

Estrategias para Afrontar la Pesca Ilegal, no Declarada o no Reglamentada en la Reserva de Biosfera Seaflower, Caribe Occidental

MARTHA C. PRADA*¹, ERICK R. CASTRO², ARNE BRITTON¹,
OPAL M. BENT¹, ELIZABETH I. TAYLOR¹, y ROBERT HUDGSON²

¹*Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, CORALINA
Vía San Luis, San Andrés Isla, Colombia *pradamc@gmail.com.*

²*Gobernación de San Andrés, Secretaría de Agricultura y Pesca,
Coral Palace, Avenida Newball, San Andrés Isla, Colombia.*

RESUMEN

En la Reserva de Biósfera Seaflower se ha priorizado la atención al creciente problema de la pesca ilegal por lo que se desarrolla un proceso participativo entre instituciones del nivel local, nacional e internacional y entre usuarios artesanales e industriales para definir estrategias participativas de control y vigilancia. Como resultado de este trabajo se producirá un plan para contrarrestar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada INDNR, orientado a la prevención, mitigación y combate frontal basado en los lineamientos dados por FAO.

La pesca INDNR ha sido reconocida como una de las mayores amenazas del aprovechamiento sostenible y conservación de ecosistemas marinos que por lo general pertenecen a especies trans-nacionales y por lo tanto requieren de acciones similares a nivel regional. Se reconocen como actividades ilícitas la pesca sin permiso, extemporánea o en zonas no permitidas, la utilización de artes prohibidas, los reportes falsos, y la extracción de especies vedadas, entre otros. Por lo tanto, varía de acuerdo al tipo de pesquería tanto en intensidad como en infractores y países participantes, ante lo cual las medidas de control deben darse de manera adaptativa y participativa. Especial trato se tendrá con aquellas especies sujeto a reglamentaciones internacionales o su pesca esté severamente regulada.

Con el desarrollo tecnológico se tienen nuevas herramientas para la vigilancia y el control, pero es necesario mejorar la red de comunicaciones entre los manejadores incluyendo de países vecinos en pro de alcanzar acuerdos a diferentes escalas. El proceso de formulación del plan avanza con análisis de información científica, talleres de acuerdos y propuestas, y contendrá entre otras políticas de co-manejo e intercambio, reconocimiento de la biodiversidad, fomento de la legalidad, y capacitación y divulgación. La puesta en marcha del plan será exitosa en la medida que sea adoptado simultáneamente a varios niveles desde lo local hacia lo nacional, de modo que se aúnen recursos y estrategias para alcanzar pesquerías sostenibles en la región.

PALABRAS CLAVE: Pesca ilegal, manejo participativo, pesquerías sostenibles

Strategies to Confront Illegal, Undocumented and Unreported Fishing within The Seaflower Biosphere Reserve, Western Caribbean

KEY WORDS: Illegal fishing, management strategies, sustainable fisheries

Stratégies pour Faire Face à la Pêche Illicite, Non-documentée, et-Non Déclarée dans la Réserve de biosphère de Seaflower, Caraïbes occidentales

MOTS CLÉS: Pêche illicite, stratégies de gestión, pêche durable

INTRODUCCIÓN

La pesca ilegal, no declarada o no reglamentada INDNR, ocurre en todo el mundo e incluye una serie de actividades ilícitas, tales como: pescar sin permiso, fuera de temporada o en zonas prohibidas, utilizar artes de pesca no permitidos, no respetar las cuotas de captura, la captura de especies protegidas o que no han llegado a la madurez autorizada y, no declarar o dar información falsa sobre la captura. Para afrontar esta problemática y concordante con la aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable, el Comité de Pesca de la FAO – COFI aprobó por consenso el 2 de marzo de 2001, el Plan de Acción Internacional Para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal No Declarada y No reglamentada PAI-

INDNR, como un instrumento voluntario que se aplica a todos los Estados y entidades y a todos los pescadores (FAO 2001).

A pesar de la adopción del PAI-INDNR, la pesca INDNR sigue incrementando, y suscita una profunda preocupación a todos los actores del sector pesquero y de conservación, entre ellos, las autoridades gubernamentales, los pescadores cumplidores de las reglamentaciones, los entes de fiscalización y en general de la sociedad civil. La pesca ilegal socava los esfuerzos de los Estados y las organizaciones regionales hacia una ordenación pesquera responsable. Asimismo, limita los progresos de los gobiernos hacia la consecución de la seguridad alimentaria de las poblaciones que dependen de la pesca y el apoyo a

los medios de vida sostenibles de los pescadores (FAO 2007). De hecho, es considerada como la amenaza más grave para la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos. Las cifras globales muestran que las actividades pesqueras INDNR ascienden a aproximadamente 10.000 millones de euros al año en todo el mundo, convirtiendo a la pesca INDNR en el segundo productor más importante de productos pesqueros en el mundo (CE 2009).

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución sobre pesca sostenible insistió con profunda preocupación que la pesca INDNR representa una de las principales amenazas para los ecosistemas marinos y acarrea serias e importantes consecuencias para la conservación y ordenación de los recursos oceánicos (ONU 2006). Sin embargo, muchos Estados aún no han adoptado planes nacionales para combatir la pesca ilegal. En América Latina y el Caribe sólo el 14,3% de los Estados han formulado y aplicado planes nacionales para contrarrestarla (FAO 2007). En Colombia, aún el problema no ha abordado de manera decidida, ni se ha adoptado un plan nacional, lo que ha facilitado el incremento de la pesca INDNR en varias zonas, y particularmente en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El archipiélago también reconocido por UNESCO desde el 2000 como la Reserva de Biósfera (RB) Seaflower, sometido a condiciones geográficas, geopolíticas y ambientales complejas y muy dinámicas es altamente vulnerable a esta problemática.

En 2009, las autoridades del archipiélago en los ámbitos pesquero (Secretaría de Agricultura y Pesca) y ambiental, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina CORALINA, en el marco de convenios de cooperación tendientes al manejo responsable de la pesca y la articulación con el proceso de implementación de la Reserva de Biosfera (RB) Seaflower, acordaron formular de manera conjunta un plan de Acción local para combatir la pesca INDNR, bajo un enfoque participativo, involucrando al gremio pesquero, la academia y otros actores gubernamentales.

Las amenazas de la pesca INDNR en el área de estudio son altas y se relacionan principalmente con las siguientes condiciones:

- i) Zonas de pesca remotas, sin asentamientos humanos permanentes;
- ii) Pocos barcos de bandera Colombiana operando legalmente;
- iii) Altos costos de combustible y presupuestos insuficientes para llevar a cabo la patrullajes requeridos;
- iv) Surge en medio de inestabilidad institucional del sector pesquero en donde la autoridad pesquera nacional ha sufrido constantes cambios; y
- v) Las autoridades locales están limitadas por las políticas nacionales toda vez que es zona de frontera, se tienen acuerdos de pesca bi-nacionales

y políticas de sostenibilidad por lo generan no puedan ejercer de manera ágil.

Se presentan a continuación los avances de este proceso y se definen las líneas de acción hasta ahora previstas. Se espera que el documento del plan esté finalizado antes del 2011 y siga su camino de socialización requerido para su adopción final, de manera que cuente con un amplio reconocimiento del Gobierno Nacional. Además, se espera que su socialización se lleve a cabo a través de un trabajo coordinado con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Área de Estudio

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina localizado en el Caribe sur-occidental (11° 30' to 16° 30' N, y 78° 28' to 82° 0' W) corresponde también a la RB Seaflower desde el 2000 (Figura 1). Cinco años después, el Ministerio del Medio Ambiente crea la primera Área Marina Protegida (AMP) de usos múltiples en Colombia. Una AMP con 65.000 km² conformada como una de las mayores de su género en todo el Caribe y el mundo. Llamada también Seaflower, esta AMP se crea para la protección de la biodiversidad y los procesos ecológicos oceánicos que representan, lograr una mejor distribución de los beneficios obtenidos y ser integradora y promotora de regulaciones amigables.

Aunque sus tres secciones comparten ambientes similares dominados por corales, aguas transparentes y de características oceánicas, cada una mantiene así mismo sus particularidades y dinámicas. Por lo tanto, requiere de acciones de manejo particulares en cada sección. En este sentido, el documento final estará orientado a atender las necesidades en materia de control y vigilancia separadamente para cada sección del AMP y su zona externa.

MÉTODOS

Se ha iniciado el proceso con la elaboración de un diagnóstico de la situación pesquera de los tres principales tipos de pesquería de la RB Seaflower con base en las estadísticas y reportes técnicos institucionales (Prada y Castro En preparación). El diagnóstico se ha complementado con talleres, diálogos y entrevistas con los diferentes usuarios como los que se resumen en el siguiente listado:

- i) Más de 12 talleres pescadores artesanales de San Andrés y de Providencia con una participación de cerca del 70% de los cerca de 300 pescadores artesanales de las islas. Para esta actividad se contó con el apoyo del personal y la logística pre-establecida mediante el programa de lucha contra la droga y el delito llamado localmente como Seaflower keepers.
- ii) Más de cuatro reuniones inter-institucionales para tratar entre otros temas como pescadores ilegales

provenientes de otros lugares del territorio Colombiano, la problemática del caracol pala y la langosta espinosa, y la necesidad mejorar comunicación nivel nacional.

- iii) Dos talleres difundiendo la problemática de la pesca INDNR a nivel nacional e internacional, proceso aun por fortalecerse con otros dos talleres.
- iv) Encuestas a un total de 38 comercializadores en la isla de San Andrés y 29 en las islas de Providencia y Santa Catalina.
- v) Encuestas con 26 pescadores que viven y pescan de manera ilegal.
- vi) Entrevistas con 67 representantes de la sociedad local indagando sobre el consumo y nivel de conocimiento de la legalidad de las actividades pesqueras.

Analizando la información obtenida y siguiendo lineamientos institucionales se han plasmado los principales programas del plan que están siendo socializados y que resultaran en la formulación del documento final.

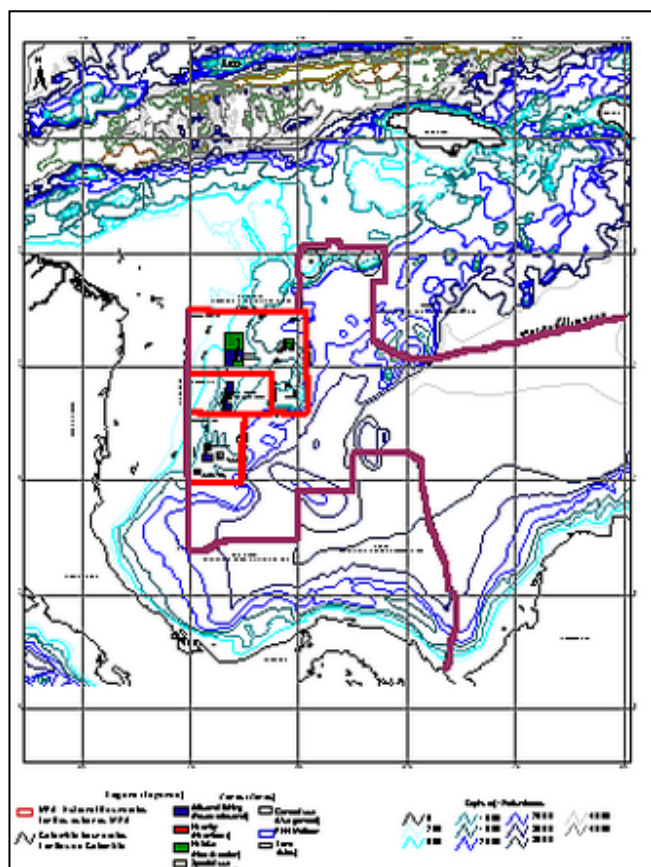


Figura 1. Localización de la Reserva de Biósfera Seaflower (línea morada), incluyendo la localización del AMP Seaflower en su interior (línea roja).

RESULTADOS

Sobre la Pesquería de la Langosta Espinosa (*Panulirus argus*)

Esta es la pesquería de mayor valor comercial, objeto de un buen manejo pesquero a través de cuotas globales, distribución individual entre los permisionarios, vedas y regulación de artes. Se prohíben los transbordos no autorizados de producto. Cálculos preliminares han permitido estimar que cada año se extraen de manera ilegal entre 100 y 145 tm de colas (300 - 420 tm entera), representando entre el 57 y 82% de las capturas legales. Por lo tanto, las capturas ilegales son substraídas de la cuota global que se distribuyen entre los permisionarios legales y en consecuencia va en su detrimento. Se considera ilegal en esta pesquería la extracción de individuos con colas menores a 14cm, pescadas durante la veda (1 abril - 30 junio), captura de hembras ovadas, extraídas mediante buceo libre o autónomo o al interior de zonas de no extracción del AMP Seaflower. Se anota que los pescadores artesanales tienen permitido el buceo libre para la captura de langostas. Los riesgos relativos de las actividades ilegales en esta pesquería por área de manejo se presentan en la Tabla 1.

Sobre la Pesquería del Caracol Pala (*Strombus gigas*)

Esta es la segunda pesquería en importancia y e incluso está mayormente regulada dado que es una especie CITES del apéndice II, es decir que su comercio internacional esta vigilado. Su manejo se realiza con la determinación de una cuota global, una distribución por banco y por permisionario, veda anual entre 1 de junio y el 31 de octubre, peso mínimo de la carne de 250 gr sucio y 100 g limpio. Se prohíbe además su captura por buceo autónomo y en zonas de conservación y preservación del AMP. Se ha estimado que las capturas ilegales de caracol pala pudieran variar entre 18 y 26 tm de carne y que las actividades ilegales incluyen el uso de SCUBA o hookahs, y el transbordo de producto. Los riesgos relativos de las actividades ilegales en esta pesquería por área de manejo se presentan en la Tabla 2.

Por ser especie CITES, el caracol pala es además objeto de un dictamen de extracción no perjudicial elaborado por las autoridades locales y que consideran criterios de conservación pre-establecidos basados en la densidad de cada banco, la distribución poblacional por tallas y el tamaño del banco de pesca (Prada et al. 2009). Cada venta del producto es reportado por las plantas y se lleva un control sobre la cuota de exportación de todos los subproductos consistentes en carne, perlas y conchas. A pesar de este control de CITES se ha comprobado en el Caribe la existencia de una red clandestina que comercializa este caracol de forma ilegal e incluso se tienen casos fallados involucrando socios de países tan diversos como Honduras, Colombia, República Dominicana, Haití, Canadá y Estados Unidos (Hubbard y Lupert 2010).

Tabla 1. Nivel de riesgo de las actividades ilegales en la pesquería de langosta espinosa en la RB Seaflower.

Área de manejo	Con respecto a permiso	Con respecto a reportes	Con respecto a veda	Con respecto al buceo	Con respecto a talla	Con respecto a hembras ovadas	Con respecto a la zona
MPA sur	Bajo		Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
MPA centro	Bajo		Alto	Medio	Medio	Bajo	Medio
MPA norte	Alto	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio?	Medio
Externa	Alto		Medio?	Alto	Medio?	Medio?	

Sobre la Pesquería de Pesca Blanca o Escama

A pesar de ser esta pesquería la de mayor volumen de extracción y abarcar más de un centenar de especies, no existen en la RB regulaciones especiales que controlen de alguna manera la actividad pesquera a no ser por las zonificación del AMP Seaflower. Existe una cuota global que casi nunca sobrepasa las capturas y es fijada a-priori sin un análisis que integre la complejidad de la comunidad de peces, por lo general asociada a los arrecifes de coral. Por lo tanto tan solo se puede considerar ilegal el uso de las zonas de pesca artesanal por parte de pescadores industriales, el uso de SCUBA y arpón por parte de pescadores industriales y el uso de cualquier tipo de redes. No se tienen estimativos de las capturas consideradas como ilegales. Los buzos muchas veces capturan otras especies claves y en zonas protegidas incluyendo tortugas marinas, y agregaciones reproductivas de peces. Los riesgos relativos de las actividades ilegales en esta pesquería por área de manejo se presentan en la Tabla 3.

Rige para el archipiélago la prohibición de la pesca dirigida de tiburones a partir del 2008 pero se sospecha de que esta actividad se practica ilegalmente por una flota pequeña y extranjera. Además se tienen denuncias de incursiones flota atunera que utiliza "long-line" pelágicos.

Régimen Sancionatorio

La actividad pesquera en Colombia y en la RB Seaflower se rige por la Ley 13 de 1990, la cual prevee el siguiente régimen sancionatorio:

- i) Conminación por escrito,

- ii) Multa,
- iii) Suspensión o revocatoria del permiso, d) autorización, concesión o patente,
- iv) Decomiso de embarcaciones, equipos o productos, y
- v) Cierre temporal o clausura definitiva del establecimiento.

Las multas varían entre 1 y 100.000 días de salario mínimo legal de SLMD dependiendo de la gravedad.

A nivel local, la pesca es manejada por JUNDEPESCA y considera en su régimen sancionatorio multas hasta 200 salarios mínimos legales mensuales, y la restitución de lo extraído.

Estrategias y Mecanismos de Control Existentes

Las autoridades que administran la pesquería corresponden a JUNDEPESCA y su brazo técnico, La Secretaría de Agricultura y Pesca de la Gobernación de San Andrés. Entre sus actividades ellos llevan a cabo control a los desembarcos y al cumplimiento de las regulaciones existentes. En este control administrativo también participan las dos capitanías de Puerto del archipiélago, las cuales hacen parte de la Dirección General Marítima o DIMAR.

Complementariamente, el cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional es la autoridad responsable por los controles y el cumplimiento de las regulaciones en la mar. Es posible que estas unidades trabajen en patrullajes conjuntos con la Policía Nacional en caso de que los

Tabla 2. Nivel de riesgo de las actividades ilegales en la pesquería de caracol pala en la RB Seaflower.

Área de manejo	Con respecto a permiso	Con respecto a reportes	Con respecto a veda	Con respecto al buceo	Con respecto a talla	Con respecto a la zona
MPA sur	Alto		Medio	Bajo	Alto	Medio
MPA centro	Alto		Medio	Bajo	Alto	Medio
MPA norte	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio
Externa	Bajo		Bajo	Bajo	Bajo	

Tabla 3. Nivel de riesgo de las actividades ilegales en la pesquería de escama en la RB Seaflower.

Área de manejo	Con respecto a permiso	Con respecto a long-line	Con respecto a reportes	Con respecto al arpón	Con respecto a la zona
MPA sur	Bajo	Bajo		Bajo	Medio
MPA centro	Bajo	Bajo		Bajo	Medio
MPA norte	Medio			Alto	Medio
Externa	Alto	Medio	Medio	Alto	

operativos se lleven a cabo en la zona costera.

El cuerpo de vigilantes de la Corporación CORALINA por su parte lleva a cabo controles tanto administrativos como operativos, especialmente para aquellas especies que son consideradas como recursos hidrobiológicos y no recursos pesqueros. CORALINA y la Gobernación de San Andrés trabajan en conjunto dependiendo de la especie y la situación en cuestión.

En la actualidad, la gobernación tiene presencia solo en la isla de San Andrés, CORALINA tiene oficinas además en la Isla de San Andrés, al igual que lo hace la Armada Nacional y la DIMAR. El los cayos permanente emergidos de los atolones del norte del archipiélago, sector norte del AMP Seaflower y su zona externa, existe un grupo de infantes de marina que carecen de medios de transporte para llevar a cabo sus funciones de patrullaje marítimo.

Como estrategia para vigilar por la seguridad de los barcos en la mar y facilitar los operativos de control, la DIMAR expidió su Resolución 38 del 17 de marzo de 2003 que obliga a los buques a mantener operativo en todo momento un sistema de posicionamiento y seguimiento de ruta por satélite, el cual se mantiene operativo desde 21 2006. La DIMAR es la autoridad administradora del sistema y la responsable de interactuar con otras autoridades con funciones legales de control y vigilancia, aspecto último que avanza lentamente. Un ejemplo, del registro de operación de un barco pesquero durante un mes se presenta en la Figura 2.

Amenazas

La reducción de la pesca INDNR puede mejorarse si logran superarse las amenazas actuales que consisten en:

- i) Baja e ineficiente comunicación entre las autoridades locales y nacionales con relación al acceso de información del sistema de rastreo satelital,
- ii) Regulaciones poco claras o difíciles de implementar en la mar,
- iii) Baja comunicación con reguladores de países vecinos sobre el control de las actividades de pesca ilegal en la región,
- iv) Regulaciones de artes, tallas mínimas no armonizadas en la región,

- v) Infrecuentes encuentros de manejo pesquero con los países con quienes se tienen acuerdos pesqueros bilaterales,
- vi) Inexistencia de investigación pesquera conjunta entre los países de la región,
- vii) Ausencia de evaluación de resultados de las regulaciones existentes necesaria para su ajuste y mayor efectividad.

PROGRAMAS PRIORITARIOS

Con base en la situación anteriormente descrita y recopilando los aportes de las amplias consultas realizadas el plan contra la pesca INDNR estará orientado al desarrollo de seis programas prioritarios consistentes en:

- i) Fomento al control participativo y coordinación inter-institucional que tiene por objeto objetivo de mantener y aumentar los acuerdos inter-institucionales para definir políticas y procedi-

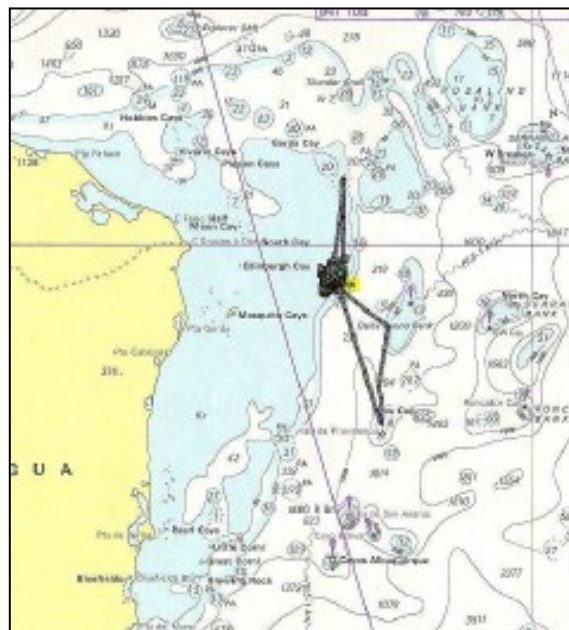


Figura 2. Registro del movimiento mensual de un barco pesquero saliendo del puerto de San Andrés y operando en Luna Verde. Estos registros son accesibles en tiempo real a través de la Internet. Información entregada por la empresa pesquera C.I. Antillana S.A.

mientos de la toma de decisiones frente al mejoramiento del control y vigilancia pesqueras. Incluye el fortalecimiento del personal institucional dedicado al control y vigilancia, el mejoramiento de sus recursos y la coordinación entre entidades locales y nacionales.

- ii) Fomento a la cultura de la legalidad que tiene como objetivo de Mejorar la cultura ciudadana para que condene socialmente los comportamientos de ilegalidad pesquera.
- iii) Respeto a la biodiversidad que tiene por objeto el reconocer la importancia de mantener la biodiversidad marina en el archipiélago como clave para la productividad pesquera, y recalcar que la pesca ilegal afecta todo el sistema,
- iv) Mejoramiento de la comunicación y capacitación con el objetivo de establecer mejores canales de comunicación y capacitación orientada al control de la pesca INDNR para que sean eficientes, permanentes, y abiertos.
- v) Mayor acceso a la tecnología con el objetivo de promocionar el uso de nueva tecnología para mejorar la efectividad de las acciones de control y vigilancia.

Las Figuras 3 y 4 describen de manera general esquemas como se prevee pueda funcionar un mejor sistema de control y vigilancia en la RB Seaflower.

LITERATURA CITADA

- CE. 2009. Regional seminar on the Community system to prevent, determine and eliminate IUU fishing. European Commission. Bogotá, Colombia – 26 – 27 marzo 2009. 50 pp.
- FAO. 2001. Plan de Acción Internacional para Prevenir, desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, no Declarada y no Reglamentada. FAO, Roma, Italy. 27 pp.
- FAO. 2007. Combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada mediante prácticas de seguimiento, control y vigilancia, medidas de los Estados del puerto y otros instrumento. COFI, 27º periodo de sesiones. Roma (Italia), 5 – 9 de marzo de 2007. 15 pp.
- Hubbard, D. and A. Lupert. 2010. The illegal conch trade in the Caribbean, details about the recent enforcement case. Pages 119-122 in: M.C. Prada and E.R. Castro (eds.) *Proceedings of the Regional Workshop for the Improvement of the Queen Conch Collaborative Management and Enforcement in the Southwestern Caribbean*. San Andres island, Colombia, July 28-31, 2008. 236 pp.
- ONU. 2006. Asamblea General, A/RES/60/31, 2006 (párr. 33).
- Prada, M.C., E.R. Castro, E.I. Taylor, V. Puentes, R.S. Appeldoorn, and N. Daves. 2009. Non-detriment findings for the queen conch in Colombia. NOAA Fisheries-Blue Dream Ltd (eds). San Andres Island, Colombia. 51 pp.

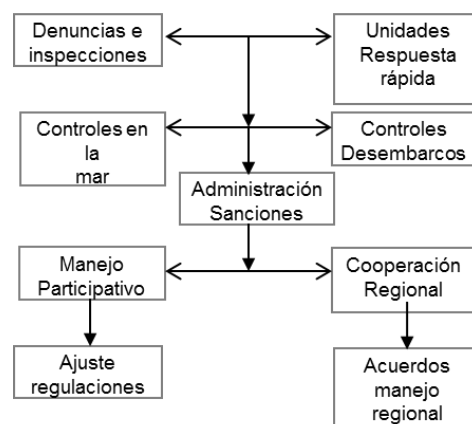


Figura 3. Esquema de funcionamiento de controles administrativos.

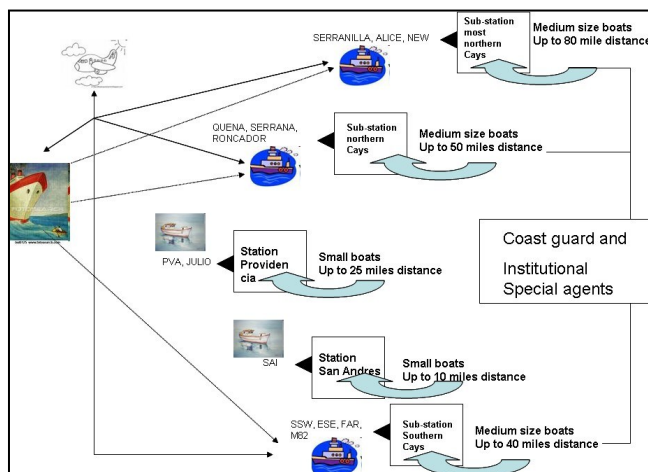


Figura 4. Esquema de funcionamiento de controles operativos.