



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE PESCA

29.º período de sesiones

Roma (Italia), 31 de enero – 4 de febrero de 2011

LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LA GOBERNANZA DE LA PESCA EN PEQUEÑA ESCALA: PUESTA EN COMÚN DE EXPERIENCIAS Y ENSEÑANZAS EN LA PESCA RESPONSABLE PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO

RESUMEN

Este documento informa sobre los resultados de los procesos consultivos desarrollados durante el último bienio en el ámbito de las buenas prácticas en la gobernanza de la pesca en pequeña escala, y sobre los principios clave y las áreas temáticas que deberían contribuir a la elaboración de un instrumento internacional sobre la pesca en pequeña escala y a la aplicación de un programa mundial dedicado a este tipo de pesca. Se invita al Comité a ofrecer asesoramiento sobre la conveniencia, el alcance y la naturaleza de un instrumento de estas características, a formular observaciones sobre los principios y las áreas temáticas identificados por los procesos consultivos y a aconsejar sobre las acciones posteriores.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir copias adicionales.

La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran disponibles en el sitio de Internet www.fao.org

INTRODUCCIÓN

1. La importancia de la pesca en pequeña escala para la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria se reconoce cada vez más. Sin embargo, la situación de muchas comunidades de la pesca en pequeña escala, especialmente de los países en desarrollo, continúa siendo precaria y no se está aprovechando al máximo el potencial del sector. En sus últimos períodos de sesiones, el Comité puso de manifiesto la necesidad de otorgar una consideración especial al sector de la pesca en pequeña escala y, en su 28.º período de sesiones de marzo de 2009, pidió a la Secretaría de la FAO que examinara varias opciones para poner en práctica sugerencias relacionadas con la necesidad de constituir un instrumento internacional sobre la pesca en pequeña escala, con objeto de orientar los esfuerzos nacionales e internacionales para alcanzar una pesca en pequeña escala sostenible y de crear un marco para el seguimiento y la presentación de informes. Esto podría consistir en un artículo nuevo en el Código de Conducta para la Pesca Responsable, un plan de acción internacional (PAI) y/o la elaboración de directrices. Muchos miembros coincidieron en la necesidad de que la FAO estableciera un programa mundial específico dedicado a la pesca en pequeña escala.

2. En este documento se recuerdan las características y los principales desafíos y oportunidades de la pesca en pequeña escala. En él se informa sobre los resultados de los procesos consultivos que se han desarrollado desde el último período de sesiones del Comité, en especial de los talleres regionales y mundiales para garantizar la pesca en pequeña escala¹ y la elaboración a este respecto de un programa extrapresupuestario de la FAO en materia de pesca y acuicultura para la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria. Los debates de estos procesos se estructuraron en torno a tres temas principales: i) la buena gobernanza y los enfoques basados en los derechos; ii) la aplicación del enfoque ecosistémico de la pesca (EEP); y iii) la aplicación de la gestión del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad de las comunidades pesqueras a las catástrofes y el cambio climático. Se prestó una atención especial al género como tema transversal, así como a los principios clave generales, como son la participación, la apropiación local y las asociaciones.

3. Los procesos consultivos apoyaron la creación de un instrumento internacional y el despliegue de un programa de asistencia mundial para la pesca en pequeña escala. También se ofreció orientación sobre su alcance, sus principios y su contenido. El presente documento se basa en gran medida en las conclusiones y recomendaciones emitidas por los procesos consultivos, que se presentan al Comité para su examen, junto con un posible plan de acción que incluye las actividades más importantes que deberían desarrollar la FAO y el Departamento de Pesca y Acuicultura, en colaboración con sus socios.

MEJORA DE LA BASE DE INFORMACIÓN SOBRE LA PESCA EN PEQUEÑA ESCALA

4. La pesca en pequeña escala y las actividades asociadas constituyen un medio de vida y una estrategia de subsistencia clave para millones de familias que viven cerca de aguas costeras y

¹ Taller de iniciación del programa *FAO Extrabudgetary Programme on Fisheries and Aquaculture for Poverty Alleviation and Food Security* (véase el documento *FAO Report of the Inception Workshop of the FAO Extrabudgetary Programme on Fisheries and Aquaculture for Poverty Alleviation and Food Security*. Roma, 27–30 de octubre de 2009. *FAO Informe de Pesca y Acuicultura*. N.º 930. Roma, FAO. 2010. 68 págs.) y los talleres regionales de carácter consultivo con el tema *Garantizar la pesca sostenible a pequeña escala: pesca responsable y desarrollo social unidos* en Asia y el Pacífico, África y América Latina y el Caribe (octubre de 2010). A los talleres asistieron 202 participantes de 63 países, incluidos representantes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Los talleres se organizaron como parte de una etapa de desarrollo del programa financiada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) e implementada en el marco del programa FishCode de la FAO. Los talleres regionales de carácter consultivo fueron cofinanciados por el Gobierno de Noruega.

continentales, especialmente en los países en desarrollo. Muchos pescadores de pequeña escala son autónomos y participan tanto en actividades de subsistencia (alimentos para la familia) como en la pesca comercial, el procesamiento y la comercialización. En general el pescado que aportan los pescadores de pequeña escala supone una parte importante del suministro de alimentos local y regional y constituye una fuente esencial de proteínas animales y micronutrientes en las dietas locales. Además, el pescado que se dedica a los mercados internacionales permite obtener ingresos y disponer de divisas, que tan necesario resulta. El sector, que presenta una gran diversidad y un elevado dinamismo, está muy arraigado tradicionalmente en las comunidades locales y refleja sus culturas y valores.

5. Pese a lo difícil que resulta obtener datos fiables sobre la pesca en pequeña escala debido al tiempo que tarda esta información en estar disponible para su uso, lo que impide en gran medida valorar de forma adecuada la importancia del sector, en 2008-2009 se desarrolló un estudio² que pretendía valorar la importancia relativa de la pesca en pequeña escala y en gran escala y poner de manifiesto su importancia social y económica. Los resultados del estudio mostraron que, con frecuencia, las cifras notificadas para producción y número de personas que participan en la pesca en pequeña escala son menores que las cifras reales, especialmente en la pesca continental. Se calcula que, en todo el mundo, hay 120 millones de personas empleadas en la pesca de captura y las actividades postcaptura relacionadas, de las que un 90 % son operadores a pequeña escala y un 97 % viven en países en desarrollo. Se calcula que aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo son mujeres: su presencia es predominante en el sector postcaptura, pero también realizan otras actividades en las distintas etapas de la cadena de valor de producción. Además del gran número de personas que trabajan a tiempo completo o parcial en la pesca, con frecuencia la pesca de temporada u ocasional permite obtener suplementos esenciales que se suman a otras actividades de subsistencia, en tiempos de penuria o como actividad complementaria recurrente.

DESAFÍOS EN LA CONSECUCCIÓN DE LA PESCA RESPONSABLE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

6. Con frecuencia se considera que las comunidades de la pesca en pequeña escala forman parte de los grupos de población más pobres. Aunque esta situación se debe en parte a que dependen de la explotación de un recurso natural limitado y a que se trata de una profesión con un alto grado de imprevisibilidad, existen también otros motivos importantes que contribuyen a ella, que están relacionados sobre todo con el componente de vulnerabilidad de la pobreza. Estas comunidades, situadas en ubicaciones remotas con acceso limitado a los servicios sociales, lo que actúa como agravante de los problemas de salud (incluida la prevalencia del VIH/SIDA especialmente en África y en el sureste asiático) y del bajo nivel de educación, a menudo carecen de las estructuras organizativas necesarias para dar a conocer su situación y, por tanto, ocupan posiciones rezagadas en la toma de decisiones y los procesos de desarrollo. En algunos lugares, los conflictos con las operaciones de pesca industrial son notables y la competencia e interdependencia entre la pesca en pequeña escala y otros sectores, como el turismo, la acuicultura, la agricultura, la energía, la industria y la infraestructura, son cada vez mayores.

7. La contaminación, la degradación ambiental y la sobreexplotación de los recursos son otros problemas importantes a los que se enfrentan las comunidades pesqueras. Por ejemplo, desde 2006 las comunidades pesqueras de las aguas continentales del sur de África, como el sistema del Río

² El estudio, denominado Big Numbers Project (proyecto Grandes cifras), fue una iniciativa de colaboración desarrollada por el Banco Mundial, la FAO y el Centro Mundial de Pesca. Véase Banco Mundial/FAO/Centro Mundial de Pesca. 2010. The Hidden Harvests - the global contribution of capture fisheries. Edición de la Conferencia, junio de 2010. 111 págs. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1224775570533/TheHiddenHarvestsConferenceEdition.pdf>.

Chobe-Zambezi y sus afluentes, están amenazadas por una grave enfermedad transfronteriza de los animales acuáticos denominada síndrome ulceroso epizoótico (SUE).³

8. Una gran parte de la pesca en pequeña escala carece, en realidad, de reglamentación y se somete a escaso control, especialmente en los países en desarrollo y en las aguas continentales. Los regímenes actuales de zonificación para separar la pesca en pequeña escala o artesanal en las aguas cercanas a la costa de las operaciones pesqueras a mayor escala se aplican con gran laxitud y no solucionan la incapacidad de limitar el acceso y el esfuerzo de pesca. Las prácticas consuetudinarias de asignación y distribución de los beneficios de los recursos que solían aplicarse en la pesca en pequeña escala se han erosionado en muchos casos, como consecuencia de los sistemas de ordenación pesquera centralizados, el desarrollo tecnológico y los cambios demográficos. Existe la preocupante posibilidad de que estos factores diversos, combinados con una mayor competición por la tierra, el agua y los recursos naturales, conduzcan a la pérdida del acceso a las zonas de pesca tradicionales. Asimismo conviene recordar que, aunque los sistemas consuetudinarios de derechos de acceso y prestaciones pueden resultar provechosos en muchos sentidos, no siempre proporcionan beneficios equitativos, especialmente para las mujeres.

9. Aunque las mujeres participan de la misma manera que los hombres en la fuerza de trabajo pesquera, con frecuencia su situación es más desfavorecida y vulnerable, ya que muchas formas de marginación social, política y económica están relacionadas con el género. A menudo se otorga menos valor a su labor, que incluye servicios en el ámbito de la reproducción, el hogar y la comunidad, además de otras actividades económicas más directamente relacionadas con la pesca. En un taller organizado por el Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA) entre el 7 y el 10 de julio de 2010 en Mahabalipuram (India) bajo el tema *Recasting the net: Defining a gender agenda for sustaining life and livelihood in fishing communities* (Cómo volver a echar la red: por la definición de un programa de género que favorezca la vida y los medios de vida sostenible en las comunidades pesqueras), se hizo notar que la incorporación de las cuestiones de género y la potenciación de la mujer, pese a incluirse con frecuencia en la planificación de los proyectos y las actividades de campo, no siempre se integran de forma eficaz en los planes de ordenación pesquera, las estrategias de desarrollo y la legislación, y las referencias a las preocupaciones en materia de género rara vez son suficientes. Además, los procesos normativos pesqueros tienden a centrarse en la producción primaria, y dejan al sector postcaptura y a las mujeres que trabajan en él en una situación difícil, pues deben hacer frente a la creciente competencia de los actores de gran escala y a las barreras comerciales, sin apenas derechos de acceso y de uso⁴.

10. La utilización de mano de obra infantil en el sector pesquero se debe, entre otros motivos, a la pobreza y las desigualdades sociales. El trabajo infantil se concentra, bajo formas diferentes, en el sector no estructurado, y los menores participan en actividades tanto pesqueras (principalmente niños) como postcaptura (predominantemente niñas). Los lugares en los que se recurre más al trabajo infantil se caracterizan con frecuencia por altos niveles de migración. El trabajo infantil tiende a formar parte de un círculo vicioso de la pobreza en el que los bajos niveles de educación o la falta de educación hacen que se perpetúe la marginación. Asimismo, si se utiliza el trabajo infantil como sustituto del trabajo adulto debido a las limitaciones económicas que se producen cuando la explotación excesiva de los recursos marítimos provoca una reducción de los ingresos, el trabajo infantil puede agravar el impacto de la pesca sobre los recursos y el medio ambiente. Un taller sobre el trabajo infantil en la pesca y la acuicultura (*Child Labour in Fisheries and Aquaculture*) celebrado en abril de 2010 destacó la urgente necesidad de ocuparse del tema del trabajo infantil en estos sectores, en particular de eliminar sus peores manifestaciones (esclavitud,

³ FAO. 2009. Report of the International Emergency Disease Investigation Task Force on a Serious Finfish Disease in Southern Africa, 18-26 de mayo de 2007. Roma, FAO. 2009. 70 págs.

⁴ Taller con el tema *Recasting the net: Defining a gender agenda for sustaining life and livelihood in fishing communities*, julio de 2010, organizado por el Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA), véase <http://icsf.net/icsf2006/jspFiles/wif/wifWorkshop/english/proceedings.jsp>

trabajo forzado, etc.) y de implementar legislaciones nacionales de edad mínima en el sector pesquero⁵.

11. Muchas comunidades pesqueras están situadas en zonas propensas a sufrir catástrofes naturales. Los lugares en los que confluyen tierra y agua conforman los entornos más dinámicos desde el punto de vista medioambiental y, con frecuencia, es la hostilidad de estas áreas lo que ofrece oportunidades a los pobres. La variabilidad del clima y el cambio climático dan pie a fenómenos climáticos extremos más frecuentes y aumentan el riesgo de que se produzcan catástrofes naturales. El crecimiento demográfico y los cambios demográficos contribuyen a incrementar los efectos de las catástrofes. La creciente presión sobre la tierra y los recursos naturales y los cambios en los sistemas de producción agrícola amplifican aún más el riesgo y las repercusiones. El cambio climático también influirá en los medios de subsistencia de las comunidades pesqueras, en especial en los países en desarrollo, ya que probablemente se reducirá la productividad ecosistémica de las aguas tropicales, lo que podría provocar una mayor migración de los pescadores, con lo que sus conocimientos tradicionales sobre los recursos, la pesca y el procesamiento quedarían obsoletos. La existencia en muchos casos de una separación institucional entre la gestión del riesgo de catástrofes, la adaptación al cambio climático y los organismos sectoriales, incluida la pesca, limita las posibilidades de solucionar de forma efectiva estos problemas. A menudo las administraciones de pesca carecen del mandato, la capacidad y los recursos necesarios para responder al cambiante contexto de vulnerabilidad que caracteriza los medios de vida de las comunidades de la pesca en pequeña escala. Como consecuencia, se debilitan la integración de la gestión del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático en el sector pesquero y la integración de la pesca en el riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático, por lo que las intervenciones humanitarias como respuesta a las catástrofes y al cambio climático en la pesca no solucionan las necesidades del sector de forma efectiva.

12. La inseguridad alimentaria y el hambre continúan siendo problemas muy graves en muchos lugares del mundo. Las recientes crisis financiera y alimentaria mundiales han sido especialmente duras para los grupos de población más pobres y es posible que se continúen percibiendo sus efectos durante algún tiempo. Las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación⁶, que aprobó la Conferencia de la FAO en 2004, intentan proporcionar una orientación práctica a los Estados y las partes interesadas sobre cómo hacer realidad el derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Pese a estos esfuerzos, a muchos países todavía les queda un largo camino hasta alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) referente a reducir a la mitad la proporción de personas que pasan hambre. Aunque se han realizado avances en lo que respecta a detener la prevalencia del hambre en algunas regiones del mundo, el número de personas desnutridas ha continuado creciendo⁷.

BUENAS PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES

13. Aunque la pesca en pequeña escala sostenible se enfrenta a muchos desafíos, este sector también disfruta de cada vez más oportunidades. Se han realizado progresos en lo que respecta a un mayor entendimiento de la complejidad de la pobreza, su contexto de vulnerabilidad y las diversas estrategias aplicadas por las comunidades pesqueras para luchar contra las amenazas y conservar sus medios de vida. Se reconoce la necesidad de respetar la percepción que tiene la población pobre sobre las causas de su vulnerabilidad y de fortalecer la resistencia apoyándose en ventajas adaptativas existentes. Las intervenciones de apoyo y asistencia deben afianzarse en los contextos

⁵ Taller con el tema Child Labour in Fisheries and Aquaculture in cooperation with ILO. Roma, 14 -16 de abril de 2010. FAO Informe de Pesca y Acuicultura. N.º 944. Roma, FAO. 2010.

⁶ FAO 2005. Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. FAO. Roma, 2005. 44 págs.

⁷ Naciones Unidas. 2010. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2010.

locales y nacionales y la toma de decisiones debería realizarse lo más cerca posible de las personas a las que se refieren dichas decisiones.

14. En consecuencia, los avances más recientes en el ámbito de la gobernanza en muchos lugares del mundo incluyen la descentralización de las responsabilidades de gestión de los recursos y la introducción de acuerdos de ordenación conjunta. Estas buenas prácticas hacen referencia a enfoques de la ordenación pesquera basados en los derechos. La palabra “derechos” en el contexto de la pesca solía referir a los derechos pesqueros que definían quién podía tener acceso a los recursos y a la pesca y quién podía participar en la ordenación pesquera. Sin embargo, los debates más recientes han evolucionado hasta incluir una perspectiva de los derechos humanos y el derecho a acceder a medios de vida seguros y justos, incluidos los derechos sociales y económicos. La vinculación de los derechos pesqueros y los derechos humanos refleja el avance realizado hacia un enfoque más conforme con la realidad de los diferentes medios de vida de las comunidades de la pesca en pequeña escala y la complejidad de la pobreza. La aplicación de un enfoque basado en los derechos de estas características a la asignación de los derechos a la pesca implica también ocuparse de los derechos humanos (en el sentido más amplio) de los pescadores a medios de vida adecuados y beneficios equitativos. La existencia de derechos de acceso correctos equilibrará los objetivos sociales, culturales, económicos y ambientales, ayudará a reducir los conflictos, mejorará la seguridad alimentaria y los medios de vida de los pescadores de pequeña escala y las comunidades de la pesca en pequeña escala y facilitará la conservación de los ecosistemas locales. Los talleres regionales de carácter consultivo⁸ expresaron su apoyo a la aplicación de un enfoque de derechos humanos en el sector de la pesca en pequeña escala. Al mismo tiempo, se requirió precaución para garantizar que no se convirtiera en “otro marco de desarrollo más” y para que se aplicara de forma prudente y conforme a los requisitos locales.

15. Aunque la igualdad de género continúa siendo una asignatura pendiente en muchos países, a lo largo de los años se han ido desarrollando buenas prácticas para mejorar la situación de las mujeres. Con frecuencia los enfoques integrados, que incluyen la incorporación de las cuestiones de género en la planificación y programación, en combinación con actividades específicas dirigidas tanto a hombres como a mujeres, producen los mejores resultados. Deberían planificarse y ejecutarse actividades diferentes para hombres y mujeres (y para otros grupos) según resulte necesario. Es necesario incorporar el análisis de género documentado y sistemático a todos los procesos de formulación de proyectos y planificación de actividades, incluidos los relativos a la gestión del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático, garantizando que se trabaja en las necesidades distintas de hombres y mujeres. La sensibilización sobre las cuestiones de género debería formar parte de la capacitación y el desarrollo de capacidades, y deberían existir perfiles de personal equilibrados en cuanto al género.

16. Muchos gobiernos están fortaleciendo la aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, y han adoptado para ello un enfoque ecosistémico de la pesca (EEP). El EEP permite tener en cuenta la complejidad que a menudo presentan los ecosistemas acuáticos marinos, costeros y continentales y pretende equilibrar las dimensiones humanas con los aspectos ecológicos de la pesca, de forma que el enfoque se adapte probablemente mejor a la pesca en pequeña escala que a los acuerdos de ordenación “convencionales”. Al enfatizar la importancia de que las partes interesadas se impliquen en la ordenación pesquera, el EEP es también plenamente coherente con los principios de ordenación conjunta. Los talleres regionales de carácter consultivo promovieron el EEP como un enfoque clave para la gestión de los recursos, siendo la ordenación conjunta un acuerdo de ordenación adecuado para su aplicación en la pesca en pequeña escala. En la región de África se hizo notar que, aunque el EEP es un concepto relativamente nuevo y su experiencia práctica es todavía limitada, son muchos los elementos del enfoque que ya se están aplicando en otros contextos y que pueden proporcionar experiencias de gran utilidad. Por ejemplo, el Programa de medios de subsistencia pesqueros sostenibles (SFLP), que se desarrolló en el África Occidental y Central en 1999-2006, aplicó un enfoque dirigido a una gama más amplia de

⁸ Véase también la nota a pie de página 1.

necesidades de desarrollo relacionado con la introducción de acuerdos de ordenación conjunta de la pesca, y así creó incentivos para que las comunidades participaran en la gestión de los recursos. La labor incluía la prestación de asistencia a la creación de capacidad y el desarrollo organizativo como estrategia clave para garantizar la participación. En Asia y el Pacífico, la gestión de los recursos basada en la comunidad se ha probado de forma bastante extensiva y se han obtenido avances importantes en el desarrollo de la ordenación conjunta. En América Latina y el Caribe, la necesidad de identificar otros sectores que utilicen simultáneamente los recursos naturales de los ecosistemas en los que prospera la pesca en pequeña escala y de iniciar conversaciones con ellos se señaló como requisito importante para la aplicación del EEP y como avance notable hacia un enfoque multisectorial de la gestión.

17. Ahora las experiencias de combinar la gobernanza de los recursos con el desarrollo social empiezan a ofrecer resultados y se acepta de forma general la necesidad de adoptar enfoques holísticos e integrados. Para esto se requiere colaboración transectorial y en los talleres regionales y globales se hizo hincapié en la importancia de las asociaciones a todos los niveles. Se subrayó la necesidad de tener en cuenta de forma conjunta la sostenibilidad y los derechos de la comunidad, de los recursos y del entorno, destacando la importancia de los derechos sociales y económicos incluidos, entre otros, el acceso al mercado y las actividades con generación de ingresos alternativos que permiten a las comunidades de la pesca en pequeña escala conservar sus medios de vida, en particular en los momentos de cambios.

18. También se debatió sobre la necesidad de alcanzar la integración y coherencia de las políticas y se hizo notar que se debería incluir la pesca en pequeña escala en los planes nacionales generales de reducción de la pobreza, en las estrategias de seguridad alimentaria y en los planes para la gestión del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático, y viceversa. En la pesca en pequeña escala, la gestión del riesgo de catástrofes, la adaptación al cambio climático y otros procesos de desarrollo, incluidos la gobernanza y el desarrollo social, están muy vinculados entre sí. La gestión del riesgo de catástrofes es un proceso continuo que integra labores tanto de preparación, prevención y mitigación como de respuesta ante emergencias, recuperación y rehabilitación dentro de un marco de gestión. Para fortalecer la resiliencia es necesario disponer de apoyo integrado adecuado y hacer frente al contexto de vulnerabilidad de manera general. Conviene destacar que, en línea con los compromisos adoptados por la FAO en el Marco de Acción de Hyogo y en lo que respecta al cambio climático, el Departamento de Pesca y Acuicultura ha comenzado a ocuparse de los temas relativos a la gestión del riesgo de catástrofes de forma más extensiva a través de un nuevo objetivo de la Organización⁹. La FAO también ha empezado a trabajar en la elaboración de pautas para la adaptación al cambio climático, con una atención especial por las comunidades que dependen de los sistemas acuáticos y los recursos relacionados. Además, en colaboración con los organismos pertinentes de la Alianza Mundial para el Clima, la Pesca y la Acuicultura, el Departamento de Pesca y Acuicultura está explorando opciones para incrementar su apoyo técnico a los Miembros en relación con las consecuencias del cambio climático en la pesca y la acuicultura¹⁰.

19. Durante los procesos consultivos se solicitó que se fomentara el desarrollo de las capacidades y el desarrollo organizativo. En concreto, debería intentarse mejorar la capacidad de autodeterminación de las personas y promoverse su derecho a escoger. La falta de competencias y capacidades, tanto en las administraciones gubernamentales como en las comunidades, actúa como restricción común y limita la participación eficaz y la obtención de resultados sostenibles. En situaciones de cambio, por ejemplo en lo que respecta a la adaptación al cambio climático, podrían requerirse habilidades nuevas. Las enseñanzas derivadas de experiencias en todo el mundo confirmarían que dichos esfuerzos especiales deben realizarse en todos los niveles, para una gran

⁹ Objetivo estratégico I – Mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las situaciones de emergencia alimentaria y agrícola.

¹⁰ Véase también el documento preparado para el Tema 8 del Programa sobre pesca y acuicultura y cambio climático (COFI/2011/6).

variedad de competencias y capacidades y para distintos aspectos de la gestión y el desarrollo de los recursos, por ejemplo el género, el desarrollo social y la aplicación del EEP. En un proyecto piloto actualmente en curso relativo a la introducción del EEP en Estero Real, en la costa del Pacífico de Nicaragua, la creación de capacidad y el desarrollo de métodos destinados a mejorar los conocimientos y el control son los dos componentes clave del plan de aplicación. Hasta el momento, uno de los resultados más importantes del proyecto ha sido el grado de participación de las instituciones nicaragüenses y de las partes interesadas locales y su nivel de apropiación sobre la iniciativa.

20. En un taller organizado por la Comisión de Pesca para Asia-Pacífico (CPAP) y la FAO en Colombo (Sri Lanka) en 2009 sobre la aplicación práctica del enfoque ecosistémico de la pesca y la acuicultura¹¹, los participantes subrayaron la necesidad de aumentar la coordinación efectiva entre los distintos sectores y observaron que se requieren mecanismos formales de consulta y estructuras financieras para lograrlo. Los esfuerzos de creación de capacidad institucional deberían basarse en los procesos y acuerdos institucionales existentes. También se hizo hincapié en la necesidad de utilizar los conocimientos locales y tradicionales o indígenas y las prácticas y tecnologías locales. Las buenas prácticas en material de conocimientos e información requieren que los pescadores de pequeña escala ayuden a determinar cuáles son las necesidades de conocimiento y participen en las investigaciones resultantes, lo que refleja un reconocimiento cada vez mayor del hecho de que la participación de los pescadores en la gestión resulta más eficaz si también participan en la base de información subyacente. Como resultado, en muchos lugares se observa una tendencia hacia la investigación participativa que incluye a pescadores y organizaciones pesqueras y que, en el mejor de los casos, se institucionaliza (por ejemplo, en la ordenación pesquera basada en la comunidad) como componente de investigación participativa integrado.

NECESIDAD DE UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL PARA LA PESCA EN PEQUEÑA ESCALA

21. En los procesos consultivos emprendidos por la Secretaría de la FAO desde el 28.º período de sesiones del COFI se convino de forma unánime en la necesidad de prestar más atención a la pesca en pequeña escala. Los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los socios de desarrollo nacionales y regionales apoyan plenamente el desarrollo de un instrumento internacional relativo a la pesca en pequeña escala. Para garantizar la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala, se considera importante disponer de un instrumento de este tipo y un programa de asistencia mundial relacionado. Esta perspectiva se basa en el reconocimiento de lo siguiente:

- Los legisladores y el público en general aún no conocen ni aprecian en su justa medida la importancia de la pesca continental y marina en pequeña escala como proveedor de medios de vida, alimentos, empleo e ingresos.
- La pobreza, las ubicaciones remotas, los bajos niveles educativos, las insuficiencias del desarrollo organizativo y de las estructuras institucionales, la marginación y el acceso limitado a los servicios sociales, así como a los recursos financieros y físicos, aumentan la vulnerabilidad de las comunidades de la pesca en pequeña escala, incluida la vulnerabilidad a las catástrofes y el cambio climático. La pesca en pequeña escala se enfrenta también a la amenaza que supone la creciente sobreexplotación de los recursos pesqueros y los conflictos con otros sectores por la tierra, el agua y otros recursos naturales.
- Con frecuencia, en la pesca en pequeña escala se utilizan enfoques de gestión y evaluación distintos de los que se usan para la pesca industrial en gran escala. Es necesario solucionar el contexto de vulnerabilidad concreto de la pesca en pequeña escala si se quiere alcanzar

¹¹ CPAP. 2009. APFIC/FAO Taller regional de carácter consultivo “Practical implementation of the ecosystem approach to fisheries and aquaculture”, 18–22 de mayo de 2009, Colombo, Sri Lanka. Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico, Bangkok, Tailandia. Publicación 2009/10 de la Oficina Regional para Asia y el Pacífico, 96 págs.

una utilización de los recursos sostenible a largo plazo y los resultados de medios de vida deseados.

- La contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria no podrá materializarse hasta que el sector reciba la promoción y apoyo suficientes y se garantice el acceso de los pescadores de pequeña escala y los trabajadores del sector a los recursos necesarios para alcanzar medios de vida sostenibles.

22. Durante los procesos consultivos no se expresaron opiniones claras sobre la naturaleza del instrumento internacional. En su 28.º período de sesiones de 2009 el COFI evaluó distintas opciones, como la inclusión de un artículo nuevo en el Código de Conducta para la Pesca Responsable, la ejecución de un plan de acción internacional (PAI) y/o la elaboración de directrices. No obstante, se acordó de forma unánime que el instrumento debería ser de naturaleza voluntaria y apoyarse en las disposiciones existentes del Código de Conducta y de otros instrumentos internacionales pertinentes.

23. La decisión de desarrollar un instrumento internacional para la pesca en pequeña escala debería ir acompañada de un acuerdo sobre los temas más importantes de un programa mundial sobre la pesca, en especial en lo que respecta a la asistencia que se suministrará a dicho sector. En el mejor de los casos, este programa apoyaría el desarrollo del propio instrumento, incluidas las consultas y aportaciones de expertos, y fomentaría su aplicación. En los procesos consultivos se reconoció que no era necesario esperar hasta que se adoptara un instrumento para iniciar la prestación de asistencia. No obstante, se podría utilizar el instrumento como base para desarrollar planes de acción nacionales y regionales destinados a asegurar la pesca en pequeña escala y como orientación para las acciones locales de las comunidades y las organizaciones de pescadores.

PRINCIPIOS Y BUENAS PRÁCTICAS

24. Los talleres regionales concluyeron que el instrumento debería integrar y adoptar, además de las disposiciones del Código de Conducta, los principios de derechos humanos y los instrumentos existentes relativos a la buena gobernanza y al desarrollo sostenible. Además, el instrumento debería incluir el EEP como principio rector de la gestión y desarrollo de los recursos. Debería apoyarse en las experiencias obtenidas en la aplicación de las prácticas de buena gobernanza en la pesca en pequeña escala en los ámbitos nacional, regional y mundial. La gestión del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático deberían incluirse como parte integrante del instrumento.

25. En virtud de este marco general y con el objetivo de combatir la pobreza, garantizar la seguridad alimentaria y fomentar un uso sostenible de los recursos, los talleres regionales hicieron notar que el instrumento debería basarse en los principios y las buenas prácticas siguientes:

- Integración formal de la pesca en pequeña escala en las políticas de desarrollo rural.
- Adopción de los principios de transparencia y rendición de cuentas y de los enfoques de desarrollo y ordenación adaptativos, integrados y holísticos que fomentan la responsabilidad social, la protección y la solidaridad.
- Adopción de enfoques inclusivos y participativos, promoción de los vínculos transectoriales y facilitación de un entorno que fomente la colaboración y los mecanismos de solución de conflictos entre las partes interesadas.
- Promoción de la igualdad de género, integración de las perspectivas y cuestiones de género y potenciación de la mujer.
- Consentimiento libre, previo e informado de las comunidades de la pesca en pequeña escala antes de que se adopten y ejecuten proyectos, programas o medidas administrativas o legislativas que puedan afectarles, a fin de evitar repercusiones negativas en términos de desarrollo.

Consideración en condiciones de igualdad de la sostenibilidad y los derechos de la comunidad, de los recursos y del entorno, y promoción de los acuerdos de ordenación

basados en la comunidad y de ordenación conjunta, incluso en lo que respecta a las reservas marinas y zonas de protección fundamentadas en el enfoque precautorio.

- Promoción de la toma de decisiones participativa en el nivel descentralizado más bajo posible (principio de subsidiaridad).
- Uso de información muy variada para la toma de decisiones, incluidos datos bioecológicos, sociales y económicos, procedente de fuentes locales, tradicionales y científicas.
- Respeto de las culturas, de las formas de organización existentes, de las tradiciones, de las prácticas y normas locales, y del acceso consuetudinario o preferencial de otro tipo a los recursos pesqueros, a la tierra y a los territorios, por parte de las comunidades de la pesca en pequeña escala, incluidos los pueblos indígenas.
- Reconocimiento de la necesidad de desarrollar las capacidades en todos los ámbitos y a todos los niveles, y apoyo a la sensibilización, la potenciación y la cohesión.
- Garantía de que las políticas e intervenciones de gestión/reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático responden a necesidades específicas de la pesca en pequeña escala, reconociendo que las comunidades pesqueras que viven en islas pequeñas, que son especialmente vulnerables a las catástrofes y el cambio climático, se deben considerar de forma especial.

26. El enfoque de derechos humanos para el desarrollo incluye muchos de los principios enumerados más arriba y ofrece un fundamento sólido para que los ciudadanos puedan presentar reclamaciones contra los Estados y obligar a los Estados a rendir cuentas. El enfoque de derechos humanos reconoce que todas las personas, incluidos los grupos desfavorecidos, tienen derechos reconocidos y legalmente sancionados y base para reclamarlos (no como caridad, sino como derecho), y establece las bases para la acción colectiva e individual y la participación en la gobernanza con el objetivo de alcanzar cambios positivos. Asimismo, el enfoque de derechos humanos busca ampliar las capacidades y libertades de las personas más vulnerables, brindarles la oportunidad de materializar su potencial y eliminar los obstáculos que dificultan su desarrollo, como la falta de acceso a la educación, los servicios sanitarios y la protección social.

ÁREAS TEMÁTICAS PRINCIPALES

27. Los talleres regionales pidieron que se creara un instrumento de alcance global que contenga disposiciones para el desarrollo de planes de acción nacionales y regionales que sean específicos para condiciones y necesidades concretas. El instrumento debería ser aplicable a la pesca en pequeña escala en **aguas marinas y continentales** y reconocer las interacciones entre la pesca en pequeña escala, la pesca en gran escala y otros usuarios de los recursos. Deberían incluirse todos los componentes del **sistema pesquero**, esto es, las actividades de todas las etapas anteriores y posteriores a las operaciones de pesca en sí, y todos los actores, además de los pescadores. Por consiguiente deberían promocionarse las buenas prácticas en lo que respecta a la disponibilidad y el acceso a los insumos, las operaciones de pesca y el acceso a los recursos, y las actividades postcaptura incluidos el procesamiento, la distribución y el acceso a los mercados.

28. Un elemento importante de las diversas áreas temáticas principales de las que deberá ocuparse el instrumento será la promoción de los enfoques integrados y holísticos que combinan **la gestión de los recursos y el desarrollo social**. Dichos enfoques deberían tener en cuenta las **cuestiones transectoriales** y su coordinación, los temas transversales como el **género** (función de las mujeres) y la migración (integración de los migrantes), y el **desarrollo comunitario** (salud, educación, microfinanciación, etc.). Dada la importancia de estas cuestiones para los medios de vida basados en la pesca en pequeña escala, el instrumento tiene que ocuparse de forma explícita de todos estos asuntos.

29. En este contexto, los talleres regionales hicieron hincapié en la necesidad de ocuparse de los temas relativos a la ordenación pesquera, incluidos los aspectos relacionados con los **sistemas de gobernanza, regímenes de acceso, medidas de gestión y su aplicación**, promoción de la ordenación conjunta y otros acuerdos participativos, gestión de las zonas de veda y áreas marinas

protegidas en colaboración con las comunidades locales, desarrollo de equipos de pesca y tecnologías postcaptura respetuosos del medio ambiente y fortalecimiento del seguimiento, control y vigilancia.

30. En lo que respecta al desarrollo social, es necesario garantizar **la seguridad y la protección**, así como perseguir los delitos contra los pescadores y sus familias (piratería, robo, actividades de la mafia en las comunidades pesqueras) para mejorar las condiciones de vida y de trabajo y aumentar la seguridad en el mar. En el contexto del género, resulta especialmente importante garantizar a las mujeres un entorno seguro y libre de violencia y abusos sexuales en la comunidad y en la familia. Asimismo deberían tomarse medidas contra el trabajo infantil y establecerse como premisa fundamental la distribución equitativa de los beneficios entre todos los grupos interesados y los miembros de la comunidad.

31. Los procesos consultivos subrayaron la necesidad de alcanzar la **coherencia de las políticas** estableciendo vínculos entre la pesca en pequeña escala, las políticas y estrategias sectoriales generales en materia de pesca y los procesos de planificación nacionales, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), los planes de desarrollo nacionales y los procesos Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y Una ONU. La coherencia de las políticas debería formar parte integrante del instrumento y fomentarse también en relación con la integración de la gestión del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático en las políticas y estrategias pesqueras, y con la inclusión de la pesca en los marcos de gestión del riesgo de catástrofes y adaptación al cambio climático.

32. Debería fomentarse una mayor **cooperación subregional, regional e internacional** que incluiría, entre otras cosas, establecer protocolos y sistemas transfronterizos de gestión de los recursos e intercambio de información y combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) fomentando los acuerdos de cumplimiento integrado entre los Estados, que ya promocionan los organismos de pesca regionales y de los que se ocupan los instrumentos internacionales recientes, incluidos los relativos a las medidas del Estado rector del puerto

33. Debería mejorarse la disponibilidad, el flujo y el intercambio de **información** mediante la creación de plataformas y redes en el ámbito comunitario y nacional. Se deben fomentar los flujos de información horizontales y verticales en los dos sentidos (entre comunidades o países; entre comunidades y estructuras nacionales y regionales). El instrumento también debería ofrecer apoyo para la recopilación, la compilación y el análisis de los datos disgregados que permitan entender mejor la importancia de la pesca en pequeña escala y sus distintos componentes, incluidas las funciones específicas de cada sexo. En cuanto a la aplicación del EEP, debería exigirse que se generaran referencias ecológicas, socioeconómicas e institucionales. Debería fomentarse el uso de información muy variada, incluidos datos bioecológicos, sociales y económicos, procedente de fuentes locales, tradicionales y científicas.

34. En lo que respecta a los **ingresos y los aspectos económicos**, los talleres regionales subrayaron la necesidad de disponer de actividades de generación de ingresos alternativos o complementarios. Deberían evitarse las pérdidas postcaptura y debería crearse adición de valor para aumentar la disponibilidad de los productos, su calidad y su valor. Las comunidades de la pesca en pequeña escala deberían beneficiarse de forma equitativa de los desarrollos, como el turismo y la acuicultura. En el ámbito del comercio se debería intentar aumentar los beneficios de los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector pesquero, mediante la mejora de su acceso a los mercados regionales e internacionales, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades de seguridad alimentaria locales, y el desarrollo de los mercados nacionales. El instrumento debería ayudar a eliminar los subsidios injustos o dañinos y otras prácticas económicas insostenibles.

35. Es necesario **desarrollar las capacidades** en todos los niveles y el instrumento debería ofrecer asesoramiento sobre la forma más efectiva de dar respuesta a esas necesidades. Debería

prestarse una atención especial a la capacidad de los distintos grupos interesados pertenecientes a las comunidades de la pesca en pequeña escala para participar en las instituciones y los procesos de toma de decisiones pertinentes, tanto en lo relativo al acceso a los recursos y los derechos de uso como en otros temas. Debería fomentarse el desarrollo organizativo y el apoyo a las organizaciones y redes comunitarias que promocionan la pesca en pequeña escala sostenible. La creación de resiliencia y capacidad adaptativa de las comunidades pesqueras en lo que respecta a la gestión del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático constituye otro aspecto importante de la creación de capacidad. Las comunidades pesqueras que viven en islas pequeñas, que son especialmente vulnerables a las catástrofes y el cambio climático, se deben considerar de forma especial.

UN PROGRAMA MUNDIAL DE ASISTENCIA A LA PESCA EN PEQUEÑA ESCALA

36. Los talleres regionales de carácter consultivo recomendaron fundamentar el programa mundial de asistencia en los principios y las áreas temáticas que se deben considerar de forma prioritaria en el instrumento internacional previsto. Otros programas de asistencia nacionales, regionales e internacionales a favor de la pesca en pequeña escala también deberían tener en cuenta estos principios y temas propuestos.

37. El programa de asistencia mundial debería ayudar al desarrollo y a la aplicación del instrumento internacional en el ámbito de la pesca en pequeña escala. Abarcaría una gran variedad de iniciativas en las que participa el Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO relativas a la pesca en pequeña escala y recibiría financiación extrapresupuestaria adicional para iniciar su ejecución. Más específicamente, incluiría disposiciones para i) el desarrollo del instrumento, incluidas aportaciones y consultas de expertos y de partes interesadas, y ii) apoyo directo a la pesca en pequeña escala de conformidad con los principios y contenidos descritos más arriba. El programa se basaría en los componentes pertinentes del Programa extrapresupuestario de la FAO sobre pesca y acuicultura para la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria y aprovecharía los resultados de las recientes consultas regionales y mundiales. Por tanto, estaría formado por tres componentes principales que se ocuparían de i) la buena gobernanza y los enfoques basados en los derechos; ii) la aplicación del EEP; y iii) la gestión del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático en el sector de la pesca en pequeña escala.

38. El programa tendría alcance global y aprovecharía las ventajas comparativas de la FAO para concentrarse en los resultados alcanzables mediante el suministro de información, asesoramiento, y directrices normativas, herramientas y sistemas. La colaboración entre socios, los estudios de casos, la creación de capacidad y la potenciación, y las actividades de comunicación y divulgación conformarían los fundamentos del enfoque de aplicación. En consecuencia, incluiría intervenciones de campo concretas que podrían contribuir a los resultados normativos y tener efectos en los ámbitos local y nacional. El programa fomentaría las relaciones externas y las asociaciones, entre otros con organizaciones de la sociedad civil y con el sector privado, para garantizar la comprensión y posterior aplicación de sus resultados en una escala más amplia. Este enfoque aumentaría la eficacia de la ayuda al desarrollo de conformidad con la Declaración de París y garantizaría una contribución importante a la consecución de los ODM.

PROCESO Y PERSPECTIVAS FUTURAS

39. El Departamento de Pesca y Acuicultura recomienda tener en cuenta los elementos siguientes durante el proceso de elaboración del instrumento y la ejecución del programa de asistencia:

- Debería hacerse referencia no sólo a los “Estados” sino también a las otras partes interesadas, y así reconocer la responsabilidad compartida en lo que respecta a la sostenibilidad de los recursos y la seguridad de los medios de vida.
- Debería garantizarse la apropiación local, nacional y regional y la implicación de las organizaciones pertinentes.

- Los aspectos relativos a la ejecución deberían tenerse en cuenta desde la etapa de diseño, incluida la necesidad de asesoramiento técnico y mecanismos de apoyo.
- El seguimiento de los resultados basado en indicadores del impacto bien definidos debería formar parte integrante de las modalidades de implementación.
- Debería reconocerse la necesidad de adoptar una perspectiva a largo plazo, la cual requiere un compromiso político fuerte y una renovación del personal sostenible.

MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PROPONE AL COMITÉ

40. El programa de mitigación de la pobreza, seguridad alimentaria y sostenibilidad de los recursos en materia de pesca en pequeña escala se enfrenta a desafíos considerables que dificultan su avance. Es necesario establecer asociaciones y realizar esfuerzos conjuntos en distintos niveles y escalas (entre donantes y países parte, gobiernos y comunidades, y entre partes interesadas). También resulta esencial desarrollar la apropiación local y nacional de conformidad con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

41. Se invita al Comité a:

- a. ofrecer asesoramiento sobre la conveniencia, el alcance y la naturaleza de un instrumento nacional específico para la pesca en pequeña escala;
- b. comentar los principios y las áreas temáticas identificados por los procesos consultivos regionales y mundiales que conformarían la base del contenido del instrumento, y a establecer prioridades para las esferas de acción de un programa mundial de asistencia para la pesca en pequeña escala;
- c. ofrecer asesoramiento sobre el consiguiente proceso de desarrollo del instrumento y sobre la ejecución de un programa mundial de asistencia;
- d. proporcionar recomendaciones y asesoramiento sobre otras actividades que realizará la FAO en relación con la pesca en pequeña escala.