

# Gestión Costera Participativa en el Arroyo Pando ¿un modelo posible?

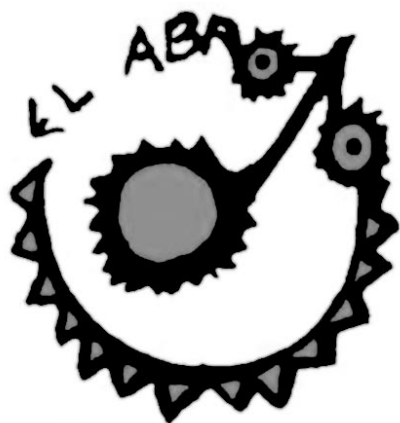
*El Abrojo*

*ECOplata*



El Abrojo





**El Abrojo**

Gestión Costera Participativa  
en el Arroyo Pando  
¿un modelo posible?

2007

Programa Socio-Ambiental  
Instituto de Educación Popular  
El Abrojo

## Participaron en la elaboración y ejecución de este proyecto:

Leonardo Seijo (Coord.)	Programa Socio-Ambiental / IEP El Abrojo
Silvia Lotito (Arq.)	Programa Socio-Ambiental / IEP El Abrojo
Andrés Núñez (Soc.)	Programa Socio-Ambiental / IEP El Abrojo
Diego Larrea (Biol.)	Programa Socio-Ambiental / IEP El Abrojo

## El equipo del Programa Socio-Ambiental agradece:

A Ecoplata, a DINOT, a DINARA, a Prefectura, a la Junta Local de Salinas, a la Comisión de Fomento de Neptunia, a la Comisión del Remanso de Neptunia, a la UTU- Escuela Marítima, al Instituto de Investigaciones Pesqueras (Fac. Veterinaria, UdelaR), a los vecinos de Neptunia en general, al Parador de Grace, al Club de Neptunia, al SUNTMA (Sindicato Único de Trabajadores del Mar), a los pescadores artesanales residentes de Neptunia.

A todos gracias por su tiempo y disposición.

© 2007

# Índice

1. Introducción	4
Situación Inicial	4
2. Objetivos	6
2.1. Objetivo general	6
2.2. Objetivos Específicos	6
3. Metodología	7
3.1. Abordaje desde la perspectiva de los actores	7
3.2. Etapas del proceso	8
4. Descripción del proceso	9
4.1. Revisión bibliográfica	9
4.1.1. Listado general de antecedentes bibliográficos	10
4.1.2. Antecedentes de proyectos de intervención y de investigación	10
4.1.2.1. Proyectos de apoyo al sector pesquero artesanal	10
4.1.2.2. Proyectos de investigación del sector pesquero artesanal	11
4.1.3. Antecedentes socioeconómicos	12
4.1.4. Organización y participación de los pescadores	13
4.1.5. Conflictos / Tensiones	14
4.1.6. Consideraciones finales sobre los antecedentes de la participación de los pescadores a la luz del enfoque de la GIZC	15
4.2. Consulta a los actores calificados	15
4.2.1. Contactos y entrevistas efectuados	15
4.2.2. Percepción de las tensiones de los diferentes actores involucrados	16
a) Percepción institucional	16
b) Percepción de vecinos de Neptunia	17
c) Percepción de los pescadores artesanales	17
4.3. Construcción del problema y sus posibles soluciones	18
4.3.1. Actividades previas al I Foro de Pesca Artesanal en Neptunia	18
i) Facilitación del GTTPA	18
ii) Primera convocatoria a pescadores locales	19
iii) Convocatoria a pescadores del SUNTMA	19
iv) Convocatoria a los vecinos	19
4.3.2. Primer Foro de Pesca Artesanal en Neptunia	19
4.4. Viabilidad técnica de las soluciones propuestas	21
4.4.1. Actividades previas al Segundo Foro	21
4.4.2. Segundo Foro de Pesca Artesanal	21
5. Conclusiones: Contribución a la GIZC mediante la construcción de un modelo de gestión costero participativa	27
5.1. Zonas costeras: complejidad que requiere abordajes integrales	27
5.2. Normas para la pesca artesanal: elaboración participativa	27
5.3. Gestión participativa y relación con las instituciones	28
5.4. Articulación entre planteos locales y las políticas públicas nacionales	28
5.5. Articulación institucional para un abordaje efectivo de los problemas	28
5.6. Grupo de Trabajo como espacio de participación	29
5.7. Necesidad de abordajes específicos para cada localidad	29
Bibliografía	30
Anexos	32

# 1. Introducción



## Situación Inicial

En el marco de la Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC) la pesca artesanal ha sido un tema en la agenda de Uruguay desde hace décadas. En este contexto se han desarrollado distintas experiencias con diversos impactos y con distintos niveles de participación de los pescadores. Específicamente, intervenir en el caso del Arroyo Pando se visualizó como necesidad y como oportunidad.

Necesidad: por la existencia de tensiones locales fuertemente acentuadas por la situación de la zafra vivida en el 2006, que “potencia” conflictos “emergentes”.

Oportunidad: por la posibilidad de realizar un modelo piloto de gestión integrada de la zona costera a nivel local.

En la segunda mitad del año 2006, durante los meses de setiembre, octubre y noviembre, llegaron a la desembocadura del arroyo Pando 130 barcas<sup>1</sup> de pesca artesanal involucrando alrededor de 500 personas de forma directa e indirecta que

<sup>1</sup> Cifra manejada por Prefectura, encargada de la realización de un relevamiento visual en terreno.

se ubicaron en Neptunia. Esta localidad no es ajena a la actividad de la pesca artesanal, por el contrario, reside una población permanente de pescadores, que alcanza las quince barcas y en muchos casos con más de diez años de antigüedad.

Esta concentración de personas vinculadas a la pesca artesanal generó que algunos vecinos plantearan formalmente quejas, particularmente por ruidos en la madrugada, el tráfico de camiones y rotura de calles, ubicación de barcas en predios privados, “conductas inapropiadas”, pérdida del margen del río como paseo recreativo consecuencia del amarre de barcas



Pescadores en el Arroyo Pando durante el 2006. (Foto P. Puig).

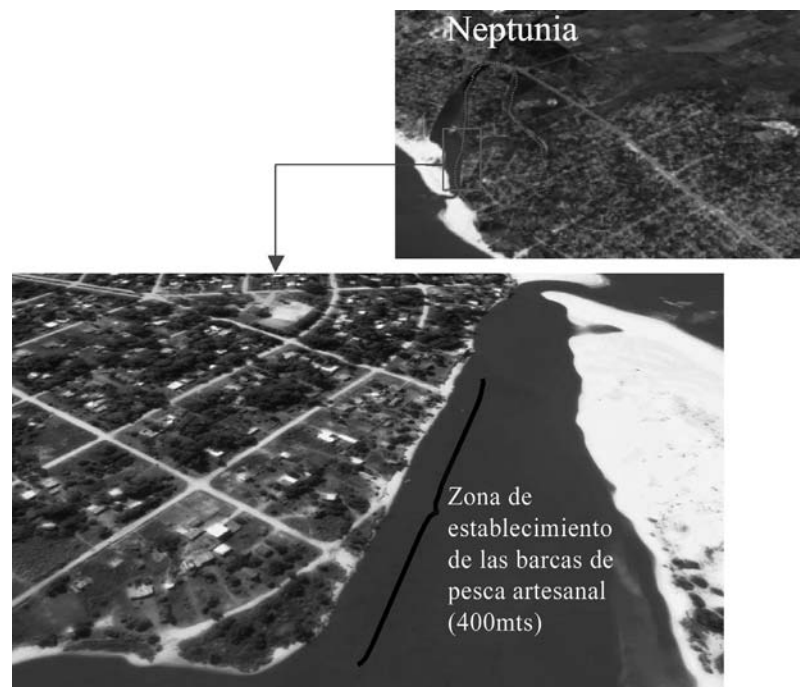
y la contaminación derivada de los residuos que aparecen en la zona de la desembocadura y que son atribuidos a la actividad pesquera. Esto generó a su vez que los pescadores se sintieran señalados y discriminados por parte de la comunidad.

La llegada masiva de pescadores y de personas vinculadas a la pesca produjo también un aumento de la actividad local en comercios próximos al área de influencia así como un gran incremento del valor inmobiliario de los alquileres.

Es en este marco que el Grupo Técnico Temático de Pesca Artesanal (GTTPA) articulado por el Programa EcoPlata, realiza un llamado a ONGs para officiar de facilitador, con el objetivo de contribuir a la elaboración de un modelo de Gestión Ambiental Participativo que permita el ordenamiento de la actividad pesquera artesanal en Neptunia, Canelones.

Se plantea que la intervención aporte insumos para la elaboración de un plan demostrativo con el fin de colaborar en el ordenamiento de esta actividad.

Se define así la participación del Instituto de Educación Popular El Abrojo como nuevo actor para la facilitación, con las tareas específicas de comunicar a la comunidad el proceso que se pretende realizar y, al mismo tiempo, desarrollar un modelo de consulta que permita la participación de los diferentes protagonistas en la construcción y definición del problema como en la búsqueda de soluciones. Se pretende que este modelo arribe a propuestas concretas y realizables, acordadas con los diferentes actores involucrados.



De esta forma, los integrantes del GTTPA y El Abrojo, como organización facilitadora, definieron el eje de la intervención centrado en la idea de la existencia de un conflicto derivado de la tensión por el uso del suelo entre la actividad pesquera y el resto de las actividades económicas y sociales que se desarrollan en la zona. Con esta construcción del problema se admiten varias soluciones para el ordenamiento de las actividades en cuestión.

Desde la perspectiva de la Gestión Integrada de la Zona Costera, se busca equilibrar a largo plazo (dentro de los límites impuestos por la dinámica natural y la capacidad de carga de la zona), los beneficios del desarrollo económico. Se asume por tanto que la visión de los actores involucrados en la situación planteada y su voluntad en la búsqueda de acuerdos para resolverla debería ser el eje estructural de todo el proceso de intervención.

Para esto se realizaron un conjunto de actividades, de las que destacamos las tres más relevantes: realización de un primer Foro de Pesca Artesanal, realización de un segundo Foro Institucional, y la concreción de la Reunión del Grupo de Trabajo con delegados de las diferentes partes involucradas con el objetivo de potenciar la pesca artesanal en el marco de un proceso de desarrollo local.

## 2. Objetivos



### 2.1. Objetivo general

En el marco de la Gestión Integrada Costera, contribuir a la elaboración de un modelo demostrativo de Gestión Ambiental Participativo para el Manejo Costero, el cual colabore con el ordenamiento de la actividad pesquera artesanal en el Arroyo Pando, Neptunia, Canelones.

### 2.2. Objetivos Específicos

- Consensuar entre la población local de Neptunia y los pescadores artesanales reglas para la realización de la actividad pesquera en un marco ordenado y de respeto de las condiciones ambientales y sociales de la zona.
- Contribuir en la construcción de un Modelo de Gestión Ambiental Participativo para el manejo costero.



## 3. Metodología



### 3.1. Abordaje desde la perspectiva de los actores

A partir de los ochenta, desde el mundo académico e institucional comienzan a surgir en Uruguay publicaciones y experiencias en la planificación y gestión de los recursos costeros (ver cap. Búsqueda de antecedentes) señalando la conveniencia de incluir el medio marino a los tradicionales límites geográficos terrestres, así como de asumir un modelo de gestión ecosistémico. En estos trabajos, se enfatiza en aspectos ligados a la participación pública, a la necesidad de profundizar en los mecanismos de coordinación, cooperación y negociación y en que los gestores incorporen a sus habilidades sociales, técnicas para la negociación y la búsqueda de consenso.

Es decir, se reinterpreta la gestión costera: se reconoce, implícita y explícitamente, la necesidad de identificar a ésta como un área de

trabajo interdisciplinario. Es por tal motivo que se vuelve necesario la búsqueda y promoción de iniciativas que reflejen prioridades, en un proceso participativo, en el que se encuentren representados los diferentes actores sociales e institucionales.

El abordaje de El Abrojo consistió en plantear una metodología de intervención que permitiera conocer las pautas culturales con que los diversos actores perciben la realidad y actúan en ella. Para ello se utilizaron las técnicas de reconocimiento de campo, entrevista semiestructurada y en profundidad, y análisis de documentos producidos por los actores. Dichas técnicas son resignificadas en la aproximación etnográfica al campo de intervención, en el sentido de que no sólo se conocen las opiniones sino que se hipotetiza y reconstruye, dentro de los límites temporales y materiales del proyecto, las pautas culturales de los actores. De esta forma, el conocimiento del mundo de vida<sup>2</sup> permite un manejo y una comprensión de un modo más fundado. Este concepto es tomado en el sentido de que representa una perspectiva interna como punto de vista de los sujetos que actúan sobre la sociedad, mientras que el sistema representa la perspectiva externa, como la estructura sistémica (la racionalidad técnica, burocratizada-weberiana, de las instituciones).

Para que los procesos de participación (foros, mesas de diálogo) y las soluciones por ellos generadas (modificaciones en el ordenamiento territorial, regulación de actividades productivas, de normas de vecindad y convivencia.) “arraiguen” es necesario tener en cuenta el “capital social”<sup>3</sup> de los actores: su base cultural y relacional necesaria para construir “futuros sostenibles”. En este sentido se escogieron las técnicas mencionadas, y se organizó metodológicamente el trabajo: conocer los puntos de vista de los actores, permitirles formalizar los propios y los de los otros actores en juego, facilitar la reunión, el diálogo, la búsqueda de

2 *"Mundo de vida"*, como *"un acervo de patrones de interpretación transmitidos culturalmente y organizados lingüísticamente"*. Habermas II, p. 176

3 Whittingham, M. V. *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*. Pittsburgh, 2002.

consenso para la construcción de soluciones sostenibles en el tiempo.

En consecuencia, la metodología de intervención consistió en:

- conocer los antecedentes en la zona, por medio de una recopilación tanto de estudios sociales, ambientales como normativos,
- identificar la percepción de la problemática desde las diferentes ópticas, por medio de entrevistas a informantes calificados.
- preparar a los diferentes actores para el foro, incluyendo el trabajo con las instituciones participantes del GTTPA, acordando de antemano las condiciones (“reglas de juego”), los temas pertinentes y los que no, a la hora de participar del mismo.

Para la realización de los dos foros la metodología propuesta consistió en:

- explicitar qué aspectos del problema considera cada actor que más lo afecta;
- formular propuestas posibles para la búsqueda de soluciones al problema;
- identificar los principales puntos de acuerdo y de disenso para ser considerados insumos claves para las autoridades competentes;

Esta metodología es la que se aplica a nivel internacional en los programas de gestión integrada en lo que se refiere al trabajo con las comunidades, la que supone el manejo ambientalmente sostenible y responsable a partir del diálogo y la participación de todos los actores involucrados, e implica el respeto

y la necesidad de tener en cuenta las diversas perspectivas culturales e intereses específicos de cada grupo.

## 3.2.

### Etapas del proceso

La metodología de abordaje de la problemática se desarrolló en cuatro etapas:

1. Búsqueda de Antecedentes. Realización de una búsqueda bibliográfica sobre la pesca artesanal.
2. Consulta a informantes calificados. Se efectuaron 27 entrevistas a actores calificados directa e indirectamente involucrados, tanto locales como pertenecientes a instituciones competentes en el tema (ver tabla en 4.2.1: Contactos y entrevistas efectuados).
3. Construcción del problema y sus posibles soluciones. Preparación y realización de un Primer Foro de consulta y discusión sobre las tensiones planteadas en relación a la Pesca Artesanal en la localidad de Neptunia con presencia de pescadores residentes y migrantes al igual que vecinos en general, con el objetivo de reconocer un potencial conflicto, para luego plantear y acordar propuestas realizables que respondan a él.
4. Viabilidad técnica de las soluciones. Preparación y realización de un Segundo Foro con participación de vecinos, pescadores, e instituciones, con las consideraciones acerca de la viabilidad de las propuestas efectuadas en el primero. Fueron consultadas: Dinara, Dinot, Intendencia Municipal de Canelones (Gestión Ambiental), Junta Local, Prefectura, UTU y Udelar (Facultad de Ciencias y Facultad de Ciencias Sociales).



## 4.

# Descripción del proceso



### 4.1.

## Antecedentes

Se comenzó por una revisión bibliográfica en la que se relevaron los conocimientos y experiencias en el país de modo de identificar qué información, aprendizajes y conclusiones existían referidas a la pesca artesanal en Uruguay y, en particular, para Neptunia y Canelones.

La búsqueda de información involucró aspectos sociales, normativos, económicos y ambientales, considerando las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Qué conocimiento existe en el país sobre el tema pesca artesanal?
- ¿Qué aspectos fueron analizados?
- ¿Existen registros de tensiones o conflictos involucrando algún aspecto de la pesca artesanal?
- Las diferentes intervenciones que se han hecho (desde el Estado como de asociaciones civiles) en la búsqueda de soluciones, ¿se realizaron en el marco de la Gestión Costera Integrada?

Las mismas se organizaron de la siguiente manera:

5. Listado general de antecedentes bibliográficos.
6. Antecedentes de proyectos de intervención y de investigación.
  - i. Proyectos de apoyo al sector pesquero artesanal.
  - ii. Proyectos de investigación del sector pesquero artesanal.
7. Antecedentes socioeconómicos.
8. Organización y participación de los pescadores.
9. Conflictos / Tensiones.
10. Consideraciones finales: análisis de la perspectiva desde la que fueron abordados los trabajos a la luz del enfoque de la GIZC.
11. Bibliografía

Las bibliotecas consultadas fueron las de Dinara, Infopesca, CCU, Ecoplata y Udelar.

Esta revisión permitió acceder a diversos trabajos en los cuales se caracteriza al pescador artesanal así como su actividad pesquera, identificando en algunas ocasiones tensiones o conflictos relacionados con el recurso, el uso del suelo y el resto de la comunidad. Se encontraron registros de procesos de participación para la búsqueda de soluciones a tensiones o conflictos de diferente orden. Según la bibliografía consultada, éstos no lograron generar acciones concretas o acuerdos sostenibles en el tiempo. Este último aspecto será retomado en las conclusiones de forma más detallada.

#### 4.1.1. Listado general de antecedentes bibliográficos

La bibliografía considerada relevante, en el marco del proyecto de intervención, es aquella enfocada hacia la pesca artesanal en general y en particular la que documenta intervenciones realizadas en el Uruguay, con especial atención al análisis de las tensiones y/o conflictos relacionados con la misma y del accionar del Estado o de Organizaciones de la Sociedad Civil en la búsqueda de soluciones.

El primer antecedente encontrado refiere a un diagnóstico sociodemográfico y socioeconómico, realizado por la Unidad Asesora de Proyectos Especiales (UAPE), el cual fue elaborado por el equipo de expertos en ejercicio del proyecto Fortalecimiento y/o creación de Asociaciones Productivas para el Departamento de Montevideo realizado en la localidad de Pajas Blancas (IMM, 1986).

En el mismo año que la UAPE realiza el diagnóstico se edita *La Pesca en el Uruguay, Balance y perspectivas* (Astori & Buxedas, 1986).

Diez años más tarde, el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) edita un libro en el cual se realiza un análisis de los últimos 25 años del accionar del CCU en el área de pesca artesanal (Bértola et al., 1996).

De los trabajos más recientes, el de Vizziano et al. (2001), enmarcado en el Programa Ecoplata, recoge una serie de estudios realizados con diferentes abordajes sobre la temática pesca artesanal. El trabajo de Fernández et al. (2003), el último hasta la fecha, fue realizado en el marco del Proyecto Freplata.

#### 4.1.2. Antecedentes de proyectos de intervención y de investigación

##### 4.1.2.a. Proyectos de apoyo al sector pesquero artesanal

Los primeros proyectos de apoyo al sector pesquero artesanal datan de Noviembre y Diciembre de 1973 y fueron respaldados por la FAO (TF/URU.6 FH y TF/URU.8FH) titulados: Dotación de equipos e implementos para la Cooperativa Pesquera La Charqueada, Dpto. de Treinta y Tres y Dotación de equipos e implementos para el desarrollo de la Cooperativa de Pesca del Este, Punta del Diablo, Dpto. de Rocha. Son proyectos que en una primera instancia apuntaban a fortalecer las cooperativas, proporcionarles equipos y construir instalaciones, y en una segunda etapa aumentar la producción y la actividad de las mismas a través de nuevas inversiones (Spinetti, et al., 2000).

En 1982 y a solicitud del gobierno de Uruguay y el Fondo Nacional de Desarrollo Agrícola (Fida), una misión del centro de inversión de la FAO visita el Uruguay a fin de implementar un proyecto dentro del sector artesanal con grupos de bajos ingresos económicos. La misión termina por considerar no justificable la elaboración de un proyecto Fida realizando un diagnóstico del sector y recomendando una estrategia para su desarrollo sin especificarla.

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo en el Uruguay (Ciedur), con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), entre 1984 y 1985, aborda los temas de evaluación y perspectivas del Complejo Pesquero Uruguayo, construyendo una breve caracterización de la pesca artesanal en nuestro país realizando algunas consideraciones legales, económicas y sociales de interés para su desarrollo.

En agosto de 1986, por resolución del Poder Ejecutivo (Decreto 535/986), se crea la CNPA (Comisión Nacional de Pesca Arte-

sanal) integrada por organismos oficiales (Dirección Nacional de Fomento Cooperativo, Industrias Loberas y Pesqueras del Estado, BROU e Inape) que funcionaba en la órbita del MTSS. Su cometido era la promoción y desarrollo de formas asociativas o cooperativas entre pescadores artesanales y/o industriales a nivel nacional. En este contexto, se realizó un relevamiento socioeconómico de los pescadores artesanales en todo el país para obtener información del sector y también un encuentro nacional de pescadores artesanales sobre el cual se hará referencia más adelante.

Entre 1986 y 1990 existieron diversos proyectos de apoyo a pescadores artesanales en el marco de programas nacionales e internacionales con algunas Intendencias Departamentales (Tacuarembó-Diprode, Río Negro, Soriano-CIID, Salto-Agencia Alemana de Cooperación).

En 1991 el CCU, que venía impulsando y promoviendo la creación de cooperativas de pescadores artesanales, realizó un Foro de discusión para el análisis de la situación de la pesca artesanal en Uruguay.

Todos los proyectos de apoyo al sector pesquero artesanal, ya sea colaborando con infraestructura o promoviendo la creación de asociaciones de pescadores, eran propuestas tendientes a impulsar el sector y mejorar la calidad de vida de los mismos. La bibliografía menciona que la mayoría de estas propuestas no se plasmaron en logros tangibles salvo el caso de la Cooperativa de San Gregorio de Polanco (Copesan) (Spinetti et al., 2001).<sup>4</sup>

#### 4.1.2.b.

#### Proyectos de investigación del sector pesquero artesanal

El primer diagnóstico encontrado corresponde a un trabajo realizado para la localidad de Pajas Blancas, por la UAPE (IMM, 1986). Presenta un diagnóstico socio-económico y demográfico de la actividad pesquera artesanal en esta localidad. Si bien se documentan datos socio-económicos, (número de embarcaciones, volúmenes de capturas, características del asentamiento pesquero, aspectos organizacionales, etc.) no se explicitan los aspectos metodológicos con que fueron obtenidos los datos (cuantitativos y cualitativos) para elaborar el diagnóstico. Asimismo, los datos presentados como antecedentes carecen de bibliografía o citas que los respalden.

La UAPE consideraba que esta actividad económica tenía que ser desarrollada de manera armónica en la zona y que la pesca artesanal debía ser promovida como alternativa económica generadora de empleo, asumiendo que, de esta forma, promoviendo su integración paulatina al sector formal de la economía (IMM, 1986).

4 Durante el proceso de elaboración del presente informe, fuentes consultadas, tanto institucionales como residentes de la zona, plantearon que tampoco esta experiencia logró sostenerse en el tiempo.

El equipo de técnicos en ejercicio que elaboró este diagnóstico señala que las conclusiones alcanzadas, aunque hayan sido focalizadas para esta localidad, podrían ser extendidas a toda la costa uruguaya (IMM, 1986). Algunas de las conclusiones más destacables señalan:

- clarificar el ámbito regulatorio que rige la pesca artesanal;
- definir un emplazamiento definitivo del núcleo de pescadores de Pajas Blancas;
- desarrollar y consolidar una práctica asociativa de pescadores que defina la existencia de interlocutores válidos;
- generar nuevos canales de comercialización que supongan un incremento real del ingreso;
- elaboración de un plan de desarrollo inmerso en la zona que incremente la generación de empleo;
- integrar la solución al emplazamiento y funcionamiento del núcleo de Pajas Blancas en el marco de definiciones de la actividad de Pesca Artesanal en su conjunto en la costa de Montevideo y a nivel nacional;
- estudiar la posibilidad de un poblado pesquero como área de atracción turística al oeste de Montevideo.

El funcionamiento del sector pesquero industrial es analizado en profundidad por estudios realizados entre mayo de 1984 y diciembre de 1985 (Astori & Buxedas, 1986). En este estudio, se mencionan únicamente aspectos generales de la pesca artesanal (artes de pesca, recursos acuáticos), destacando que esta actividad tiene la mayor relación de ocupación de mano de obra por tonelada capturada. Asimismo, concluye destacando la falta de medios idóneos para la captura, la pobreza de los pescadores, la comercialización realizada por intermediarios, las dificultades para desarrollar medios cooperativos, así como su escaso apoyo y la reducida capacidad para obtenerlos.

Los diferentes estudios que se encuentran en Vizziano et al. (2001), se desglosan en tres ejes temáticos: el primero (El ambiente) analiza aspectos fundamentales de los siste-

mas ambientales costeros del Río de la Plata (salinidad y producción fitoplanctónica), el segundo eje se centra en aspectos ecológicos y autoecológicos de algunas especies ictícolas (Biología de peces y Biología de la corvina), mientras que el tercero (Pesquerías) analiza la actividad de la pesca artesanal para la zona ubicada entre Punta Gorda (Colonia) hasta Punta del Este (Maldonado) con especial énfasis en las comunidades de pescadores de Pajas Blancas y San Luis. Las investigaciones sobre pesca artesanal corresponden a los años 1998-2000. Se realizaron desde diferentes ópticas, las que abarcan desde una caracterización de la estructura socioeconómica de las comunidades desde Colonia a Maldonado (Spinetti et al., 2001), una caracterización sociodemográfica, económica y territorial para las comunidades de Pajas Blancas, Santa Catalina y San Luis (Hernández & Rossi, 2001), aspectos relacionados con el uso del recurso pesquero (estructura de la población de corvina, volúmenes de captura, lugares de embarque y desembarque, artes de pesca y especies) (Norbis & Verocai, 2001), y su dependencia de las condiciones meteorológicas (Norbis et. al., 2001), ambos estudios para las localidades de Pajas Blancas y San Luis.

El trabajo de Spinetti et al. (2001) es el de cobertura más extensa geográficamente hablando, y aporta al conocimiento de la estructura y situación socioeconómica del subsector pesquero artesanal, caracterizando la producción, la rentabilidad y la comercialización de esta actividad. Se realizó en base a los partes de pesca del Inape brindados por los Departamentos de Flota y Captura y Registro General de Pesca. Para la determinación de los recursos materiales y humanos dedicados a la actividad se realizaron salidas a 21 puertos bases de los cinco departamentos costeros (Colonia, San José, Montevideo, Canelones y Maldonado) con una encuesta confeccionada dirigida a los pescadores, abarcando aspectos sociales, laborales, económicos y ambientales.

Los datos más actualizados corresponden al trabajo de Fernández et. al. (2003), donde se presentan los resultados de una serie de entrevistas (N=370) que van desde el departamento de Colonia al de Rocha abarcando un total de 63 puertos de desembarque. Se presenta también un estudio de antecedentes en el cual se considera el trabajo de Vizziano et. al. (2001) junto a otros como principales referentes. En el mismo se incluyen datos socioeconómicos y aspectos tecnológicos del procesado de pescado.

### 4.1.3.

#### Antecedentes socioeconómicos

Para algunas localidades, como Pajas Blancas, la pesca artesanal es una actividad de larga data, que se remonta a la década del cincuenta (IMM, 1986). Hasta los setenta la actividad pesquera nacional estuvo dominada por la pesca artesanal dirigida totalmente al consumo doméstico, el cual era muy bajo ya que predominaba el consumo de carne roja (Bértola et. al., 1996). A

partir de los setenta y hasta 1981, el contexto global de alza de precios de los productos de la pesca, altos niveles de sobrecaptura en el Norte, determinación de zonas de pesca exclusiva y el contexto nacional (crisis económica y búsqueda de medidas paliativas como la promoción de exportaciones no tradicionales) estimulan el desarrollo del sector pesquero industrial, abarcando las actividades de captura, industrialización y exportación (Bértola et. al., 1996). En cuanto a los pescadores artesanales, a partir de los setenta hay un incremento ostensible de esta actividad gracias a la venta de pescado a las plantas de procesamiento (IMM, 1986). Entre 1981 y 1985 se vive una crisis socioeconómica y política general, con lo cual gran parte del sector industrial sufre un gran endeudamiento y enajenación del patrimonio (Bértola et. al., 1996).

Una nueva etapa surge en 1985, en donde se reconoce la importancia cuantitativa a nivel mundial del sector pesquero artesanal, la existencia de una baja dinámica de la pesca industrial y la dificultad de la misma en absorber a los pescadores artesanales (Bértola et. al., 1996).

Durante los períodos de crecimiento, y particularmente para Pajas Blancas, el asentamiento del pescador artesanal estuvo asociado a predios municipales, de forma no autorizada aunque con cierto control de la Prefectura (IMM, 1986). Las primeras construcciones en esta zona (siete viviendas y una policlínica) no eran viviendas reales sino depósitos para la pesca en tierra y las artes de pesca denominado "cajón de pesca". En términos legales la autoridad de control era Prefectura, y permitía únicamente la presencia nocturna de una persona para cuidar, con derecho a carpa. Durante la dictadura se realizan las demoliciones (1976 y 1981), de las viviendas y la policlínica, que se han vuelto a levantar una y otra vez consolidando asentamientos de pescadores con carácter de depósito y viviendas en condiciones precarias (IMM, 1986).

En todos los trabajos analizados se describen a las comunidades de pescadores artesanales en situación de pobreza en donde los niveles de educación (generalmente con primaria incompleta), tipo de cobertura social, vivienda, nivel sanitario

y seguridad laboral refieren a una población en situación de riesgo social (IMM, 1986; Vizziano & Puig 2001; Fernández et. al., 2003), incluso la actividad pesquera que realizan se encuentra en condiciones laborales que deberían mejorar (Vizziano, 2001).

#### 4.1.4.

### Organización y participación de los pescadores

Debido a que la pesca artesanal presenta sensibilidad ante diversos factores: fenómenos climáticos, fluctuaciones anuales y estacionales de peces, escasez de capturas, fenómenos derivados de la comercialización como fluctuaciones en los precios del mercado, conflicto con la actividad de pesquerías industriales, lenta respuesta de las autoridades, etc; tiene la posibilidad de reducir su vulnerabilidad promoviendo la capacidad de organización de los pescadores, incrementando el valor agregado, constituyendo organizaciones de pescadores artesanales orientadas a la comercialización de la producción (Wiefels & Avdalov, 2006).

Sin embargo, la dificultad de organización entre los pescadores ha sido un tema recurrente en el análisis de la actividad pesquera artesanal y se identifica como obstáculo de desarrollo de la misma desde las primeras investigaciones (IMM, 1986).

Han existido varios intentos estatales e internacionales promocionando la organización y participación de pescadores, así como el desarrollo de emprendimientos asociativos (ver punto 4.1.2.1). En 1986 se crea la CNPA y ésta organiza junto a la FAO, Inape y el CCU, el primer encuentro nacional de pescadores artesanales, realizado entre el 17 al 19 de octubre de ese año en La Paloma (Rocha). Destacamos algunas de las conclusiones que surgieron en el encuentro (Bértola et. al., 1996):

- declarar de interés nacional la pesca artesanal,
- solicitar a la banca oficial líneas de crédito,
- bajar costos de explotación otorgando especialmente precio diferencial preferencial al combustible,
- disminuir costos de compra de insumos,
- formación de grupos regionales de pescadores artesanales con delegados a una comisión nacional a fin de vincularse a la CNPA ya existente,
- fijación a nivel nacional de precio de materia prima capturada [...] en donde participen pescadores e instituciones bajo supervisión de Inape,
- el encuentro se manifiesta en contra de la depredación de los recursos pesqueros nacionales [...] que desarrollan extranjeros

[...] y barcos de arrastre que están dentro de las siete millas,

- a los gobiernos departamentales: que brinden [...] el máximo apoyo a los núcleos de los pescadores artesanales,
- a las instituciones competentes públicas y privadas: que brinden, instrumentación de cursos de capacitación,
- a las instituciones nacionales e internacionales: apoyo técnico y económico a la pesca artesanal,
- a las autoridades nacionales y departamentales: la instrumentación del afinamiento de pescadores artesanales en predios fiscales y/o privados,
- celebrar anualmente un encuentro de pescadores artesanales.

De aquí en más casi todos los intentos que tendieron a impulsar al sector de forma asociativa, al decir de Spinetti, han fracasado. El único texto que realiza un análisis de las causas de los mismos en los emprendimientos asociativos es el del CCU (Bértola et. al., 1996). El mismo está enfocado en el accionar de la propia organización hacia la pesca artesanal. Salvo en este texto, no hemos encontrado otra lectura crítica en referencia a la metodología utilizada por parte de las instituciones en promover dichos emprendimientos. En tal sentido, y, como consecuencia de la gran cantidad de fracasos asociativos, algunos autores aconsejan no promover más emprendimientos cooperativos, aunque sí creen que se debería buscar alternativas para la comercialización del pescado o de aumentar su valor agregado (Hernández & Rossi, 2001).

En este sentido algunos técnicos consideran que se deberían promover mecanismos de organización apropiados [en la comunidad de pesca artesanal de Pajas Blancas] que les permitan aportar información al proceso de toma de decisiones y formulación de políticas, apoyando especialmente a la asociación de las mujeres de los pescadores y su actividad social (Laborde et. al., 2000). Según las encuestas realizadas a pescadores en el periodo 1998-2000 (desde Colonia hasta Punta del Este), la asociación entre ellos no es percibida como negativa. Los datos para Canelones

señalaban que 61.9% de los pescadores encuestados manifestaban su voluntad de formar parte en algún tipo de asociación (Spinetti et. al., 2001).

Sin embargo, datos más recientes correspondientes a las encuestas realizadas desde Colonia a Rocha señalan que, en promedio, en todos los departamentos existe una percepción negativa a la asociación con 81%, siendo la negativa de asociación en Canelones de 87% (Fernández et. al., 2003). La negativa a asociarse es considerada por el propio pescador como inherente a su cultura: “le gusta trabajar solo, es independiente, individualista, no hay unión entre pescadores” (Fernández et. al., 2003).

Muchas veces el pescador no tiene muy claro las ventajas de asociarse, se muestra reticente y manifiesta poco interés, se piensa en base a experiencias anteriores negativas, a la costumbre de trabajar solo, a que es difícil, a una postura muy independiente, a la poca comunicación entre pescadores (Wiefels & Avdalov, 2006). Según Wiefels & Avdalov (2006) existen ventajas de organizarse para la comercialización:

- mejorar la capacidad, el volumen y la oferta;
- mejorar la calidad de la oferta;
- mejorar la capacidad de negociación, a través de acuerdos, asociaciones, microempresas, cooperativas, etc.

El antecedente más reciente de participación formal de pescadores artesanales se encuentra registrada en el Acta N°1 del 14 de mayo de 2007, en donde han participado de una Mesa Asesora de la Pesca de Dinara. A la misma asistieron representantes de diferentes sectores de la Pesca: SUNTMA, representantes del sector pesca artesanal del SUNTMA, distribuidores de pescado, CAPU, CIPU, PNN, SUDEPPU, ARPAMA, pescadores artesanales Zona A, Pesquerías Belnova, representantes de Dinara, Cámara de Acuicultura, Udelar y Dinot. En esta instancia se reunieron por el tema del Manejo de los Recursos Costeros de las principales especies. No hay registros de continuidad de esta mesa.

#### 4.1.5.

### Conflictos / Tensiones

“Junto al asentamiento [de pescadores artesanales] se encuentra un club de pesca deportivo y un hotel. Estos diferentes componentes del lugar no dejan de tener contradicciones. El hecho que cada uno de estos elementos tenga su propia vida y se desarrolle sin ningún tipo de planificación favorece la existencia de esas contradicciones” (IMM, 1986).

La existencia de conflictos o tensiones relacionados a la pesca artesanal es recurrente también en toda la bibliografía y en diferentes años. Para Pajas Blancas se mencionan problemáticas desde 1976 como consecuencia de la falta de adecuación de instalaciones para esta actividad, lo que genera contradicciones entre la

zona poblada, la característica de balneario y los pescadores (IMM, 1986).

Desde entonces, y a pesar de que hayan ocurrido cambios sociales, políticos y económicos en el país, y reconociendo la existencia de órganos de gestión administrativa (Junta Local como órgano de ejecución y los Consejos Vecinales de participación directa), surgidas en la nueva estructura de descentralización de Montevideo en la década del noventa, los conflictos (o tensiones) generados como consecuencia del asentamiento de pescadores artesanales son persistentes (Hernández & Rossi, 2001).

Incluso, a pesar de haber existido algunos canales de diálogo no gubernamentales, como la Comisión de Pescadores del Asentamiento de Pajas Blancas, no existen registros de acuerdos o soluciones implementadas frente a las tensiones planteadas (Hernández & Rossi, 2001).

En Santa Catalina, localidad próxima a Pajas Blancas, y donde actualmente también existe una comunidad de pescadores, se señalan conflictos durante el asentamiento de los mismos, con algunos intentos de erradicarlos y otros contrarios a la erradicación impulsados por comerciantes locales (Hernández & Rossi, 2001). Se sostiene que existen algunos aspectos inherentes a los pescadores y que “...son generadores de conflictos, como ser un perfil sociocultural poco permeable a influencias externas con pautas de conducta propias” (Hernández & Rossi, 2001).

Para la costa de Canelones los primeros registros bibliográficos de asentamientos de pescadores artesanales datan de 1999 (Hernández & Rossi, 2001) y corresponden a la localidad de San Luis. La bibliografía no menciona la existencia de conflictos o tensiones en ese lugar.

Sin embargo, existieron notas anteriores presentadas por los vecinos de los Balnearios San Luis y Santa Lucía del Este denunciando la instalación, asentamiento y funcionamiento irregular de un gran contingente de pescadores con sus embarcaciones provenientes de otras zonas costeras del país.

En esa instancia el presidente de la República expide una resolución en diciembre 1992

(N°51/92, ver Anexo A) creando un grupo de trabajo integrado por representantes del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, MTOP, MGAP, MVOTMA, Ministerio de Turismo, e IMC. El cometido de este grupo era el de presentar un plan de acción tendiente a regularizar la situación en los balnearios de la costa de Canelones, afectados por los asentamientos irregulares de pescadores artesanales. Cabe destacar que hasta la fecha no se ha implementado ningún tipo de plan que regularice éstas situaciones.

Por otra parte se plantea que los pescadores identifican los siguientes inconvenientes para el desarrollo de su actividad: en Colonia y San José los principales problemas que visualizan son la disminución de las capturas, el bajo precio del pescado (que es regulado por el acopiador) y la limitación de mercados alternativos. En Montevideo, a los problemas anteriores, se suma en primer término la superposición en las áreas de explotación, tanto de la flota costera comercial como de la artesanal, la falta de apoyo por parte del Estado en cuanto a la subvención o exoneración en los precios del combustible y en las artes de pesca. Otro problema es la presencia de lobos, quienes provocan destrozos en redes de enmalle. En Canelones, además de la problemática expuesta, aparece la preocupación creciente por la contaminación provocada por la existencia de plásticos. En Maldonado se repiten: la interferencia entre la flota artesanal e industrial, la presencia de lobos, los altos costos del combustible y la reposición de las artes (Spinetti et al., 2001).

De forma más reciente, se señala que se generan conflictos con la actividad de las pesquerías industriales, la exclusión de los pescadores artesanales de los caladeros y la lenta respuesta de las autoridades (Wiefels & Avdalov, 2006).

La llegada masiva de barcas a Neptunia (Canelones) no es percibida por los pescadores artesanales como tensionante o conflictiva, por el contrario, ellos destacan la armonía a pesar de la gran actividad que se vivía (Últimas Noticias, 25/set/06). Los conflictos o tensiones que identifican los pescadores no son con el resto de la comunidad sino con la flota pesquera industrial, tanto por ser depredatoria como por competir en la zona de pesca asignada a la pesca artesanal (IMM, 1986, La República 4/nov/00; Graña & Piñeiro, 1997; Fernández et al., 2003). Esta falta de control es reconocida por técnicos de la Dinara (Últimas Noticias, 25/set/06).

#### 4.1.6.

### Consideraciones finales sobre los antecedentes de la participación de los pescadores a la luz del enfoque de la GIZC

“La pesca artesanal es una problemática que se esta abordando a nivel nacional. Se acaba de crear una comisión de coordinación sobre el tema que incluye al MTSS (Sec. Fomento Cooperativo), al Inape, Central Pesquera Uruguaya, Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y el Instituto de Investigaciones Pesqueras de la UdelaR. En virtud de esta creación la UAPE (Unidad Asesora de Proyectos Especiales) ha solicitado su integración como observadora, interesada por la pesca artesanal en la costa de Montevideo como generadora de empleo.”  
(IMM, 1986)

Aspectos relacionados a la participación en los procesos de gestión costera, surgen del proyecto de Ecoplata en San Luis durante el 2003-2004, y de recomendaciones para integrar la pesca artesanal a la gestión costera como recomienda el artículo 10 del Código de Conducta Responsable de la FAO (Hernández & Rossi, 2001), así como considerar sus aspectos socioculturales en el proceso de integración en la gestión costera. Se reconoce desde hace tiempo que las contradicciones que se generan en la costa no deberían ocurrir si se hubiesen dado las condiciones de planificación que permitiesen armonizar actividades potencialmente complementarias (IMM, 1986).

Ya desde los primeros informes técnicos la pesca artesanal era visualizada como un elemento conflictivo, como una problemática más que como una actividad económica (IMM, 1986). Si bien la Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC) es un concepto relativamente reciente se reconoce desde 1986, la falta de un ámbito donde dilucidar las tensiones y/o conflictos generados por los diferentes usos de la costa (IMM, 1986). Esto debería traducirse en la existencia de un ámbito que reconozca como

imprescindible la gestión integrada de la costa, y que reconozca a sus diferentes actores como integrantes de su gestión.

Se retomará la revisión bibliográfica para señalar algunas opiniones en el Capítulo 5, bajo el ítem “Observaciones”.

## 4.2. Consulta a los actores calificados

### 4.2.1. Contactos y entrevistas efectuados

Se concretaron entrevistas con diferentes actores involucrados (ver Anexo B): pescadores, comisiones de vecinos, instituciones públicas relacionadas con la pesca y decisores políticos. De esta forma se pretendió identificar la percepción de la problemática desde sus diferentes ópticas.

### 4.2.2. Percepción de las tensiones desde los diferentes actores involucrados

#### a) Percepción institucional

Si bien la percepción de las instituciones es diversa, hay elementos en común muy importantes a tener en cuenta:

- Al comparar el discurso de los actores institucionales de competencia nacional con el de competencia local constatamos que para los primeros primó el escepticismo respecto a la existencia de soluciones posibles en el corto plazo, mientras que los segundos consideraron diferentes alternativas como viables.

Entrevistas realizadas	
Sociedad civil	
Actores	Organización
Trece pescadores artesanales residentes de Neptunia	No están nucleados en torno a ninguna organización formal
Seis pescadores artesanales no residentes de Neptunia	Pertencientes al sector de Pesca Artesanal del SUNTMA
Vecina de Neptunia	Secretaria de la Comisión Fomento de Neptunia
Vecino del Remanso de Neptunia	Fiscal de la Comisión Fomento del Remanso de Neptunia
Instituciones	
Actores	Organización
Docente de la Escuela Técnica Marítima. Integra la Comisión de Pesca artesanal del Consejo de UTU.	UTU, Escuela Técnica Marítima
Responsable del área pesca artesanal. Asesor en pesca artesanal	Dinara
Dos arquitectos asesores en políticas y planes territoriales.	Dinot-MVOTMA
Docente, investigadora responsable del área de pesca artesanal.	Instituto de Investigaciones Pesqueras, Fac. de Veterinaria (IIP), Udelar.
Arquitecta	Directora del Costa Plan - IMC

- Todas las instituciones visualizaron y concordaron quiénes son los actores involucrados: las instituciones estatales, la comunidad de residentes estables, los pescadores artesanales y las organizaciones no gubernamentales que intervienen en la zona.
- De la misma forma, señalaron la falta de normativas y políticas que marquen el rumbo a las posibles acciones que puedan instrumentarse desde el Estado.
- Cada institución identificó de manera difusa sus aportes para el logro de respuestas integrales en la medida que su participación se diera en forma fragmentada. En el mismo sentido no surgieron en los diferentes discursos planteos que contemplen mecanismos e instrumentos directos de intervención.
- En consecuencia, fueron recurrentes los planteos sobre la necesidad de una mayor articulación interinstitucional como condición necesaria para poder dar respuestas a problemas multidimensionales que se expresan de forma original en cada territorio particular.
- Una dificultad recurrente en relación con el abordaje de la situación planteada fue la de considerar de forma simultánea y superpuesta diferentes dimensiones de la misma, al igual que las respuestas y acciones deseables o posibles. Concretamente, el análisis osciló entre consideraciones generales y posibles respuestas complejas en relación con la pesca artesanal en la costa uruguaya y, por otro lado, aspectos particulares con medidas más concretas para la localidad de Neptunia.

Esto deja de manifiesto la tensión percibida sobre lo particular y lo general y su difícil articulación. Lo cual implicó que la identificación del problema, su origen y posibles causas, variara de forma significativa. Dicho de otra manera, se enfatizaron por momentos los problemas de la migración y la situación de la pesca artesanal expresados en Neptunia y en otros, la relación de la pesca artesanal con el resto de las actividades en esa localidad.

## b) Percepción de vecinos de Neptunia

En relación a los vecinos consultados a lo largo del proceso, las posturas pueden agruparse al menos en tres posiciones.

La primera de ellas resiste fuertemente a la actividad de la pesca artesanal, alegando que la misma distorsiona su calidad de vida en el lugar. Corresponden al grupo de personas que iniciaron una queja formal ante las autoridades locales<sup>5</sup>. Se trata de una visión que añora la situación de Neptunia de años anteriores, cuando fue poblada alejándose del ruido de Montevideo, buscando tranquilidad para criar a sus hijos. Suponen, de todos modos, que no es posible expulsar a los pescadores porque el problema sería trasladado a otros pobladores de la costa. Integran la contradicción de desear que los pescadores artesanales se vayan del lugar (único escenario por ellos concebible como solución de este conflicto), pero ante la improbabilidad que esto ocurra

5 Este reclamo formal fue realizado en el marco de la Junta Local de Salinas. Fue evocado por diversos actores involucrados en las diferentes entrevistas.

aceptan la posibilidad de realizar mejoras y regulaciones en el proceso productivo y en el modo de asentamiento de los pescadores que minimice su alteración del entorno.

Por otro lado, podemos caracterizar a un grupo que se posiciona a favor netamente de la actividad en la zona, ya sea por motivos económicos o ideológicos. En el primer caso, su motivación es principalmente económica ya que son comerciantes locales que venden sus productos a los pescadores artesanales. Éstos obtienen mayores ganancias en ocasión de la temporada de zafra pesquera a comienzos de la primavera y de los trabajadores de la zona que se vinculan a la misma. En el segundo caso, se trata de algunos pobladores que tienden a ubicar la actividad pesquera artesanal en un lugar jerárquico alto en la clasificación que hacen de las actividades productivas, por su percepción de la misma como ambientalmente sustentable, generadora de más empleo que la de escala industrial, favorecedora de la “soberanía alimentaria”<sup>6</sup>.

Por último, podemos hablar de un grupo (dos tercios del total de los vecinos consultados) que se muestra receptivo a la realización de la actividad en la zona pero de forma condicionada a los efectos de que ésta se compatibilice con la actividad turística y social. Este amplio grupo, de todos modos, podría definirse por tener una mirada donde la organización de las diversas actividades productivas, el asentamiento de las poblaciones y el uso de los espacios públicos son vistos como procesos que articulan el desarrollo local. Para estos vecinos lo local funciona como bisagra entre la vida individual y familiar y los procesos de escala nacional. Se trata, en el caso de la pesca artesanal, de armonizar el uso del espacio público con las demás actividades locales (productivas, de esparcimiento) y con el deseo de tranquilidad de los vecinos en general.

Aparece como elemento común el planteo de la necesidad de respetar acuerdos de uso y convivencia en el lugar, fundamentalmente referidos a la época de la zafra que coincide con la mayor concurrencia de pescadores.

6 Tomado de una entrevista con un vecino de Neptunia.

Para algunos de los vecinos la actividad de la pesca artesanal tendría un gran potencial de desarrollo para la zona en la medida que genera empleo y sea visualizada como posible diferenciador en la oferta turística regional. En cambio para otros, esta posibilidad se presenta más difusa y en algunos casos se ve la pesca artesanal como competidora de algunas cualidades características del balneario.

### c) Percepción de los pescadores artesanales

En primera instancia, su reacción ante la propuesta de analizar la existencia de un “potencial conflicto” en Neptunia suscitó reacciones diversas, mayoritariamente de negación y cuestionamientos hacia la propia idea de la existencia del mismo. Quedando de manifiesto en las primeras entrevistas y charlas, en las cuales los pescadores mencionaban únicamente problemas en relación a la actividad pesquera artesanal en general, más allá de su impacto territorial en Neptunia. Los pescadores residentes no plantearon la existencia de un potencial conflicto si éste se definiera por el choque de dos partes. Según argumentan, percibieron reacciones adversas con un grupo muy pequeño de vecinos próximos al arroyo los que estarían molestos con el desarrollo de su actividad. Plantean que en todo caso esto se debe a la incompreensión de las virtudes de la pesca artesanal en términos de sustentabilidad ambiental, de potencial fuente de alimento para las poblaciones locales, y como actividad productiva generadora de empleo y valor económico y cultural.

La mitad de los pescadores residentes consultados reconocieron explícitamente que su actividad implica distorsiones en el uso de los espacios públicos y/o en la higiene de la zona si no se tienen los cuidados necesarios.

Pero en general, el punto más difícil en términos de la participación real en un proceso de gestión participativa de la zona costera, es su registro negativo de las intervenciones estatales y de la sociedad civil previas a esta intervención. Hay recuerdos y relatos de propuestas institucionales que no derivaron en mejoras significativas de su calidad de trabajo y de su vida en general, además de insumirles tiempo y defraudar sus expectativas. En este sentido, mencionaron explícitamente al Programa EcoPlata y la experiencia negativa realizada en San Luis.

En cuanto a las intervenciones estatales son percibidas como asociadas a la búsqueda de réditos políticos en unos casos (dejando promesas incumplidas) y en otros, asociadas a una buena intención que no logra abarcar todas las variantes de sus problemas. En el caso de las organizaciones no gubernamentales, anteponen la sospecha de la búsqueda del beneficio propio en la medida que no logran concretar sus planes explicitados.

A pesar de ese “cansancio” ante las intervenciones desde el Estado y la sociedad civil, los pescadores en general percibieron, una vez iniciada la intervención en su comunidad, que sus propues-

tas eran tenidas en cuenta y que había un compromiso estatal en dar respuestas. Este fue un elemento decisivo en el estímulo para la participación de los pescadores superando la resistencia inicial planteada.

De aquí podemos hipotetizar que esta metodología de gestión participativa, en la medida que sea sostenida por todas las partes, puede promover un afianzamiento de la confianza mutua de los actores.

Más allá de las diversas percepciones sobre las tensiones, los pescadores pobladores de Neptunia y los pescadores en general se mostraron predisuestos a realizar mejoras en sus procesos productivos y en su modo de afincamiento en la zona. Visualizan dos ventajas en el ordenamiento y el apoyo estatal de su actividad: la posibilidad de aumentar las ganancias y acceder a más bienes y servicios, y la posibilidad de tener una mejor integración con la población local.

## 4.3. Construcción del problema y sus posibles soluciones

### 4.3.1. Actividades previas al I Foro de Pesca Artesana en Neptunia

Una vez finalizado el proceso de entrevistas y consultas y habiéndose construido un mapa de percepción de tensiones se comenzó el proceso conducente al Primer Foro.

Se pretendió llegar al mismo con la identificación del punto de partida desde la perspectiva de los actores, en relación al grado de manifestación, conocimiento y preocupación sobre la situación planteada.

#### i) Facilitación del GTTPA

Se facilitaron reuniones específicas con las instituciones integrantes de GTTPA para compartir la perspectiva sobre la situación planteada.

Las mismas se relacionaron fuertemente con la presión sobre el uso de la tierra y el interjuego del conjunto de actores intervinientes, especialmente los institucionales.

Se acordó que la forma de participación de las instituciones en el Primer Foro sería la de concurrir a escuchar y recibir en forma escrita las propuestas acordadas en la reunión entre vecinos y pescadores, treinta minutos después de que ésta finalizara en presencia de todos los participantes.

Por último, las instituciones deberían asumir el compromiso de regresar cumplido un mes de tiempo, a exponer el análisis sobre la viabilidad de las propuestas que les fueran realizadas.

## ii) Primera convocatoria a pescadores locales

Se convocó a participar de una charla explicativa sobre la realización de un foro sobre la “Pesca Artesanal en Neptunia, Conflicto u Oportunidad”.

En esta instancia fue necesario destinar 2/3 partes de la misma a aclarar el alcance del término conflicto. Esto evidenció una negación sobre el mismo (en una primera instancia) y una actitud defensiva de los pescadores por sentirse “señalados” por un grupo de vecinos. Al mismo tiempo, el discurso de estos se caracterizó por la negativa a participar de una instancia posterior en busca de alternativas debido a que durante muchos años se los convocó a distinto tipo de actividades y varias instituciones “prometieron” acciones concretas y las mismas nunca se realizaron.

Otro aspecto relevante fue la necesidad de focalizar el análisis en los aspectos locales y no generales de la pesca artesanal ya que no serían abordados por trascender el alcance de esta instancia, pero los mismos estuvieron reiteradamente presentes en los discursos de los pescadores.

Luego de vencer esta resistencia inicial y generar confianzas mínimas necesarias, los pescadores encontraron un sentido a su participación y lograron visualizar la dimensión de la “oportunidad” planteada ligada a la dimensión de “conflicto”. Básicamente se acordó que participarían del foro y buscarían traer propuestas concretas al mismo para aportar posibles soluciones para que las instituciones competentes se expresaran sobre la viabilidad técnica de cada una de ellas sin que esto implicara compromisos previos de realización de las mismas.

## iii) Convocatoria a pescadores del SUNTMA<sup>7</sup>

Se asistió a una mesa sobre pesca artesanal en el SUNTMA, con el fin de informar y comprometer su participación en el proceso. En esta primera instancia fue necesario realizar aclaraciones sobre el rol de los facilitadores y fundamentalmente el alcance del foro ya que el mismo no abordaría temas que

se refirieran a problemas de la pesca artesanal a nivel nacional, sino que se enfocarían en los de la situación de Neptunia.

Luego de entender la relevancia de esta instancia visualizan como una oportunidad en dos niveles:

- concretar mejoras para los pescadores que desarrollan su actividad en la desembocadura del arroyo Pando y por otro lado,
- como un modelo para otros puntos de la costa en los que el sindicato logre, como colectivo y actor relevante, participar y aportar activa y positivamente en estos procesos.

En este sentido, se acordó que participantes de la mesa de pesca artesanal del SUNTMA convocarían y concurrirían junto con otros pescadores al foro, con la aclaración de que existen muchos pescadores que no se reconocen representados por esta mesa y que la misma no se plantea como representante de estos tampoco.

## iv) Convocatoria a los vecinos

En primer lugar se buscó informantes calificados para obtener información sobre los mejores canales de convocatoria a los vecinos de la zona, su percepción y posibles alternativas para manejar la situación. A través de éstos se identificaron las Comisiones Fomento de Neptunia y el Remanso como las indicadas para esta tarea.

Se acordó concretar una instancia informativa previa al foro con un grupo mayor de vecinos. Éstos informarían y realizarían la convocatoria a la mayor cantidad de habitantes posibles.

En términos generales aceptaban la situación como dada y asumían que la posibilidad era la de ordenar la actividad. Se visualizaban visiones dispares en relación al peso relativo de cada una de las dimensiones planteadas (conflicto u oportunidad) en los diferentes vecinos consultados (Ver punto 4.2.2, C).

7 Ver Anexo C

### 4.3.2.

## Primer Foro de Pesca Artesanal en Neptunia

El primer Foro se realizó en el Club Neptunia. Espacio referente de la zona. Concurrieron más de cincuenta personas, entre pescadores residentes y no residentes, integrantes y no integrantes de la mesa de pesca artesanal del SUNTMA y vecinos no pescadores.

A pedido expreso de un grupo de pescadores se modificó la dinámica planificada debido a su resistencia a dividirse en subgrupos. Originalmente la dinámica prevista planteaba el trabajo en subgrupos con una integración que reflejara la diversidad de los participantes. Cada grupo discutiría sobre los distintos aspectos del problema y sus posibles soluciones. Luego se haría una puesta en común para explicitar los acuerdos y listar las acciones concretas a proponer a las instituciones.

Infraestructura	
Problema	Propuestas
Inseguridad frente a hurtos de las artes	Delimitación de un Espacio para albergar servicios: a) agua, b) luz, c) baños, d) seguridad para las barcas y las artes
Condiciones de trabajo y vivienda durante la zafra en las distintas zonas de arribo de los pescadores.	Contenedores: a) para vivienda de los pescadores, no de su familias, en la zafra (pagando alquiler) y con fines sociales fuera de temporada administrados por la IMC. b) móviles trasladados con grúa a cada lugar de arribo de los pescadores en la costa coordinados por las intendencias
Vivienda del pescador durante la zafra de la pesca. Especulación inmobiliaria local (precios de alquileres muy altos).	Generar acuerdos entre vecinos y pescadores. Evaluar posible mediación de la Junta Local.
Inclemencias climáticas, inseguridad de la barca y las artes, accesibilidad a la barca y amarre en la playa.	Instalación de tres muelles sobre el arroyo para el amarre de las barcas.
Deterioro de calles y cableado por acceso de camiones vinculados con retiro de pescado.	Determinación de un circuito de circulación para camiones incluyendo señalización.
Cierre esporádico de la desembocadura del arroyo Pando dificulta la accesibilidad al mar.	Dragado de la boca del arroyo Pando.

### Medio Ambiente

Problema	Propuestas
Mala gestión de los residuos de pesca y de vecinos en general.	Ampliación del Sistema de Recolección de Residuos (colocación de recipientes, compromiso de uso de pescadores). Considerar su reutilización.
Contaminación del Arroyo Pando por industrias, barométricas, químicos, vecinos y pescadores.	Mayor control de la formativa vigente. Limpieza de la zona y del arroyo.
Asociación de la generación de residuos de la pesca exclusivamente por la pesca artesanal.	Control y limpieza de los residuos de la pesca NO artesanal.

## Aspectos generales de la pesca artesanal\*

### Opiniones personales

Creación de una Comisión Interministerial permanente (Dinama, Dinara, Dinot, Prefectura, DNH, intendencias)

Renovación de flota para mayor navegabilidad de puerto a puerto (Buceo y Piriápolis)

Línea de crédito para la pesca artesanal

Integración al proyecto Altos del Águila

Declarar la Pesca Artesanal de interés Nacional, (porque no depreda ni contamina y genera empleo genuino)

Mantener el carácter migratorio de la pesca artesanal

\* La elección del encabezado de esta tabla fue objeto de negociación en el foro. Se optó por aludir "opiniones personales" ya que no eran opiniones consensuadas. Estas son especialmente relevantes para pescadores próximos a la mesa de pesca artesanal del SUNTMA.

Finalmente se trabajó en un único grupo y se ordenó la discusión de forma de separar los planteos de carácter general de la pesca artesanal y los que fueran específicos a la situación de Neptunia. A su vez, se hizo hincapié en reconocer los problemas según la perspectiva de los involucrados y en la realización de propuestas para buscar posibles soluciones.

Se confeccionó el siguiente cuadro con los problemas y las propuestas acordadas como las más relevantes, las mismas fueron entregadas a representantes de las instituciones (DINOT, DINARA, Prefectura, Comuna Canaria, UTU, Ecoplata) que concurren al lugar a recibirlas al final del trabajo de discusión. El compromiso de éstos fue el de traer respuestas sobre la viabilidad técnica para cada una de las propuestas realizadas.

Un aspecto relevante de la organización del presente cuadro resulta de la diferenciación entre los problemas y las propuestas con el fin de conseguir que los actores reflexionaran de modo analítico sobre la situación y esta favoreciera la visualización de soluciones alternativas para un mismo problema.

### 4.4.

## Viabilidad técnica de las soluciones propuestas

### 4.4.1.

## Actividades previas al Segundo Foro

- Para las nuevas instancias de reflexión y análisis con el GTTPA sobre lo sucedido en el Primer Foro se envió, previamente al

día de la reunión con las instituciones, una tabla elaborada referida a la Viabilidad Técnica de las propuestas extraídas del primer Foro. Allí se describe ante determinado problema una propuesta y se solicita la explicación de su viabilidad técnica y el aporte que cada Institución puede realizar al respecto, clasificadas en tres ejes temáticos: Infraestructura, Medio Ambiente, y Aspectos Generales de la Pesca Artesanal.

Fue necesario exponer el proceso y los resultados del primer foro para que todos los integrantes compusieran la situación y contaran con la misma información para la toma de decisiones de cómo encarar el segundo foro. Finalizada esta instancia, el conjunto de los integrantes del GTTPA estuvo en condiciones de analizar y completar la tabla mencionada.

- Segunda reunión con GTTPA. Se plantea reflexionar sobre los aspectos técnicos concretos desde la perspectiva de las distintas instituciones y analizar conjuntamente su viabilidad. Se planifica la devolución a los participantes del primer Foro en relación a cómo ven las instituciones el potencial "conflicto-oportunidad" y las valoraciones técnicas sobre las distintas alternativas propuestas, identificando además el rol de cada actor involucrado en relación a las alternativas

Infraestructura		
Problema	Propuestas	¿Técnicamente Viable?
Inseguridad frente a hurtos de las artes	Delimitación de un Espacio para albergar servicios: a) agua, b) luz, c) baños, d) seguridad para las barcas y las artes.	SI Explica: Dinot (necesidad de analizar la posibilidad de limitar un espacio para la pesca).
Condiciones de trabajo y vivienda durante la zafra en las distintas zonas de arribo de los pescadores.	Contenedores: a) para vivienda de los pescadores, no de su familias, en la zafra (pagando alquiler) y con fines sociales fuera de temporada administrados por la IMC. b) móviles trasladados con grúa a cada lugar de arribo de los pescadores en la costa coordinados por las intendencias.	a) SI. Explica: Dinot. b) NO. Explica: Dinot
Especulación inmobiliaria local en la zafa de la pesca (precios de alquileres muy altos).	Generar acuerdos entre vecinos y pescadores. Evaluar posible mediación de la Junta Local.	¿SI o NO? Explica: Dinara o Dinot o Junta Local
Inclencencias climáticas, inseguridad de la barca y las artes, accesibilidad a la barca y amarre en la playa.	Instalación de tres muelles sobre el arroyo para el amarre de las barcas.	SI. Explica Dinot (consultar Dinama e Hidrografía).
Deterioro de calles y cableado por acceso de camiones.	Determinación de un circuito de circulación para camiones incluyendo señalización.	SI. Explica Junta Local.
Cierre esporádico de la desembocadura del arroyo Pando, dificulta la accesibilidad al mar.	Dragado de la boca del arroyo Pando.	NO. Explica Udelar, o Dinama
Medio Ambiente		
Problema	Propuestas	¿Técnicamente Viable?
Mala gestión de los residuos de pesca y de vecinos en gral.	Ampliación del Sistema de Recolección de Residuos (colocación de recipientes, compromiso de uso de pescadores). Considerar su reutilización.	SI. Explica Junta Local.
Contaminación del arroyo Pando por industrias, barométricas, químicos, vecinos y pescadores.	Mayor control de la formativa vigente. Limpieza de la zona y del arroyo.	¿SI?. Explica DINAMA
Asociación de la generación de residuos de la pesca exclusivamente por la pesca artesanal.	Control y limpieza de los residuos de la pesca NO artesanal.	SI. Explica Dinot o Junta Local.

## Aspectos generales de la pesca artesanal

Opiniones personales	Técnicamente Viable?
Renovación de flota para mayor navegabilidad de puerto a puerto (Buceo y Piriápolis)	BAJA. Explica Dinara. UTU dice es VIABLE.
Línea de crédito para la pesca artesanal	MEDIA. Explica Dinara
Integración al proyecto Altos del Águila	NO. Explica Dinot.
Declarar la Pesca Artesanal de interés nacional (porque no depreda ni contamina y genera empleo genuino)	MEDIA. Explica Dinara.
Mantener el carácter migratorio de la pesca artesanal	SI. Explica Dinara.
Creación de una comisión interministerial permanente (Dinama, Dinara, Dinot, Prefectura, DNH, intendencias)	SI. Explica Dinot

técnicamente viables. La siguiente tabla resume los aportes de cada institución:

### 4.4.2.

## Segundo Foro de Pesca Artesanal

Se convocan a todos los actores que participaron en el Foro anterior.

En esta instancia concurren todas las instituciones y muy pocos pescadores y vecinos.

Previamente al foro y en el mismo momento se realizó una ronda de llamadas para re confirmar a varias de las personas que se habían comprometido a participar. En todos los casos, explicitaron su interés y se justificaron ya que por razones climáticas (lluvia torrencial) no concurrieron. En esta instancia, todas las instituciones estuvieron presentes.

En la dinámica del Foro, en primer lugar, se realizó un repaso de las consideraciones generales, problemas y soluciones detectados por la comunidad.

Se presentó la tabla previamente analizada por las instituciones y cada una de ellas explicitó la viabilidad de las propuestas planteadas en el primer Foro.

A pesar de que las devoluciones de las instituciones fueron muy locuaces, el intercambio se vio claramente disminuido por la

escasa presencia de vecinos y pescadores. Los que sí se encontraban presentes se comprometieron a transmitir lo sucedido a sus pares. Para apoyar a este grupo, el equipo responsable de la facilitación decidió reconvocar a vecinos pero esta vez a través de los ediles de la Junta Local. Se acordó con estos la realización de una sesión extraordinaria de la junta para tratar el tema.

Finalmente se logró realizar una reunión con un número importante de vecinos y ediles, 22 en total, para ponerlos al tanto del proceso acontecido y, al mismo tiempo, sacar en limpio un conjunto de propuestas que contribuían a la solución del conflicto planteado.

A su vez, fue necesaria una nueva instancia con pescadores de la zona para poder mantenerlos informados por la demora en la convocatoria a la primer reunión del Grupo de Trabajo y simultáneamente para apoyar al grupo en la realización de propuestas concretas que facilitaran el intercambio en la reunión planificada. Cabe señalar que fue necesario explicitar en más de una oportunidad la necesidad de que estos encontraran delegados para esta instancia.

## 5.

# Resultados de los foros

## Convocatoria y facilitación de la primera reunión del Grupo de Trabajo

Como resultado de todo el proceso se acordó la convocatoria a un Grupo de Trabajo que se integraría con dos representantes de los vecinos, dos representantes de los pescadores residentes en Neptunia, dos representantes de pescadores no residentes y representantes de las instituciones. El objetivo de este grupo sería el de profundizar el análisis de las propuestas consideradas viables y eventualmente incorporar nuevas de forma de que las mismas se conviertan en realizables.

Se definió que la fecha de inicio de actividades de este grupo sería convocado por el equipo de El Abrojo una vez que se pusiera al tanto a un número mayor de vecinos y pescadores de lo sucedido en el foro.

En cuanto a los temas generales que afectan a la pesca artesanal en su conjunto, y que fueron planteados de forma recurrente

en las diferentes instancias (tensión entre lo general y lo local), se considera sumamente relevante abordarlos para poder coordinar acciones micro con acciones macro, particularmente señalamos la pertinencia de que los temas planteados en el primer foro bajo el título “aspectos generales de la pesca artesanal” puedan ser abordados en la mesa de pesca artesanal de la Dinara.

Otro resultado relevante fue el conjunto de medidas concretas que deberán ser abordadas en la primer reunión del grupo de manera de profundizar y realizar el seguimientos de las mismas.

En ambos casos fue determinante no contar con información acerca de la situación de los predios posibles (referidos a los puntos en Acuerdos alcanzados) y de la falta de tiempo para visualizar un modelo de gestión adecuado.

## Primera reunión del Grupo de Trabajo

### Acuerdos alcanzados

- Caminería: Regular la velocidad de los camiones, instalación de cartelería que indique el circuito de circulación: Av. de los Pinos (doble vía, asfaltada), Cannes, y se identificarán las bajadas más convenientes para el levante del resultado de las capturas, traslado de las barcas, accesibilidad de los vecinos, etc.: Viña del Mar y Trouville.
- Alumbrado: Equipar con luminarias próximos a la margen del arroyo Pando entre Viña del Mar y Trouville de forma de mejorar la visibilidad y seguridad de las barcas
- Gestión de residuos: Incorporar al arroyo el recorrido de recolección que se realiza habitualmente en la playa. No se considera como solución aumentar la cantidad de contenedores.
- Comercialización: Se propone el estudio de viabilidad de instalación de puestos de venta de pescado. Se sugiere en predios linderos al Club Neptunia o en la margen del arroyo.
- Alquileres: Se manifiesta el interés de parte de la Junta de realizar los esfuerzos para mediar la búsqueda de alquileres mas baratos, se sugiere una “bolsa de alquileres” para disminuir la especulación inmobiliaria en la zafra.
- Seguridad: Se evalúa como positiva la presencia de Prefectura en la zona en la que se encuentran las barcas.

## Observaciones

Partiendo de la revisión bibliográfica y búsqueda de antecedentes, observamos que hace más de veinte años se han identificado una serie de problemáticas y posibles líneas de acción pero la no sostenibilidad de acuerdos y acciones concretas frenaron cualquier impulso que tendiese a modificar y promover un proceso de participación continua para la mejora de la actividad de la pesca artesanal. Desde el primer encuentro de pesca realizado en 1986 muchos de los planteos de los pescadores se mantienen sin variaciones significativas hasta la fecha, así como muchas de las tensiones o conflictos identificados.

Esto ha generado que con cada nuevo intento de debate y abordaje de la temática que refiera a la pesca artesanal (instancias reavivadas con la llegada de nuevos gobiernos al poder) se reedita el proceso a partir de manifestaciones concretas de algunas de las tensiones preexistentes.

Luego de este proceso de revisión y búsqueda, consideramos que existen suficientes insumos para que se tracen las líneas rectoras de un proceso de reconversión de la pesca artesanal en el Uruguay por parte de las instituciones referentes en la temática. El mismo deberá contemplar la participación de los diferentes actores involucrados.

Por otra parte, se considera que los grupos (vecinos y pescadores) que han participado no se encuentran con un nivel de organización suficiente para liderar, de forma autónoma, el proceso de análisis y propuesta del manejo ambiental costero en relación a la pesca artesanal en la zona. Sin embargo, se observa que estos actores visualizan la oportunidad de consolidar, promover y potenciar la actividad de la pesca artesanal de forma armónica con una propuesta de desarrollo turístico.

Es importante señalar que esta visualización debe ser acompañada con un análisis técnico para establecer en qué condiciones la misma es viable. En este sentido, para que las medidas tengan sostenibilidad económica y ambiental, se evalúa necesario que las instituciones, al menos una, lideren el proceso desde el punto de vista político, técnico y económico.

Con esto último nos referimos concretamente a que si bien se han consensuado un conjunto de acciones que mejoran las condiciones, tanto de la pesca durante la zafra como la que se desarrolla durante el resto del año, continúan existiendo consideraciones que deberían abordarse, en forma conjunta en el grupo de trabajo, como parte de una agenda que tenga como objeto el desarrollo local anclado en la complementariedad de la oferta turística con la pesca artesanal.

Citamos aquellas consideradas más relevantes:

- Delimitación de un espacio para albergar servicios como: agua, luz, baños, seguridad para barcas y artes.

- Mejorar tanto las condiciones de trabajo en tierra como la circulación de vecinos y turistas por la zona. Por ejemplo con la construcción de un muelle o plataforma en la margen del arroyo entre otras posibilidades.
- Implementar experiencias piloto de capacitación sobre procedimientos utilizados y la búsqueda de agregar valor a la actividad de la pesca en esta localidad.

Como resultados no esperados de la metodología propuesta, señalamos los siguientes:

- Esta metodología otorgó una gran relevancia a las instancias de los Foros, por lo tanto, situaciones que conspiran contra la asistencia a los mismos (lluvia torrencial para el segundo de ellos), comprometen seriamente el conjunto del proceso, teniendo como consecuencia modificar parte sustantiva de la metodología (trasladar lo tratado en el Foro con todos los actores presentes a instancias donde no están todos representados). En síntesis esto debilita los niveles de legitimidad de todo el proceso.
- Se evidenciaron problemas de representatividad y participación a nivel de la comunidad que hicieron más complejo el funcionamiento y la planificación de los foros. Consideramos conveniente continuar las convocatorias y la búsqueda de representatividad local a través de la Junta Local y no de las Comisiones de Fomento.
- La elección del lugar para la realización de la mayoría de las reuniones (el Club de Neptunia) en procura de facilitar el acceso por la proximidad, no fue la más adecuada, repercutió en que el encuadre de trabajo no se respetara debidamente ya que el espacio está asociado naturalmente a actividades de esparcimiento. Se aconseja realizar las próximas reuniones en un espacio más neutral y formal.

Se visualiza como una amenaza importante el cruzamiento de discusiones y conflictos de la actividad pesquera artesanal a nivel nacional con la situación local de Neptunia que inhiban la búsqueda de soluciones concretas (por

parte del grupo de trabajo) en el marco de discusiones de carácter más general y de mayor complejidad.

En este sentido se considera que las respuestas claras y concretas pueden demostrar la posibilidad de que ambos procesos sucedan de forma simultánea en espacios y encuadres institucionales diferentes sin que uno paralice al otro.

Si bien fue alcanzado un acuerdo entre pescadores, vecinos e instituciones, no se visualiza con claridad la forma de concretarlos. Consideramos que la falta de un actor con capacidad de asumir el liderazgo del proceso para realizar las medidas acordadas es un factor clave que pone en riesgo el avance en las propuestas planteadas.

Es en este contexto, que para dar continuidad al proceso de gestión integrada, ponemos a consideración lo que entendemos serían las bases de un proyecto de intervención y ya no de facilitación para esta parte de la zona costera canaria.

Sobre la base de los acuerdos alcanzados por el Grupo de Trabajo pretendiendo contribuir a un modelo piloto de Gestión Integrada de la Zona Costera para la localidad de Neptunia, proponemos las siguientes líneas de trabajo:

- mejorar la infraestructura para los trabajos en tierra del grupo de pescadores residentes en Neptunia;
- promover la mejora de la comercialización de los productos pesqueros;
- contribuir a un mejor relacionamiento entre los pescadores favoreciendo la articulación de la actividad pesquera con el desarrollo de otras actividades locales (turismo, servicios en gral.)

Para alcanzar los objetivos planteados consideramos necesario desarrollar esta propuesta en tres ejes paralelos y simultáneos:

- a. acompañar un proceso de organización de la comunidad de pescadores compatible con los requerimientos para la gestión del espacio para la comercialización de las capturas;
- b. diseñar un modelo de Gestión del Espacio adecuado con la forma organizativa de los pescadores y con las normativas vigentes para la zona;
- c. diseño e instalación de Infraestructura mínima necesaria para la comercialización de las capturas.

Esta propuesta contempla aspectos tales como:

- establecer claramente la contraparte de los pescadores que participen;
- plan de limpieza y cuidado del lugar con y sin zafra.
- difusión ambiental y turística de las características del lugar y la pesca artesanal.

El mismo supone el monitoreo de contenedores (tachos), la promoción de conductas responsables de vecinos y pescadores, la divulgación de la frecuencia de levante desarrolladas por la comuna.

## 6.

### Conclusiones:

## Contribución a la GIZC mediante la construcción de un modelo de gestión costero participativa



### 6.1

#### Zonas costeras: complejidad que requiere abordajes integrales

Las zonas costeras son complejas y se ven influidas por muchas fuerzas y presiones interrelacionadas tanto de orden natural como social. Toda tentativa de realizar una gestión sostenible de las mismas debe buscar al mismo tiempo:

- la mayor información científica sobre la dinámica costera como fenómeno natural y

- el mayor compromiso por parte de los diferentes actores involucrados con la misma. Para esto último, la participación es la forma en la que esto puede ser posible.

Es por esto que es necesario un abordaje interdisciplinario e interinstitucional que articule lo general con lo particular, lo global con lo local.

A medida que se acumula experiencia sobre estos temas, aparece con más claridad la pregunta sobre la necesidad de la creación de dispositivos con institucionalidad específica para la gestión integrada costera de la zona costera a nivel local, que oficien como interfases en el sentido de la requerida articulación antes planteada.

### 6.2.

#### Normas para la pesca artesanal: elaboración participativa

En los hechos, la actividad de la pesca artesanal está signada por la escasa normativa legal. El punto no es generar acumulación de leyes y decretos de dudosa aplicabilidad, sino propiciar la creación de un

marco claro para la actuación de cada uno de los actores. Es necesario definir con claridad tanto los alcances como los límites de la pesca artesanal como actividad, al mismo tiempo de establecer las responsabilidades y los derechos de los actores. De esta forma, se facilitarían los mecanismos y espacios de articulación.

Si además las normas son concebidas como expresión de acuerdos procesados en instancias formales de participación, es posible que éstas cuenten con una amplia base social de legitimidad y posterior apropiación por la propia comunidad, al mismo tiempo de respetar la concepción democrática de la gestión integrada de las zonas costeras.

### 6.3.

#### Gestión participativa y relación con las instituciones

Desde una perspectiva a largo plazo, la participación es la base que posibilita la sustentabilidad social del manejo costero en la medida que permite el desarrollo de procesos de apropiación gobernanza y compromiso.

En el mismo sentido, la planificación participativa debe tener por objeto integrar en el proceso de planificación las opiniones y puntos de vista de todos los actores involucrados, crear compromisos y responsabilidades compartidas y, aprovechando los conocimientos locales, detectar las situaciones complejas, sus consecuencias locales, y producir, en general, soluciones que respondan a inquietudes viables en un sentido amplio.

La participación de todos los actores desde las fases iniciales de los procesos favorecen la creación y fortalecimiento

de un clima de confianza y compromiso, así como la promoción de ámbitos más propicios para el manejo de potenciales tensiones y el procesamiento de los posibles acuerdos.

Cuando la disconformidad y percepción de la comunidad hacia las instituciones son negativas, se generan serias dificultades de acercamiento hacia y entre los diferentes actores locales e inclusive, estos, manifiestan perder el sentido de su participación.

### 6.4.

#### Articulación entre planteos locales y las políticas públicas nacionales

Aunque la generación de propuestas y búsqueda de soluciones desde el Grupo de Trabajo de pesca constituya un factor importante en el éxito en la gestión de la zona costera de Neptunia (Arroyo Pando), son las políticas nacionales las que en última instancia determinan el establecimiento de objetivos sectoriales y de los planes y estrategias de inversión asociadas al uso de estas zonas costeras y sus recursos naturales.

En este sentido el éxito del Grupo de Trabajo no puede ser eficaz sin el apoyo de todos los niveles y sectores de la administración con interés en la zona costera objeto de la intervención. Por lo tanto, el éxito a largo plazo en la concreción de planes y estrategias de desarrollo local (en donde participen todos los actores involucrados), dependerá de un apoyo técnico y político institucional expreso (que marque una direccionalidad política clara que recoja acuerdos de amplia base social), del acompañamiento y promoción de encuentros con todos los actores. Hay múltiples instrumentos que podrían aportar en la gestión integrada de las zonas costeras que van desde instrumentos jurídicos, técnicos y económicos, acuerdos voluntarios, oferta de información, soluciones tecnológicas, investigación, formación y capacitación.

### 6.5.

#### Articulación institucional para un abordaje efectivo de los problemas

Si bien parece clara la necesidad de la articulación interinstitucional se detectaron dificultades debido al menos a tres aspectos: aspectos estructurales, aspectos de lógicas institucionales propias y aspectos culturales.

Un punto crítico que refleja lo anterior resulta al analizar las competencias específicas entre las instituciones involucradas para una nueva situación planteada (carácter migratorio y el uso del suelo en la zona del Arroyo Pando).

Pensamos que la perspectiva subyacente a la promoción de instancias de articulación institucional como el GTTPA y otras de este tipo que puedan definirse como, a nivel local, el propio Grupo de Trabajo<sup>8</sup>, son un paso adelante muy importante y de gran valor para este tipo de procesos. A su vez, es deseable que la articulación se traduzca en compromisos, acciones y responsabilidades claras que faciliten un proceso de comprensión más inteligente de la situación (por el enriquecimiento de las perspectivas a partir de la experiencia de cada institución) una mayor coherencia de la intervención (por evitar los “ruidos” en la intervención por las esperables diferencias de criterio) y consiguientemente una mayor eficacia de los mismos.

## 5.6.

### Grupo de Trabajo como espacio de participación

Luego de un proceso de cuatro meses y medio, con siete instituciones involucradas en una localidad con aproximadamente 3000 habitantes, el Grupo de Trabajo surge como un ámbito inédito en la planificación para la toma de decisiones. Es un espacio novedoso que desde el Estado permite la participación de la sociedad civil para acuerdos mediante, planificar y tomar decisiones que afectarán a todos los actores.

Existe además, un valor agregado por el proceso de creación de este tipo de Grupo. Se trata del fortalecimiento que se da en el tejido social cuando la participación genera acuerdos,

cuando es positiva y constructiva y cuando en alguna medida se da un proceso de maduración a nivel organizativo de los diferentes actores que participan de él. Esto es posible porque los diferentes actores involucrados encuentran un sentido claro y práctico que motiva su participación

A su vez, cuando la conformación de estos se dan en procesos cortos de tiempo, la representatividad y capacidad de diálogo con el afuera del grupo de trabajo son frágiles. Solamente con mayores períodos de tiempos, antes, durante y después se pueden minimizar los riesgos de fracaso o lograr que el proceso de estos grupos dependa en menor medida de la obtención rápida de resultados concretos para que continúen su funcionamiento.

Por lo tanto, una vez convocado un Grupo con estas características, permanecen altos niveles de vulnerabilidad para su consolidación. Debe mantenerse el patrocinio, el acompañamiento y la promoción para que tengan permanencia y sustento en el tiempo.

De esta forma, sería posible evaluar y aprender de los mismos para poder realizar su proyección como mecanismo válido de participación en otros momentos y lugares del país.

## 5.7.

### Necesidad de abordajes específicos para cada localidad

Para poder realizar acciones eficaces, la dimensión local, sus características, su historia y dinámica resultan sumamente relevante. Esto se debe a que una misma situación puede ser percibida como problema en una localidad, y en otra puede no serlo.

Por ende, las soluciones concretas que se propongan, por ejemplo en el caso de Neptunia (arroyo Pando) y las decisiones para aplicarlas de manera óptima deben ser específicas para este lugar.

Por consiguiente, cualquier tipo de iniciativa para abordar la problemática de la pesca artesanal en Neptunia debería estar fundada en un conocimiento profundo de las circunstancias histórico-locales, sus características específicas y en una evaluación de las presiones y fuerzas que influyen sobre su dinámica, incluso las externas. Para ello, primeramente se debería partir de un diagnóstico socio-ambiental debidamente elaborado y actualizado, que permitiese identificar, ponderar y dimensionar cualquier conflicto socio-ambiental.

8 Denominación surgida en un GTTPA debido a que el término Comisión es percibido negativamente por los pescadores al hacer referencia a experiencias anteriores.

- Astori D. & Buxedas M. (1986) La pesca en el Uruguay. Ciedur / Ediciones de la Banda Oriental. 206p
- Bértola L, Bermúdez L, & Camou M. (1996). Pesca, Sinsabores y Esperanza. Síntesis de las acciones del CCU en el área de la Pesca Artesanal en los últimos 25 años. Ediciones del Centro Cooperativista Uruguayo.
- Centro Cooperativista Uruguayo (1996). Pesca, Sinsabores y Esperanzas. Síntesis de las acciones del CCU en el área de pesca artesanal en los últimos 25 años. Ediciones del CCU, Dep. Legal 296057/96. Montevideo, 142p.
- CCU. Centro Cooperativista del Uruguay (1991). Análisis de las pesquerías artesanales del Uruguay. I. Documento de Trabajo al Foro. II. Anexo: el foro conclusiones y propuestas. Mayo 1991. Montevideo, Uruguay. 310 p.
- Diario La República (2000), Sociedad. "En Neptunia la Prefectura está pintada". 2000 En: Carta de los lectores, p. 16, sábado, 4 de noviembre, Año 8, N°286.
- Diario Últimas Noticias (2006). "Invasión de cardumen en Neptunia y Salinas", lunes 25 de setiembre.
- Fernández, S.; Friss, C.; Pollak, A.; Varela, E.; Campot, J. y Perretta, A. (2003). Aspectos ambientales de la pesca artesanal costera. Informe final. FREPLATA / Proyecto PNUD-GEF para RLA/99/G31. Instituto de Investigaciones Pesqueras Prof. Dr. Victor H. Bertullo de la Facultad de Veterinaria (Udelar).
- Fernández S. & Friss de Kereki C., Pollak A., Varela E., Campot J., Perretta A. (2003). La Pesca Artesanal Costera En Uruguay. Aspectos Productivos, Tecnológicos y Ambientales. Infopesca Internacional N°16, de octubre/diciembre.
- Foladori, G., Pierri, N. & Taks, J. (1996). Metodología para el Análisis de la Percepción Ambiental. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. Documento de Trabajo N°20. Julio.
- Galli, O. (2005). Pesca Sustentable y Soberanía Alimentaria En Uruguay. Un Modelo Para Armar. Redes Amigos de la Tierra Uruguay, Programa Uruguay Sustentable, DeepSea.
- Graña & Piñeiro (1997), En: P.G. Wells y G.R. Daborn. Eds. 1998. El Río de la Plata. Una Revisión Ambiental. Un informe de Antecedentes del Proyecto EcoPlata. Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, Canada. 256 p.
- Hernández JM & Rossi P. (2001). Caracterización de los asentamientos de pescadores artesanales en la zona frontal del Río de la Plata. En: Vizziano D, P Puig, C Mesones y GJ Nagy: Eds. 2001. El Río de la Plata. Investigación para la Gestión del Ambiente, los Recursos Pesqueros y la Pesquería en el Frente Salino. Programa EcoPlata, Montevideo, Uruguay.
- IMM (1986). Pesca Artesanal en Pajas Blancas. Informe elaborado por el equipo de expertos del proyecto Fortalecimiento y/o creación de asociaciones productivas en Montevideo. Informe N° 1. Unidad de Proyectos Especiales.
- Izuibejeres G., & Díaz Criado R. (2000). Recopilación de normas y reglamentos relacionados con la gestión costera del Río de la Plata. EcoPlata.
- Laborde J. L., Perdomo A. y Gómez Erache M. (Eds.) (2000). Diagnóstico Ambiental y Socio-Demográfico de la zona costera uruguaya del Río de la Plata: Compendio de los principales resultados. EcoPlata, Montevideo, Uruguay.
- Norbis W. & Verocai J. (2001). Análisis de la estructura de población de la corvina capturada por la pesquería arte-

- sanal de Pajas Blancas. En: Vizziano D, P Puig, C Mesones y GJ Nagy: Eds. 2001. El Río de la Plata. Investigación para la Gestión del Ambiente, los Recursos Pesqueros y la Pesquería en el Frente Salino. Programa EcoPlata, Montevideo, Uruguay.
- Norbis W, Verocai J, & Pshennikov Severova. (2001). Actividad de la flota artesanal con relación a las condiciones meteorológicas (estado sinóptico) durante la temporada de pesca octubre de 1998 a marzo de 1999. En: Vizziano D, P Puig, C Mesones y GJ Nagy: Eds. 2001. El Río de la Plata. Investigación para la Gestión del Ambiente, los Recursos Pesqueros y la Pesquería en el Frente Salino. Programa EcoPlata, Montevideo, Uruguay.
- Spinetti M, Riestra G, Fotti, R, & Fernández A. (2001). La actividad pesquera artesanal en el Río de la Plata: estructura y situación socio-económica. En: Vizziano D, P Puig, C Mesones y GJ Nagy: Eds. 2001. El Río de la Plata. Investigación para la Gestión del Ambiente, los Recursos Pesqueros y la Pesquería en el Frente Salino. Programa EcoPlata, Montevideo, Uruguay.
- Vizziano D. (2001). Recomendaciones para la gestión de recursos del territorio. En: Vizziano D, P Puig, C Mesones y GJ Nagy: Eds. 2001. El Río de la Plata. Investigación para la Gestión del Ambiente, los Recursos Pesqueros y la Pesquería en el Frente Salino. Programa EcoPlata, Montevideo, Uruguay.
- Vizziano D, P Puig, C Mesones y GJ Nagy: Eds. 2001. El Río de la Plata. Investigación para la Gestión del Ambiente, los Recursos Pesqueros y la Pesquería en el Frente Salino. Programa EcoPlata, Montevideo, Uruguay.
- Wiefels R. C. & Avdalov, N. (2006). Pescadores artesanales organizándose para la comercialización. Infopesca / FAO.
- Acta N°1 del 14 de mayo de 2007, Mesa Asesora de la Pesca. Dinara.
- Decreto N°17522 del 21 de Diciembre de 1992. Presidencia de la República.



MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

MINISTERIO DE GANADERIA AGRICULTURA Y PESCA

MINISTERIO DE TURISMO

MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO  
AMBIENTE

B-2

Montevideo, 21 DIC. 1992

VISTOS: estos antecedentes con las notas y documentos presentados por los vecinos de los balnearios San Luis y Santa Lucía del Este del departamento de Canelones, por las que se denuncia la instalación, asentamiento de hecho y funcionamiento irregular, en las playas de dichos balnearios, de un gran contingente de pescadores con sus embarcaciones provenientes de otras zonas costeras del país.

RESULTANDO: que los vecinos señalan además que la vida de los balnearios se ha visto alterada por la construcción de precarias viviendas carentes de los más elementales servicios, por la realización en dicho lugar de tareas de limpieza de la pesca, la circulación de los camiones por la playa, conflictos sociales con los nuevos habitantes, poda indiscriminada de montes, etc.

CONSIDERANDO: I) Que la compleja problemática planteada por los hechos denunciados determina la necesidad de tomar rápidamente medidas tendientes a regularizar la situación en los balnearios afectados y la tutela de los bienes jurídicos de los afectados por los hechos denunciados.

II) Que distintos organismos de la Administración Pública tienen en la especie competencia concurrente.

III) Que conforme con lo establecido en el artículo 168 numeral 1 de la Constitución de la República, compete al Poder Ejecutivo la conservación del orden y la tranquilidad en lo interior.

IV) Que el literal B) del artículo 34 del Decreto Ley Nº 14.157 y sus concordantes establecen que es jurisdicción de la Armada la zona costera del Río de la Plata en una extensión de hasta 150 metros hasta la línea base o hasta la rambla o costanera si existiera, habiéndose dictado el Decreto Nº 100/991 de 26 de febrero de 1991, que reglamenta el uso de los espacios acuáticos costeros y portuarios.

V) Que el Decreto Nº 574/974, de 12 de julio de 1974, de redistribución de competencias atribuyó las siguientes:

A) al Ministerio del Interior la conservación del orden público, la seguridad y la tranquilidad en lo interior.

B) al Ministerio de Transporte y Obras Públicas el régimen y utilización de los cursos de agua de uso público.

C) al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca las cuestiones atinentes a la pesca, su protección y control sanitario e higiénico.

VI) Que la Ley Nº 16.112, de 30 de mayo de 1990, confiere asimismo al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente competencias en la materia de vivienda, urbanización y protección del medio ambiente.

Que el artículo 453 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990, faculta a dicho Ministerio a tomar medidas tendientes a hacer suspender o hacer cesar los actos que afectan al medio ambiente, tanto sea de contaminación del aire, como de las aguas o similares, pudiendo requerir del Ministerio del Interior o de la Prefectura Nacional Naval en su caso el auxilio necesario para hacerlas cumplir.

VII) Que el Ministerio de Turismo tiene competencia en lo concerniente a las zonas turísticas y al contralor del turismo.

XI) Que la Intendencia Municipal de Canelones prestó su conformidad para integrar el grupo de referencia.

ATENTO: a lo expresado;

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

RESUELVE:

1ª.) Créase un Grupo de Trabajo integrado por un representante de los siguientes organismos: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional (Prefectura Nacional Naval), Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Turismo, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca e Intendencia Municipal de Canelones que tendrá el cometido de presentar al Poder Ejecutivo en el plazo de noventa días contados a partir de la presente resolución, un plan de acción tendiente a regularizar la situación en los balnearios de la costa del departamento de Canelones, afectados por los asentamientos irregulares de pescadores artesanales. El Grupo de Trabajo será presidido por el representante del Ministerio de Defensa Nacional.

2ª.) Las tareas encomendadas al Grupo de Trabajo por la presente resolución no obsta a los organismos integrantes del mismo al cabal cumplimiento de las obligaciones que

les imponen las normas legales y reglamentarias vigentes.

3º.) El Ministerio de Defensa Nacional proveerá los recursos humanos y materiales para el funcionamiento del Grupo de Trabajo.

4º.) Comuníquese, etc.

*Lacalle Herrera*  
LACALLE HERRERA

*[Handwritten signatures and scribbles]*



AUTENTICA

Of. Ppal. (PA) *Maria Susana Rodriguez*  
Ma. SUSANA RODRIGUEZ

PUBLICADO EN BOLETIN N° 511-92

MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.

Montevideo, 26 de enero de 1993.

Pase al Instituto Nacional de Pesca a efectos de que proponga el candidato para integrar el Grupo de Trabajo de que se trata.

/M.E.F.

C 00

REMITIDO  
28 ENE. 1993  
CON ESTA FECHA

Por el Ministro

HUGO A. MOLINÉ MANDRACHO  
SUB-DIRECTOR GENERAL DE  
PESCA

INAPE  
MESA DE ENTRADA  
28 ENE. 1993  
RECIBIDO EN LA FECHA



Depósito Legal N° 345.199/2008  
Impreso en los talleres de Artes Gráficas S.A.  
Porongos 3035 - Telfax: 208 4888  
Montevideo - Uruguay - [info@artesgraficas.com.uy](mailto:info@artesgraficas.com.uy)





INTEGRAN



APOYAN

