



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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE PESCA

26° período de sesiones

Roma (Italia), 7-11 de marzo de 2005

APOYO A LA PESCA EN PEQUEÑA ESCALA MEDIANTE UN ENTORNO PROPICIO

RESUMEN

En el presente documento se analiza la importancia del contexto en el que se desenvuelve la pesca en pequeña escala y se argumenta que sólo mediante la creación de un entorno propicio podrá alcanzar su potencial para contribuir a lograr los importantes objetivos de mitigación de la pobreza y seguridad alimentaria estipulados en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Declaración del Milenio. Hay algunas estrategias que se pueden emplear para facilitar las operaciones de la pesca en pequeña escala, en particular iniciativas orientadas a introducir cambios en las políticas y la legislación pesqueras, mejorar el entorno normativo y legislativo no pesquero, ajustar los regímenes de ordenación de la pesca, facilitar acuerdos financieros, mejorar la información, fomentar la capacidad humana y hacer que los mercados trabajen para los pescadores en pequeña escala.

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1. En su 25° período de sesiones, celebrado en 2003, el Comité de Pesca “abogó enérgicamente por un aumento de los esfuerzos encaminados a apoyar el sector de la pesca en pequeña escala, tanto continental como marina” y pidió que se se elaborasen orientaciones técnicas para aumentar la contribución de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza. El Comité indicó que “dichas orientaciones deberían, entre otras cosas, subrayar la importancia de unas estrategias nacionales de fomento pesquero que promovieran el buen gobierno y la integración”.
2. En este documento se exponen estrategias prácticas cuya adopción y aplicación podría mejorar de manera significativa las condiciones en las que se desenvuelve la pesca en pequeña escala. Se insta a los gobiernos y a las partes interesadas no gubernamentales, así como a la comunidad internacional, a mejorar estas condiciones.
3. Al principio se da una explicación de los términos y conceptos fundamentales para justificar la facilitación de las condiciones generales de trabajo de los pescadores en pequeña escala. Luego se proponen algunas posibles estrategias que podrían adoptar y aplicar las partes

interesadas y la comunidad internacional. El documento concluye instando al Comité a examinar una lista de medidas propuestas.

TÉRMINOS Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

4. En su segunda reunión, celebrada en Bangkok, Tailandia, en noviembre de 2003, el Grupo de Trabajo del Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras (CAIP) sobre la Pesca en Pequeña Escala acordó una declaración relativa a la visión de futuro y una caracterización del sector como sigue¹:

La pesca en pequeña escala se puede caracterizar a grandes rasgos como un sector dinámico y en evolución que utiliza tecnologías de capturas, elaboración y distribución con mano de obra abundante para explotar los recursos pesqueros marinos y continentales. Las actividades de este subsector, realizadas de manera exclusiva o parcial, o bien simplemente estacional, están orientadas con frecuencia al suministro de pescado y productos pesqueros a los mercados locales y nacionales y al consumo de subsistencia. Sin embargo, durante el último o los dos últimos decenios ha aumentado en muchas pesquerías en pequeña escala la producción orientada a la exportación, debido a una mayor integración de los mercados y a la globalización. Si bien los hombres participan normalmente en la pesca y las mujeres en la elaboración del pescado y la comercialización, es un hecho conocido que las mujeres trabajan también en actividades de captura cercanas a la costa, mientras que los hombres lo hacen en la comercialización y distribución del pescado. Otras actividades complementarias, como la fabricación de redes, la construcción de embarcaciones, la reparación y mantenimiento de los motores, etc., pueden proporcionar un empleo adicional relacionado con la pesca y oportunidades de ingresos en las comunidades de pesca marina y continental.

La pesca en pequeña escala funciona con niveles organizativos muy diferentes, que abarcan desde operadores únicos autónomos hasta microempresas no oficiales y actividades comerciales del sector oficial. Por consiguiente, este subsector no es homogéneo en el ámbito de los países y las regiones ni entre ellos y está justificado que se preste atención a este hecho a la hora de formular estrategias y políticas para aumentar su contribución a la seguridad alimentaria y el alivio de la pobreza.

5. La **visión de la pesca en pequeña escala** se inscribe en un marco en el cual su contribución al desarrollo sostenible se percibe plenamente. En ella se afirma que:
1. no quedará marginada y se reconocerá, valorará y fomentará su contribución a la economía nacional y la seguridad alimentaria;
 2. los pescadores, los trabajadores del sector pesquero y otras partes interesadas tendrán capacidad para participar en la adopción de decisiones, estarán facultados para hacerlo y dispondrán de más medios y capacidad humana, consiguiendo de esta manera dignidad y respeto; y
 3. no persistirán la pobreza y la inseguridad alimentaria; y los sistemas sociales, económicos y ecológicos se organizarán de una manera integrada y sostenible, reduciendo de esta forma los conflictos.
6. Además, el Grupo de Trabajo del CAIP sobre Fomento de la Capacidad Humana consideraba en abril de 2004² que un **entorno propicio** es un contexto social que permite que se produzcan procesos de desarrollo. Algunas de las características que definen el “entorno

¹ Advisory Committee on Fisheries Research, Report of the Second Session of the Working Party on Small-scale Fisheries, Bangkok, Tailandia, 18–21 de noviembre de 2003, *FAO Informe de Pesca* N° 735.

² Advisory Committee on Fisheries Research, Report of the First Session of the Working Party on Human Capacity Development in Fisheries, Roma 19–22 de abril de 2004, *FAO Informe de Pesca* N° 745.

favorable” son políticas y estrategias sectoriales coherentes, así como la coordinación entre los sectores, buenos niveles de fomento de la capacidad humana y organizativa, buena administración y ausencia de conflictos.

¿Por qué es tan importante un entorno propicio para la pesca en pequeña escala?

7. La pesca en pequeña escala desempeña una función importante con respecto a cuestiones fundamentales como la lucha contra la pobreza y la seguridad alimentaria y nutricional. Su contribución a nivel macroeconómico es aparentemente muy pequeña en comparación con otros sectores, como la agricultura, y sólo en las economías de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y en la de un pequeño número de países determina un aumento significativo de su PIB. Sin embargo, la función de la pesca en pequeña escala puede ser bastante sustancial en las economías familiares y locales (comunitarias). Mediante mecanismos directos e indirectos de seguridad alimentaria, efectos multiplicadores de los ingresos y las fuentes de empleo, la pesca en pequeña escala y las actividades conexas desempeñan una función significativa a nivel microeconómico, en particular para las familias más pobres que dependen en gran medida de estas actividades. A nivel familiar, representa la diferencia entre la inanición y la seguridad alimentaria y la pesca se convierte en el “banco en el agua”.

8. Si las condiciones son apropiadas, la pesca en pequeña escala puede contribuir de manera significativa al crecimiento en favor de la población pobre, sobre todo mediante su capacidad para desempeñar la función de amortiguador y válvula de seguridad laboral para la población rural y no calificada en constante aumento. Además, gracias a su capacidad de redistribución, podría ser un instrumento muy importante para reducir la desigualdad rural y establecer las condiciones institucionales y económicas de un crecimiento en favor de la población pobre, para quienes son crónicamente incapaces de participar en la economía productiva. Esto puede a su vez favorecer un crecimiento económico más rápido, que luego puede tener efectos repercutirán en las familias más pobres. Por último, la pesca en pequeña escala y la elaboración y el comercio del pescado proporcionan a la población alternativas importantes y a veces cruciales a la red de seguridad, como parte de una actividad múltiple de reducción de la vulnerabilidad y el riesgo. En cuanto a la estrategia basada en los medios de subsistencia y encaminada al desarrollo sostenible, la pesca en pequeña escala desempeña la función de sustituir y/o complementar otras actividades económicas para ayudar a las familias a mantener su nivel de vida en ausencia de empleo oficial y/o planes de seguros.

9. A pesar de estas funciones y contribuciones fundamentales de la pesca en pequeña escala, los encargados de la adopción de decisiones y los planificadores tienen muy abandonado el sector y brilla por su ausencia en los debates sobre las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. La creación satisfactoria de entornos propicios fomentaría la contribución de la pesca en pequeña escala a los temas/asuntos/aspectos mencionados en los párrafos 6 y 7 *supra*, pero también permitiría al sector contribuir a: a) garantizar la aplicación del Código de Conducta y los planes de acción internacionales apropiados, y b) reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria, dos cuestiones destacadas en los objetivos de la Declaración del Milenio y particularmente pertinentes para el objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre).

¿QUÉ SE PUEDE HACER?

Modificación de la política y la legislación pesqueras

10. Con frecuencia, los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector, en particular cuando son pobres, son incapaces de iniciar y llevar a cabo cambios en su propio beneficio, debido a que están económica, social y políticamente marginados. Por consiguiente, necesitan protección y asistencia especiales. La política pesquera debe proporcionar una visión a largo plazo para la pesca en pequeña escala (y no apenas un plan de desarrollo a corto plazo) mediante la especificación clara de los objetivos y los instrumentos normativos utilizados para lograrlos. La legislación debe proporcionar los mecanismos para la aplicación y observancia de

estos objetivos. En conjunto permitirán disponer del marco global en el que puedan moverse la pesca en pequeña escala y, por consiguiente, se deben formular para incluir sistemas específicos de apoyo a este tipo de pesca; no es suficiente limitarse a actividades de control de carácter industrial (aunque esto puede ser importante). Además, debido a que la pesca en pequeña escala tiene un potencial significativo para aliviar la pobreza y la inseguridad alimentaria, la liberación de este potencial requiere también políticas y legislación orientadas específicamente a la población pobre y la inseguridad alimentaria.

11. Tal vez sea necesario examinar cómo se definen en la legislación los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector. Se requiere una definición amplia de pesca artesanal/en pequeña escala que, por ejemplo, incluya a los trabajadores del sector pesquero y los pescadores que participan en actividades de elaboración y comercialización para que su trabajo se pueda reconocer oficialmente. En caso contrario puede haber repercusiones adversas para el acceso a la asistencia financiera, la incorporación a sindicatos u organizaciones, etc., y puede crear problemas a las mujeres, cuya participación en muchos segmentos de la pesca en pequeña escala es significativa, en particular en las actividades posteriores a la captura.

12. Las políticas y la legislación que respaldan la pesca en pequeña escala pueden cubrir una amplia gama de cuestiones y a efectos de su idoneidad en diferentes situaciones se han de considerar los aspectos siguientes:

4. medidas de ordenación, especificando las restricciones en función de las estaciones o las zonas para la actividad industrial extranjera/nacional;
5. acceso prioritario de los pescadores en pequeña escala a las zonas costeras y cercanas a la costa;
6. seguridad de derechos para los recursos en sentido más general. Esto es particularmente importante para los pescadores en pequeña escala pobres, cuyos derechos se ven con frecuencia fácilmente mermados en ausencia de dicha legislación;
7. ordenación general y conjunta de la pesca basada en las comunidades;
8. capacidad para formular reglamentos locales que puedan respaldar circunstancias locales particulares;
9. desplazamiento de los pescadores migratorios y acceso a los recursos pesqueros (aunque hay que tener cuidado con los derechos migratorios que entren en conflicto con los derechos pesqueros indígenas);
10. utilización de las capturas incidentales en la pesca industrial y apoyo al sector en pequeña escala después de la captura y garantía de acceso de los elaboradores y comerciantes en pequeña escala a la pesca;
11. seguridad en el mar (los pescadores en pequeña escala pueden tener más riesgo de accidentes debido al tipo de embarcaciones que utilizan, de manera que la legislación relativa a la seguridad en el mar se debe concentrar específicamente en la pesca en pequeña escala);
12. derechos de acceso de los pescadores en pequeña escala a las poblaciones transzonales de peces, reconociendo el hecho de que en numerosos países estos pescadores faenan ahora lejos de la costa; y
13. un procedimiento de resarcimiento de los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector, por ejemplo el procedimiento de apelación.

13. La inclusión de los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector (en particular los pobres y con inseguridad alimentaria) en los procedimientos normativos y legislativos probablemente también potenciará al máximo un entorno normativo y legislativo favorable que tenga en cuenta sus necesidades reales. La mejora de dichos procedimientos se puede lograr mediante:

14. mayor reflexión sobre las partes interesadas que han de participar;
15. formalización de los procedimientos para garantizar una participación apropiada de los pescadores en pequeña escala;

16. planificación cuidadosa, dejando tiempo y presupuestos suficientes a fin de lograr una amplia participación de las partes interesadas;
17. colaboración con las organizaciones y sindicatos de pescadores en pequeña escala, con objeto de fortalecer la capacidad de sus representantes para participar de manera activa;
18. adaptación de instrumentos destinados a talleres para atender distintos niveles educativos y de experiencia en cuestiones técnicas y fomentar la aportación de contribuciones de los pescadores en pequeña escala a las reuniones de carácter normativo;
19. formalización de los métodos para garantizar la transparencia; y
20. participación en la descentralización y la rendición de cuentas, acercando la adopción de decisiones a la población.

Mejora del entorno normativo y legislativo no pesquero

14. Hay políticas ajenas al sector pesquero que influyen en la pesca en pequeña escala, y quienes desean apoyar este tipo de pesca deben procurar ocuparse de los procedimientos normativos y legislativos de otros sectores para influir en ellos en favor de la pesca en pequeña escala. Algunos ejemplos importantes son los siguientes:

21. políticas y legislación nacionales relativas a la reforma y descentralización del sector público que puedan ser propicias para la ordenación conjunta y la devolución a las comunidades pesqueras en pequeña escala de las responsabilidades relativas a la formulación y ordenación de las políticas;
22. políticas nacionales sobre la pobreza contenidas en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), que puedan incluir referencias a la pesca en pequeña escala, la lucha contra la pobreza en las comunidades costeras y cuestiones de género y de equidad o tener repercusiones en ellas;
23. políticas y legislación nacionales sobre el comercio que favorezcan la capacidad de la pesca en pequeña escala para exportar sus productos;
24. políticas y legislación nacionales sobre finanzas y crédito que respalden las actividades de los pescadores en pequeña escala;
25. políticas y legislación a nivel nacional sobre seguridad social, derechos laborales y migración;
26. políticas/reglamentaciones nacionales de apoyo sobre cooperativas y organizaciones;
27. políticas y legislación nacionales sobre derechos humanos, como el derecho a los alimentos, el derecho a ganar para vivir, el derecho a la no discriminación y el derecho a la educación, ya sea mediante legislación específica sobre cuestiones que respalden tales derechos o la incorporación de éstos a las constituciones, de las cuales depende toda legislación nacional;
28. políticas y legislación en otros sectores, por ejemplo el medio ambiente, el agua y la silvicultura, para abordar la contaminación marina, los niveles de agua en las masas de agua continental y la deforestación de los manglares, respectivamente;
29. políticas y legislación locales en materia de planificación y suministro de infraestructura que actúen como catalizador de la pesca en pequeña escala, facilitando la actividad comercial y no beneficiando de manera desproporcionada situaciones privilegiadas e intereses en mayor escala; y
30. políticas locales sobre derechos de concesión y protección de la propiedad de la zona costera/litoral. (Muchos pescadores en pequeña escala viven en condiciones de pobreza debido a que no tienen legalmente reconocida la tenencia de la tierra en la cual se asientan. Debido a ello, las comunidades pesqueras no tienen incentivos para invertir en mejorar las condiciones de su vivienda y con frecuencia se encuentran en asentamientos "no oficiales" que carecen de acceso a la infraestructura pública básica, por ejemplo, escuelas, clínicas, drenaje de aguas y saneamiento).

Adaptación de los regímenes de ordenación de la pesca

15. Se puede crear un régimen de ordenación propicio para los pescadores en pequeña escala mediante varios sistemas. Como se ha mencionado ya al examinar los cambios en las políticas y

la legislación pesquera, un sistema consiste en definir e imponer un sistema de ordenación basado en los derechos y otro en garantizar el acceso preferencial de los pescadores en pequeña escala y/o la cuestión de las artes de pesca fijas en las zonas en las cuales pueden operar (por ejemplo, mediante prohibiciones de la zonificación o la pesca de arrastre estacional). También se puede conseguir el acceso preferencial, por ejemplo mediante la utilización de arrecifes artificiales (recomendada en el Código de Conducta), puesto que, además de crear nuevos hábitat para los peces, dificultan la pesca de arrastre industrial en las zonas costeras.

16. Las responsabilidades de una ordenación descentralizada asignadas a nivel local (donde exista capacidad para ello) pueden mejorar la representación y la rendición de cuentas del sistema de ordenación, aumentando de esta manera la oportunidad de los pescadores en pequeña escala de ver integradas sus necesidades y prioridades en el proceso de adopción de decisiones.

17. Es probable que la ordenación conjunta también mejorará las condiciones de la pesca en pequeña escala por motivos semejantes. A la vista de los recientes estudios piloto y de la investigación sobre la ordenación conjunta señalando sus ventajas, hay ahora una necesidad urgente de incorporar estas actividades donde han resultado positivas o tienen posibilidades de serlo. Esto se puede conseguir si hay voluntad política e incentivos para que el gobierno central y los departamentos de pesca renuncien al control sobre la ordenación de los recursos y si los planes de acción están bien especificados. En los planes de acción para la ordenación conjunta se debe prestar atención, entre otras cosas, a los procedimientos existentes de ordenación y adopción de decisiones; las distintas funciones de ordenación que necesitan las diversas partes en el marco de un régimen de ordenación conjunta; el fomento necesario de la capacidad humana; la garantía de apoyo a nivel local; los costos y las fuentes de financiación para asegurar la sostenibilidad; una fuerte representación de todos los grupos interesados; y un marco normativo y jurídico apropiado. Con respecto a este último aspecto, para que las iniciativas de ordenación conjunta tengan éxito se deben abordar cuestiones básicas de actuación gubernamental en orden a establecer legislación, políticas, derechos y estructuras administrativas favorables. Las políticas y la legislación han de articular la jurisdicción y el control; proporcionar legitimidad a los derechos de propiedad y a los acuerdos de adopción de decisiones; definir y aclarar las responsabilidades y atribuciones locales; respaldar los mecanismos locales de observancia y rendición de cuentas; garantizar que los derechos se proporcionan en el marco de un régimen de ordenación conjunta; y proporcionar a los grupos o las organizaciones de pescadores el derecho jurídico a organizar y concertar acuerdos en relación con sus necesidades.

Facilitación de acuerdos financieros

18. Para que las estrategias de apoyo a la pesca en pequeña escala se apliquen con éxito, los ministerios y departamentos de pesca, así como los ministerios de finanzas y los erarios, deben garantizar asignaciones presupuestarias suficientes y específicas. Esto podría incluir la financiación del seguimiento, control y vigilancia costeros de las actividades de pesca industrial y la contratación de expertos en pesca en pequeña escala, así como suficiente ayuda financiera para seguridad social y tecnologías y prácticas apropiadas dentro de este sector. A la hora de proporcionar fondos para respaldar la pesca en pequeña escala, también hay que buscar fuera de los presupuestos del sector. En el ámbito nacional, la garantía de la inclusión de la pesca en pequeña escala en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza puede facilitar el acceso a financiación relacionada con la pobreza. También es posible proporcionar a la pesca en pequeña escala apoyo indirecto a nivel local, por ejemplo mediante la ayuda/financiación a las administraciones locales o las ONG que se ocupan de la pesca y más en general del desarrollo rural. La administración descentralizada de los fondos puede contribuir a aumentar su eficacia en apoyo del sector en pequeña escala.

19. Hay tendencias hacia una mayor “disciplina de mercado” en el sector, como manera de contribuir a una transición hacia una pesca responsable. Esto es evidente por la concentración reciente en cuestiones como la supresión de las subvenciones, el fortalecimiento de los derechos de utilización, la sustitución de las donaciones por préstamos y los programas de recuperación de

los costos, haciendo mayor hincapié en la obtención de beneficios de la explotación de los recursos (aunque esto puede ser menos importante para la pesca en pequeña escala que para la industrial). El desplazamiento hacia una pesca responsable tendrá en muchos casos efectos significativos en los pescadores en pequeña escala. En consecuencia, tal vez sea necesario prestar una asistencia selectiva a estos pescadores, a fin de facilitar los efectos de esta transición. Por ejemplo, si bien se deben evitar las subvenciones y los incentivos más amplios (en la pesca y en otros sectores) que puedan dar lugar a una explotación excesiva, se debe examinar, si procede, su asignación, pero su uso requiere una justificación cuidadosa y la especificación del período durante el cual se van a utilizar. Las subvenciones podrían ser apropiadas si mejoran o diversifican los medios de subsistencia sin producir una mayor capacidad pesquera o perturbaciones del comercio o se utilizan para facilitar un cambio estructural con objeto de facilitar el desplazamiento hacia una pesca responsable.

20. Muchas empresas pesqueras en pequeña escala necesitarían acceso a crédito o capital inicial para comenzar. Se necesitan préstamos tanto para inversiones de capital como para capital de explotación. Esto es más importante en el marco de la aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable en la pesca en pequeña escala, cuando las empresas en pequeña escala puedan necesitar adquirir equipo apropiado y adoptar métodos de pesca adecuados, invertir en la adición de valor para aprovechar mejor sus escasos recursos y, en caso necesario, pasar de la pesca de captura a la acuicultura o a empresas no pesqueras.

21. Los planes de crédito no oficiales/tradicionales tienen aspectos positivos en cuanto que proporcionan acceso al capital o los bienes gracias a su mayor proximidad a los usuarios, mayor flexibilidad y mejor adaptación a sus necesidades. Sin embargo, en ausencia de planes establecidos sobre una base colectiva, estos planes no oficiales tienden a carecer de transparencia y de rendición de cuentas y los prestamistas normalmente cargan tipos de interés elevados y con frecuencia establecen relaciones abusivas. En consecuencia, el establecimiento de instituciones de crédito rural en forma de cooperativas o el estímulo a los bancos comerciales para que proporcionen crédito económico/subvencionado a los pescadores se pueden utilizar como estrategia para respaldar a los pescadores en pequeña escala. Sin embargo, las pruebas de las evaluaciones parecen indicar que muchos programas de crédito oficiales no suelen tener éxito, tanto en cuanto a la viabilidad de las instituciones de préstamo como a la capacidad de los beneficiarios previstos para acceder al crédito. Algunas de las razones de estos fracasos se deben a productos y procedimientos hostiles para el prestatario, inflexibilidad y retrasos, niveles insuficientes de garantía de la población pobre, costos de transacción elevados en contraposición a tipos de interés (tanto legales como ilegales) y tasas altas de no reembolso.

22. Los problemas de los mercados de crédito no oficiales y las instituciones de crédito rurales examinados más arriba han llevado a un reconocimiento creciente de la importancia de la microfinanciación como instrumento de desarrollo vital para la atenuación de la pobreza. La microfinanciación consiste en el suministro de una gran variedad de servicios financieros, como depósitos/ahorros, préstamos, servicios de pago, transferencias de dinero y seguros, y se caracteriza normalmente por tratarse de préstamos pequeños. A nivel mundial son mujeres la mayoría de sus clientes, posiblemente debido a su mejor tasa de reembolsos. La orientación hacia las mujeres de los programas de microfinanciación en la pesca equivale a invertir en su emancipación y mejorar la diversificación de los medios de subsistencia y el bienestar de sus familias y comunidades. La FAO ha publicado recientemente un documento técnico³ que proporciona un marco para la microfinanciación y un examen de los modelos de préstamo y ahorro. Contiene numerosas propuestas prácticas que se deberían seguir acerca de la manera de garantizar que las iniciativas de microfinanciación sean un éxito.

³ Documento técnico N° 440: Microfinance in fisheries and aquaculture: guidelines and case studies (Tietze y Villareal, 2003).

Mejora de la información

23. La facilitación de unas condiciones óptimas para los pescadores en pequeña escala depende del acceso a buena información en la que puedan basarse las políticas y estrategias apropiadas. Para ello hay que mejorar la recopilación de datos, así como investigar más a fondo sobre la pesca en pequeña escala de carácter participativo y que busque aprender de los conocimientos indígenas.

24. Se necesitan asimismo sistemas de información con pocas necesidades de datos. Sin embargo, estos sistemas deben vigilar y evaluar la pesca en pequeña escala y los niveles de pobreza, vulnerabilidad y seguridad alimentaria en las comunidades pesqueras. Las mejoras en los sistemas de intercambio de información pueden aumentar también la capacidad de quienes se ocupan de la administración pesquera y no pesquera para apreciar la importancia de la pesca en pequeña escala. No obstante, el suministro de información pertinente a las partes correctas de la manera más eficaz requiere planificación y presupuestación para establecer estrategias de comunicación cuidadosamente planificadas. Los efectos obtenidos de la demostración satisfactoria de la importancia de la pesca en pequeña escala podrían ser, por ejemplo, la inclusión de este tipo de pesca en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.

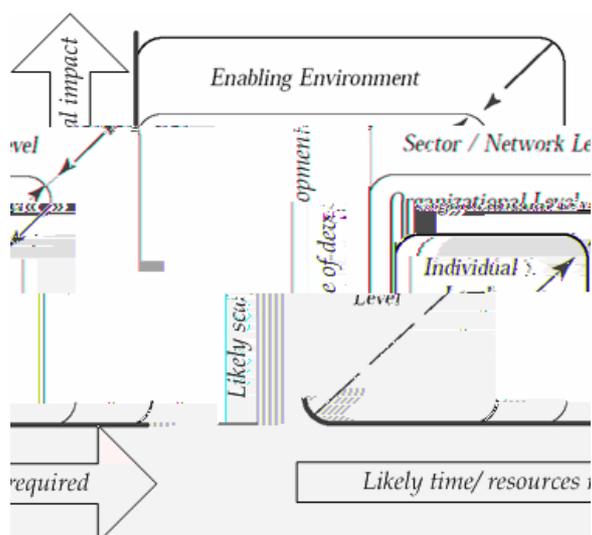
Fomento de la capacidad

25. Una vez que se dispone de la información apropiada sobre la que basar las políticas y estrategias, se deben aplicar con acierto. La aplicación satisfactoria se puede respaldar mediante un proceso de fomento de la capacidad humana, que consiste en “el proceso mediante el cual personas particulares, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades mejoran su capacidad—tanto individual como colectiva— para establecer y lograr objetivos, desempeñar funciones, solucionar problemas y preparar los medios y condiciones necesarios para facilitar este proceso”⁴.

26. Como se muestra en la Figura 1, hay cuatro niveles de fomento de la capacidad humana. Es conveniente realizar en cada nivel una evaluación de las necesidades de capacidad, seguida de un análisis de las necesidades de capacitación y la mejora del programa de estudios para satisfacer las necesidades de capacidad fundamentales y luego seleccionar y utilizar los mecanismos de actuación apropiados (en el documento COFI/2005/Inf.11 se presenta un marco estratégico totalmente elaborado para el fomento de la capacidad humana). El fomento de la capacidad humana a todos los niveles puede exigir concentrarse no sólo en conocimientos teóricos y prácticos específicos de pesca, sino también en la mejora de los conocimientos prácticos administrativos de carácter más general, como la solución de conflictos, la planificación, la administración, etc.

⁴ FAO Informe de Pesca Nº 745, Roma, FAO, 2004.

Figura 1. Los cuatro niveles de fomento de la capacidad humana



Fuente: Adaptado de Bolger, 2000.⁵

Enabling Environment: Entorno propicio

Sector/Network Level: Nivel de sectores/redes

Organizational Level: Nivel organizativo

Individual Level: Nivel individual

Likely time/resources required: Tiempo/recursos probablemente necesarios

Likely scale of developmental impact: Escala probable de efectos en el desarrollo

27. Para el fomento de la capacidad en el entorno general de funcionamiento del sector pesquero, es especialmente pertinente concentrarse en la buena administración. Sus aspectos fundamentales incluirían la integración, la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas. En el nivel de sectores/redes, el aumento de la capacidad para garantizar políticas y estrategias sectoriales coherentes, así como la coordinación entre los sectores, puede mejorar la capacidad. En los niveles organizativo/institucional e individual hay necesidad de: a) un mayor número de expertos especializados en la pesca en pequeña escala en los departamentos y ministerios de pesca, los organismos donantes y las organizaciones no gubernamentales, b) mayor atención a los conocimientos prácticos de carácter social, económico y de medios de subsistencia y c) mayor capacidad en las organizaciones que representan y se ocupan de la pesca en pequeña escala, por ejemplo las relacionadas con cuestiones técnicas de ordenación pesquera, bienestar social, crédito/ahorros y comercialización y/o la negociación política o la promoción de sus intereses.

Orientación del funcionamiento de los mercados hacia los pescadores en pequeña escala

28. Cuando se examinan los “mercados”, es importante tener en cuenta tanto los de “insumos” como los de “productos”. Se puede conseguir que los mercados de insumos trabajen para la pesca en pequeña escala mediante algunos de los mecanismos ya examinados, por ejemplo la microfinanciación para abordar las cuestiones del crédito y una legislación favorable en materia de migración para ocuparse de cuestiones relativas a las necesidades de mano de obra. Otros mercados de insumos, en particular los de artículos importados, se han de vigilar con cuidado para

⁵ Bolger, J., Capacity Development: Why, what and how? CIDA, *Occasional Series* Vol. 1, No. 1, mayo de 2000.

evaluar sus efectos sobre este tipo de pesca, con intervenciones logísticas, y en algunos casos jurídicas, a fin de garantizar un acceso fácil y equitativo a los insumos necesarios. Como ejemplo cabe mencionar el fomento de una buena competencia entre las empresas proveedoras de los pescadores en pequeña escala, la facilitación del paso rápido de los artículos importados a través de la aduana o la agilización del transporte de los artículos de insumo para la venta en zonas remotas.

29. En cuanto a los mercados de productos, tanto los mercados nacionales como los internacionales pueden ofrecer enormes beneficios a la pesca en pequeña escala. Un primer paso sería aumentar la sensibilización acerca de la importancia de la comercialización y el comercio del pescado y los productos pesqueros procedentes de la pesca en pequeña escala como componente de las políticas y programas pesqueros (y de otros sectores) (véase el examen *supra* sobre la mejora de la información y la utilización de estrategias de comunicación). Dicho paso es particularmente necesario debido a: a) la gran importancia histórica que se atribuye al crecimiento impulsado por las exportaciones de la pesca industrial, b) el importante componente de género de las actividades posteriores a la captura.

30. Otro paso consistiría en reconocer los cambios mundiales en el comercio pesquero actualmente en curso y que facilitarían el cambio de las condiciones generales de los pescadores en pequeña escala. Dichos cambios mundiales son: niveles de producción en rápido crecimiento en los países en desarrollo y aumento de las entradas netas en divisas; mayor volumen de venta de pescado y productos pesqueros frescos, refrigerados o congelados, en contraposición a las formas tradicionales de conservación en los países en desarrollo de la salazón o el secado; y aumento de la certificación y el marcado basados en criterios ambientales y/o sociales, como ponen de manifiesto las iniciativas de la Responsabilidad social de las empresas, el Marine Stewardship Council y otras muchas (aunque su cuota del mercado global sigue siendo pequeña).

31. Aunque tales cambios proporcionan oportunidades positivas para la pesca en pequeña escala, también pueden tener efectos negativos en algunos de los operadores del sector que tradicionalmente han participado en el comercio pesquero. En muchos países, los cambios han producido unos beneficios potenciales mayores y las nuevas inversiones y tecnología en el sector de la captura están dando lugar a una concentración de la propiedad en menos manos y una reducción del número de puntos de desembarque. Asimismo, el mayor uso de hielo y la venta de productos frescos y refrigerados, junto con la mejora del transporte, tiene repercusiones importantes para los elaboradores tradicionales y los proveedores de insumos como la leña, los materiales de envasado tradicionales, etc., para tales actividades. Estas novedades han aumentado también la capacidad de los compradores externos para acceder al pescado fresco procedente de centros de desembarque remotos, aumentando la competencia con los comerciantes y elaboradores tradicionales. Puede haber además efectos de género, al verse las mujeres especialmente afectadas por la concentración de la propiedad, cuando tradicionalmente habían tenido acceso a los suministros de pescado a través de los maridos que trabajaban en el sector de la captura.

32. Las iniciativas apropiadas para garantizar que la pesca en pequeña escala pueda responder a las oportunidades derivadas de las tendencias mundiales pueden conllevar el ejercicio de presión para introducir cambios en las políticas y reglamentos del comercio internacional y suministrar información al respecto, el asesoramiento estratégico sobre la comercialización a fin de contribuir a la introducción en los nuevos mercados basándose en los requisitos específicos de dichos mercados, el apoyo tecnológico y práctico para facilitar niveles mayores de venta de productos frescos/refrigerados y la asistencia para cumplir los criterios de certificación. También hay que fomentar la capacidad, de manera que los trabajadores del sector pesquero artesanal, en particular las mujeres y la población muy pobre, se puedan adaptar/movilizar a fin de reducir al mínimo cualquier posible efecto negativo de las tendencias mundiales y las situaciones locales.

33. A nivel nacional, es imprescindible garantizar un acceso seguro de los elaboradores/comerciantes tanto al pescado como a los mercados. El acceso al pescado de los

comerciantes y elaboradores en pequeña escala se puede fomentar mediante el apoyo a una explotación sostenible de los recursos, junto con el respaldo al sector de la captura en pequeña escala, puesto que los elaboradores en pequeña escala dependen en gran medida de este sector para el suministro de productos. El acceso al pescado también se puede mejorar mediante niveles mayores de utilización de las capturas incidentales en la pesca industrial. El establecimiento de instalaciones adecuadas en los muelles y los puntos de desembarque donde se puede comprar pescado también puede aumentar el acceso al pescado de los comerciantes y los elaboradores en pequeña escala, en particular las mujeres. Dichas instalaciones incluyen agua corriente, almacenes, saneamiento e inodoros y recintos nocturnos.

34. La mejora del acceso a los mercados de los comerciantes pobres se puede lograr mediante iniciativas que respalden tecnologías apropiadas de elaboración, conservación, transporte y almacenamiento, todo lo cual puede ayudar a aumentar el valor añadido y a reducir el deterioro y la pérdida de pescado. El desplazamiento libre de productos pesqueros sin trabas innecesarias en puntos de control y en las fronteras es otra cuestión importante para muchos comerciantes en pequeña escala y se puede facilitar mediante una mayor sensibilización con respecto a los problemas presentes y la mejora general en los niveles de la administración. El suministro de instalaciones apropiadas en los mercados para los propios comerciantes (por ejemplo, inodoros, agua corriente, servicios de guardería, puestos de venta de alquiler bajo, etc.) es tan importante para garantizar el acceso a los mercados como asegurar el acceso al pescado.

CONCLUSIÓN

35. Hay que recordar que en la Consulta de Expertos (convocada por recomendación del COFI en su 25º período de sesiones sobre la función de la pesca en pequeña escala en la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria), celebrada en Roma en julio de 2004, se recomendó la elaboración de un nuevo artículo sobre "Pesca en pequeña escala y mitigación de la pobreza". Dicho artículo debía incluir los elementos siguientes:

31. Pesca responsable que aborde los Objetivos de Desarrollo del Milenio
32. Integración de la pesca en las estrategias nacionales de desarrollo y de lucha contra la pobreza
33. Fortalecimiento de los derechos de la pesca en pequeña escala
34. Emancipación mediante comunicación, creación de capacidad y organización
35. Pesca y políticas conexas en apoyo de la población pobre
36. Legislación en favor de la población pobre
37. Financiación apropiada para la lucha contra la pobreza
38. Métodos de ordenación de la pesca en favor de la población pobre
39. Reducción de la vulnerabilidad mediante mejores mecanismos de supervivencia y redes de seguridad social
40. Orientación del funcionamiento de los mercados hacia la población pobre.

MEDIDA PROPUESTA POR EL COMITÉ

36. Se invita al Comité a examinar el documento y proporcionar orientación a los Estados Miembros, la FAO y otros organismos y organizaciones internacionales sobre las estrategias que se podrían promover a fin de garantizar un entorno propicio para la pesca en pequeña escala. Los organismos y las organizaciones internacionales tal vez deseen indicar esferas específicas en las que podrían intervenir. El Comité quizás desee recomendar asimismo la modificación del Código de Conducta para incluir un artículo sobre la pesca en pequeña escala.