proceso de planificación y ordenación favorecerán el cumplimiento, reducirán el riesgo de errores en la toma de decisiones y aminorará la enajenación. Esta contribución exige la concienciación y participación de los interesados, o la consulta con ellos, según convenga a la situación nacional, en el

proceso político en todos los niveles, nacional, regional y local, para asegurarse de que están debidamente representados sus intereses. Entre las soluciones típicas están la creación de comités consultivos, la utilización de documentos de debate y reuniones públicas antes de promulgar leyes, la utilización de los medios públicos y la intervención activa de las ONG.

47. Sin embargo, la naturaleza de la actividad pesquera, especialmente las pesquerías de captura marina donde se pasa largo tiempo en una situación de relativo aislamiento, puede hacer difícil a los pescadores el participar eficazmente en el proceso político y los puede situar en desventaja respecto de otros usuarios de los recursos costeros, que están en condiciones de ejercer una presión más eficaz en el proceso político. Puede hacerse frente a esta dificultad alentando el Estado la formación de asociaciones de pescadores. Estas representarían los puntos de vista de los pescadores, y el marco jurídico apropiado aseguraría que haya un mecanismo para permitir a estas asociaciones tener voz en la toma de decisiones. Las asociaciones también servirían de medio para asegurar que los pescadores estén informados de importantes eventos consultivos y puedan asistir o por lo menos hacer que sus opiniones estén representadas.

**“Con el fin de ayudar a la toma de decisiones acerca de la asignación y la utilización de los recursos costeros, los Estados deberían promover la valoración de los mismos teniendo en cuenta los factores económicos, sociales y culturales.” (Artículo 10.2.2.)**

48. Debe considerarse el valor económico actual y potencial de los recursos (gestionados de la mejor forma posible), teniendo en cuenta los intereses de los no usuarios y de las generaciones futuras así como de los grupos de usuarios actuales. La cantidad pertinente que hay que tener en cuenta es el valor económico total. Esta valoración puede proceder de la identificación dentro de un recurso o ecosistema de sus valores de uso, opción y existencia. Para llegar a ese valor es indispensable que se identifiquen claramente los distintos bienes y servicios que proporciona el entorno costero. Cuando no hay mercado para ellos, habrán de emplearse técnicas de valoración, p. ej., valoración de cupos y determinación hedónica de los precios. En el Recuadro 4 se trata de algunos de los puntos relativos a la valoración de recursos.

**“Al establecer políticas para la ordenación de las zonas costeras, los Estados deberían tener debidamente en cuenta los riesgos e incertidumbres que ésta comporta.” (Artículo 10.2.3)**

49. En el sector de la pesca, conviene que la autoridad pesquera identifique las posibles amenazas y asegure que se adoptan las medidas apropiadas para proteger los intereses pesqueros. La respuesta pertinente es la de tratar de proteger

al sector pesquero de los daños por medidas de derecho de prioridad. Cuando se producen estos daños, p. ej., derivados de un incidente de contaminación, o cuando a nivel estatal se adopta una decisión deliberada de que los costos del sector pesquero se compensen con los beneficios que se obtienen en otras partes, han de tomarse medidas para rehabilitar el sistema y debe haber una compensación suficiente a los interesados directos en dicho sector.

50. Se emplea a menudo el término “riesgo” cuando se desconoce el resultado preciso de una medida pero hay suficiente información para determinar las probabilidades de que se produzcan distintos resultados posibles; por lo tanto, en este sentido, los riesgos pueden cubrirse generalmente con un seguro.

51. A veces se emplea la expresión “incertidumbre” para describir una situación donde no hay información suficiente para calcular las probabilidades dentro de la serie de resultados posibles; se trata por lo tanto de algo no asegurable. Incluso dentro de esa incertidumbre cabe distinguir diferentes clases. Puede decirse que hay una incertidumbre pura cuando es imposible ni siquiera identificar la serie de posibles resultados que se seguirían de una determinada acción.

52. Sin embargo, es importante que, a pesar de las dificultades que pudieran surgir, se tengan en cuenta los riesgos e incertezas sin que ello lleve a una parálisis de política. Lo cual puede hacerse mediante varias adaptaciones del enfoque basado en el principio de precaución (véanse las directrices sobre ordenación pesquera conexas). Subyace y sirve de base a la respuesta del Estado ante el riesgo y la incertidumbre la necesidad de que haya un marco jurídico debidamente flexible.

#### **Recuadro 4: Valoración de los recursos pesqueros**

Un elemento importante de la ordenación del área costera es la necesidad de hallar algún patrón común con el que comparar las consecuencias de diferentes decisiones. Fundamentalmente, esto supone valorar los recursos para determinar el costo de cualquier impacto, lo que a su vez permitirá hacer juicios sobre el uso mejor, posiblemente entre varios usos potenciales. Lo más importante para una utilización racional de los recursos es que se adopte un enfoque coherente y objetivo para hacer juicios a veces difíciles.

Pueden surgir varios problemas en la valoración de los recursos costeros. En primer lugar, estos recursos pueden estar infravalorados debido a que no se reconoce suficientemente toda la serie de bienes y servicios que proporcionan. Esta infravaloración se da normalmente cuando se suministran algunos de los bienes y servicios al margen del sistema comercial. Por ejemplo, en el caso de los



manglares, puede centrarse la atención en el valor del lugar para su transformación en estanques de cría del camarón, pero no en las funciones ecológicas del manglar, tales como su importancia para ofrecer un hábitat a los peces o para proteger contra tormentas y ciclones.

La segunda dificultad estriba en que el valor de los recursos pesqueros puede verse afectado por medidas tomadas en otro sector. Estos efectos se denominan factores externos. Pueden producirse de forma positiva, por ejemplo, una central eléctrica que emite agua caliente limpia puede tener un impacto positivo en la producción de camarones en una zona. Sin embargo, por lo general, los efectos son negativos, p. ej., la contaminación puede reducir la productividad de los recursos costeros.

La valoración correcta del uso de recursos ha de tener en cuenta todos los elementos de valor, no sólo los elementos para los que resulta existir un mercado. El hecho de que el recurso no se comercie en un mercado no significa que no tenga valor (piénsese por ejemplo en el aire puro).

53. En muchos casos, aunque tal vez sea imposible asignar probabilidades a unos resultados posibles (riesgos), al menos se conoce la escala de resultados más probables. En los casos pertinentes, y de igual modo cuando hay riesgo, cabría la posibilidad de permitir la intervención, pero aplicando un sistema de depósitos reembolsables, o exigir a la empresa u otra entidad que quiera intervenir una fianza al menos igual al valor del daño que puede producirse.

54. Este tipo de enfoque reconoce el riesgo y la incertidumbre y utiliza instrumentos económicos de suerte que las partes correspondientes tengan un incentivo para reducir efectos perjudiciales. La principal ventaja de todo ello es que fomenta la prevención en lugar de limpiar o descontaminar, dándose así a las empresas un gran incentivo para invertir en una tecnología favorable compatible con la situación local.

55. Otra forma de afrontar este problema es tomar en consideración los beneficios que se perderían con una intervención desarrollista. Supongamos que se propone una actividad que destruiría una zona de manglares. El costo que supone no emprender esa actividad, en términos de beneficios perdidos, ofrece una indicación de lo cuantiosos que habrían de ser los beneficios actuales de utilización del manglar para compensar los beneficios de la actividad que se propone llevar a cabo. En muchos casos, se verá que los valores de esas actividades son muy bajos, lo que iría en apoyo del argumento intuitivo contra un desarrollo de carácter destructivo. Sin embargo, si se juzga una prueba insuficiente, entonces tendría que calcularse el valor económico total, es decir, la suma de los valores de utilización, opción y existencia, del manglar.

56. A falta de estas medidas, probablemente los costos totales de la utilización ambiental seguirán dejándose fuera de los costos de producción y representan una subvención por parte de la sociedad a favor de quienes se benefician a corto plazo de una actividad que da lugar a una degradación del medio ambiente.

57. Si el resultado de una actividad es totalmente incierto en el sentido de que incluso se desconoce el alcance de los posibles resultados, la regla maestra sería evitar actividades que pudieran tener consecuencias irreversibles puesto que sus costos potenciales son incalculables.

**“Los Estados, de acuerdo con sus capacidades, deberían establecer o fomentar el establecimiento de sistemas de vigilancia del medio ambiente costero como parte del proceso de ordenación de la zona costera, utilizando parámetros físicos, químicos, biológicos, económicos y sociales.” (Artículo 10.2.4)**

58. Ante los riesgos y las incertidumbres que llevan consigo las decisiones de ordenación, los Estados reconocerán la necesidad de establecer sistemas de vigilancia para el medio ambiente costero. El objetivo debe ser identificar la degradación ambiental de cualquier procedencia lo antes posible; el objetivo de política debe ser la prevención más bien que la descontaminación.

59. La vigilancia es necesaria para identificar el impacto de distintas actividades. Las autoridades pesqueras deberían involucrarse en seguir de cerca aspectos que interesen al sector pesquero, como el hábitat y la calidad del agua. Para llevar a cabo dicha vigilancia hace falta primero la identificación de los indicadores pertinentes, luego el establecimiento de una capacidad institucional suficiente para llevar a cabo el proceso de vigilancia y, en tercer lugar, la capacidad analítica para interpretar las tendencias, por ejemplo, diferenciando entre cambios debidos al medio ambiente y cambios antropogénicos.

60. Tal vez no sea necesario que las autoridades pesqueras lleven a cabo el proceso real de vigilancia, aunque estarán en una posición más fuerte si realizan esas tareas. Pero siempre que se opte por arreglos institucionales, los Estados han de tener la capacidad para vigilar el entorno costero y las autoridades pesqueras habrán de tener acceso a la información de suerte que puedan estar en condiciones de identificar impactos en el sector pesquero así como los derivados del sector pesquero/acuícola.

61. En el Recuadro 5 se exponen algunos de los parámetros para seguir de cerca los aspectos que interesan especialmente a las autoridades pesqueras.

62. Para que haya una vigilancia eficaz, es indispensable que exista la correspondiente capacidad institucional. Esta capacidad pudiera corresponder al marco jurídico para la vigilancia de actividades y, en particular, de la pesca. También pudiera exigir la aplicación de medidas para crear y ampliar a nivel nacional (administración, sector privado, universidad), la capacidad de arbitrar los instrumentos necesarios y utilizarlos, p. ej., evaluación del impacto ambiental, análisis de política transectoriales, técnicas de economía ambiental, análisis de los paisajes terrestres/marinos, evaluación de la capacidad ambiental, sistemas de información geográfica (SIG), etc. Su desarrollo exige apoyar la investigación e interacción entre investigadores dentro de los países y entre ellos, p. ej., a nivel subregional o regional.

**Recuadro 5: Parámetros relativos a la integración de la pesca en la planificación de la ordenación costera**

Es necesario identificar los indicadores que deben ser vigilados. Su serie dependerá de circunstancias concretas (la naturaleza del problema, el presupuesto existente) pero pudiera incluir:

*parámetros físicos:* p. ej., cartografía de la utilización de la tierra, superficie de recuperación y drenaje, cambios en playas, proporciones de tierras vírgenes/tierras urbanizadas;

*parámetros biológicos y químicos:* p. ej., transparencia del agua e integridad del lecho marino, extensión de los lechos de zosteras y algas marinas, índices de biodiversidad, contaminantes orgánicos persistentes (COP) de producción acuática, casos de mareas rojas, grado de protección del hábitat;

*parámetros económicos y sociales:* p. ej., densidad demográfica, empleo y desempleo, niveles de ingresos, PIB regional, barreras para entrar en ocupaciones importantes y salirse de ellas, sistemas de asignación de recursos, casos de conflictos sociales, niveles de subvención en distintos sectores.

**Los Estados deberían promover la investigación multidisciplinaria como apoyo a la ordenación de la zona costera, en particular sobre sus aspectos ambientales, biológicos, económicos, sociales, jurídicos e institucionales.” (Artículo 10.2.5)**

63. Debe fomentarse la investigación de la interacción entre el sistema ambiental y el sistema económico debido a los riesgos e incertidumbres de la ordenación costera.

64. Será necesario dar prioridad a las necesidades de investigación. En este sentido, la autoridad pesquera debe dedicar su atención a los problemas intersectoriales y a las cuestiones económicas y socioeconómicas que guardan relación con el sector pesquero, además de las preocupaciones de la investigación sectorial tradicional que normalmente se han centrado en la evaluación de las poblaciones ícticas y su biología. En el Recuadro 6 se señalan algunos posibles temas.

65. Las autoridades pesqueras no tienen que procurar que toda esa investigación sea llevada a cabo por sus científicos. Sin embargo, cabría exigirles que promuevan una fácil comunicación entre los encargados de marcar las políticas pesqueras y los científicos para asegurar que las instituciones de investigación aborden los temas clave en la integración propiamente dicha de la pesca en la planificación de la ordenación costera. Para establecer prioridades de investigación, las autoridades pesqueras tienen que procurar que las prioridades concuerden con los fondos disponibles (propugnando el aumento de esos fondos cuando así proceda), y asegurar también que la financiación se destine a las prioridades identificadas. Asimismo, aunque las autoridades pesqueras tal vez no sean directamente responsables de toda la investigación pertinente, deben proveer a que sus científicos se conscienticen de ese tipo de investigaciones.

**Recuadro 6: Posibles temas de investigación para las autoridades pesqueras en relación con la integración de la pesca en la ordenación de la zona costera**

Funciones ecológicas: tienen que ser comprendidas para evaluar el impacto de las propuestas de proyectos en los distintos usuarios de la zona costera, en particular de los pescadores; e incluirán, p. ej., estudios de la capacidad de carga general, la reversibilidad del impacto, etc.;

dinámica de los recursos: comprende la investigación necesaria para distinguir entre la variabilidad natural de los recursos y el impacto humano, y predecir las tendencias a largo plazo derivadas de la acción ordenadora y/o del cambio climático;

investigación aplicada, p. ej.: estudiar la dinámica sectorial, desarrollar unos planes de seguimiento ecológico baratos y sencillos sobre la base de la correspondiente evaluación del riesgo ambiental y métodos de pronóstico;

socioeconomía: identificar los factores que están a la base de las actividades económicas en la zona costera y que la afectan;

economía: aplicación de las técnicas de valoración, diseño e impacto de los sistemas de incentivos económicos;

cuestiones institucionales: p. ej., marco jurídico y de derechos de propiedad necesario para que sea posible la determinación comercial de precios; arreglos de organización para la ordenación a nivel local por las comunidades y para desarrollar la coordinación sobre zonas más amplias.

66. Conviene también que los hombres de ciencia dedicados a la investigación se vean alentados a colaborar con los de otras instituciones, tanto a nivel nacional como internacional.

### 3. Cooperación regional (Artículo 10.3)

**“Los Estados con zonas costeras vecinas deberían cooperar entre sí para facilitar la utilización sostenible de los recursos costeros y la conservación del medio ambiente.” (Artículo 10.3.1).**

**“En el caso de actividades que puedan tener efectos transfronterizos perjudiciales para el medio ambiente en las zonas costeras, los Estados deberían:**

- a) **suministrar información oportuna y, cuando sea posible, una notificación previa a los Estados potencialmente afectados;**
- b) **consultar con dichos Estados lo antes posible.” (Artículo 10.3.2)**

**“Los Estados deberían cooperar a nivel subregional y regional con el fin de mejorar la ordenación de la zona costera.” (Artículo 10.3.3)**

67. Algunas poblaciones pesqueras están compartidas, son transitorias o pasan parte de su ciclo vital en más de una jurisdicción. En esos casos, los acontecimientos que tengan lugar en una zona costera de un Estado pueden muy bien tener impacto en las poblaciones ícticas de un Estado vecino.

68. Los impactos ecológicos, p. ej., causados por contaminación, erosión costera, pueden transmitirse de un Estado a otro por las corrientes marinas. Las consultas que se mantengan con el Estado o Estados que probablemente se verán afectados ayudarán a una valoración lo más adecuada posible de los cambios ambientales que se produzcan.

69. Muchos recursos costeros, incluidos los pesqueros, tienen un fuerte carácter regional. Los Estados deben cooperar, cuando proceda, a nivel subregional o regional en los programas de investigación, y en la elaboración de mecanismos y protocolos para el intercambio de conocimientos, experiencia y asistencia técnica en apoyo de un desarrollo responsable y en la ordenación de los recursos costeros.

70. Otro campo de cooperación es el intercambio de información. Cuando así proceda, los Estados deben proporcionar de forma precisa y oportuna, toda información pertinente que pueda estar en su poder. Información que se refiere a las propias pesquerías (características biológicas de los recursos, producción por especies, información económica) y al impacto que tiene en las poblaciones pesqueras el desarrollo de la zona costera, p. ej., efectos en el hábitat y contaminación).

#### **4. Aplicación (Artículo 10.4)**

**“Los Estados deberían establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades nacionales involucradas en la planificación, el desarrollo, la conservación y la ordenación de las zonas costeras.” (Artículo 10.4.1)**

71. La planificación tradicional del sector por lo general tiene poco en cuenta los factores externos de los recursos generados por el sector y que pasan a otro sector o los que se originan en un sector y le afectan. Una mejor planificación permitirá a los ministerios competentes identificar y evaluar los impactos transectoriales y los efectos de la intervención en materia de ordenación. Este análisis de políticas constituye una base esencial para una presentación eficaz de las preocupaciones del sector pesquero, primero cuando se formulen las estrategias de ordenación de la zona y, en segundo lugar, durante la aplicación del plan, para una negociación satisfactoria con otros ministerios competentes e instituciones involucradas en el proceso de negociación de las ventajas comparativas entre las distintas propuestas de desarrollo.

72. Hacen falta arreglos institucionales apropiados que prevean la formulación de estrategias de ordenación de zonas intersectoriales y que ofrezcan un foro para la solución de conflictos sectoriales causados por medidas adoptadas o propuestas.

**“Los Estados deberían velar por que la autoridad o autoridades que representan al sector pesquero en el proceso de ordenación de la zona costera dispongan de la capacidad técnica y de los recursos financieros adecuados.” (Artículo 10.4.2)**

73. Cuando se adapten las funciones, estructura y capacidad de las autoridades pesqueras para asegurar la interacción racional de las pesquerías en la planificación de la ordenación costera hay que procurar que las autoridades dispongan de personal general y de especialistas capacitados necesarios para la planificación cabal que se requiere y para dotar debidamente de personal a cualquier grupo esencial que se estableciere para coordinar los programas y las políticas intersectoriales.

74. Aunque esta preocupación por disponer de la capacidad institucional necesaria es general en todos los sectores y en muchos países, reviste especial importancia para la pesca. No es raro que las autoridades pesqueras carezcan de personal técnico y de experiencia en el análisis de políticas e institucional y en todos los aspectos de la planificación sectorial.

75. Para que las autoridades pesqueras aseguren que se incorporan las actividades e intereses del sector en la planificación de la ordenación costera a fin de elevar al máximo la contribución del sector al bienestar económico y social, es importante que logren mejoras en las cuatro esferas principales siguientes:

- conocimientos técnicos y experiencia por lo que se refiere al acopio y análisis de información biofísica, social y económica y su utilización en el análisis de política;
- establecimiento de arreglos institucionales en el plano local, nacional, subregional y regional para abordar cuestiones de acceso libre e impacto transectorial;
- conocimientos técnicos y experiencia en la planificación sectorial; y
- capacidad para hacer cumplir las normas.

76. Además, aunque en muchas autoridades pesqueras no será necesario emplear personal especializado en asuntos jurídicos, el personal de esos organismos debe tener los suficientes conocimientos del sector y de sus vinculaciones para ejercer una función activa en los estudios de la legislación ambiental y en la elaboración de nuevas leyes.

## ANEXO I

## GLOSARIO

Derechos por incumplimiento	Son precios “complementarios” que hay que pagar por no cumplir los requisitos ambientales y para cubrir con ellos los costos sociales derivados de los daños causados al medio ambiente.
Determinación hedónica del precio	Técnica de valoración por la que se determina el valor de un “bien” ambiental no comercializado y que emplea análisis estadísticos para aislar los valores ambientales que contribuyen a las diferencias en los precios del producto, como ejemplo característico tenemos la diferencia de precios en las cotizaciones de bienes inmuebles. Esta técnica tiene una aplicación limitada cuando se aplica a las valoraciones de recursos, es el caso, por ejemplo, del sector pesquero, pero se presta bien a otros aspectos de la valoración de recursos costeros.
Fianzas de cumplimiento	Figura análoga a un sistema de depósitos reembolsables en que se fija una fianza igual a los costos sociales estimados de posibles daños ambientales a título de garantía para cumplir las exigencias ambientales y que se pierde si no se cumplen éstas.
Licencias comerciábiles	Sistema en el que los derechos para descarga de contaminantes o explotación de recursos pueden intercambiarse en un mercado de “licencias” libre o intervenido. Entre



los ejemplos que cabe citar están los cupos individuales transferibles en el sector pesquero, los derechos de agotamiento comerciables para las concesiones mineras y las licencias comerciables de descarga para efluentes acarreados por el agua.

Sistemas de depósitos reembolsables

Sistema en el que se grava con una tasa el precio de los productos que dan lugar a un agotamiento de recursos o a contaminación, tasa que luego se reintegra si se recicla el producto (o sus residuos).

Valoración de contingencia

Técnica empleada para fijar valor monetario de un “bien” o servicio ambiental no comercializado, p. ej., una vista panorámica, preguntando a los encuestados la cantidad que estarían dispuestos a pagar por ellas. Aunque se ha sostenido que este método da buenos resultados, reevaluaciones recientes sugieren que se emplee con precaución y se refuerce con una investigación empírica.





Las pesquerías marinas, al igual que las pesquerías en los grandes lagos, dependen de la zona costera en varios aspectos. La mayor parte de las pesquerías de captura se basan en las poblaciones costeras; otras explotan las poblaciones de altura que pasan parte de sus vidas en aguas del litoral, por ejemplo, en un criadero o zona de alimentación. Las poblaciones de peces dependen también de la productividad primaria de la zona costera como parte importante de la cadena alimentaria. La acuicultura costera también depende mucho de la zona costera en cuanto a espacio y recursos.

Esta dependencia del sector de las pesquerías marinas respecto de la zona costera hace que estén especialmente expuestas a actividades que dan lugar a un cambio de medio ambiente costero, lo que puede ejercer un gran impacto en el sector. Al propio tiempo, el sector pesquero puede repercutir en otras actividades pesqueras, por ejemplo, al competir por un espacio. Por lo tanto, está clara la necesidad de estudiar el desarrollo y la ordenación del sector pesquero dentro del contexto de la ordenación de la zona costera y de la planificación del desarrollo, es decir, dentro del marco de la protección y ordenación de los recursos, el medio ambiente y las actividades de la zona costera.

Estas orientaciones sirven de material explicativo del artículo 10 del Código de Conducta para la Pesca Responsable. Dicho artículo se refiere a la integración de la pesca en la ordenación de la zona costera para ayudar a conseguir la utilización racional de unos recursos costeros escasos. Abordan la cuestión de cómo puede integrarse el sector pesquero en una planificación de la ordenación costera de manera que para el establecimiento de una política y práctica de ordenación respecto de los recursos costeros se pueda tener en cuenta la acción recíproca entre el sector pesquero y otros sectores.

ISBN 92-5-303916-7

ISSN 1020-5314



M-40

W3593S/1/1.98/1250