



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

28.º período de sesiones

Roma (Italia), 2 – 6 de marzo de 2009

ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA PESCA A PEQUEÑA ESCALA: UNIR LA PESCA RESPONSABLE Y EL DESARROLLO SOCIAL

INTRODUCCIÓN

1. El contenido de este documento se basa en gran parte en las presentaciones, las declaraciones de los paneles y los debates de los grupos de trabajo de la Conferencia mundial sobre la pesca en pequeña escala - Garantizar pesquerías en pequeña escala sostenibles: Unir la pesca responsable y el desarrollo social, celebrada del 13 al 17 de octubre de 2008. La Conferencia se realizó en respuesta al pedido del Comité de Pesca (COFI) en su 27.ª reunión de que la FAO convocara una conferencia internacional de amplio alcance sobre el tema de las pesquerías en pequeña escala.
2. La Conferencia, que organizaron conjuntamente la FAO y el Real Gobierno de Tailandia, se organizó en colaboración con el Centro de desarrollo de la pesca en Asia sudoriental (SEAFDEC) y el Centro Mundial de Pesca, y recibió el respaldo financiero de varios organismos de donantes.
3. Asistieron a la Conferencia más de 280 participantes de 65 países en representación de los trabajadores de la pesca, los gestores de pesquerías, el mundo académico, funcionarios gubernamentales, representantes de asociaciones de profesionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, y de asociados y organismos de desarrollo internacionales y regionales.
4. La Conferencia examinó una gran variedad de cuestiones, incluidos los aspectos más generales relacionados con el desarrollo social y económico y los derechos humanos. Dedicó especial atención a la necesidad de garantizar el acceso y los derechos de usuarios de los pequeños pescadores y comunidades pesqueras, así como de los pueblos indígenas, a los recursos pesqueros ribereños y continentales en los que se basan sus medios de vida.

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 sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

Los principales temas de la Conferencia fueron los siguientes:

- Garantizar el uso sostenible de los recursos y los derechos de acceso
- Garantizar beneficios después de la recolección
- Garantizar los derechos sociales, económicos y humanos

5. Cada tema fue introducido mediante tres presentaciones en sesión plenaria y declaraciones en paneles de debate de participantes pertenecientes a distintas categorías de interesados directos. Los aspectos específicos de cada tema se debatieron luego en profundidad en reuniones de grupos de trabajo.

6. Del 11 al 13 de octubre de 2008 se celebró un taller preparatorio de la sociedad civil, al que asistieron representantes de organizaciones de la sociedad civil y de los trabajadores de la pesca. En este taller se elaboró una declaración general que se presentó a la Conferencia y que se reproduce en el informe completo de la misma.

PANORAMA GENERAL

7. La Conferencia reafirmó que las pesquerías en pequeña escala aún no han realizado plenamente su potencial para contribuir en medida importante al desarrollo sostenible y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas. En muchos países en desarrollo estas pesquerías contribuyen directamente a la seguridad alimentaria y de los medios de vida, así como a una nutrición equilibrada, a la reducción de la pobreza y la creación de riqueza, a los ingresos en divisas y al desarrollo rural.

8. Las estimaciones más recientes indican que las pesquerías en pequeña escala aportan más de la mitad de las capturas mundiales de la pesca marina y continental, que se destinan en su casi totalidad al consumo humano directo. Emplean a más del 90 % de los pescadores de captura del mundo, que son unos 28 millones, y dan sustento aproximadamente a otros 84 millones de personas que trabajan en la elaboración, la distribución y la comercialización de pescado. Al menos la mitad de las personas empleadas en pesquerías en pequeña escala son mujeres. El sector de la pesca en pequeña escala reviste importancia mundial, y la diversidad de su cultura y sus tradiciones forma parte del patrimonio de la humanidad.

9. A pesar de los beneficios económicos, sociales y nutricionales que entrañan y de sus valores sociales y culturales, las comunidades de pescadores en pequeña escala se enfrentan a menudo con condiciones precarias y vulnerables de vida y de trabajo. Contribuyen a ello diversos factores, como la inseguridad de los derechos sobre la tierra y los recursos pesqueros, la insuficiencia o ausencia de servicios sanitarios y educativos y redes de seguridad social, la vulnerabilidad a las catástrofes naturales y el cambio climático y la exclusión de los procesos de desarrollo más amplios, consecuencia a su vez de la debilidad de las estructuras organizativas y de la escasa representación y participación en la toma de decisiones.

10. Los productores, elaboradores y comercializadores en pequeña escala se enfrentan con diversas dificultades para sacar partido de las ventajas de la globalización, incluida la expansión del comercio de pescado y productos pesqueros. Tales dificultades se relacionan con el acceso insuficiente a los mercados, los servicios financieros, los conocimientos técnicos y la capacidad para utilizar mejor sus capturas, añadirles valor y satisfacer requisitos sanitarios cada vez más exigentes. Esta situación se ve agravada por la reducción de los recursos pesqueros, la pérdida de hábitat costeros, y los conflictos entre usuarios tanto dentro como fuera del sector pesquero.

11. Se informó a la Conferencia de diversas **iniciativas y programas regionales** que tenían por objeto potenciar la capacidad para introducir sistemas de cogestión y promover la

participación de los pescadores en pequeña escala en la adopción de decisiones y la gestión de sus recursos.

12. La Conferencia no emitió una declaración unánime, pero indicó varios caminos decisivos para garantizar una pesca en pequeña escala sostenible que integre el desarrollo social, cultural y económico, aborde la cuestión del acceso a los recursos y los derechos de uso guiándose por los principios de los derechos humanos, y reconozca los derechos de los pueblos indígenas. Reafirmó asimismo el papel decisivo de los derechos humanos para lograr el desarrollo sostenible.

TEMAS DE LA CONFERENCIA

Tema 1: **Garantizar el uso sostenible de los recursos y los derechos de acceso**

13. Las pesquerías en pequeña escala plantean importantes **desafíos relacionados con el uso sostenible de los recursos**, que a menudo no pueden resolverse adecuadamente con los métodos de ordenación habituales de las grandes pesquerías comerciales. Las dificultades suelen consistir, entre otras, en la gran dispersión de los lugares de desembarque, la multiplicidad de especies que componen los recursos, y el hecho de que los recursos pesqueros se compartan con otras comunidades y otros sectores. Además, en las pesquerías continentales y costeras los efectos de factores externos en los recursos son a menudo más importantes que los de la propia actividad pesquera. En tales circunstancias, es generalmente imposible instaurar una ordenación dinámica para el aprovechamiento óptimo de los recursos. Los enfoques vigentes proponen, en cambio, que la atención se centre simplemente en mantener la viabilidad de los recursos y fortalecer la capacidad de resistencia de las comunidades que dependen de ellos mediante un planteamiento de ordenación adaptativa, con un aporte importante de conocimientos y prácticas tradicionales por parte de los usuarios del recurso. Sin embargo, el nivel de precaución que requiere un tal enfoque supone el riesgo de que sus beneficios potenciales se pierdan. Por consiguiente, este enfoque debería considerarse como el nivel mínimo necesario de ordenación. La solución a largo plazo debería consistir en reducir las incertidumbres tanto como sea practicable para hacer posible una cogestión dinámica y rigurosa, dirigida a obtener beneficios óptimos y sostenibles. En ambos planteamientos es fundamental la plena participación de los pescadores y otros interesados directos.

14. Teniendo en cuenta que en muchos casos las pesquerías en pequeña escala siguen utilizándose como fuente de empleo cuando no quedan otras opciones, la cuestión del acceso y los derechos de uso debe considerarse dentro de un contexto de desarrollo más amplio. Para muchas comunidades de pescadores, las prioridades en materia de medios de vida son el acceso al agua potable, los servicios sanitarios y educativos básicos y las medidas de seguridad social. La mejor gestión de los recursos pesqueros ocupa a menudo un lugar secundario con respecto a la satisfacción de estas necesidades inmediatas de supervivencia.

15. La diversificación económica es fundamental para reducir la presión sobre los limitados recursos pesqueros, **sostener los medios de vida** y reducir la vulnerabilidad y la pobreza. Es necesario que los derechos pesqueros redunden en beneficio de las personas adecuadas, incluidos los pescadores migratorios que, por ser residentes transitorios o recientes en una zona, a menudo quedan marginados de las estructuras de adopción de decisiones democráticas.

16. Se reconoció que era necesario abordar la **gobernanza de la pesca** en el contexto de la gobernanza en general. Era preciso aplicar principios de buen gobierno, que incluyeran las consultas y la participación así como la transparencia y la rendición de cuentas, para garantizar la información de los interesados directos y asegurar respaldo a las políticas y medidas de ordenación. Las políticas tenían que basarse en objetivos claros, específicos y coherentes, que debían ser compartidos, concertados y comprendidos.

17. Al establecer las instituciones destinadas a promover el buen gobierno, era necesario definir el papel de los distintos actores. Por ejemplo, se sugirió que los gobiernos debían concentrarse principalmente en la creación de un entorno propicio y delegar en los interesados

directos la autoridad para aplicar las políticas, teniendo en cuenta que en general no es posible realizar una ordenación eficaz a escala nacional.

18. Los **derechos de acceso** consuetudinarios se basan a menudo en normas sociales y culturales que tienen sus bases jurídicas y éticas específicas dentro de cada región o país. Existe una importante preocupación respecto de los distintos factores que conducen a que se pierda el acceso a las zonas tradicionales de pesca, entre ellos el establecimiento de zonas protegidas, el turismo y el desarrollo de la acuicultura y la infraestructura.

19. También se expresó preocupación por las políticas de ordenación vigentes, que suelen favorecer la producción industrial en gran escala con respecto a las pesquerías pequeñas. Se mencionaron, en concreto, diversos casos en que los planes de cuotas individuales transferibles menoscababan las oportunidades de pesca de los pescadores en pequeña escala. En relación con esto se señaló la importancia de que se cumplan las disposiciones del Artículo 6.18 del Código de Conducta para la Pesca Responsable.

20. Los derechos consuetudinarios de acceso no siempre se aplican en forma equitativa a las mujeres. Es posible, por tanto, que sea necesario modificar prácticas tradicionales muy arraigadas para evitar la discriminación en función del sexo. Por otra parte, incluso unos derechos de pesca asignados con equidad pueden no beneficiar en absoluto a los pescadores en pequeña escala, si no se hacen cumplir adecuadamente.

21. Según se informó, **los medios de vida y la cultura de las pesquerías** no gozaban del reconocimiento y la valoración adecuados. Las comunidades de pescadores en pequeña escala no son intrínsecamente pobres, pero el proceso de modernización ha tendido a erosionar los valores y medios de vida tradicionales, incluidas las prácticas consuetudinarias de asignación y distribución de los beneficios de los recursos. No es fácil traducir a valores monetarios, y adaptar a las políticas de ordenación modernas, valores culturales tradicionales y prácticas holísticas de gobernanza que entrañan, entre otros, conceptos como el del carácter sagrado de los recursos.

22. Para la **ordenación local sostenible** de los recursos de las pesquerías en pequeña escala es preciso que se cumplan ciertas condiciones previas jurídicas, prácticas y comunitarias en respaldo de la gestión descentralizada y compartida. Se propuso que la legislación y las políticas respaldaran i) la habilitación de los pescadores para formular estatutos y reglamentos, ii) el reconocimiento jurídico de las instituciones y estructuras locales, iii) la delegación de autoridad en las estructuras comunitarias para hacer cumplir las normas, iv) la protección legal de los puntos de desembarque y los caladeros delimitados, y v) el reconocimiento jurídico del papel de la mujer y de otros trabajadores ribereños. Un desafío importante reside en dotar a las comunidades de pescadores y las instituciones pesqueras de la capacidad necesaria para participar en forma activa y equitativa en la asociación con el gobierno.

23. Por lo general, las pesquerías en pequeña escala presentan **considerables interdependencias** con otros sectores, entre ellos el turismo, la agricultura, la energía, la industria y la infraestructura. El turismo puede provocar un desplazamiento de las pesquerías en pequeña escala. Los grandes proyectos hidroeléctricos alteran la hidrología de los ríos y pueden ocasionar efectos negativos para la productividad y sostenibilidad de las pesquerías. El uso de sustancias químicas en la agricultura puede perjudicar a estas pesquerías y reducir, por ejemplo, el cultivo combinado de arroz y peces.

24. A fin de potenciar al máximo las sinergias intersectoriales y mitigar las repercusiones negativas, es preciso adoptar medidas con miras a: i) mejorar la valoración de la contribución social, económica y cultural de las pesquerías en pequeña escala y hacer que los encargados de formular las políticas y otros interesados directos adquieran mayor conciencia de su importancia; ii) formular una política coherente de inversiones multisectoriales integradas y desarrollo, que tenga en cuenta las interdependencias existentes; iii) potenciar la capacidad de los interesados directos para participar en debates sobre las políticas; y iv) propiciar estrategias de comunicación adecuadas a todos los niveles.

25. Las **áreas marinas protegidas** (AMP) constituyen un instrumento tanto de la conservación de la biodiversidad como de la ordenación pesquera. Muchas de ellas se encuentran en zonas costeras que se superponen a los caladeros de los pescadores en pequeña escala. En un extremo del espectro, las zonas marinas protegidas pueden ser establecidas y gestionadas por comunidades de pescadores. En este caso la aplicación de procedimientos participativos quizás requiera mucho tiempo, pero las AMP se consideran un instrumento de las comunidades para asegurar sus derechos de uso de los recursos ante los efectos negativos de la pesca en gran escala y la acuicultura. En el extremo opuesto, las AMP pueden ser establecidas por los gobiernos y las grandes ONG internacionales que se ocupan del medio ambiente mediante un procedimiento de carácter vertical que no contempla consultas con la comunidad. En tales condiciones es frecuente que no resulten beneficiosas para las comunidades locales de pescadores, aunque sí pueden favorecer el turismo. Se recordó que los participantes en el taller preparatorio de la sociedad civil habían solicitado que la designación, el establecimiento y la gestión de las AMP se vincularan a la participación de las comunidades locales e indígenas y los pequeños pescadores.

26. Es posible promover **tecnologías y prácticas que ahorran energía** mediante el empleo de motores que hacen un uso más eficaz del combustible y la utilización de recursos renovables (energía solar, turbinas eólicas, energía de las olas) y combustibles alternativos. Otros medios para el ahorro de energía son: la optimización de las capturas por unidad de esfuerzo mediante la reconstrucción de las poblaciones sobreexplotadas, la identificación espacio-temporal más precisa de las poblaciones de peces, la mejora de la selectividad de los aperos de pesca a fin de reducir las capturas incidentales, el empleo de equipos modernos de navegación con sistemas de posicionamiento mundial (GPS), y la utilización de buques remolcadores.

Tema 2: Garantizar beneficios después de la recolección

27. Los **beneficios después de la recolección** se derivan de una variedad de factores, como los mayores ingresos, la mejora de la salud, el aumento de la seguridad alimentaria, el uso sostenible de los recursos, la reducción de la vulnerabilidad a la pobreza y la mejora de los medios de vida sostenibles en las comunidades de pescadores. Los ámbitos en que podrían buscarse mayores beneficios en la fase de posrecolección comprenden la **reducción de las pérdidas de pescado después de la recolección** mediante la mejora de las tecnologías y prácticas aplicadas, el fomento de la infraestructura, la obtención de productos con valor añadido y el aumento del acceso a actividades comerciales y mercados remunerativos. Las exigencias sanitarias cada vez mayores para acceder a los mercados internacionales son motivo de preocupación para muchos elaboradores y comerciantes en pequeña escala.

28. Las mujeres constituyen un porcentaje elevado de las personas empleadas en actividades de posrecolección. Por consiguiente, se considera que la mejor práctica para hacer frente a la pobreza de los hogares reside en **potenciar el papel de la mujer** y e incrementar sus ingresos. Las mujeres y las niñas siguen siendo objeto de marginación y discriminación en sus lugares de trabajo. Necesitan con urgencia disponer de mejores alternativas ante las prácticas que las explotan y degradan y los riesgos relacionados con el VIH/SIDA.

29. Existe el temor de que un desarrollo de la posrecolección que amplíe los mercados externos y el comercio pueda tener repercusiones negativas en la vida y las costumbres locales, en particular por lo que atañe a la diversidad cultural, el desarrollo social y la biodiversidad. Las medidas destinadas a fomentar el crecimiento económico no deberían ser causa de disparidades económicas y sociales que entrañan el riesgo de destruir la estructura social de las comunidades locales y sus actividades tradicionales. Aunque en términos generales el **comercio internacional** contribuye al crecimiento económico, existe el riesgo de que un intercambio comercial no equitativo y no sostenible haga aumentar los niveles de pobreza y reduzca la seguridad alimentaria. Se reconoció la necesidad de una **gestión eficaz de las pesquerías** para obtener beneficios sostenidos de la expansión de los mercados y el comercio.

30. El **comercio regional** podría expandirse y proporcionar grandes beneficios tanto a los productores como a los consumidores si se eliminan los impedimentos que aún existen en muchas regiones, a saber, malos caminos, frecuentes puestos de control, trámites aduaneros engorrosos y prácticas de corrupción.

31. Se mencionó un ejemplo del Lago Victoria que ilustra cómo los pescadores en pequeña escala están en condiciones de obtener mayores beneficios después de la recolección. Toda la actividad pesquera es realizada allí por pescadores en pequeña escala, mientras que las grandes empresas comerciales se ocupan de la elaboración del pescado destinado a los mercados de exportación. Los gobiernos de la zona han invertido en infraestructura sanitaria, sobre todo en los puntos de desembarque del pescado, y en laboratorios de ensayo a fin de satisfacer las estrictas normas sanitarias que garantizan la calidad e inocuidad de los productos pesqueros.

32. En los **debates del grupo de trabajo** sobre el tema de la posrecolección se abordaron varios aspectos fundamentales para garantizar que los progresos beneficien en forma equitativa y sostenible a las comunidades de pequeños pescadores, y ayuden a potenciar el papel de la mujer.

33. Se expresaron opiniones diferentes sobre la conveniencia y las ventajas de aplicar planes de **certificación y ecoetiquetado**. Algunos los consideraban como una oportunidad y otros como una amenaza para la pesca en pequeña escala sostenible. Era preciso examinar atentamente las ventajas de los distintos tipos de planes de certificación y etiquetado en relación con la pesquería en pequeña escala específica y con sus posibilidades de beneficiarse del acceso al mercado internacional. En relación con la declaración de las organizaciones de la sociedad civil a la Conferencia en la que se rechazaban los planes de ecoetiquetado, se subrayó que muchos trabajadores de la pesca, así como sus organizaciones, no estaban en contra de un etiquetado que especificara la zona de pesca, ni de planes de promoción de marcas comerciales que identificaran a pesquerías sostenibles desde el punto de vista social y ecológico. Se reconoció que si bien no todas las pesquerías en pequeña escala deseaban tener acceso a los mercados internacionales, las que estaban interesadas en ello tropezaban con una serie de dificultades para certificar sus productos y entrar a formar parte de un plan de ecoetiquetado. Los problemas se relacionan con la complejidad del cumplimiento de las normas de dichos planes, los costos que deben sufragarse para la certificación, la organización para adquirir acceso al mercado de las grandes cadenas minoristas y lograr economías de escala, y la forma de asegurar que la expansión de los mercados y la mejora de los precios no inciten a buscar niveles insostenibles de recolección de pescado.

34. Era necesario un mayor reconocimiento del **papel de las mujeres en las actividades de posrecolección** así como de su contribución socioeconómica, y definir mejor su actividad específica (pescaderas, elaboradoras de pescado, etc.). Se subrayó la necesidad de disponer de datos y estadísticas desglosados por sexos. Con el carácter cada vez más comercial que han adquirido las pesquerías en pequeña escala se ha ampliado, en muchas regiones, la variedad de tareas que desempeñan las mujeres y de las contribuciones que aportan. Las vendedoras de pescado constituyen una importante fuente de crédito, y es frecuente que financien por adelantado los viajes de pesca. Además, a menudo son asociadas de las actividades pesqueras, un papel que suele permanecer invisible. Los ingresos obtenidos por las mujeres en actividades de posrecolección suelen constituir una parte importante de las entradas familiares (hasta el 80 por ciento en el ejemplo de un estudio sobre Guinea). Su trabajo en las plantas de elaboración ha adquirido una importancia cada vez mayor, por lo que es necesario alentarlas a verificar sus derechos sindicales. Es preciso documentar mejor las condiciones de trabajo de las mujeres en las fábricas, y combatir los abusos.

35. Las políticas de los gobiernos deben tener en la debida cuenta la actividad de las mujeres en la posrecolección y la contribución que aportan al bienestar familiar, al suministro local de alimentos y al crecimiento económico nacional. Por ejemplo, es necesario que dispongan, como mínimo, de tanto acceso como los hombres a los servicios de crédito y microfinanciación. También deben asignárseles derechos equitativos de uso de los recursos pesqueros y otros recursos naturales, como las tierras agrícolas.

36. Si bien por motivos históricos el término “**cooperativa**” puede tener connotaciones negativas, existe un reconocimiento general de que las cooperativas podrían aumentar la estabilidad y la capacidad de resistencia de las comunidades pesqueras. Podrían incrementar la capacidad de los pescadores para negociar los precios con los intermediarios, ayudar a estabilizar los mercados, mejorar las prácticas e instalaciones de posrecolección, y sostener la logística de la comercialización y la información sobre los mercados. Las cooperativas pueden fomentar niveles más altos de competencia comercial al establecer sistemas de subasta, contribuir a la información sobre el mercado y adquirir suministros cuando corresponda, o efectuar inversiones en estructuras comunes como plantas de refrigeración e instalaciones de elaboración del pescado.

37. Puesto que el volumen de la recolección de pescado determina la escala de las actividades de posrecolección, existen estrechas **vinculaciones entre la gestión de las pesquerías y el sector de la posrecolección**. Por ese motivo es indispensable que la política de posrecolección esté integrada en los planes de ordenación pesquera. La adición de valor y el incremento de los ingresos que se obtienen de la pesca deberían transformarse en un incentivo para hacer cumplir las medidas de ordenación de la pesca, y no para una pesca excesiva. En algunos casos los mercados han reconocido que aparejos y técnicas de pesca más selectivos podrían mejorar la observancia de las medidas de ordenación pesquera.

Tema 3: Garantizar los derechos sociales, económicos y humanos

38. En vista del consenso internacional sobre la necesidad de realizar los **derechos humanos** para todos, la adopción de un enfoque de derechos humanos para mejorar la vida y los medios de sustento de las comunidades de pescadores no debe considerarse como una elección posible, sino como una obligación. Este enfoque ofrecería una base firme a fin de que los ciudadanos puedan hacer reclamaciones a sus gobiernos y estos deban rendir cuentas del cumplimiento de sus deberes. Es indispensable que se fortalezca la capacidad de los titulares de derechos –en este caso, las comunidades de pescadores– a fin de que tengan conocimiento de este enfoque y puedan reclamar y ejercer efectivamente sus derechos, y también la de quienes ejercen cargos públicos a fin de que cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

39. El objetivo de **asegurar los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades de pescadores en pequeña escala** se relaciona esencialmente con la aplicación de disposiciones que ya existen en la legislación y los acuerdos internacionales, especialmente la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986, así como en el derecho consuetudinario. Para el conjunto de las pesquerías en pequeña escala resulta a menudo más apropiado que el régimen de acceso y ordenación se base en la comunidad y no en los derechos privados, a los que suelen en cambio apuntar los enfoques más difundidos “basados en los derechos”. Es preciso que pueda ejercerse una vasta gama de derechos, incluido el derecho de las mujeres a la plena participación en las pesquerías. También se consideró fundamental garantizar la participación en las pesquerías y la ordenación costera.

40. El empleo del marco jurídico existente en apoyo de la **Declaración universal de derechos humanos** constituye un medio potencialmente eficaz para guiar las actividades de inversión y desarrollo orientadas a asegurar la sostenibilidad de las pesquerías en pequeña escala. De esta manera, el “enfoque basado en los derechos” del que hablan los analistas del sector pesquero se armoniza con la terminología análoga empleada por los especialistas en desarrollo económico y social.

41. Si las inversiones destinadas al desarrollo se centran exclusivamente en la reforma de la tenencia de las áreas acuáticas, no se dispondrá del apoyo efectivo de pescadores que llevan una vida insegura y que no ven en la reducción o el posible colapso de las poblaciones de peces la amenaza más inmediata para su bienestar. Se necesita un programa de desarrollo social más amplio, basado en un marco de derechos humanos y que cuente con el respaldo de asociaciones intersectoriales con instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, y organismos internacionales y bilaterales.

42. Se presentó a la Conferencia el ejemplo del pueblo indígena sami, en la costa norte de Noruega, que desde hace más de cien años combate constantemente en defensa de sus zonas de pesca tradicionales y consuetudinarias y de su derecho a pescar. El problema solo llegó a abordarse en forma adecuada en 2008, cuando una comisión de alto nivel sobre la pesca costera estableció que el régimen de ordenación pesquera de Noruega debía tener en cuenta la utilización histórica y el derecho internacional sobre las minorías y los pueblos indígenas. Se prevé a la brevedad un cambio de la legislación que sancionará, en la región de los sami, el derecho de todos a pescar lo suficiente para asegurar una vida digna a una familia sin necesidad de comprar una cuota.

43. El panel sobre este tema, en el que participaron numerosos interesados directos, reiteró la necesidad de abolir toda forma de discriminación de género y otorgar especial atención a la defensa de los derechos de las mujeres, que representan la mitad de los trabajadores de la pesca y aportan una importante contribución al bienestar de los hogares.

44. Se rebatió la idea de que no hubiera nada que temer con respecto a la suerte y los derechos de las comunidades de pescadores en pequeña escala en el mundo occidental. En vista del alcance mundial de los problemas relacionados con los derechos de estas comunidades, se solicitó una declaración internacional al respecto análoga a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, emitida en 2007. Puesto que para su aprobación podrían requerirse años, o incluso décadas, era necesario hacer pleno uso de las disposiciones de los tratados internacionales vigentes que tenían carácter vinculante para los Estados. En este sentido se mencionaron, por ejemplo, el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que se afirmaba que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.” Se indicó asimismo que organismos de las Naciones Unidas como la FAO tenían la responsabilidad especial de velar para que los Estados honraran sus obligaciones internacionales.

45. La conclusión principal del panel fue que la Conferencia, al incluir entre los temas del debate pesquero la cuestión de los derechos humanos, sin duda había dado un paso en la dirección correcta. En particular, la conciliación de los derechos humanos con la gestión de los recursos naturales debía ser un aspecto importante de la labor futura en el campo de la pesca.

46. Los **debates del grupo de trabajo** se centraron en los aspectos decisivos relacionados con la garantía de los derechos sociales y económicos y la aplicación del enfoque de derechos humanos a las pesquerías en pequeña escala. Una preocupación fundamental se refería a la ignorancia de los principios de derechos humanos a diversos niveles y el flujo insuficiente de información entre los gobiernos y las comunidades de pescadores. Se observó la vinculación entre la pobreza y violaciones de los derechos humanos como la que suponía el trabajo infantil. Aunque los principios de derechos humanos son universales, los enfoques para su aplicación deben tomar en cuenta las circunstancias específicas de los países. Se observó la interrelación entre derechos individuales y comunitarios, así como la especial importancia de los derechos colectivos sobre los recursos pesqueros.

47. Una cuestión prioritaria es la protección de los **derechos económicos, sociales y humanos de la mujer**, que debe aplicarse a las mujeres como miembros de las comunidades, como trabajadoras autónomas o como trabajadoras remuneradas o no remuneradas. Se subrayó la importancia de movilizar a las mujeres y organizarlas en grupos. La organización y la movilización eran fundamentales a fin de que las mujeres pudieran presentar reclamaciones ante el Estado, y de garantizar plenamente sus libertades y derechos. Una estructura organizativa firme podía facilitar el reconocimiento de las organizaciones de mujeres por parte de los gobiernos, y poner a las mujeres en condiciones de exigir el derecho a participar en la adopción de decisiones. Se destacó que por lo general resultaba muy ventajoso para las organizaciones tener personería jurídica.

48. Los grupos de mujeres debían tener una visión o misión claras y una adecuada comprensión de sus metas y objetivos para poder desarrollar actividades de promoción. Los grupos de mujeres de las pesquerías podían sacar partido del trabajo coordinado, el aprendizaje de otros grupos de mujeres en una variedad de sectores, y la constitución de alianzas con ellos para determinar estrategias clave como la presentación de informes sobre el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, y el Convenio sobre el trabajo en la pesca.

49. Es necesario considerar los derechos de la mujer en el contexto más amplio de su papel en la comunidad y de las necesidades de esta última. Frecuentemente las mujeres necesitan ser capacitadas y sensibilizadas sobre sus derechos. Sin embargo, en muchos casos hay que abordar primero necesidades educacionales más elementales. El analfabetismo puede ser un obstáculo fundamental para la realización de los derechos de las mujeres. La falta de acceso de estas a la infraestructura y los servicios básicos en general, incluida la atención médica, acentúa las dificultades para afirmar sus derechos. Las organizaciones no gubernamentales suelen jugar un papel importante en la respuesta a esas necesidades.

50. En otras situaciones, la posibilidad de aplicar en forma efectiva los derechos de las mujeres, incluso cuando se han asumido compromisos en este sentido en el plano político, se ve comprometida por las prácticas religiosas y consuetudinarias. Las mujeres no deben organizarse en forma aislada, sino que mujeres y hombres tienen que trabajar juntos para asegurar los derechos de la mujer y modificar las relaciones de género; además, es posible que los hombres también necesiten apoyo y capacitación.

51. La recolección de datos sobre las respectivas funciones, el tipo de trabajo que realizan las mujeres y el acceso y control de los recursos puede utilizarse como instrumento habilitador para educar a las mujeres y para la defensa de sus derechos. Otra estrategia que puede ser de gran ayuda en la esfera de los derechos de la mujer es el empleo de los medios de información para destacar el papel de la mujer, por ejemplo la función que desempeña en actividades fundamentales de posrecolección como el ahumado de pescado.

52. Las **condiciones de trabajo** en las actividades pesqueras y de posrecolección son a menudo muy duras y difíciles desde el punto de vista mental, incluso por las frecuentes condiciones de aislamiento geográfico y social del resto de la sociedad. En las pesquerías en pequeña escala y en sus actividades de posrecolección no es frecuente que se disponga de sistemas de seguridad social y contratos formales de trabajo. Esto determina niveles elevados de inseguridad y aprietos económicos en momentos de enfermedad, cuando se producen accidentes, o cuando los trabajadores llegan a una edad avanzada. En los casos en que existen planes de jubilación, se trata a menudo de ingresos demasiado bajos para llevar una vida digna.

53. Aunque en un país existan servicios educativos y de atención médica, no siempre resultan accesibles para las comunidades de pescadores de zonas remotas. Además, puede ocurrir que los niños sean sustraídos a la escuela para que ayuden en la pesca durante las épocas de más trabajo.

54. La afluencia de trabajadores inexpertos desplazados de otros sectores, como la agricultura, supone riesgos particulares, ya que la pesca y la navegación requieren conocimientos especiales. Además, con el agotamiento de los recursos ribereños los pescadores tienden cada vez más a alejarse de la costa, a veces en buques pequeños y poco seguros. Es necesario, por tanto, que el problema de la seguridad en el mar se aborde a todos los niveles, incluso en el plano internacional.

55. Suscita gran inquietud la situación crítica de los inmigrantes, a menudo trabajadores ilegales. Estos trabajadores suelen ser una parte importante de una fuerza de trabajo mal retribuida, que no recibe apoyo de los servicios de bienestar social y sufre frecuentes violaciones de sus derechos humanos.

56. El grupo recomendó que la FAO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dieran prioridad a garantizar condiciones de vida y de trabajo dignas en las pesquerías en pequeña escala y se esforzaran por hacer aplicar los convenios pertinentes de la OIT, especialmente el Convenio de 2007 sobre el trabajo en la pesca (Convenio n.º 188 de la OIT). También se propuso que se analizaran las condiciones de trabajo en cada país y se establecieran unos objetivos mínimos que pudieran ser objeto de seguimiento y presentación de informes periódicos.

57. En general ha habido progresos en el reconocimiento de los **derechos de los pueblos indígenas**, en particular en lo que concierne a los instrumentos jurídicos internacionales. Entre tales instrumentos internacionales revisten gran importancia la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007, y el Convenio de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio n.º 169 de la OIT).

58. Al progreso de los instrumentos jurídicos internacionales no se ha sumado en la práctica el reconocimiento efectivo de los derechos de los indígenas por parte de los gobiernos y la sociedad en muchos países del mundo. Al examinar la situación es necesario efectuar una distinción entre los problemas de los pueblos indígenas y los que afectan a las minorías étnicas. Aun reconociendo que ambos grupos pueden tener problemas comunes, los instrumentos jurídicos internacionales los consideran como categorías diferentes, por lo que se requieren estrategias distintas para garantizar sus derechos.

59. Los pueblos indígenas que obtienen su sustento de la pesca son más vulnerables a la intrusión externa por su particular dependencia cultural, social y religiosa de la tierra y la base de recursos tradicional de sus ancestros. A menudo estos pueblos se ven amenazados, entre otras cosas, por la presencia de otros pescadores que intentan explotar sus caladeros para obtener el sustento, sobre todo cuando no les queda otro recurso.

60. El grupo de trabajo recomendó aplicar un doble enfoque: i) librar una batalla enérgica y constante para que el sistema judicial reconozca los derechos de las comunidades de pescadores indígenas sobre sus territorios, tierras y aguas (y sus derechos de pesca), y ii) desarrollar una movilización política constante a fin de crear mayor conciencia social e influir en las decisiones políticas a todos los niveles. En estos procesos, el grupo de trabajo recomendó que los pueblos indígenas llevaran el timón y que las ONG, los académicos y otros grupos interesados desempeñaran una función de apoyo.

61. **Crear y potenciar la gobernanza democrática** y espacios normativos para la representación de la comunidad de pescadores (incluidas las mujeres), que requeriría normalmente una decisión normativa para establecer la legislación pertinente así como estructuras apropiadas para su aplicación, como comités consultivos sobre las políticas pesqueras o unidades de gestión de las playas. El proceso debería aplicarse de abajo hacia arriba, y no de arriba hacia abajo.

62. Se subrayó la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gobernanza. No es suficiente ser oídos si las voces de los representantes no se reflejan en forma apropiada en el proceso de adopción de decisiones. Se destacó la importancia de potenciar la capacidad de la comunidad, así como de sus jefes y representantes. En este contexto se destacó la importante función de las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo para informar al gobierno de lo que realmente ocurre sobre el terreno. También se resaltó el papel de los medios de información en la tarea de generar conciencia sobre la situación de la pesca en pequeña escala.

63. Existen **problemas cada vez mayores relacionados con el arresto y la detención de pequeños pescadores que se dedican a la pesca transfronteriza**. Se mencionaron numerosos ejemplos de África, Asia y América Central. Los acontecimientos que llevan a la detención de pequeños pescadores son muy variados. Puede haber cruces involuntarios de fronteras a causa de condiciones climáticas adversas, de fallos de los motores o del desconocimiento de las coordenadas geográficas de la frontera. Sin embargo, la invasión de aguas extranjeras es a menudo intencional, y obedece a razones diversas: seguir a las poblaciones de peces en su migración,

buscar acceso a los caladeros históricos de los pescadores, buscar caladeros mejores ante el agotamiento local de los recursos, tratar de aprovechar mejores mercados de pescado o insumos más baratos, y también diversas actividades ilícitas (contrabando, migración ilegal, etc.).

64. En su artículo 73, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) trata de la aplicación de leyes y reglamentos del Estado ribereño en su zona económica exclusiva. Aunque la aplicación de la ley requiere medidas disuasivas, en los apartados 2) y 3) del artículo 73 se estipula que los Estados deben liberar con rapidez a los buques apresados y a su tripulación, previa constitución de una fianza razonable u otra garantía. Las sanciones por violaciones de las leyes y los reglamentos de pesca en la zona económica exclusiva no podrán incluir penas privativas de libertad, salvo acuerdo en contrario entre los Estados interesados, ni ninguna forma de castigo corporal. Se debe notificar con prontitud al Estado del pabellón el apresamiento del buque y las sanciones aplicadas. El grupo de trabajo observó que raramente se cumplían estas disposiciones de la UNCLOS. Las tripulaciones de los buques pesqueros eran encarceladas, y a menudo se informaba con gran retraso a sus familiares y al Estado del pabellón.

65. Se reconoció que a veces era difícil para el personal encargado de hacer cumplir la ley saber cuál había sido el motivo real de la violación de la frontera por parte de los pequeños pescadores, pese a lo cual se recomendó adoptar, en general, un criterio más diferenciado ante tales violaciones. Se alienta a los Estados que sufren frecuentes violaciones de sus fronteras por parte de pequeños pescadores a que establezcan más órganos oficiosos interestatales capaces de responder a las violaciones de manera más rápida y razonable. Había ejemplos de grupos de trabajo consultivos entre guardacostas de distintos países, de los que habían nacido luego acuerdos bilaterales y una línea de comunicación de emergencia. Esto había redundado en beneficio de todas las partes interesadas. Es sabido que los acuerdos oficiosos establecidos por ONG o por organizaciones de trabajadores de la pesca de ambos lados de la frontera han resultado muy eficaces para obtener la liberación de los pescadores arrestados.

66. El grupo de trabajo recomendó que los gobiernos siguieran tanto la letra como el espíritu del artículo 73 de la UNCLOS; que se establecieran mecanismos para informar puntualmente de los arrestos y detenciones a las familias afectadas; que a los niveles más bajos se crearan estructuras para la comunicación directa entre los países, y para potenciar la intercomunicación entre las oficinas y los funcionarios a través de las fronteras con miras a reducir las posibilidades de tratamiento injusto; y que se adoptaran medidas a largo plazo con miras a abordar las causas básicas de la violación de fronteras mediante la sensibilización de los encargados de formular las políticas, la mejora de la ordenación de la pesca, la concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales que permitieran el cruce reglamentado de las fronteras, y la promoción de mecanismos regionales y multilaterales por parte de organismos como la FAO y los órganos pesqueros regionales.

CAMINO POR RECORRER

67. Un panel de múltiples interesados directos trazó una reseña general de la Conferencia y presentó sus puntos de vista sobre el camino por recorrer. Era opinión común de los participantes que la pesca en pequeña escala se había descuidado durante demasiado tiempo, y que se requerían más esfuerzos nacionales e internacionales para reconocer y proteger sus tradiciones, sus valores y su papel en la sociedad y respaldar su legítima función en el desarrollo, en vista de su contribución directa a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

68. Se indicaron varios ámbitos de acción prioritaria a **nivel nacional**, en concreto, la adopción de un marco de derechos humanos para el desarrollo social; la potenciación del papel de las organizaciones comunitarias; la concesión de más poder de decisión a las mujeres; el apoyo a una cogestión adaptativa que tenga en cuenta los conocimientos tradicionales y los derechos consuetudinarios; la protección de los derechos de las comunidades de pequeños pescadores sobre los recursos pesqueros y la tierra, así como la promulgación de leyes al respecto; la promoción del

acceso al mercado mediante la mejora de la manipulación y la comercialización después de la recolección así como del acceso al crédito; el apoyo a medios de vida diversificados o bien alternativos; el acceso a los servicios sociales básicos; y el aumento general de la capacidad y el establecimiento de redes.

69. A **nivel internacional**, se solicitó un instrumento internacional sobre la pesca en pequeña escala. Tal instrumento podría ser un capítulo especial del Código de Conducta sobre la Pesca Responsable dedicado a este sector, o bien un plan de acción internacional (PAI) o unas directrices internacionales. También se propuso crear, dentro del ámbito de competencia de la FAO, un programa mundial específico sobre las pesquerías en pequeña escala que podría estar guiado por el COFI, o bien, si los Miembros lo deseaban, un Subcomité especial de pesca en pequeña escala.

OTRAS ACTIVIDADES DE LA FAO CONEXAS

70. Además de la Conferencia Mundial, la FAO llevó a cabo varias otras actividades importantes en apoyo de la pesca en pequeña escala. Se contó entre estas la elaboración de un programa mundial y un programa regional africano sobre pesca y acuicultura para los que se solicitaría financiación externa. Ambos programas otorgaban atención prioritaria a la pesca en pequeña escala a fin de potenciar su contribución a la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza y lograr prácticas sostenibles en el marco de un enfoque ecosistémico. Además, la FAO está ampliando su cooperación con asociados regionales e internacionales a efectos de asegurar la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala. Colabora con el Centro Mundial de Pesca y con el programa PROFISH del Banco Mundial en diversas actividades, que comprenden la elaboración de una directrices integradas para la evaluación de las pesquerías en pequeña escala y un examen mundial de las contribuciones respectivas de la pesca en gran escala y en pequeña escala a una serie de indicadores socioeconómicos, incluido el empleo de hombres y mujeres. Desde hace largo tiempo la FAO colabora con la OIT en actividades relacionadas con las condiciones de trabajo en la pesca y, en particular, sobre la seguridad en el mar, y ha comenzado a cooperar en la elaboración de materiales de orientación sobre las políticas y prácticas relativas al trabajo infantil en la pesca y la acuicultura. Asimismo ha establecido una sección temática especial de su sitio de Internet sobre pesca y acuicultura dedicada a las pesquerías en pequeña escala.

MEDIDAS QUE SE PROPONEN AL COMITÉ

71. Se invita al Comité a examinar los resultados de la Conferencia mundial sobre la pesca en pequeña escala y ofrecer su orientación sobre las medidas que deberían adoptarse en el ámbito nacional e internacional a fin de garantizar la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala y mejorar su contribución a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.