



COMITÉ DE PESCA

SUBCOMITÉ DE COMERCIO PESQUERO

16.^a reunión

Busán (República de Corea), 4-8 de septiembre de 2017

REPERCUSIONES DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS EN LOS MEDIOS DE VIDA, EL COMERCIO Y EL SUMINISTRO Y CONSUMO DE PECES COMESTIBLES

Resumen

El presente documento proporciona un resumen sobre las áreas marinas protegidas (AMP) y sus repercusiones en el comercio pesquero, que a su vez pueden afectar a los ingresos de las comunidades y actores pesqueros en toda la cadena de valor y repercutir en la seguridad alimentaria. Contiene igualmente un resumen de la labor de la FAO en este ámbito y sugerencias para las actividades futuras.

Medidas cuya adopción se propone al Subcomité:

- Formular observaciones acerca de la información proporcionada y compartir experiencias nacionales;
- Proporcionar orientaciones para la futura labor de la FAO en el ámbito de las AMP y el comercio, incluidas las actividades planeadas en relación con las AMP;
- Determinar las iniciativas y las actividades de fomento de la capacidad en las que la FAO puede prestar asistencia a los Estados Miembros para el sector pesquero que se vea afectado por la introducción de AMP, en especial en los países en desarrollo y las economías en transición;
- Proporcionar orientaciones respecto a la posible colaboración entre la FAO y otras instituciones o redes regionales en relación con las AMP y el comercio.



INTRODUCCIÓN

1. La utilización de áreas marinas protegidas (AMP)¹ como herramienta de conservación de la biodiversidad para proteger los ecosistemas marinos e invertir el proceso de degradación de los hábitats acuáticos sigue recibiendo una atención general desde el plano mundial al nacional. Los gobiernos han contraído compromisos internacionales por medio del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), en particular la Meta 11 de Aichi y la meta 14.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que contemplan ambas conservar de aquí a 2020 al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible. Según la Base de datos mundial sobre áreas protegidas, las AMP (con arreglo a la definición de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en la que la protección de la biodiversidad es el objetivo principal) cubren el 3,4 % del total de las aguas marinas del mundo, con casi el 8 % de todas las zonas económicas exclusivas protegidas.

2. Igualmente, las AMP se promueven cada vez más como una medida para hacer frente a la sobrepesca y a la utilización insostenible de los recursos. Las vedas de pesca espaciales y temporales, incluidas las vedas completas, tienen una larga historia como herramienta de ordenación en la pesca y preceden al concepto actual de AMP para la conservación de la biodiversidad. No obstante, las vedas no son siempre el enfoque de ordenación preferente para lograr la sostenibilidad de la pesca². Además, las AMP a menudo tienen repercusiones negativas inmediatas en los costos e ingresos de la pesca y, por lo tanto, no siempre proporcionan beneficios directos a los pescadores, especialmente no a corto plazo en las zonas costeras y continentales y cuando se diseñan principalmente para fines de conservación a través de un proceso descendente. En general, las AMP han de combinarse con otras medidas de ordenación como parte de un enfoque ecosistémico en la ordenación pesquera con miras a evitar los posibles efectos negativos, incluida una mayor presión pesquera fuera del AMP. Dicho esto, las AMP pueden ser muy útiles en varios contextos, por ejemplo, para las pesquerías centradas en poblaciones relativamente pequeñas de peces sedentarios o especies invertebradas, en algunos contextos en los que exista escasez de datos, o para afrontar los problemas de las capturas incidentales en áreas discretas o temporadas específicas.

3. El presente documento resume los debates actuales sobre las AMP y sus interacciones con la pesca, los medios de vida y la seguridad alimentaria, y expone varias implicaciones posibles de las iniciativas actuales sobre el comercio pesquero. Si bien se reconoce la importancia de las AMP en alta mar, este documento se centra en las AMP en las zonas costeras donde las interacciones con los medios de vida basados en la pesca son más directas. Asimismo, este documento destaca la función de la FAO en el debate más amplio sobre las AMP y la pesca.

EFFECTOS DE LAS AMP EN LA PESCA E IMPORTANCIA DEL PROCESO

4. La aplicación de AMP en zonas costeras en las que las comunidades locales dependen de los recursos marinos para la alimentación y los ingresos puede percibirse como negativa, con repercusiones como la reducción de los ingresos y la pérdida de medios de vida cuando los pescadores son desplazados por las AMP. Esto ocurre especialmente con las AMP que se designan de manera no consultiva. Al mismo tiempo, existen ejemplos de AMP que se establecen por iniciativa y con la implicación de las

¹ Existen varias definiciones de las AMP. La definición de la UICN es la más comúnmente utilizada: un área protegida es “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”. Según esta definición, la conservación ha de ser el principal objetivo para que un área se considere como AMP. Para los fines de las orientaciones técnicas sobre las áreas marinas protegidas y la pesca (FAO, 2011), la FAO utilizó una definición más amplia: “... toda área geográfica marina que, con el propósito de conservar la biodiversidad o para llevar a cabo la ordenación pesquera, es objeto de un nivel de protección mayor que las aguas que la circundan será considerada un AMP” (pág. 9). Asimismo, cabe señalar que las normas específicas relacionadas con un AMP varían y que se utilizan términos diferentes (reservas, zonas de veda y otras) en distintos países y contextos.

² FAO. *Orientaciones técnicas para la pesca responsable. Las áreas marinas protegidas y la pesca*. N.º 4, Supl. 4. Roma, FAO. 2011. 220 págs. <http://www.fao.org/docrep/015/i2090s/i2090s.pdf>.

comunidades pesqueras, que consideran el AMP como una herramienta útil en un contexto concreto. Los efectos de un AMP, y su éxito como medida de conservación de la biodiversidad o de ordenación pesquera, dependen fuertemente del proceso por el que se establece y cómo se tienen en cuenta las circunstancias y especificidades ambientales, socioeconómicas y de gobernanza. En las zonas costeras en las que las comunidades locales se ven directamente afectadas por la declaración de AMP, reviste especial importancia implicar a las comunidades en el proceso tan pronto como sea posible.

5. Establecer un AMP implica en general la reasignación de recursos y, de este modo, de los derechos de uso y tenencia y de la riqueza, por lo que pueden surgir conflictos. Puede ocurrir que las personas de la comunidad local y de fuera de ella cacen furtivamente o pesquen ilegalmente. En consonancia con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (DVGT; FAO, 2012), el reconocimiento de los derechos consuetudinarios legítimos de uso y tenencia³ es imperativo. Los procesos de diseño de las AMP y los planes de ordenación conexos han de incluir disposiciones para la resolución de conflictos con miras a mitigar las posibles disputas en la asignación y de otro tipo.

6. También es importante que se entiendan plenamente y se repartan de manera equitativa los costos y los beneficios de las AMP, tanto a corto como a largo plazo. Un costo posible para el pescador es la reducción de la captura (y de los ingresos), al menos a corto plazo, como resultado de la aplicación de una veda. Las comunidades costeras en los alrededores de las AMP, en especial aquellas cuya economía depende en grado importante de la pesca, pueden afrontar efectos desproporcionados como resultado de la disminución global de los ingresos procedentes de la pesca.

7. Las AMP pueden igualmente reestructurar las oportunidades económicas (por ejemplo, el turismo en lugar de la pesca). No obstante, los beneficiarios de las actividades económicas alternativas que proporcionan las AMP no son necesariamente los mismos que previamente obtenían unos ingresos de la pesca. Estos patrones cambiantes pueden alterar el perfil demográfico de los usuarios de los recursos y las comunidades costeras, y desembocar en cambios en la economía local, lo que puede proporcionar nuevas oportunidades y plantear nuevos riesgos para los medios de vida tradicionales. En consecuencia, cuando los beneficios de las AMP se acumulan en otros lugares o pudieran ser otras partes interesadas las que los obtuvieran, deben establecerse mecanismos para asegurar que dichos beneficios (económicos y socioculturales) fluyen directamente de vuelta a la comunidad, guiados por el principio de la distribución equitativa de beneficios y la internalización de los costos y beneficios. Estas podrían implicar la compensación y, en situaciones en las que se requiera una veda completa o parcial de la pesquería, deberían determinarse y desarrollarse opciones alternativas y sostenibles de medios de vida a largo plazo, en consulta con las comunidades afectadas. Cuando se diseñan por medio de un proceso participativo y se respetan los derechos legítimos de uso y tenencia existentes, las AMP pueden llevar a la protección de las zonas de pesca (por ejemplo, la demarcación de una zona costera exclusiva para los pescadores) y a la mejora de los medios de vida locales, en los que los recursos pesqueros se recuperan y las capturas mejoran con el tiempo, en el AMP y en las aguas que la circundan. Puede que dichos beneficios no se obtengan inmediatamente, aunque existen casos en los que la respuesta biológica positiva —y en consecuencia la repercusión socioeconómica— es bastante rápida. Las AMP también tienen el potencial de generar algunos beneficios en las zonas de pesca adyacentes en forma de variaciones reducidas en los niveles de capturas agregadas, aumentos en el total de las capturas o especímenes de mayor tamaño y valor en la captura.

8. En resumen, los efectos de las AMP y la forma en que se distribuyen los costos y los beneficios entre las partes interesadas dependerán de las circunstancias particulares y de cómo se haya diseñado el AMP, incluidos los acuerdos relativos a los derechos de uso y tenencia.

³ Véanse las DVGT para obtener una definición de los derechos de uso y tenencia: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>.

Las AMP y el comercio pesquero

9. Cuando las AMP tienen un efecto en la producción de pescado y las actividades económicas relacionadas, también pueden repercutir en el comercio pesquero, lo que a su vez puede afectar a los ingresos de las comunidades y actores pesqueros en toda la cadena de valor y repercutir en la seguridad alimentaria. No obstante, la investigación en estos ámbitos es limitada, lo que llevó a que la sección sobre las AMP y la seguridad alimentaria del informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN) indicara que no existe una relación causal clara entre las AMP y la seguridad alimentaria, y que parece que las AMP no son completamente beneficiosas ni completamente perjudiciales (GANESAN, 2014).

10. En algunos casos, las AMP podrían utilizarse para conseguir una ventaja de mercado (por ejemplo, con la certificación o el etiquetado especializado, en particular en zonas en las que existe escasez de datos), lo que añadiría valor a esas pesquerías y aumentaría los márgenes de beneficio para los pescadores. Por ahora, existen muy pocos ejemplos en los que la creación de AMP haya desembocado claramente en la certificación o el etiquetado de los productos pesqueros del área como productos pesqueros sostenibles. No obstante, con cada vez más AMP aplicadas en estrecha colaboración con las comunidades pesqueras, hay un potencial creciente para que los pescadores locales den crédito a las AMP y certifiquen o etiqueten sus productos. A la hora de medir las repercusiones de las AMP en el comercio pesquero local han de tenerse en cuenta las cuestiones de género y la atención a los pueblos indígenas y los jóvenes. Las mujeres son a menudo los principales actores en el sector postcaptura y comercial, y hay que asegurar que sus inquietudes e intereses se tienen debidamente en cuenta en las discusiones sobre las AMP a nivel comunitario.

POSIBLES EVOLUCIONES FUTURAS Y ACTIVIDADES DE LA FAO EN EL ÁMBITO DE LAS AMP Y LA PESCA

11. El compromiso de la FAO en la labor relativa a las AMP se basa en la noción de que, según avanza la aplicación de las AMP, existe un riesgo elevado de que haya un desajuste continuo con los aspectos pesqueros, puesto que por lo general dichos aspectos no se entienden completamente ni se tienen siempre en cuenta de manera apropiada. Las AMP no siempre están integradas en los marcos generales de ordenación pesquera o no siempre siguen buenas prácticas con respecto a los enfoques participativos, especialmente en relación con las pesquerías en pequeña escala. Debido a estas cuestiones y sobre la base de las recomendaciones del Comité de Pesca de la FAO (COFI) y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la FAO publicó en 2011 orientaciones técnicas sobre las AMP y la pesca⁴. Con miras a difundir estas orientaciones y promover la colaboración intersectorial, también se han organizado varios talleres regionales que reunieron a una amplia gama de partes interesadas en el campo de las AMP y la pesca. La FAO también ha participado en otras reuniones, conferencias, artículos y proyectos en la esfera de las AMP y la pesca.

12. Hay numerosas organizaciones implicadas en las AMP y se está canalizando una financiación significativa para el establecimiento de AMP por parte de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y fundaciones en todo el mundo. Sin embargo, la mayoría lleva a cabo dicha labor desde un punto de vista de la conservación, sin tener en cuenta a las comunidades y el sector pesquero. El último Congreso Mundial de Parques de la UICN, celebrado en Sydney (Australia) en 2014, recomendó incrementar la cobertura de las AMP del 10 al 30 %. En este sentido, una inquietud concreta para la FAO es que para 2050 el mundo requerirá un 60 % más de alimentos que actualmente. La pesca sostenible podría suponer una contribución esencial a la lucha contra el hambre y la malnutrición, dado que el pescado representa casi el 20 % de la ingestión de proteínas de origen animal de la población mundial, y es una fuente vital de micronutrientes esenciales. Si los cierres del 30 % de todos los hábitats marinos dan como resultado una reducción significativa en el suministro de productos alimenticios marinos, esto podría acarrear muchos más daños medioambientales que el impacto de las pesquerías suprimidas, puesto que se sabe que la huella ecológica de las fuentes alternativas de proteínas de origen animal supera a la de la pesca de captura. Asimismo, puede que los fondos necesarios para mantener y

⁴ Véase la nota a pie de página n.º 2.

hacer cumplir las vedas se tomen de los fondos asignados actualmente a la ordenación pesquera sostenible y al cumplimiento, lo que podría provocar más daños fuera de las zonas protegidas, negando o reduciendo con ello los beneficios de las AMP.

13. Por lo tanto, existe una importante y urgente necesidad de seguir promoviendo un mejor entendimiento de las repercusiones de las AMP en la pesca y las comunidades pesqueras —y en especial en la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza—, así como la comunicación y la puesta en común de los conocimientos. La FAO, dado que dispone de competencias técnicas y, como organismo de las Naciones Unidas, de acceso a procesos internacionales, tiene que desempeñar un papel en este ámbito en términos de las acciones mundiales y especialmente en beneficio de las comunidades costeras vulnerables y marginadas en los países en desarrollo. En este sentido, la labor de la FAO en la esfera de las AMP está ayudando a reequilibrar los debates sobre las AMP desde una perspectiva amplia, y parece importante continuar con esta labor y sacar provecho de los logros obtenidos hasta la fecha.

14. Las AMP y la pesca están estrechamente vinculadas a nivel temático con otros esfuerzos en curso del Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO (FI). El COFI aprobó las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (Directrices PPE)⁵, que proporcionan un marco importante para prestar apoyo a las comunidades pesqueras en pequeña escala mediante la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos. Las Directrices PPE están estrechamente vinculadas a las DVGTT, que reconocen la importancia del acceso seguro y equitativo a los recursos naturales para lograr la seguridad alimentaria y nutricional y medios de vida sostenibles, en especial para los grupos vulnerables y marginados. Estos dos instrumentos tienen una relevancia directa para la ordenación de las AMP, y especialmente en el contexto de la pesca en pequeña escala, en particular con respecto a los derechos de uso y tenencia y los derechos y responsabilidades de los actores de la pesca en pequeña escala en el contexto de la pesca responsable y los medios de vida sostenibles.

15. Se propone que el Departamento de Pesca y Acuicultura continúe prestando apoyo en la generación de conocimientos y la sensibilización en relación con las AMP y la pesca. Esto podría incluir los siguientes tipos de actividades:

- Participar en conferencias y reuniones pertinentes para sensibilizar sobre las AMP y la pesca, las comunidades pesqueras y la seguridad alimentaria, incluido en actos organizados por otros programas de las Naciones Unidas, la UICN y el CDB;
- Continuar el trabajo con las organizaciones regionales de ordenación pesquera con el fin de integrar mejor las AMP para la conservación en la ordenación pesquera;
- Prestar apoyo a los países y programas con vistas a aumentar la eficacia de las AMP por medio de la mejora del entendimiento de la necesidad y los procesos para establecerlas, los efectos positivos y negativos a corto y largo plazo, dentro y fuera de las áreas designadas, los efectos biológicos en las poblaciones de peces, así como los factores sociales y económicos en relación con los pescadores o las comunidades pesqueras;
- Integrar las AMP en el nuevo programa de trabajo sobre los derechos de uso y tenencia en la pesca. El COFI, en su 32.º período de sesiones⁶, acogió con beneplácito el trabajo realizado hasta ahora y las actividades previstas bajo el Programa de trabajo mundial (párr. 117);
- Recopilar conocimientos e información mundiales sobre las AMP para dar seguimiento al taller celebrado en junio de 2015.

⁵ www.fao.org/3/a-i4356s.pdf.

⁶ <http://www.fao.org/3/a-i6882s.pdf>.