

**AUMENTO DE LA CONTRIBUCIÓN
DE LA PESCA EN PEQUEÑA ESCALA
A LA MITIGACIÓN DE LA POBREZA
Y A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**



Ilustración de la cubierta:

Pescadores con trampas en Batangas, Filipinas. Cortesía de Francis T. Christy Jr.

AUMENTO DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA PESCA EN PEQUEÑA ESCALA A LA MITIGACIÓN DE LA POBREZA Y A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 978-92-5-305418-3

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO 2006

PREPARACIÓN DE ESTE DOCUMENTO

El Comité de Pesca de la FAO, en su 25º período de sesiones (Roma, 24-28 de febrero de 2003), al examinar las “Estrategias para incrementar la contribución sostenible de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza”, aplaudió la iniciativa de la FAO de dedicar al sector de la pesca en pequeña escala un tema específico del programa. El COFI acogió con agrado la propuesta de que la Organización elaborase, en el contexto del Código de Conducta para la Pesca Responsable, orientaciones técnicas para aumentar la contribución de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria y a la mitigación de la pobreza. En respuesta, la FAO convocó una Consulta de Expertos sobre la función de la pesca en pequeña escala en la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria, Roma, 5–8 de julio de 2004 (FAO Informe de Pesca N° 749).

Participaron en dicha Consulta de Expertos: Eddie Allison, Hans Bage, Claudia Stella Beltrán, Christophe Béné, William Emerson, Angel Gumy, Benoît Horemans, Helga Josupeit, Mousthapha Kebe, Aphichoke Kotikula, Blaise Kuemlangan, John Kurien, Audun Lem, Graeme Macfadyen, Ousmane Ndiaye, Francisco Pereira, Fabio Pittaluga, Eric Reynolds, Chandrika Sharma, Andrew Smith, Derek Staples, Somony Thay, Uwe Tietze, Philip Townsley, Benedict Satia, Ulrich Schmidt, Hiromoto Watanabe y Rolf Willmann.

Tomando como base el documento completo preparado por C. Béné, G. Macfadyen y E. Allison, la Consulta elaboró un esquema detallado e hizo sus observaciones al respecto y propuso enmiendas al texto del documento de base. Este documento sirvió después como base para la preparación de estas orientaciones técnicas, cuyo borrador inicial fue preparado por G. Macfadyen. Se recibieron observaciones sobre ese borrador de Kevern Cochrane, William Emerson, Serge Garcia, Benoît Horemans, Helga Josupeit, Audun Lem, Peter Manning, Rebecca Metzner, Eric Reynolds, Chandrika Sharma, Derek Staples, Jeremy Turner y Rolf Willmann. Peter Manning se encargó de la revisión de las orientaciones.

La Consulta recomendó también que se preparara un documento técnico más completo como documento complementario de las orientaciones (FAO Documento Técnico de Pesca N° 481).

Se han preparado estas Orientaciones con el apoyo del Programa de medios de subsistencia pesqueros sostenibles – una asociación entre el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña

e Irlanda del Norte, la FAO y 25 países del África Occidental – y de FishCode, programa de cobertura de la FAO dedicado a la aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable.

FAO. 2006. *Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 10. Roma, FAO. 89p.

RESUMEN

Los objetivos de estas Orientaciones Técnicas son ofrecer un análisis de la pesca en pequeña escala y su función actual y potencial para contribuir a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria, ampliando la orientación sobre la pesca en pequeña escala que ofrece el Código. Las Orientaciones complementan otras Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable.

La mayor parte de los pescadores en pequeña escala se hallan en países en desarrollo y muchos viven en comunidades caracterizadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria. Las comunidades pesqueras en pequeña escala se enfrentan con toda una serie de problemas graves, entre los que figuran la sobreexplotación y agotamiento de los recursos, la falta de otras fuentes posibles de empleo, el rápido crecimiento de la población, la migración de las poblaciones, el desplazamiento fuera de las zonas costeras debido al desarrollo industrial y al turismo, la contaminación y la degradación ambiental y conflictos con las grandes operaciones de pesca. Sin embargo, la pesca en pequeña escala es decisiva para la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza en muchos países.

En la primera parte de estas Orientaciones se examinan la contribución actual, la función y la importancia de la pesca en pequeña escala para la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria. Se analiza la importancia de la pesca en pequeña escala para mitigar la pobreza a nivel nacional, local y de los hogares. Se señalan también las cualidades nutritivas del pescado y, de esa forma, la función especial que desempeña en los aspectos nutricionales de la seguridad alimentaria. El hecho de que casi la mitad de todo el pescado que se captura para el consumo humano proceda de la pesca en pequeña escala subraya la importancia de este subsector para el suministro mundial de pescado. En muchos países, la pesca en pequeña escala contribuye a la seguridad alimentaria nacional tanto directamente, en los casos en que el pescado es parte fundamental de la dieta, como indirectamente, generando ingresos en divisas que permiten comprar en el comercio una gama mayor de productos alimenticios.

En la segunda parte de las Orientaciones se estudian las formas en que se puede aumentar la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. Se presenta una

visión para el futuro de la pesca en pequeña escala como objetivo hacia cuya consecución debería desarrollarse el subsector. Para la realización de esta visión es decisivo asegurar una mayor participación de los pescadores en pequeña escala y sus comunidades en la formulación de políticas, en la elaboración de la correspondiente legislación y reglamentos y en los procesos de adopción de decisiones sobre la ordenación y su aplicación. Se examinan también en estas Orientaciones la función central de una ordenación eficaz de la pesca, la importancia de tener en cuenta los usos intersectoriales de la pesca y los recursos conexos, el papel especial de la mujer en la comercialización y elaboración del pescado, así como en las actividades que le dan valor añadido, las notables posibilidades del comercio, las necesidades fundamentales de una financiación adecuada para permitir la transición hacia una ordenación pesquera eficaz y la función de los conocimientos en la adopción de decisiones informadas.

ÍNDICE

	Páginas
Preparación de este documento	iii
Resumen	v
Siglas	x
Antecedentes	xi
Prefacio	xiv
Introducción	1
Conceptos	5
 1 Contribución, función e importancia de la pesca en pequeña escala para la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria	 11
1.1 Pesca en pequeña escala y mitigación de la pobreza	11
1.1.1 Contribución de la pesca en pequeña escala al crecimiento económico a nivel nacional	11
1.1.2 Contribución de la pesca en pequeña escala a las economías locales	13
1.1.3 Contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza en los hogares	14
1.2 Pesca en pequeña escala y seguridad alimentaria	17
1.2.1 Contribución nutricional del pescado a la seguridad alimentaria	17
1.2.2 Contribución de la pesca en pequeña escala al suministro mundial de pescado y efectos en la seguridad alimentaria pesquera	18
1.2.3 Contribución de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria a nivel nacional: la cuestión del comercio	18
1.2.4 Contribución a nivel individual y familiar	20
 2 Incrementar la función de la pesca en pequeña escala para contribuir a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria	 22
2.1 Visión de futuro para la pesca en pequeña escala	22
2.2 El Código de Conducta	22
2.3 Política pesquera en apoyo de los pobres	23
2.3.1 El Código de Conducta	23
2.3.2 Mejora de los procesos de elaboración de políticas	23
2.3.3 Especificación de objetivos apropiados	25

2.3.4	Política intersectorial	27
2.3.5	Reconocimiento de la compensación recíproca entre las políticas	27
2.4	Legislación en apoyo de los pobres	29
2.4.1	El Código de Conducta	29
2.4.2	Asegurar que el proceso de elaboración de leyes sea participativo	31
2.4.3	Sectores importantes de la legislación	31
2.5	Problemas de la aplicación	34
2.5.1	Desarrollo de la capacidad humana	34
2.5.2	Importancia de la información	36
2.5.3	Necesidad de financiación adecuada	36
2.5.4	Inclusión de la sociedad civil y los usuarios y participación y empoderamiento de las comunidades	37
2.6	Consideraciones intersectoriales	38
2.6.1	El Código de Conducta	38
2.6.2	Reconocimiento del contexto de la pobreza rural y del carácter de uso múltiple de los recursos	39
2.6.3	Reconocimiento de la complejidad y amplitud de las estrategias de subsistencia y mecanismos de supervivencia	41
2.7	La contribución de la ordenación de la pesca	42
2.7.1	El Código de Conducta	43
2.7.2	¿Qué implica la ordenación de la pesca?	44
2.7.3	¿Quiénes son los encargados de la ordenación?	45
2.7.4	Poner fin al acceso libre: la asignación de derechos	47
2.7.5	Políticas, metas y objetivos operacionales	48
2.7.6	Planes, estrategias y medidas de ordenación	49
2.7.7	Limitaciones biológicas y ambientales	53
2.7.8	Seguimiento, control y vigilancia	54
2.7.9	Instituciones	54
2.7.10	Datos, puntos de referencia e indicadores de rendimientos	55
2.7.11	Cómo afrontar las transiciones	56
2.8	Hacer que los mercados actúen en favor de los pobres	57
2.8.1	El Código de Conducta	57

2.8.2	Tendencias de las reformas de macronivel del mercado y sus repercusiones	58
2.8.3	Tendencias en el comercio pesquero y sus repercusiones en la pesca en pequeña escala	59
2.8.4	Lo que se puede hacer dentro del sector pesquero	61
2.9	Financiación de la mitigación de la pobreza	67
2.9.1	El Código de Conducta	67
2.9.2	Financiación de la transición a la pesca responsable	67
2.9.3	Crédito y ahorro	68
2.9.4	Fondos de seguros y seguridad social	70
2.10	Información, investigación y comunicación apropiadas	71
2.10.1	El Código de Conducta	71
2.10.2	Cuestiones de información y comunicación	73
2.10.3	Necesidades de investigación	75
2.10.4	Recomendaciones para superar la brecha entre la investigación, las políticas y la acción	78
3	Conclusión	80

Apéndices: Cuadros

Cuadro 1	Las diferentes dimensiones de la mitigación de la pobreza en relación con la pesca en pequeña escala, incluyendo la cuestión específica de la vulnerabilidad	81
Cuadro 2	Dimensión de la (in)seguridad alimentaria	84
Cuadro 3	Objetivos de política	86
Cuadro 4	Mecanismos utilizados por las comunidades/hogares relacionados con la pesca para afrontar la vulnerabilidad	88

Estos cuadros se han tomado de Béné, C.; Macfadyen, G.; Allison, E.H. [En prensa]. Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security. FAO Fisheries Technical Paper. No. 481. Roma, FAO.

SIGLAS

CAIP	Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras
CMDS	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
COFI	Comité de Pesca
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo (de la OCDE)
DELP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza Planes de estrategia de lucha contra la pobreza
DRP	Diagnóstico rural participativo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INDNR	(Pesca) Ilegal, no declarada y no reglamentada
MSF	Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
OPBC	Ordenación pesquera basada en la comunidad
OTC	Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio
PBIDA	País de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Prevención de la pobreza
RP	Reducción de la pobreza
RSE	Responsabilidad social de la empresa
SA	Seguridad alimentaria
SCV	Seguimiento, control y vigilancia
SGP	Sistema generalizado de preferencias
SID	Sociedad internacional para el desarrollo
SOFI	El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo
ZEE	Zona económica exclusiva

ANTECEDENTES

1. La pesca ha sido desde la antigüedad una fuente importante de alimentos para la humanidad y de empleo y de beneficios económicos para quienes se dedican a esta actividad. Sin embargo, con el aumento de los conocimientos y la evolución dinámica de la pesca, se constató que, aunque eran renovables, los recursos acuáticos no eran infinitos y era necesario exportarlos de manera apropiada para poder mantener su contribución al bienestar nutricional, económico y social de una población mundial en constante crecimiento.

2. La aprobación en 1982 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar proporcionó un nuevo marco para la mejor ordenación de los recursos marinos. El nuevo régimen jurídico de los océanos confirió a los Estados derechos y responsabilidades para la ordenación y utilización de los recursos pesqueros dentro de sus zonas de jurisdicción nacional, que comprenden alrededor del 90 por ciento de la pesca marina mundial.

3. En los últimos años, la pesca mundial se ha convertido en un sector de la industria alimentaria con una evolución dinámica, y los Estados costeros han procurado aprovechar sus nuevas oportunidades invirtiendo en flotas pesqueras e instalaciones de elaboración modernas, en respuesta a la creciente demanda internacional de pescado y productos derivados. Sin embargo, se puso de manifiesto que para muchos recursos pesqueros no se podía mantener un aumento a menudo incontrolado de la explotación.

4. Se comenzaron a observar signos claros de sobreexplotación de poblaciones importantes de peces, modificaciones de ecosistemas, pérdidas económicas considerables y conflictos internacionales sobre la ordenación y el comercio pesqueros, que representaban una amenaza para la sostenibilidad a largo plazo de la pesca y su contribución al suministro de alimentos. Por consiguiente, el Comité de Pesca de la FAO (COFI), en su 19º período de sesiones celebrado en marzo de 1991, recomendó que se adoptaran con urgencia nuevos enfoques para la ordenación de la pesca que comprendieran la conservación y los aspectos ecológicos, así como los sociales y económicos. Se pidió a la FAO que perfilara el concepto de pesca responsable y elaborara un Código de conducta para fomentar su aplicación.

5. Posteriormente, el Gobierno de México, en colaboración con la FAO, organizó en mayo de 1992 una Conferencia Internacional sobre la Pesca Responsable en Cancún. La Declaración de Cancún, aprobada en dicha Conferencia, se presentó en la Cumbre de Río de la CNUMAD en julio de 1992, en la que se respaldó la preparación de un Código de Conducta para

la Pesca Responsable. En la Consulta técnica de la FAO sobre la pesca en alta mar, celebrada en septiembre de 1992, se recomendó asimismo la elaboración de un Código que se ocupara de las cuestiones relativas a la pesca en alta mar.

6. En su 102º período de sesiones, celebrado en noviembre de 1992, el Consejo de la FAO examinó la elaboración del Código, recomendando que se concediera prioridad a las cuestiones relativas a la alta mar, y pidió que se presentaran propuestas para el Código al período de sesiones de 1993 del Comité de Pesca.

7. En su 20º período de sesiones, celebrado en marzo de 1993, el COFI examinó en general el marco propuesto y el contenido de dicho Código, incluida la preparación de directrices, y aprobó un calendario para la ulterior elaboración del Código. También pidió a la FAO que preparase, "por la vía rápida" y como parte del Código, propuestas para impedir cambios de pabellón de los buques de pesca que afectaran a las medidas de conservación y ordenación en alta mar. En consecuencia, la Conferencia de la FAO, en su 27º período de sesiones celebrado en noviembre de 1993, aprobó el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, que, según la Resolución 15/93 de la Conferencia de la FAO, forma parte integrante del Código.

8. El Código se formuló de manera que se interpretase y aplicase de conformidad con las normas pertinentes del derecho internacional, tal como estaban recogidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, así como con el Acuerdo para la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativo a la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorias, de 1995, y a la vista, entre otras cosas, de la Declaración de Cancún de 1992 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en particular el Capítulo 17 del Programa 21.

9. La FAO elaboró el Código en consulta y en colaboración con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, entre ellas organizaciones no gubernamentales.

10. El Código de Conducta tiene cinco artículos introductorios: naturaleza y ámbito; objetivos; relación con otros instrumentos internacionales; aplicación, seguimiento y actualización; y necesidades especiales de los países en desarrollo. Estos artículos introductorios van seguidos de un artículo en el

que se exponen principios generales y de los seis artículos temáticos sobre: ordenación pesquera, operaciones pesqueras, desarrollo de la acuicultura, integración de la pesca en la ordenación de la zona costera, prácticas postcaptura y comercio, e investigación pesquera. Como ya se ha señalado, el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar forma parte integrante del Código.

11. El Código tiene carácter voluntario. Sin embargo, ciertas partes están basadas en las normas vigentes del derecho internacional, tal como aparecen en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982. El Código también contiene disposiciones a las que se puede conferir o haber conferido ya carácter vinculante mediante otros instrumentos jurídicos obligatorios entre las Partes, como el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, de 1993.

12. En su 28º período de sesiones, la Conferencia aprobó, mediante la Resolución 4/95, el Código de Conducta para la Pesca Responsable, el 31 de octubre de 1995. En la misma Resolución se pidió a la FAO, entre otras cosas, que elaborara directrices técnicas apropiadas que facilitarían la aplicación del Código, en colaboración con los Miembros y otras organizaciones pertinentes interesadas.

PREFACIO

El tema de estas Orientaciones, «Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria», implica el reconocimiento de que la pobreza y la inseguridad alimentaria están difundidas entre los pescadores en pequeña escala y de que es preciso cambiar la forma en que se ordena la pesca para mejorar las vidas de los pescadores y trabajadores pesqueros en pequeña escala.

La pobreza es un fenómeno complejo que implica la incapacidad de satisfacer una amplia gama de necesidades humanas básicas y la negación de determinados medios que reduce las posibilidades de llevar una vida larga, sana y creativa. Por ello, en las comunidades que dependen de la pesca, la pobreza no se relaciona sólo con la abundancia de las capturas, las oportunidades de mercado o la situación del recurso. Depende también en modo decisivo de la forma en que se emplean los beneficios del aprovechamiento de los recursos pesqueros y de otro tipo y de si se facilita o no toda una gama de servicios básicos (por ejemplo, de salud y educación).

La pobreza es, en parte, el resultado de una ordenación pesquera inadecuada (que da lugar al agotamiento de las poblaciones de peces, a la sobrecapacidad, etc.) y, en parte, una limitación para mejorar la ordenación de la pesca. Es una limitación porque, en el ámbito de comunidades en general pobres, no se puede excluir de la explotación pesquera a personas que viven en el margen de la supervivencia, si no se crean otras fuentes posibles de alimentos y medios de subsistencia. Las exhortaciones relativas a la reducción de la presión sobre los recursos pesqueros son inútiles ya que las personas hambrientas elegirán, bastante razonablemente, sobrevivir a corto plazo, en lugar de conservar o reponer un recurso que tal vez no sobrevivan para aprovecharlo. El aumento de la contribución de la pesca a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria es, por lo tanto, parte integrante del más amplio desafío del desarrollo.

Si no se procede a una ordenación de la pesca en pequeña escala en una situación en que la demanda de recursos pesqueros es mayor que la capacidad productiva de los recursos, se llegará inevitablemente al agotamiento de las poblaciones, con la consiguiente reducción de los beneficios que se derivan del sector pesquero. La ordenación eficaz de la pesca tiene por objeto hacerla avanzar hacia una utilización de los recursos acuáticos que, en último término, se aproxime a un punto económicamente óptimo que está inextricablemente vinculado a la salud biológica de los recursos en cuestión. De esta forma, se elevarán al máximo los beneficios

que se derivan del uso de los recursos pesqueros para la sociedad en su conjunto. Pero es igualmente importante garantizar que los beneficios obtenidos se distribuyan de forma equitativa, de modo que aumente la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria.

Así pues, son importantes ambas cuestiones, la de optimizar los beneficios del recurso mediante una ordenación pesquera eficaz y la de garantizar la distribución equitativa de tales beneficios. No obstante, estas Orientaciones se centran principalmente en los aspectos de distribución, ya que de la ordenación de la pesca se ha tratado ampliamente en anteriores Orientaciones Técnicas de la FAO para la Pesca Responsable y en Documentos Técnicos de Pesca de la FAO.

En los años posteriores a la publicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable, se ha comprobado cada vez más la importancia de afrontar las cuestiones socioeconómicas, especialmente las relacionadas con el subsector de la pesca en pequeña escala. Alrededor del 90 por ciento de los pescadores de todo el mundo son pescadores en pequeña escala y un 50 por ciento del pescado utilizado para el consumo humano directo se captura en el ámbito de este subsector, el cual proporciona medios de subsistencia a millones de personas que viven en comunidades pesqueras pobres. Reconociendo la relación entre la pobreza y la utilización sostenible de los recursos, en el Plan de Aplicación de las decisiones de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, se afirma que «la erradicación de la pobreza constituye el mayor desafío que enfrenta el mundo en la actualidad y un requisito indispensable del desarrollo sostenible»¹. Estas Orientaciones tratan de reflejar este nuevo enfoque y ampliar la orientación que se ofrece en el Código.

¹ El Plan de Aplicación de Johannesburgo (párr. 7), puede consultarse en: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/POIToc.htm

INTRODUCCIÓN

Más de 1 000 millones de personas viven en todo el mundo con menos de 1 dólar EE.UU. al día, y 840 millones de personas siguen clasificadas como subnutridas. Como consecuencia de ello, en los últimos años han vuelto a centrar su atención sobre la pobreza y la seguridad alimentaria muchas Organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas, personas dedicadas a actividades de desarrollo, gobiernos y organismos donantes.

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS), el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000 publicado por el Banco Mundial, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas aprobada en 2000² y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO, consideraron la mitigación de la pobreza como una prioridad fundamental.

Con respecto a la seguridad alimentaria, en una conferencia internacional sobre la Contribución sostenible de la pesca al suministro alimentario, celebrada en Kyoto, Japón, en 1995, los 95 estados participantes aprobaron una Declaración y Plan de Acción para intensificar la contribución de la pesca a la seguridad alimentaria humana. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 destacó la conexión entre la seguridad alimentaria y la necesidad de una ordenación sostenible de los recursos naturales. La CMDS de 2002 centró también su atención en la seguridad alimentaria como cuestión decisiva y reiteró un compromiso mundial con respecto a la pesca responsable.

Se estima que el 90 por ciento de los 38 millones de personas que, según la FAO, se dedican a la pesca y la piscicultura³ en todo el mundo pueden clasificarse como productores en pequeña escala. Se calcula que otros 100 millones de personas participan en otras ocupaciones⁴ relacionadas con la pesca, especialmente la elaboración y el comercio, con lo que el total estimado de personas empleadas directa o indirectamente en la pesca y acuicultura en pequeña escala ascendía a 135 millones en 2002. Además, hay millones de otros habitantes del medio rural que participan de forma

² La Declaración del Milenio contiene el compromiso de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de la población mundial cuyos ingresos son inferiores a un dólar al día.

³ FAO, Departamento de Pesca. 2004. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2004*. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Roma, FAO. 168p.

⁴ Estimación basada en una proporción de 1:3 entre el empleo primario y el empleo secundario en la pesca.

estacional u ocasional en actividades pesqueras y que no figuran como «pescadores» en las estadísticas oficiales. Entre estas personas pueden figurar muchos millones, especialmente en Asia y África, que viven en zonas rurales remotas, donde hay pocas otras fuentes posibles de ingresos o de empleo que ofrezcan suficientes probabilidades de contribuir a las estrategias relacionadas con los medios de subsistencia.

El pescado es una fuente importante de proteínas, micronutrientes y ácidos grasos esenciales en la dieta para millones de personas pobres de todo el mundo y contribuye a su aporte calórico.

Si bien en muchos casos se tiene muy poca información exacta sobre la contribución real de la pesca en pequeña escala a los medios de subsistencia y economías de los países en desarrollo y aunque muchas comunidades de pesca en pequeña escala son pobres y vulnerables, se reconoce ahora ampliamente que la pesca en pequeña escala puede generar notables beneficios, tener capacidad para recuperarse de conmociones y crisis y aportar contribuciones significativas a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. Además, aunque es verdad que la pesca en pequeña escala puede sobreexplotar las poblaciones, poner en peligro el medio ambiente y generar niveles de beneficio sólo marginales, en algunos casos puede presentar también ventajas comparativas⁵ con respecto a la pesca industrial, en cuanto que:

- puede tener una mayor eficiencia económica;
- ejerce menores efectos negativos sobre el medio ambiente;
- sus actividades están descentralizadas y dispersas geográficamente, lo que implica la capacidad para repartir más ampliamente los beneficios económicos y sociales; y
- aporta una contribución al patrimonio cultural, incluidos los conocimientos sobre el medio ambiente.

El Código de Conducta para la Pesca Responsable proporciona en general principios y normas para la pesca de captura y la acuicultura. Incluye explícitamente la elaboración del pescado, el comercio de pescado y productos pesqueros, las operaciones pesqueras, la investigación y la integración de la pesca en la ordenación costera (Art.1.2). En su párrafo

⁵ Kurien, J.; Willmann, R. 1982. *Economics of artisanal and mechanized fisheries in Kerala. A study of costs and earnings of fishing units*. Madras, FAO/UNDP Small-Scale Fisheries Promotion in South Asia Project RAS/77/044, Working Paper (34):112 pp. Véase el comentario de la nota 52.

introdutorio, *«reconoce la importancia nutricional, económica, social, cultural y ambiental de la pesca»*. Describe uno de sus objetivos como el de *«promover la contribución de la pesca a la seguridad alimentaria y a la calidad de la alimentación otorgando prioridad a las necesidades nutricionales de las comunidades locales»* (Art. 2 (f)). Reconoce también que el contexto de la ordenación de la pesca incluye *«la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible»* (Artículo 6.2).

Teniendo en cuenta esto, así como la atención que la comunidad internacional presta recientemente a las cuestiones de la pobreza y la seguridad alimentaria desde la publicación del Código, el Comité de Pesca de la FAO, en su 25º período de sesiones celebrado en Roma, Italia, del 24 al 28 de febrero de 2003, acogió con agrado la propuesta de que la FAO elaborara, en el contexto del Código de Conducta para la Pesca Responsable, orientaciones técnicas para aumentar la contribución de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria y a la mitigación de la pobreza.

Los objetivos de estas Orientaciones Técnicas son centrar la atención especialmente en la pesca en pequeña escala y en su función actual y potencial de contribuir a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria, ampliando los principios y normas pertinentes establecidos en el Código y ofreciendo sugerencias prácticas sobre la forma de asegurar que se intensifique esta función.

Estas Orientaciones abarcan la pesca tanto marina como continental y complementan las actuales Orientaciones Técnicas sobre La ordenación pesquera (Nº 4), El enfoque de ecosistemas en la pesca (Nº 4, Supl. 2), La pesca continental (Nº 6) y Desarrollo de la acuicultura (Nº 5), que son pertinentes para la pesca en pequeña escala.

Se señala asimismo que en el documento Nº 481 de la serie FAO Documentos Técnicos de Pesca, cuyo tema es el mismo que el de estas Orientaciones⁶, se ofrecen mucha información de base y detalles adicionales, especialmente en forma de ejemplos, que pueden ser interesantes para el lector.

⁶ Béné, C.; Macfadyen, G.; Allison, E.H. [En prensa]. *Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 481. Roma, FAO.

Estas Orientaciones están destinadas a los responsables de las decisiones, los planificadores y todas las personas que intervienen en la elaboración y aplicación de políticas pertinentes a la pesca en pequeña escala, incluidos los pescadores y trabajadores del sector pesquero.

CONCEPTOS

Pesca en pequeña escala. El Grupo de Trabajo de la FAO sobre Pesca en pequeña escala (Bangkok, noviembre de 2003) estuvo de acuerdo en que no sería apropiado formular una definición universalmente aplicable a un sector tan dinámico y diversificado como la pesca en pequeña escala. El Grupo de Trabajo consideró que lo mejor sería describir el sector basándose en las distintas características que probablemente se encontrarán en cualquier pesquería en pequeña escala concreta. Por ello, se aprobó la siguiente caracterización de la pesca en pequeña escala:

La pesca en pequeña escala puede caracterizarse en términos generales como un sector dinámico y en evolución que emplea tecnologías de uso intensivo de mano de obra en la recolección, elaboración y distribución para la explotación de recursos pesqueros marinos y de aguas continentales. Las actividades de este subsector, realizadas a jornada parcial o completa, o sólo con carácter estacional, están orientadas en muchos casos a suministrar pescado y productos pesqueros a mercados locales e internos, así como al consumo de subsistencia. Sin embargo, la producción orientada a la exportación ha aumentado en muchas pesquerías en pequeña escala durante el último o los dos últimos decenios debido a una mayor integración y globalización del mercado. Aunque lo característico es que los hombres se dediquen a la pesca y las mujeres a la elaboración y comercialización, se sabe también que hay mujeres que intervienen en actividades de captura cerca de la costa y hombres que participan en la comercialización y distribución. Otras actividades auxiliares, como la confección de redes, reparación y mantenimiento de motores, etc. pueden proporcionar otras oportunidades de empleo e ingresos relacionados con la pesca en las comunidades pesqueras de aguas marinas y continentales. Las pesquerías en pequeña escala funcionan a niveles de organización muy diferentes, que varían desde un operador único autoempleado hasta microempresas no estructuradas y empresas del sector estructurado. Por consiguiente, este subsector no es homogéneo ni dentro de los países y regiones ni entre ellos, por lo que conviene prestar atención a este hecho al formular estrategias y políticas encaminadas a intensificar su

contribución a la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza⁷.

El Grupo de Trabajo señaló también otras dimensiones tecnológicas, en particular el hecho de que los pescadores en pequeña escala realizan actividades de bajura, orientadas a múltiples especies, y utilizan una amplia gama de artes y técnicas de pesca, algunas de las cuales pueden ser relativamente sencillas. Además, hay que señalar el «entorno de multiusos y multiusuarios» de la pesca en pequeña escala. Tanto la pesca costera como la continental compiten con otros usuarios por la base de recursos y esta dimensión de usos y usuarios múltiples es otra de las características decisivas que puede influir mucho en los medios de subsistencia de las comunidades pesqueras.

Pobreza. En el Informe sobre Desarrollo Humano⁸, al examinar la pobreza y el desarrollo humano se afirma que

la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás.

Puede considerarse también que la pobreza engloba

...diferentes dimensiones de privación que se relacionan con necesidades humanas como el consumo y la seguridad alimentaria, salud, educación, derechos, voz, seguridad, dignidad y trabajo decente⁹.

Esta forma de entender la pobreza se deriva de una larga evolución en los modos de percibirla, comprenderla y medirla. Reconoce las limitaciones de considerar la pobreza únicamente en términos de ingreso o consumo y la necesidad de una definición «multidimensional» más amplia. Por consiguiente, en las comunidades que dependen de la pesca, la pobreza no se relaciona necesariamente de forma directa o única con los niveles de recursos o capturas. Por ejemplo, aunque es posible que la sobreexplotación

⁷ FAO/Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras. 2004. *Report of the second session of the Working Party on Small-scale Fisheries. Bangkok, Thailand, 18–21 November 2003*. FAO Fisheries Report. No. 735. Roma, FAO. 21p.

⁸ PNUD. 1997. *Informe sobre Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Ediciones Mundi-Prensa Madrid. pp. 17-18.

⁹ Texto adaptado de una definición que figura en las Directrices sobre la reducción de la pobreza del Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE, 2001).

de los recursos sea una de las causas principales del empobrecimiento de las comunidades pesqueras, puede observarse también una pobreza extrema en lugares de pesca remotos donde los pescadores capturan y comercializan volúmenes razonables de pescado, pero sus comunidades no tienen acceso a servicios de salud y no están políticamente representadas.

Reducción de la pobreza. En el contexto de estas orientaciones, la reducción de la pobreza es un proceso a través del cual se puede medir la mejora del nivel de vida de las personas al cabo del tiempo debido a su participación/inversión en actividades pesqueras. Por lo tanto, la reducción de la pobreza se refiere a una situación en que se genera riqueza y se acumula capital mediante la inversión de capital y mano de obra, ayudando así a sacar a las personas de la pobreza en todas sus dimensiones.

Hay tres niveles económicos en los que puede producirse la reducción de la pobreza: (i) generación de riqueza al *nivel de los hogares* y su distribución dentro de los hogares a los hombres, a las mujeres y a los niños, (ii) desarrollo al *nivel de la comunidad*, y (iii) crecimiento económico al *nivel nacional*.

La interdependencia entre estos tres niveles no es sencilla. Es posible que pescadores migrantes ganen notables ingresos en dinero que no los envían a sus hogares, dejando así a sus familias en condiciones de pobreza. También es posible que unos pocos pescadores se hagan muy ricos (generación de riqueza) sin que necesariamente se beneficie de ello la comunidad en que viven. Por otra parte, en algunos países, pese a que la pesca en pequeña escala contribuye notablemente al crecimiento económico nacional, muchas comunidades pesqueras de zonas costeras remotas siguen viviendo en los márgenes de la subsistencia y la dignidad.

Prevención de la pobreza. La prevención de la pobreza se refiere a la contribución de las actividades pesqueras a que las personas puedan mantener un nivel de vida mínimo (incluso cuando se halla por debajo de una determinada línea de pobreza) y que las ayude a sobrevivir. La prevención de la pobreza se refiere, pues, a la reducción de los riesgos y al aumento de las funciones de una red de seguridad que la pesca puede desempeñar en un contexto general de vulnerabilidad.

Vulnerabilidad. La vulnerabilidad puede conceptualizarse¹⁰ como una situación que se deriva de la interacción de tres factores, a saber:

- *exposición al riesgo*, o la naturaleza de un determinado riesgo o el grado en que un hogar (o comunidad) está expuesto a él (por ejemplo, una catástrofe natural como el tsunami de Asia de diciembre de 2004 –véase el Recuadro 1), conflictos, cambios macroeconómicos, etc.);
- *sensibilidad a este riesgo*, determinada, por ejemplo, por la medida en que el hogar (o comunidad) depende de la actividad pesquera para su seguridad alimentaria o generación de ingresos; y
- *capacidad de adaptación* del hogar (o comunidad) para afrontar el riesgo: es decir su capacidad para responder a los cambios.

Recuadro 1: Vulnerabilidad y catástrofe del tsunami

El terremoto que se produjo a la altura de las costas de Sumatra el 26 de diciembre de 2004 fue el cuarto mayor registrado en el mundo desde 1900 y el mayor en casi medio siglo. El tsunami que se produjo se elevó con fuerza devastadora contra al menos 12 países, llegando incluso hasta el Cuerno de África y causando una de las peores catástrofes naturales del mundo en los tiempos modernos. Causó la muerte de unas 300 000 personas (nunca se sabrá la cifra precisa) y destruyó los medios de subsistencia de millones de personas, que perdieron sus hogares y bienes productivos.

La catástrofe del tsunami afectó desproporcionadamente a los pobres y especialmente a las comunidades pesqueras pobres, que perdieron la totalidad o la mayor parte de sus bienes de subsistencia. En varias localidades quedaron destruidas las comunidades en su totalidad.

El tsunami demuestra la total devastación que puede producirse como consecuencia de una catástrofe natural y la vulnerabilidad de las comunidades pesqueras ante ella. Como las comunidades pesqueras se hallan situadas frecuentemente en tierras costeras bajas, sus vidas, hogares y bienes productivos están enormemente expuestos a las catástrofes naturales. Aunque muchas comunidades afectadas han demostrado una gran capacidad de reacción, sus posibilidades de adaptación son escasas debido a la pobreza, lo que hace difícil su recuperación y adaptación a nuevas circunstancias.

¹⁰ Por ejemplo, Adger, W.N.; Brooks, N.; Bentham, G.; Agnew, M.; Eriksen, S. 2004. *New indicators of vulnerability and adaptive capacity*. Tyndall Centre for Climate Change Research, Technical Report 7, Norwich, U.K.

Las poblaciones pobres tienden a ser más vulnerables (más expuestas y más sensibles a los riesgos y con menos capacidad de adaptación) que las no pobres. Los pobres generalmente no pueden acceder a seguros o servicios de buena calidad (por ejemplo, de salud y educación), y suelen depender decisivamente de la pesca para conseguir su seguridad alimentaria. Pero también es verdad que en un determinado entorno, con el mismo nivel de ingresos y un acceso similar a servicios públicos, es posible que algunas personas sigan siendo más vulnerables que otras debido a la naturaleza misma de la actividad de la que dependen.

Mitigación de la pobreza. El término mitigación de la pobreza puede utilizarse como un concepto inclusivo que abarca la reducción y la prevención de la pobreza (así como la reducción de la vulnerabilidad).

Seguridad alimentaria. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 definió la seguridad alimentaria como la condición en que «todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana».

La capacidad de un país para producir alimentos suficientes con que alimentar a su población, denominada autosuficiencia alimentaria nacional, no es ni necesaria ni suficiente para garantizar la seguridad alimentaria a nivel individual y de los hogares. Es posible que haya países autosuficientes en alimentos pero que una gran proporción de sus poblaciones sigan padeciendo condiciones de inseguridad alimentaria; otros países pueden no ser autosuficientes pero padecer poca inseguridad alimentaria debido a una fuerte capacidad de importación. Por lo tanto, la seguridad alimentaria se deriva de una combinación de factores individuales, familiares, comunitarios, nacionales e incluso internacionales. En particular, para que la autosuficiencia nacional garantice la seguridad alimentaria individual, se necesitan y exigen como condición previa mecanismos eficientes de difusión y redistribución de los beneficios, así como derechos basados en la transferencia (es decir, acceso a estos mecanismos basado en las personas)¹¹.

Otro aspecto de la seguridad alimentaria es su vinculación con el proceso de producción. La pesca puede contribuir *directamente* a la seguridad alimentaria por medio del mismo suministro de pescado (es decir, mediante

¹¹ Sen, A.K. 1996. *Economic Interdependence and the World Food Summit*. Development 4 Journal of SID.

mecanismos de subsistencia). Pero puede contribuir también *indirectamente* por medio de los ingresos derivados de la producción y actividades conexas de elaboración y comercialización (tanto de trabajo autónomo como asalariado), que pueden utilizarse después para comprar alimentos.

Otra dimensión más de la cuestión de la «seguridad alimentaria-pesquera» es el desequilibrio creciente en el suministro y la demanda de pescado a nivel mundial, que ha provocado una tendencia general al aumento de los precios del pescado. La situación actual de la pesca de captura mundial, cuya producción se ha estabilizado en unos 95 millones de toneladas al año¹², contrasta con la continuación del crecimiento de la población mundial y el correspondiente aumento de la demanda de alimentos en general, así como de pescado. Estas tendencias divergentes, medidas en términos de suministro anual de pescado per cápita, dieron lugar a una disminución total per cápita del 10 por ciento entre 1987 y 2000.

La seguridad alimentaria es una dimensión fundamental de la pobreza. Las personas que padecen pobreza crónica suelen carecer de acceso a alimentos suficientes. La malnutrición influye negativamente en la capacidad de trabajo y aprendizaje de las personas y puede afectar a grupos vulnerables que viven apenas por encima del umbral de la pobreza, haciéndoles engrosar las filas de los pobres. La eliminación del hambre y la malnutrición son, por lo tanto, una condición previa para la erradicación de la pobreza.

Las diferentes dimensiones de la pobreza y la seguridad alimentaria se resumen en los cuadros del Apéndice.

¹² FAO, 2004 (véase la nota 3).

1 CONTRIBUCIÓN, FUNCIÓN E IMPORTANCIA DE LA PESCA EN PEQUEÑA ESCALA PARA LA MITIGACIÓN DE LA POBREZA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

1.1 Pesca en pequeña escala y mitigación de la pobreza

1.1.1 Contribución de la pesca en pequeña escala al crecimiento económico a nivel nacional

1.1.1.1 Divisas

La pesca en pequeña escala puede aportar contribuciones importantes a las economías nacionales mediante la generación de divisas derivadas del comercio internacional. El comercio internacional de pescado y productos pesqueros ha crecido rápidamente durante los últimos veinte años. El valor de las exportaciones ha aumentado de 15 000 millones de dólares EE.UU. en 1980 a 56 000 millones en 2001. Durante el mismo período, la parte correspondiente a los países en desarrollo de las exportaciones totales ha aumentado del 40 al 50 por ciento, mientras que los ingresos netos (es decir, deduciendo sus importaciones del valor total de sus exportaciones) que los países en desarrollo obtienen del comercio de pescado han aumentado de menos de 4 000 millones de dólares EE.UU. a casi 18 000 millones. La pesca en pequeña escala ocupa un lugar cada vez más importante en las exportaciones de pescado de muchos países en desarrollo¹³.

1.1.1.2 Efectos multiplicadores y en el PIB

Los efectos multiplicadores¹⁴ de los ingresos pueden extenderse a la economía nacional haciendo que la pesca en pequeña escala pueda sostener un crecimiento económico nacional por medio de sus contribuciones al PIB. La contribución del sector pesquero al PIB suele variar entre los límites del 0,5–2,5 por ciento, pero puede ascender hasta un 7 por ciento en algunos países, como Senegal, donde la pesca es un factor económico fundamental en comparación con otros sectores de la economía nacional. Sin embargo,

¹³ Lem, A. 2003. *The WTO Doha round and fisheries; what is at stake.* EUROFISH 4.

¹⁴ Se producen efectos multiplicadores porque las actividades pesqueras utilizan productos de otras industrias/empresas para conseguir sus propios productos y porque los productos de la pesca se convierten en insumos para otras industrias/empresas. El concepto principal del multiplicador se basa, por lo tanto, en el reconocimiento de la interdependencia entre los distintos sectores que componen la economía.

no se suelen desglosar los efectos multiplicadores indirectos e inducidos¹⁵ de la actividad pesquera en pequeña escala al nivel nacional y, por ello, muchas veces resulta difícil calcularlos.

1.1.1.3 Generación de impuestos

Los impuestos ofrecen al estado la oportunidad de contribuir a iniciativas de reducción y prevención de la pobreza. Los impuestos recaudados por las haciendas nacionales pueden utilizarse para crear mecanismos de redistribución encaminados a una prevención de la pobreza selectiva o un apoyo social genérico. Pueden utilizarse también para invertir en proporcionar una infraestructura y servicios que son decisivos para el desarrollo económico, pero que probablemente no los suministrará el sector privado, por ejemplo, la construcción de infraestructuras de transporte, como carreteras para facilitar el acceso a los mercados, y los servicios de educación y atención de salud. Los impuestos pueden utilizarse también ciertamente para apoyar programas de ayuda y desarrollo destinados específicamente al sector y para sostener presupuestos ordinarios (por ejemplo, en el sector pesquero) que contribuyan tanto a la prevención de la pobreza como a su reducción.

La pesca en pequeña escala puede aportar contribuciones al crecimiento económico a nivel nacional generando una amplia gama de impuestos. Ocurre esto especialmente en algunos países en los que (i) los desembarques de pescado tienden a concentrarse en un número limitado de lugares donde es fácil recaudar impuestos y (ii) el proceso de descentralización ofrece a los gobiernos locales la oportunidad de recaudar impuestos. Como el pescado es un producto muy visible, es fácil aplicar impuestos a su comercio.

En cambio, en otros países en desarrollo no está bien establecida la recaudación de impuestos de la pesca en pequeña escala debido a las dificultades para organizarla y a la incapacidad o resistencia de los operadores en pequeña escala a mantener registros suficientes a partir de los cuales se puedan calcular los niveles de impuestos, así como a la falta de datos sobre el nivel de pobreza de las comunidades pesqueras. Esta característica, que no es específica de la pesca en pequeña escala, se acentúa, sin embargo, en este sector concreto a causa de (i) la frecuente lejanía geográfica de la zona en que se establecen las comunidades o lugares de pesca y (ii) al elevado grado de desestructuración de la pesca de captura,

¹⁵ Véase más adelante la Sección 1.1.2 para una explicación de las diferencias entre los efectos multiplicadores directos, indirectos e inducidos.

así como de las correspondientes actividades de comercio y elaboración, en pequeña escala.

1.1.2 Contribución de la pesca en pequeña escala a las economías locales

La riqueza generada por personas, hogares o pequeñas empresas puede aportar contribuciones importantes a la economía local mediante los efectos multiplicadores de los ingresos y el empleo. Ocurre esto especialmente en la pesca debido al carácter de «cultivo comercial» de las capturas¹⁶. El pescado puede ser, en algunas economías rurales, uno de los pocos productos con potencial de generar dinero para fomentar y estimular la demanda, debido a que otros productos alimenticios pueden ser más frecuentemente objeto de truke o ser consumidos dentro del hogar.

Además de los *efectos directos*, relacionados con las ventas y con los efectos multiplicadores de los ingresos y el empleo causados en los productores mismos, que se derivan de los cambios en la demanda o la producción de productos pesqueros, cabe señalar los *efectos indirectos* de la actividad productiva, tanto hacia arriba, hacia actividades precedentes, como hacia abajo, hacia actividades consecuentes, que se producen a través de la cadena de productos/suministros. Actividades precedentes son aquellas que suministran insumos para la actividad pesquera. Los insumos más normales para la pesca de captura en pequeña escala son: los gastos de inversión en embarcaciones, motores y aparejos; los gastos de explotación del combustible, hielo, alimentos, cebo; gastos de la mano de obra; servicios financieros; y gastos de mantenimiento. Actividades consecuentes son las que siguen a la captura del producto, las cuales requieren también insumos. Ejemplos de tales insumos son: la inversión en el diseño, construcción y equipamiento de instalaciones de elaboración y comercialización; mano de obra; transporte del pescado de los lugares de desembarque a los mercados; servicios financieros; gastos variables como los relacionados con el hielo, cuchillos, leña para el ahumado, sal para el secado, materiales de envasado y cajas; y gastos de mantenimiento. Los *efectos inducidos* son los que se producen también en las ventas, ingresos y empleo como consecuencia de los cambios en los niveles de ingreso y gasto, que se producen en toda la economía local debido a los efectos directos e indirectos (por ejemplo, la tripulación pesquera puede utilizar sus ingresos para comprar provisiones o artículos para el hogar).

¹⁶ El pescado no se utiliza para la subsistencia.

Considerando en conjunto las actividades indirectas precedentes y consecuentes, así como los efectos inducidos, es posible imaginar fácilmente como las actividades pesqueras en pequeña escala pueden convertirse en el principal impulsor de la reducción de la pobreza, especialmente en localidades rurales, creando una red de empresas y personas que generan ventas, ingresos y empleo como consecuencia de los efectos multiplicadores de actividad pesquera. Los efectos en la pobreza de estas actividades precedentes y consecuentes tal vez no sean iguales para los hombres y para las mujeres, dependiendo de la distribución por sexos del acceso a los recursos y del control de la infraestructura y los servicios.

La pesca en pequeña escala puede aportar también impuestos a nivel local, que pueden emplearse después para el desarrollo económico local, incluso mediante estrategias de mitigación de la pobreza.

1.1.3 Contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza en los hogares

1.1.3.1 La pesca en pequeña escala como elemento central en las estrategias de subsistencia

Se calcula que en todo el mundo hay unos 38 millones de pescadores y piscicultores, un 95 por ciento (36 millones) de los cuales viven en África, Asia y América Latina¹⁷. Se estima que un 68 por ciento (26 millones) de ellos se dedican a la pesca de captura en pequeña escala en aguas marinas y continentales (ibid.). Suponiendo una proporción de 1:3 para el empleo en las actividades conexas directas precedentes y consecuentes, cabe calcular que, en los países en desarrollo, más de 78 millones de personas dependen de la pesca en pequeña escala y de actividades relacionadas directamente con ella (elaboración, comercio, servicios auxiliares, etc.) para conseguir sus medios de subsistencia. Si suponemos que por término medio cada empleado tiene dos personas a cargo, se puede estimar que unos 234 millones de personas dependen de la pesca en los países en desarrollo.

Sin embargo, no quedan incluidos en estas estimaciones otros centenares de millones de personas que participan temporalmente en actividades pesqueras en zonas marinas y, más frecuentemente, en ríos, arroyos, pequeños lagos y embalses, estanques estacionales o temporales, humedales

¹⁷ FAO, 2004 (véase la nota 3).

y llanuras inundadas¹⁸. En estos casos, la pesca no es una ocupación a jornada completa, pero representa un componente de una estrategia múltiple de medios de subsistencia que desarrollan las personas y los hogares. Dentro de este tipo de estrategias, la pesca puede figurar entre las actividades que requieren poco capital humano y financiero y se realizan de forma bastante ocasional; o puede representar una actividad más importante, pero estacional, integrada sólidamente en la ronda anual de actividades de subsistencia. La pesca, cuando se encaja dentro de una matriz flexible de varias actividades que constituyen la base de la estrategia de medios de subsistencia diversificados en la que confían los hogares, puede contribuir a (i) repartir los riesgos entre varias actividades económicas en situaciones de incertidumbre y, por lo tanto, reducir la vulnerabilidad, (ii) crear una sinergia entre los insumos y productos de estas actividades e incrementar así la acumulación de capital y las oportunidades de conseguir ingresos, y (iii) generar dinero cuando otras actividades del hogar ofrecen pocas posibilidades de hacerlo. Así pues, la pesca, como actividad secundaria o complementaria, puede ser esencial para los hogares rurales tanto en términos de ingresos como de seguridad alimentaria.

1.1.3.2 la pesca (y el comercio de pescado) como actividad que crea una red de seguridad para los pobres

Si bien la pesca en pequeña escala puede contribuir a la reducción de la pobreza en los hogares, hay que reconocer que actualmente su contribución más importante a la mitigación de la pobreza¹⁹ se realiza probablemente por medio de su función de prevención de la pobreza. En realidad, la experiencia indica que para la gran mayoría de los hogares dedicados a actividades pesqueras (pescadores a jornada completa, temporales u ocasionales) en países en desarrollo, la pesca y actividades conexas no generan altos beneficios económicos, sino que los ayudan a mantener sus medios de subsistencia y les impiden caer en una miseria más profunda.

En situaciones de acceso económica o institucionalmente limitado a otros factores de capital (por ejemplo, capital financiero, como crédito) o de producción (como tierras privadas), el acceso relativamente fácil y gratuito a los caladeros de pesca permite a los pobres confiar más en los recursos

¹⁸ Como en la mayoría de los casos no se percibe la pesca como la principal actividad del hogar (que con mayor frecuencia se registra en las estadísticas de los gobiernos como hogares de «agricultores»), pocas veces se reconoce y contabiliza su contribución y normalmente la ignoran los planificadores y responsables de las políticas.

¹⁹ Al menos por lo que respecta al número de personas afectadas.

comunes locales a fin de obtener los bienes y servicios que necesitan para mantener sus medios de subsistencia o conseguir acceso a un empleo remunerado. La pesca continental es particularmente importante a este respecto. Esta dimensión de red seguridad de la pesca tiene gran importancia y pertinencia para los hogares pobres y marginados que generalmente tienen un acceso limitado a las tierras y otros recursos.

Aunque estos mecanismos de prevención de la pobreza son quizás menos atractivos desde un punto de vista meramente económico –en el sentido de que las actividades no generan un notable rendimiento excedente–, la función de la pesca en pequeña escala como mecanismo de supervivencia y apoyo a los medios de subsistencia para los pobres es decisivo desde un punto de vista social, especialmente en zonas donde escasean otras formas de empleo y los programas de seguridad social son mínimos o no existen. En muchas de estas zonas la pesca puede ser fundamental como sistema de «bienestar» (o redistributivo) que, de no existir, los gobiernos locales o centrales deberían proporcionarlo mediante otras formas de apoyo social (por ejemplo, por medio de programas de «alimentos por trabajo» o prestaciones de desempleo).

La pesca en pequeña escala puede proporcionar también una red de seguridad crítica a los hogares vulnerables (incluso a los que anteriormente no eran pobres) cuando se enfrentan con una reducción repentina de sus ingresos. Puede ocurrir esto, por ejemplo, cuando el cabeza de familia pierde su empleo; o si se malogran los cultivos agrícolas; o, en una escala mayor, cuando se deteriora la economía local o incluso la nacional. La recurrencia de guerras civiles o conflictos militares, los desplazamientos de población y las catástrofes naturales crean también circunstancias en que las personas afectadas recurren a la pesca como fuente adicional o alternativa de ingresos, alimentos o empleo, debido especialmente a la libertad de acceso a muchos de los recursos pesqueros o a su escasa ordenación.

La dependencia de la pesca para proporcionar ingresos a los más pobres no sólo se refiere a las actividades pesqueras en cuanto tales, sino que se aplica también a las de elaboración y comercialización. Este aspecto añade una importante dimensión de género al examen de la cuestión, teniendo en cuenta que las mujeres suelen ser las principales participantes en estos sectores afines.

Desde un punto de vista político y, en particular, desde el punto de vista de la prevención de la pobreza, es importante comprobar que el acceso libre es un mecanismo fundamental que permite aprovechar la función de «válvula de seguridad» de la pesca y que las personas participen temporal o

permanentemente en el sector. Esto plantea importantes cuestiones con respecto a la compensación recíproca entre ventajas e inconvenientes que será necesario hacer si se quiere mantener la capacidad de la pesca en pequeña escala para desempeñar su función de red de seguridad (prevención de la pobreza), tratando al mismo tiempo de limitar (o al menos controlar) el acceso a tales recursos por razones de sostenibilidad y para incrementar su potencial de generar riqueza (reducción de la pobreza).

1.2 Pesca en pequeña escala y seguridad alimentaria

1.2.1 Contribución nutricional del pescado a la seguridad alimentaria

Desde el punto de vista nutricional, el pescado es una importante fuente de *proteínas*, especialmente cuando otras fuentes de proteínas animales son escasas o costosas. En el documento FAO (2002) se ha calculado recientemente que el pescado proporciona alrededor del 19 por ciento del aporte proteínico en los países en desarrollo. Sin embargo, esta cifra representa un promedio mundial y no refleja la gran heterogeneidad a nivel nacional o, lo que es incluso más importante, a nivel local. La parte del pescado en el aporte de proteínas animales puede superar, por ejemplo, el 25 por ciento en muchos países pobres y llegar al 90 por ciento en pequeños estados insulares y en partes de zonas costeras o continentales.

La contribución del pescado al aporte calórico es algo menor. Proporciona hasta 180 calorías per cápita al día, pero se alcanzan estos niveles sólo en unos pocos países donde no hay otras proteínas de producción local o dónde se ha desarrollado y mantenido una preferencia por el pescado. Es más común que, a nivel nacional, el pescado proporcione por término medio de 20 a 30 calorías al día.

En países de bajos ingresos, alimentos básicos como arroz, trigo, maíz y yuca constituyen la mayor parte de los alimentos que consume la población, y suministran la mayor parte de la energía y los nutrientes. Sin embargo, hay algunos *micronutrientes* esenciales que no se encuentran en estos alimentos básicos o se encuentran sólo en pequeñas cantidades, por ejemplo: hierro, yodo, zinc, calcio, vitamina A y vitamina C. Estos nutrientes deben ser suministrados por otros alimentos como el pescado o las hortalizas. El pescado es especialmente rico en estos micronutrientes. También es una fuente importante de ácidos grasos que son necesarios para el desarrollo del cerebro y del cuerpo. Por ello se reconoce ahora ampliamente la importancia del pescado como elemento crucial en la dieta de una población, especialmente en la alimentación de los niños, los niños de pecho y las mujeres embarazadas.

1.2.2 Contribución de la pesca en pequeña escala al suministro mundial de pescado y efectos en la seguridad alimentaria pesquera

A nivel mundial, el consumo de pescado como alimento humano se ha duplicado desde 1973 y más del 90 por ciento de este crecimiento se ha registrado en el mundo en desarrollo, debido en gran parte a la pesca en pequeña escala, especialmente a la acuicultura en pequeña escala, pero también a la pesca de captura en agua dulce. El 50 por ciento de todo el pescado utilizado como alimento procede de la pesca en pequeña escala y casi todo el pescado procedente de la pesca en pequeña escala se utiliza como alimento humano. En cambio, un porcentaje considerable de las capturas de la pesca industrial se suele utilizar para piensos y otros productos, y no para el consumo humano directo.

Sin embargo, desde fines de los años ochenta, el crecimiento de la población (con exclusión de China) ha sido superior al aumento del suministro total de pescado para la alimentación humana, lo que ha dado lugar a una reducción del suministro de pescado per cápita de 14,6 kg en 1987 a 13,9 kg en 2001²⁰. No obstante, el consumo de pescado en países más pobres ha aumentado rápidamente en los últimos decenios²¹. En particular, el consumo de pescado de agua dulce ha aumentado sustancialmente, sobre todo en Asia Oriental. Aún excluyendo China, el suministro per cápita en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) ha crecido (se admite que a partir de una base más baja que el promedio mundial) de 5,0 a 8,3 kg desde 1960, lo que implica una tasa de crecimiento anual del 1,3 por ciento²².

1.2.3 Contribución de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria a nivel nacional: la cuestión del comercio

Aunque se han hecho pocas investigaciones para determinar los diferentes mecanismos que vinculan la pesca en pequeña escala con la seguridad alimentaria nacional, se puede afirmar que la capacidad productiva de un

²⁰ FAO, 2004 (véase la nota 3).

²¹ FAO Dependencia de Información, Datos y Estadísticas de Pesca, 1999. *Número de pescadores 1970–1997*. FAO Circular de Pesca. No. 929, Rev. 2. Roma, FAO. 108p. (Trilingüe).

²² Por ejemplo, en «El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2000» (FAO, 2000), la FAO había prevenido que la suministración de pescado por persona en África había disminuido y que continuará a disminuir en el futuro si los países africanos no ordenan mejor sus recursos o aumentan la producción de la acuicultura.

país para explotar sus propios recursos de este tipo de pesca no es necesariamente una condición suficiente para garantizar la contribución efectiva del pescado a la seguridad alimentaria nacional. Las tasas del consumo pueden ser bajas en algunos países debido a razones culturales y, en otros, es posible que mucha gente carezca de medios suficientes para adquirir el pescado con dinero o a trueque. Los cambios en la demanda y oferta mundiales arriba mencionados han contribuido también a provocar notables aumentos del comercio, impulsados por las exportaciones e importaciones de los países en desarrollo. Se espera que en los próximos años siga creciendo el comercio intrarregional entre países en desarrollo²³.

Considerando únicamente la contribución *directa* del pescado a la seguridad alimentaria, el hecho de que las exportaciones del pescado y productos pesqueros sean mayores que las importaciones puede significar una disponibilidad menor de pescado para el consumo nacional. Sin embargo, la relación entre la balanza comercial y la seguridad alimentaria es más complicada, debido a la contribución *indirecta* de las exportaciones mediante el incremento de los salarios y el empleo y los ingresos en divisas que pueden utilizarse en el país para realizar importaciones. También es necesario tener en cuenta la seguridad alimentaria para los *productores* y los *consumidores*.

Con respecto a la capacidad para importar alimentos, las exportaciones de especies de pescado de valor elevado pueden permitir importar especies de menor valor y otros tipos de alimentos. Por ejemplo, el análisis del comercio alimentario muestra que, en el año 2000, el valor de las exportaciones de pescado de los PBIDA equivalió al 50 por ciento del costo de todas sus importaciones de alimentos. Igualmente, los países de Asia, en cuanto grupo, obtuvieron del pescado ingresos en divisas suficientes para financiar el 34 por ciento de todas sus importaciones en 2000. El análisis de las tendencias pasadas y previstas del comercio indica que los países en desarrollo, han sido y, según las proyecciones, seguirán siendo, grandes importadores netos de pescado de bajo valor para la alimentación, pero exportadores de pescado de valor elevado²⁴.

²³ Kurien, J. (ed.). 2005. *Responsible fish trade and food security*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 456. Rome, FAO. 102p.

²⁴ Delgado, C.; Wada, N.; Rosegrant, M.; Meijer, S.; Ahmed, M. 2003. *Outlook for Fish to 2020: Meeting Global Demand*. A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment Initiative. International Food Policy Research Institute & WorldFish Center.

Las consecuencias del aumento del comercio para la seguridad alimentaria de los pobres no están necesariamente definidas con claridad. Si bien es verdad que el bajo valor del pescado ha explicado tradicionalmente su mayor proporción en el consumo de proteínas animales por parte de los pobres en los países en desarrollo, no se sabe si el incremento del comercio causará o no una subida de los precios locales. Lo que es cierto es que los efectos del comercio pesquero en los precios del pescado serán un factor que influirá decisivamente en la nutrición de los pobres del medio urbano y rural en el futuro.

1.2.4 Contribución a nivel individual y familiar

La contribución más *directa* de la actividad pesquera a la seguridad alimentaria a nivel de los hogares se realiza por medio del consumo del pescado capturado por la familia, es decir, el consumo propio. Ciertamente, en muchos hogares pobres dedicados a actividades de pesca en pequeña escala a jornada completa o de forma estacional u ocasional, tales contribuciones son decisivas para la seguridad alimentaria individual/familiar.

No obstante, varía mucho el porcentaje de la captura familiar total que se consume en el hogar y puede depender tanto del nivel de comercialización de la pesca como del nivel de pobreza del hogar. La medida en que la pobreza determina el porcentaje de la captura que se consume es algo complejo y no siempre se comprende bien o claramente. Aunque frecuentemente se supone que los pobres consumen una mayor proporción de sus capturas, investigaciones de campo recientes, realizadas en la zona del Lago Chad²⁵ (Béné *et al.*, 2003), han demostrado que los hogares más pobres pueden consumir una proporción menor de sus capturas que los más ricos y vender, en cambio, la mayor parte del pescado para comprar alimentos más baratos. Por consiguiente, la contribución directa del pescado a la seguridad alimentaria de los hogares más pobres puede ser menor de lo que se piensa generalmente, por lo que es posible que estos hogares se vean privados del acceso a los beneficios nutricionales que ofrece el pescado (véase la Sección 1.2.1). Ocurre esto especialmente con las mujeres, debido a las desigualdades de género que se encuentran normalmente en cuanto al acceso a los recursos pesqueros y a las actividades comerciales posteriores a la captura, las cuales ofrecen mayores márgenes de beneficio.

²⁵ Béné, C.; Neiland, A.; Jolley, T.; Ladu, B.; Ovie, S.; Sule, O.; Baba, O.; Belal, E.; Mindjimba, K.; Tiotsop, F.; Dara, L.; Zakara, A.; Quensiére, J. 2003. *Inland fisheries, poverty and rural livelihoods in the Lake Chad Basin*. Journal of Asian and African Studies, 38(1): 17–51.

Si bien es verdad que el pescado (como producto de subsistencia para los hogares de pescadores) es potencialmente una importante fuente de seguridad alimentaria directa, puede ser también una importante fuente *indirecta* de seguridad alimentaria debido a su utilización como medio de trueque y a los ingresos que se derivan de los sueldos en su elaboración y comercialización. La captura, elaboración y comercialización del pescado generan medios de subsistencia, empleo e ingresos para millones de personas en todo el mundo. Aunque no se puede considerar el empleo como una garantía firme de la seguridad alimentaria para estas personas, hay que destacar que en un notable número de casos, las actividades de pesca en pequeña escala se realizan en zonas rurales²⁶ donde es posible que las oportunidades de empleo alternativo sean escasas o incluso inexistentes. En estas circunstancias, el acceso a los recursos pesqueros para su captura, elaboración y/o comercio puede representar la única opción disponible para poder vivir y mantener el poder adquisitivo para comprar alimentos.

Las contribuciones de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria, que se han tratado hasta ahora, se resumen en el Cuadro 2 del Apéndice.

²⁶ No obstante, se reconoce que una parte cada vez mayor de pesca en pequeña escala se realiza ahora en zonas periurbanas o incluso urbanas.

2 INCREMENTAR LA FUNCIÓN DE LA PESCA EN PEQUEÑA ESCALA PARA CONTRIBUIR A LA MITIGACIÓN DE LA POBREZA Y A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

2.1 Visión de futuro para la pesca en pequeña escala

El Grupo de Trabajo sobre la pesca en pequeña escala del Comité Asesor de la FAO sobre Investigaciones Pesqueras (CAIP) ofreció recientemente la declaración de una visión de futuro para la pesca en pequeña escala que deberían apoyar todos los estados. Propuso que:

La visión de futuro para la pesca en pequeña escala es la de realizar plenamente su contribución al desarrollo sostenible. Una visión en la que:

- *no esté marginada y se reconozca, valore y fortalezca su contribución a la economía y seguridad alimentaria nacional;*
- *los pescadores, los trabajadores del sector pesquero y otras partes interesadas tengan la capacidad para participar en la adopción de decisiones, tengan el poder para hacerlo y cuenten con mayores posibilidades y capacidad humana consiguiendo así mantener su dignidad y respeto; y*
- *no persistan la pobreza y la inseguridad alimentaria; y los sistemas económico y ecológico estén ordenados de forma integral y sostenible, para reducir así los conflictos*²⁷.

En la parte restante de estas Orientaciones se ofrecen algunas ideas sobre la forma de aplicar esta visión de futuro y de intensificar la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria.

2.2 El Código de Conducta

La importancia de la pesca para la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria se reconoce en primer lugar en el Código de Conducta (FAO, 1995) en los Principios Generales que se enuncian en el Artículo 6.2:

La ordenación de la pesca debería fomentar el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en

²⁷ Comité Asesor de la FAO sobre Investigaciones Pesqueras, 2004 (véase la nota 7).

cantidad suficiente para las generaciones presentes y futuras, en el contexto de la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza, y el desarrollo sostenible....

La contribución de la pesca en pequeña escala se reconoce con la mayor claridad en el Artículo 6.18:

Reconociendo la importante contribución de la pesca artesanal y en pequeña escala al empleo, los ingresos y la seguridad alimentaria, los Estados deberían proteger apropiadamente el derecho de los trabajadores y pescadores, especialmente aquellos que se dedican a la pesca de subsistencia, artesanal y en pequeña escala, a un sustento seguro y justo, y proporcionar acceso preferencial, cuando proceda, a los recursos pesqueros que explotan tradicionalmente así como a las zonas tradicionales de pesca en las aguas de su jurisdicción nacional.

2.3 Política pesquera en apoyo de los pobres

2.3.1 El Código de Conducta

El Código menciona en los Artículos 6.13 y 6.16 la necesidad de incluir a todas las partes interesadas en el proceso de elaboración de las políticas:

Los Estados deberían velar, en la medida en que lo permitan las leyes y reglamentos nacionales, por que los procesos de toma de decisiones sean transparentes y proporcionen soluciones oportunas a cuestiones urgentes. Los Estados, de conformidad con los procedimientos adecuados, deberían facilitar la consulta y la efectiva participación de la industria, trabajadores de la pesca, las organizaciones ambientalistas y otras interesadas, en la toma de decisiones con respecto a la elaboración de normas y políticas relacionadas con la ordenación y el desarrollo pesqueros, y el crédito y la ayuda internacionales. [Artículo 6.13]

[Los Estados]... deberían velar por que los pescadores y acuicultores participen, cuando proceda, en el proceso de formulación y ejecución de políticas con el fin de facilitar la aplicación del Código. [Artículo 6.16]

2.3.2 Mejora de los procesos de elaboración de políticas

La forma en que se estudia y define el contenido de una política (es decir, el proceso de elaboración de políticas) puede influir en el modo en que se

tratan las cuestiones de la pobreza y la inseguridad alimentaria. En concreto, es probable que mejoren las posibilidades de que el contenido de las políticas sea favorable a los pobres, si en el proceso de su elaboración se incluye a los pescadores y trabajadores del sector pesquero, que son pobres y padecen inseguridad alimentaria. Al tratar de mejorar los procesos de elaboración de las políticas, los Estados deberían:

- evaluar atentamente cuáles son todas las partes interesadas en la pesca en pequeña escala que tienen que intervenir en la elaboración de la política; tener en cuenta la necesidad de una legislación y/o de la formalización de procesos que garanticen la debida participación de los intereses de la pesca en pequeña escala;
- reservar tiempo y recursos financieros suficientes para asegurar una amplia participación de los interesados en la elaboración de la política;
- formalizar métodos que garanticen la transparencia, es decir, la plena difusión de la información sobre la medida en que intervienen las diferentes partes y las razones de la inclusión y exclusión de determinadas cuestiones en los documentos de política, de la selección de las prioridades fundamentales y de los procesos empleados;
- descentralizar los procesos de elaboración de las políticas para incrementar las posibilidades de participación de los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala, pero también para aumentar la responsabilidad acercando más a la gente la adopción de las decisiones;
- colaborar con organizaciones de la pesca en pequeña escala a fin de incrementar la capacidad de sus representantes para participar significativamente en el proceso;
- adaptar y especificar los instrumentos de elaboración de políticas (por ejemplo, talleres, reuniones, diagnóstico rural participativo [DRP]) para estimular las contribuciones de los pescadores y otros trabajadores del sector pesquero en pequeña escala, facilitándoles los medios de educación en los distintos niveles y comunicándoles las experiencias de los que intervienen en las cuestiones técnicas;

- utilizar específicamente los conocimientos y experiencia de los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala;
- realizar exámenes y análisis periódicos de las políticas (para evaluar sus efectos en la pesca en pequeña escala) y de los procesos de elaboración de las políticas (para evaluar la medida en que se incluyen los intereses de la pesca en pequeña escala); y
- estudiar la forma en que se puede vincular la elaboración de las políticas con la especificación de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

2.3.3 Especificación de objetivos apropiados

Las declaraciones de política deberían abarcar e incluir el apoyo a cuatro amplias categorías de objetivos fundamentales, relacionados con las preocupaciones ambientales, económicas, sociales y de equidad, que deberían figurar en cualquier política pesquera. Se indican en el Apéndice A, junto con algunos ejemplos de «subobjetivos», y se señala la vinculación que probablemente habrán de tener para incrementar la contribución de la pesca en pequeña escala a la reducción de la pobreza, la prevención de la pobreza y la seguridad alimentaria. Es posible que las cuatro categorías principales de objetivos se superpongan también; por ejemplo, las cuestiones de género pueden relacionarse con objetivos tanto sociales como de equidad.

Como se muestra en el Cuadro 3, puede haber numerosos objetivos de política apropiados para la pesca en pequeña escala. Es necesario considerar, entre otras cosas, los siguientes componentes de política por su pertinencia y aplicabilidad:

- la participación de los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala en los procesos de elaboración de políticas, legislación y ordenación (es decir, una legislación que apoye la ordenación en común) (Secciones 2.3.2 y 2.4.2);
- la capacidad para establecer regímenes reglamentarios locales que apoyen determinadas circunstancias locales;

- procesos de resarcimiento para los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala – por ejemplo, vías jurídicas para presentar apelaciones o recursos;
- facilitación del desplazamiento de pescadores migratorios y de su acceso a los recursos pesqueros (si bien hay que evitar que los derechos migratorios entren en conflicto con los derechos de pesca indígenas). Se necesita también apoyar a los hogares encabezados de hecho por mujeres en los casos en que los hombres se hallan ausentes a causa de la migración (Sección 2.4.3.2);
- inclusión de los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala en planes de seguridad social y aplicación de los derechos laborales en el sector (Sección 2.4.3.2);
- acceso seguro y equitativo de los pescadores en pequeña escala a las tierras costeras y zonas marítimas cercanas a la costa y medidas de ordenación que especifiquen las restricciones estacionales o de zonas a la actividad industrial extranjera o nacional (Secciones 2.7.6 y 2.7.6.1);
- garantizar los derechos de los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala a los recursos en general. Esto es especialmente importante para los pobres cuyos derechos se reducen fácilmente con frecuencia (Sección 2.7.4);
- derechos de los pescadores en pequeña escala a tener acceso a las poblaciones transzonales, reconociendo que en muchos países los pescadores en pequeña escala faenan lejos de la costa (Sección 2.7.6);
- ordenación de la pesca basada en la comunidad (OPBC) (Sección 2.7.4);
- reducción al mínimo de las capturas incidentales y una mejor utilización de las mismas en la pesca industrial;
- apoyo al sector posterior a la captura en pequeña escala y asegurar a los elaboradores y comerciantes en pequeña escala el acceso a las capturas (Sección 2.8.4.7); y

- seguridad en el mar. Es posible que los pescadores en pequeña escala corran riesgos especiales de accidentes debido al tipo de embarcaciones que utilizan y a sus bajos niveles de beneficios que les impiden mantener debidamente sus embarcaciones y adquirir equipo de seguridad en el mar.

2.3.4 Política intersectorial

Además de las políticas específicas para el sector pesquero, hay (i) políticas intersectoriales a nivel general, (ii) políticas en otros sectores y (iii) políticas locales, que pueden influir en la pesca en pequeña escala. Por lo tanto, para apoyar la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria se deberá intervenir también en los procesos de elaboración de políticas en otros sectores.

Pueden ser pertinentes las políticas nacionales encaminadas a: la descentralización; la pobreza; el comercio; las finanzas y el crédito; la migración; la salud y educación; y las cooperativas y organizaciones. Las políticas sectoriales relacionadas con el medio ambiente o el agua, por ejemplo, pueden tener repercusiones en la sostenibilidad de las poblaciones de peces y los niveles de agua en las masas de agua continentales, respectivamente, mientras que las políticas forestales relacionadas con los manglares pueden apoyar o poner en peligro la sostenibilidad de las poblaciones de peces. Las políticas locales sobre planificación y creación de infraestructura pueden actuar como catalizador para la pesca en pequeña escala si facilitan actividades empresariales y no benefician desproporcionadamente a los menos pobres.

Los procesos intersectoriales integrados de planificación y elaboración de políticas pueden ser medios muy eficaces para destacar la importancia de la pesca en pequeña escala en el ámbito de las políticas. Sin embargo, con demasiada frecuencia la pesca en pequeña escala queda fuera de los mecanismos nacionales de planificación y de los procesos de adopción de decisiones. Una consecuencia directa de ello es que la pesca en pequeña escala, pese a su importantísimo potencial como resorte inicial para mitigar la pobreza, queda con demasiada frecuencia olvidada en las iniciativas de desarrollo rural o reducción de la pobreza. Las cuestiones y soluciones intersectoriales se tratan más en detalle en la Sección 2.6.

2.3.5 Reconocimiento de la compensación recíproca entre las políticas

Pueden plantearse conflictos de política: (i) entre los objetivos (por ejemplo, los ambientales, económicos, sociales y de equidad, que se presentan en el

Apéndice); (ii) dentro del sector (por ejemplo, los pescadores en gran escala frente a los pescadores en pequeña escala); o (iii) entre sectores (por ejemplo, entre la pesca y otros sectores).

Los conflictos entre *objetivos* pueden plantearse, por ejemplo:

- entre la equidad y la eficiencia (algunas políticas pueden apoyar regímenes de ordenación que directamente favorecen la eficiencia frente a la equidad, pero es posible que exista el peligro de que los aumentos de eficiencia no se distribuyan equitativamente);
- entre el apoyo a las exportaciones y la producción para el mercado nacional (el aumento de las exportaciones para incrementar los beneficios y los ingresos en divisas puede causar una reducción de la disponibilidad de pescado para la venta en los mercados locales); y
- entre los objetivos a plazo corto y los objetivos a largo plazo (es posible que se consideren necesarios los objetivos a corto plazo de reducir la pobreza, elevar al máximo el empleo y/o mejorar la seguridad alimentaria, pero pueden producirse efectos negativos en la sostenibilidad a largo plazo del recurso y/o la eficiencia económica del sector).

También son importantes dos tipos principales de *conflictos entre usuarios* dentro del sector o entre la pesca y otros sectores. Dentro del sector pesquero, surgen conflictos no sólo entre intereses de la pesca industrial y en pequeña escala, sino también entre usuarios de diferentes artes de pequeña escala que explotan el mismo recurso. Pueden surgir conflictos, por ejemplo, entre pescadores con cerco de playa y pescadores en canoa que faenan en aguas costeras, o entre pescadores en pequeña escala de peces de arrecife y buceadores que recogen peces ornamentales. Entre la pesca y otros sectores, quizás los conflictos más comunes son los que surgen sobre el uso de la tierra y, en menor medida, sobre el acceso a aguas costeras. Los recursos de zonas costeras son frecuentemente objeto de una elevada demanda por parte de los pescadores, del turismo y para otros usos y formas de desarrollo, por lo que se necesitan una ordenación y planificación cuidadosas a fin de evitar los conflictos.

Dada la importancia y prevalencia de los conflictos, los Estados deberán reconocer expresamente y examinar los conflictos y las compensaciones recíprocas en la etapa de planificación y elaboración de las políticas,

reconociendo que en cierto modo los conflictos pueden ser inherentes. Habrá que tratar de analizar los costos y beneficios de las diferentes opciones de política, lo que exige una buena información para evaluar las compensaciones recíprocas que sea necesario hacer. Es importante que la evaluación de los costos y beneficios reconozca que las políticas ejercen efectos en la distribución. Pueden crear «ganadores» y «perdedores». Habrá que evaluar cada objetivo y decisión de política teniendo en cuenta su efecto en los pobres mediante las consecuencias directas e indirectas que se producen dentro de la pesca y en otros sectores. Es posible que dicha evaluación resulte difícil a causa de la necesidad de equilibrar elementos cuantificables y no cuantificables, pero la voluntad política para establecer prioridades entre objetivos/usuarios que compiten entre sí es un primer paso importante.

2.4 Legislación en apoyo de los pobres

Los pobres son frecuentemente incapaces de inducir cambios que los beneficien, a causa de su marginación económica, social y política. La escasez de bienes de que adolecen los pobres y el entramado de estructuras de poder y relaciones económicas que actúa contra ellos pueden conspirar para hacer que probablemente sigan siendo pobres, si no se les presta una protección y asistencia especial por medio de la legislación. Es importante tener en cuenta que la legislación frecuentemente no es neutral en sus efectos sobre los diferentes grupos socioeconómicos y que los marcos reglamentarios y las normas pueden no favorecer a los pobres, a menos que sean específicamente favorables a ellos en su definición y aplicación.

2.4.1 El Código de Conducta

Dos de los diez objetivos centrales del Código se relacionan específicamente con la legislación. Los objetivos del Código son

establecer principios, de conformidad con las normas del derecho internacional pertinentes, para que la pesca y las actividades relacionadas con la pesca se lleven a cabo de forma responsable, teniendo en cuenta todos los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes [Artículo 2a];

y

servir como instrumento de referencia para ayudar a los Estados a establecer o mejorar el marco jurídico e institucional necesario para el

ejercicio de la pesca responsable y a formular y aplicar las medidas apropiadas [Artículo 2c].

En el Artículo 3 se exige que el Código sea interpretado y aplicado de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (Artículo 3.1) y de manera compatible con las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces (1995)²⁸ (Artículo 3.2a). Como se preparó el Código antes de las declaraciones y compromisos internacionales sobre la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria que se mencionan en la introducción, no se citan en él específicamente. Sin embargo, el Artículo 3 subraya que el Código debe ser interpretado y aplicado «de conformidad con las demás normas de derecho internacional aplicables, incluidas las respectivas obligaciones de los Estados conforme a los acuerdos internacionales de los que son parte» (Artículo 3.2b) y «a la luz de la Declaración de Cancún de 1992,... y las demás declaraciones e instrumentos internacionales pertinentes» (Artículo 3.2c). Por lo tanto, el Artículo 3 exige que se interprete y aplique el Código a medida que evolucionan tales declaraciones e instrumentos internacionales, entre los que figuran los compromisos recientes de los Estados acerca de la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria.

El Artículo 6.13²⁹ del Código es también importante en cuanto que estimula la «...*participación de la industria, trabajadores de la pesca, las organizaciones ambientalistas y otras interesadas, en la toma de decisiones con respecto a la elaboración de normas y políticas relacionadas con la ordenación y el desarrollo pesqueros, y el crédito y la ayuda internacionales.*»

Otros Artículos pertinentes del Código relacionados con cuestiones legislativas son: 7.1.1, 7.6.6, 7.7.1, 8.3.1, 9.1.1, 10.1.1, 10.1.3, y 10.2.5. El Artículo 11.3 tiene también ocho apartados sobre leyes y reglamentos relacionados con el comercio pesquero, todos los cuales tienen consecuencias para la pesca en pequeña escala.

²⁸ Cuyo título completo es: Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios.

²⁹ Véase la Sección 2.3.1.

2.4.2 Asegurar que el proceso de elaboración de leyes sea participativo

Lo mismo que en la elaboración de las políticas, los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala deberán intervenir en el *proceso* de elaboración de la legislación (tanto dentro del sector pesquero como en otros sectores), aún en los casos en que el proceso sea prolongado. De esta forma cabrá esperar que se reduzcan al mínimo los conflictos y que la legislación atienda realmente las necesidades y posibilidades de los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala pobres y tenga un grado de legitimidad. Dicha participación deberá realizarse en todos los niveles, tanto nacional como local, en los que se formulan las leyes y los reglamentos. Podrá facilitarse la participación a través de medios semejantes a los presentados en la Sección 2.3.2.

2.4.3 Sectores importantes de la legislación

2.4.3.1 Legislación pesquera

No es probable que exista una legislación sobre la pesca en pequeña escala aislada de la legislación pesquera general. Sin embargo, puede haber reglamentos, ordenanzas, etc., centrados en la pesca en pequeña escala y existe la posibilidad de incluir los problemas de la pesca en pequeña escala en el ámbito de la legislación pesquera general.

Dado que muchos pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala son pobres, la legislación en favor de la pesca en general es en muchos casos favorable a los pobres por implicación. Es posible asimismo que la legislación pertinente a la pesca industrial (por ejemplo, vedas de zonas o estacionales) beneficie notablemente a la pesca en pequeña escala, debido a las vinculaciones entre los dos sectores, y que proporcione mecanismos potenciales para ayudarla.

Es importante *cómo* se define en la legislación a los pescadores en pequeña escala, lo que puede tener importantes consecuencias de género. Los Estados deberían asegurar que la definición de la pesca en pequeña escala sea amplia e incluya el trabajo en tierra. Por ejemplo, debería incluir, además de la pesca de captura, las actividades de elaboración y comercialización en las que las mujeres suelen intervenir más. Si no se hace esto no se reconoce oficialmente ese trabajo, lo que tiene sus consecuencias y limitaciones para el acceso a la asistencia financiera, la participación como miembros en sindicatos u organizaciones y la protección de los derechos.

En la Sección 2.3.3 se han presentado algunas ideas sobre políticas en favor de los pobres y todas esas cuestiones deben ser objeto de la legislación para asegurar que determinados *derechos* queden incorporados en las leyes para los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala, de forma que tales derechos no puedan ser limitados mediante la marginación social, económica y política. Antes de elaborar y aplicar una nueva legislación, debería prestarse también una atención especial a la identificación de todos los derechos *existentes*.

2.4.3.2 Legislación específica no relacionada con la pesca

Derechos humanos

Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer una legislación en apoyo de las distintas convenciones internacionales sobre: el derecho a la alimentación; los derechos de la mujer; el derecho a ganarse la vida; el derecho a no padecer discriminación; el derecho a la educación y otros derechos humanos³⁰. Todos estos derechos darán probablemente resultados en favor de los pobres y/o de la seguridad alimentaria, ya que, con la ampliación reciente del concepto de pobreza, se puede considerar pobre a quienquiera que carezca de estos derechos. La legislación nacional puede hacer efectivos tales derechos ya sea mediante leyes específicas sobre las cuestiones que los apoyen, o bien incorporándolos en las constituciones para cuya aplicación se promulga toda la legislación nacional. Con respecto al Artículo 3 del Código, vale la pena señalar que un estado tiene la obligación de cumplir un compromiso internacional (por ejemplo, de reducir la pobreza o la inseguridad alimentaria) solamente si el compromiso está incluido en un acuerdo internacional vinculante o forma parte del derecho internacional. Pero es evidente que los Estados pueden tener en cuenta los acuerdos internacionales en los que no son parte, así como instrumentos o prácticas voluntarios, como ayuda para elaborar su legislación.

³⁰ Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, afirma en el Artículo 25(1) que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación». En 1999 el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicó su Observación General 12 sobre el derecho humano a una alimentación adecuada, que obliga a los gobiernos a respetar y proteger el derecho humano a una alimentación adecuada y a facilitar a las personas el acceso a los alimentos. En 2004, el Consejo de la FAO aprobó las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

Migración, cuestiones transfronterizas, derechos de seguridad social y de los trabajadores

La legislación específica sobre cuestiones de migración, aunque no se refiera directamente a la pesca, es importante para muchas pesquerías en pequeña escala, especialmente de África, donde es común la migración de los pescadores y trabajadores del sector pesquero, pero también en otras regiones. Los pescadores y trabajadores del sector pesquero pueden tener la necesidad o el deseo de emigrar para reducir su vulnerabilidad a factores naturales (por ejemplo, variaciones de las poblaciones) o como mecanismo de supervivencia después de crisis o dificultades para la subsistencia individual o familiar. Puede utilizarse también la migración como una estrategia proactiva para acumular capital. Es posible que haya que facilitar la capacidad de emigrar por medio de la legislación, pero quizás es más importante asegurar que, cuando trabajan en una zona o país que no son los suyos, los pescadores y trabajadores del sector pesquero gocen de los derechos de acceso al apoyo social, la atención de salud y la educación.

No obstante, las cuestiones del acceso a la seguridad social no deben limitarse a los pescadores migrantes. La legislación debería asegurar que los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala tengan las mismas posibilidades y cobertura de los planes de seguros, pensiones y prestaciones de desempleo que otros sectores de la economía. Las cuestiones de los derechos de los trabajadores y el derecho laboral se suelen tratar también fuera de la legislación pesquera. Es importante que quienes trabajan en fábricas de elaboración, normalmente mujeres, sean incluidas en las leyes nacionales, lo mismo que los hombres que intervienen en la pesca de captura, y no sean consideradas como un «caso especial» a causa de la naturaleza de su trabajo en lo que respecta a horarios y condiciones, lo que daría lugar a una falta de protección jurídica.

Descentralización y régimen de gobierno participativo

Vale la pena mencionar especialmente, en el contexto de la legislación, la importancia creciente de la descentralización en muchas regiones del mundo. Es importante para acercar más a los pobres la adopción de decisiones y, de esa forma, aumentar la probabilidad de éxito de las políticas y programas favorables a ellos, así como la ordenación pesquera basada en la comunidad, que se mencionan en la Sección 2.3.3 y Sección 2.7.3. La descentralización debe basarse en una legislación que apoye a las entidades locales en las reformas descentralizadoras, mediante la transferencia apropiada de facultades.

En muchos países en desarrollo, existe ya una legislación en apoyo de la descentralización. Es igualmente importante asegurar que dicha legislación esté respaldada y se aplique por medio de estructuras de gobierno descentralizadas y que no entre en conflicto con estructuras jerárquicas existentes y mandatos de diferentes grupos o niveles de gobierno.

2.5 Problemas de la aplicación

Las políticas y la legislación son buenas en la medida en que se aplican y se cumplen. En realidad, todas las recomendaciones y sugerencias que se hacen en estas Orientaciones carecen de valor si no se aplican. Por lo tanto, en esta sección se examinan algunos de los requisitos genéricos para asegurar el éxito de dicha aplicación.

2.5.1 Desarrollo de la capacidad humana

El desarrollo de la capacidad humana es esencial para la aplicación efectiva y puede definirse como:

...el proceso a través del cual las personas, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades desarrollan sus posibilidades – tanto individual como colectivamente – para establecer y alcanzar objetivos, desempeñar funciones, resolver problemas y crear los medios y condiciones necesarios para realizar este proceso³¹.

Esta definición sirve para destacar dos atributos importantes del desarrollo de la capacidad. En primer lugar, exige un examen en *diferentes niveles*, cada uno de los cuales representa un nivel de análisis y, lo que es importante, un posible punto de entrada para iniciativas encaminadas al desarrollo de la capacidad. En segundo lugar, no es una situación pasiva. Para crear capacidad, se debe poner en marcha un *proceso* para las personas, tanto si actúan o influyen únicamente en sus propias actividades, como si lo hacen como parte de instituciones, sectores o la sociedad en general.

³¹ FAO. 2004. *Draft Strategic Framework for Human Capacity Development in Fisheries*. (ACFR/WP/HCB/I/3). La Estrategia ofrece una lista práctica de iniciativas de desarrollo de la capacidad individual y abarca temas como la evaluación de las necesidades de capacidad, el análisis de las necesidades de capacitación, la elaboración de programas de estudios, la aplicación de las normas y su seguimiento y evaluación.

En el pasado, los enfoques para el desarrollo de la capacidad, tanto en la pesca como en otros sectores, han tendido a centrarse principalmente en el apoyo técnico mediante la capacitación técnica de personas y mediante el fortalecimiento institucional. Las enseñanzas aprendidas de actividades anteriores indican que, para ser más eficaces, las iniciativas encaminadas al desarrollo de la capacidad humana deberían:

- centrarse en todos los diferentes niveles en los que es necesario desarrollar la capacidad;
- prestar más atención a conocimientos y técnicas no específicos del sector, tales como la gestión empresarial, la socioeconomía y el buen gobierno, lo mismo que a los conocimientos técnicos específicos del sector pesquero;
- ser más participativas en la evaluación de las necesidades y en las actividades de diseño, ejecución y seguimiento;
- basarse en capacidades fundamentales existentes y consistir en un proceso de transferencia de conocimientos en doble dirección;
- proporcionar medios flexibles y adecuados de aprendizaje para satisfacer las necesidades de las personas;
- tener más en cuenta el contexto general político y de la sociedad en el que actúan;
- basarse, siempre que es posible, en redes regionales para afrontar problemas comunes y promover la autoconfianza mediante el desarrollo de la capacidad regional;
- basarse en mecanismos de entrega adaptados, mediante un proceso participativo, para asegurar que se ajusten a las necesidades, capacidades y financiación concretas de los receptores, con la debida contrapartida para los suministradores del servicio;
- reconocer que quienes se encargan de desarrollar la capacidad pueden necesitar ellos mismos una formación para actuar con eficacia; y
- basarse en un conocimiento mejor del «éxito» del desarrollo de la capacidad y la posibilidad de medirlo, a fin de asegurar que las iniciativas se basen en la experiencia anterior y en las lecciones aprendidas.

Al nivel de las organizaciones, instituciones y personas, es especialmente importante la necesidad de: (i) capacitar y financiar a más expertos

pesqueros especializados en la pesca en pequeña escala para que trabajen en los departamentos y ministerios de pesca, organismos donantes y ONG; (ii) hacer mayor hincapié en que dichas organizaciones dispongan de conocimientos técnicos sobre análisis social, económico y de medios de subsistencia; y (iii) fortalecer la capacidad de las organizaciones que representan a la pesca en pequeña escala y trabajan en favor de ella: por ejemplo, las interesadas en cuestiones técnicas de la ordenación pesquera, bienestar social, crédito/ahorro y comercialización y negociación o presión política.

2.5.2 Importancia de la información

Conviene destacar que no se necesita una información perfecta para dar pasos concretos encaminados a incrementar la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. Las sugerencias que se ofrecen en estas Orientaciones constituyen un primer paso para hacer accesible lo que ya se sabe, a fin de tener información para proceder inmediatamente a la adopción de decisiones y a la acción. Sin embargo, también es verdad que se necesitan ciertamente mejores sistemas de información y comunicación para asegurar que las medidas futuras tengan cada vez más éxito en el logro de sus objetivos. Las cuestiones relativas a la información, comunicación e investigación se tratan más en detalle en la Sección 2.10, por lo que es suficiente señalar aquí su importancia como base para el éxito de la aplicación y para justificar el apoyo financiero a la pesca en pequeña escala por razón de su contribución a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria.

2.5.3 Necesidad de financiación adecuada

En algunos casos los Estados pueden retener fondos generados dentro del sector para utilizarlos posteriormente dentro del mismo. Sin embargo, es más normal que las normas fiscales nacionales exijan que todos los ingresos se depositen en hacienda. De ser así, es importante que los ministerios de finanzas y hacienda, reconociendo la importancia de la pesca en pequeña escala, tal como se señala en la Sección 1, garanticen asignaciones presupuestarias suficientes y específicas para poder aplicar con éxito las estrategias descritas en estas Orientaciones.

Al asegurar fondos para apoyar a la pesca en pequeña escala, es necesario también tener en cuenta los presupuestos ajenos al sector pesquero. Al nivel nacional, la inclusión de la pesca en pequeña escala en las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza puede contribuir, por ejemplo, a que se tenga acceso a fondos relacionados con la pobreza. También se

puede prestar apoyo a la pesca en pequeña escala a nivel local, por ejemplo, mediante una financiación adecuada de consejos u ONG locales que trabajen en la pesca y, más en general, en el desarrollo rural. La gestión descentralizada de los fondos puede ayudar a incrementar su eficacia en apoyo del sector en pequeña escala.

2.5.4 Inclusión de la sociedad civil y los usuarios y participación y empoderamiento de las comunidades

La política y participación del gobierno en la aplicación de estrategias e iniciativas apropiadas son ciertamente importantes. Pero si tanto los interesados del sector en pequeña escala como la sociedad civil no participan ni tienen el poder adecuado, es probable que el éxito sea limitado. Los Estados reconocen cada vez más la necesidad de colaborar con las ONG y los interesados del sector en pequeña escala locales, así como de adoptar enfoques participativos para el diseño y la ejecución, basados en consultas adecuadas. Por ejemplo, es posible que no sea suficiente desarrollar la responsabilidad de gestión al nivel local para garantizar que estén debidamente representados los intereses de los pobres. Las «comunidades» suelen estar estratificadas según la riqueza y el poder, y las élites locales y los gobiernos descentralizados se alían a veces para excluir a los menos poderosos. Las organizaciones de la sociedad civil (entre las que figuran cooperativas de pescadores, ONG, medios de difusión, etc.) frecuentemente defienden los intereses de los pobres, por lo que los programas de desarrollo de la pesca deberían estudiar las formas de incorporar el liderazgo «tradicional», el gobierno local y la sociedad civil en sus esfuerzos por garantizar que los intereses de los grupos más pobres y marginados se tengan en cuenta en la gestión descentralizada de los recursos.

Estas consultas hacen que sean más probable que las iniciativas satisfagan las necesidades de los pobres y que la sociedad civil y los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala lleguen a ser más visibles a nivel nacional, aumentando su capacidad para colaborar activamente con el sector privado, los gobiernos y los donantes.

El desarrollo y el empoderamiento de la comunidad mediante la educación, servicios sociales y la mejora del bienestar y la salud son importantes para garantizar que aumente la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria y que tengan mayores probabilidades de éxito las estrategias específicas del sector pesquero encaminadas a conseguir estos objetivos.

2.6 Consideraciones intersectoriales

Estas Orientaciones contienen varias referencias (por ejemplo, la Sección 2.3.4) a la importancia del enfoque intersectorial de los problemas de la pesca y del aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. Dada la importancia de tales enfoques y soluciones, se tratan específicamente en esta sección y se ofrecen recomendaciones detalladas al respecto.

2.6.1 El Código de Conducta

El Artículo 10 del Código es particularmente pertinente para las cuestiones intersectoriales. Hace referencia explícita a la integración de la pesca en la ordenación de las zonas costeras:

Los Estados deberían velar por que se adopte un marco jurídico, institucional y de definición de las políticas apropiado para conseguir una utilización sostenible e integrada de los recursos, teniendo en cuenta la fragilidad de los ecosistemas costeros, el carácter finito de los recursos naturales y las necesidades de las comunidades costeras [Artículo 10.1.1].

Dados los múltiples usos de la zona costera, los Estados deberían velar por que se consulte a los representantes del sector pesquero y las comunidades pesqueras durante los procesos de toma de decisiones y se les haga participar en otras actividades relativas a la planificación y desarrollo de la ordenación de la zona costera [Artículo 10.1.2].

En el Código no se trata explícitamente la necesidad de examinar soluciones intersectoriales para los planes relacionados con la pesca continental (a jornada completa y como actividad «estacional» u «ocasional») y la ordenación de las aguas continentales, especialmente con respecto a la cuestión de los usos múltiples de los recursos de aguas continentales y la competencia por los mismos. Sin embargo, El «Código es de aplicación mundial... (Artículo 1.2) y «...contiene principios y normas aplicables a la conservación, la ordenación y el desarrollo de todas las pesquerías» (Artículo 1.3). Por consiguiente, los principios que se aplican a las zonas costeras valen también para las zonas de captación de las aguas continentales.

2.6.2 Reconocimiento del contexto de la pobreza rural y del carácter de uso múltiple de los recursos

El 70 por ciento de los pobres del mundo vive en zonas rurales y la gran mayoría de los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala son habitantes del medio rural. Como consecuencia de ello, los pescadores y trabajadores pesqueros padecen las consecuencias del aislamiento geográfico y de la escasa disponibilidad de infraestructura y servicios públicos (falta de carreteras, hospitales, escuelas, instalaciones de mercado, etc.) de que adolecen muchas zonas rurales³². Así pues, las mejoras de los medios de subsistencia de los pescadores y trabajadores pesqueros mediante iniciativas externas al sector pesquero (salud, alfabetización, etc.) pueden ser al menos tan importantes como las soluciones específicas del propio sector. Actividades de desarrollo rural integrado encaminadas a mejorar la alfabetización, vivienda, seguridad social, salud infraestructura, etc. pueden causar notables efectos positivos en los medios de subsistencia de los pescadores en pequeña escala. Cabe señalar, entre otras, las siguientes cuestiones intersectoriales que deben afrontarse con carácter prioritario en las comunidades pesqueras:

- Asegurar que la contribución del sector pesquero esté debidamente representada en los planes de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y otros mecanismos de alto nivel para la planificación del desarrollo y la asignación de fondos.
- Asegurar que las preocupaciones del sector pesquero reciban una atención adecuada en los procesos de planificación local o de distrito. A nivel de gobierno local, recientemente se ha considerado más a la pesca como una fuente de ingresos fiscales para financiar los gastos del gobierno que como un objetivo de los programas financiados por el gobierno. Teniendo en cuenta la pobreza y vulnerabilidad de las comunidades pesqueras, es preciso subsanar esta carencia asegurando que una proporción de los impuestos recaudados se destine a atender sus necesidades.
- Resolver los problemas de la marginación política y social de la pesca, como la falta de reconocimiento jurídico en lugares

³² Hay que señalar, no obstante, que no todas las comunidades pesqueras pobres y vulnerables se hallan en zonas rurales. Pueden encontrarse también pescadores y trabajadores pesqueros en pequeña escala pobres y marginados en zonas urbanas o periurbanas o al margen de ellas, las cuales pueden estar expuestas a desplazamientos a medida que se desarrollan y expanden las zonas urbanas.

temporales de embarque y desembarque de pescado y otros asentamientos no oficiales y la consiguiente falta de servicios gubernamentales como agua, sanidad, salud, seguridad y acceso a sistemas de justicia. Estas carencias hacen que los medios de subsistencia de la pesca sean vulnerables y reducen la contribución potencial de la misma a la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia y al crecimiento económico.

- Responder a la con frecuencia excepcionalmente elevada incidencia del VIH/SIDA en las comunidades pesqueras, estableciendo como objetivos prioritarios la aplicación de estrategias apropiadas de prevención del VIH y reducción de los efectos del SIDA. Las tasas elevadas del VIH/SIDA tienen consecuencias de amplio alcance para la contribución del sector pesquero a la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia y constituyen una amenaza potencial para el concepto de pesca responsable³³.

En la Sección 2.3.5 se ha señalado que los pescadores en pequeña escala, tanto en zonas costeras como continentales, suelen competir por el mismo recurso con otros usuarios (por ejemplo, la pesca industrial en gran escala), y también con mucha frecuencia por las tierras costeras y las aguas de las que se extrae el recurso (por ejemplo, con planes de riego y presas hidroeléctricas en el caso de la pesca continental y con los parques marinos, actividades turísticas y el desarrollo general de las zonas costeras en el caso de la pesca de bajura). Estas características de multiusos y multiusuarios influyen en gran manera en los medios de subsistencia de las comunidades pesqueras, ya que hacen que sea mayor la competencia por los recursos de aguas y costas. También a este respecto, se necesitan una planificación y solución de conflictos intersectoriales para gestionar de forma integrada los distintos sectores, incluida la acuicultura.

La pesca costera en pequeña escala ha padecido las consecuencias de las interacciones intersectoriales durante los últimos decenios. Sin embargo, los encargados de la ordenación integrada de zonas costeras han reconocido cada vez más esta situación, al menos en cierta medida. La existencia de los Artículos 10.1.1 y 10.1.2 del Código, arriba mencionados, refleja este reconocimiento reciente. Las Orientaciones de la FAO sobre la integración

³³ Allison, E.H. y Seeley, J.A. 2004. *HIV and AIDS among fisherfolk: a threat to «responsible fisheries»?* Fish and Fisheries 5(3): 215-239.

de la pesca en la ordenación de la zona costera³⁴ son claramente pertinentes a este respecto, lo mismo que las Orientaciones de la FAO sobre el enfoque de ecosistemas en la pesca³⁵. La situación de los pescadores continentales (a jornada completa o con carácter estacional u ocasional), que suman probablemente más de 100 millones de personas en el mundo (aunque se desconoce la cifra exacta), deberá tenerse también en cuenta en los planes de ordenación de aguas continentales, especialmente en lo que respecta a la cuestión de los usos múltiples de los recursos de aguas continentales y a la competencia por los mismos.

2.6.3 Reconocimiento de la complejidad y amplitud de las estrategias de subsistencia y mecanismos de supervivencia

Es importante apoyar y estimular a los pescadores y trabajadores del sector pesquero a que busquen sus medios de subsistencia en otros sectores (como complemento de la actividad pesquera o para reducirla), especialmente para reducir la vulnerabilidad. Las enseñanzas derivadas de iniciativas recientes indican que no es sencillo elegir medios de subsistencia alternativos apropiados, ya que se necesita evaluar muy atentamente las estrategias de subsistencia disponibles, los bienes de los pobres, la vulnerabilidad específica y fuentes de riesgo, las actitudes y los mecanismos de supervivencia.

Podrán apoyarse también los mecanismos de supervivencia (incluido el uso de otros medios de subsistencia posibles) para resolver los problemas de la vulnerabilidad y las incertidumbres. Entre tales mecanismos de supervivencia cabe señalar las medidas de gestión de riesgos tanto previas –es decir, iniciativas proactivas preventivas–, como los mecanismos paliativos que tratan de facilitar la superación de la pobreza –es decir, iniciativas de reacción después de un problema o crisis imprevistos para la estrategia del hogar.

En el Cuadro 4 del Apéndice A se resumen estrategias preventivas y paliativas que pueden emplear los hogares pesqueros y relacionados con la pesca para afrontar la vulnerabilidad. Se dividen estas estrategias en aquellas que se sitúan dentro del sector pesquero y las que implican

³⁴ FAO Servicio de Planificación del Desarrollo, Departamento de Pesca. 1998. *Integración de la pesca en la ordenación de la zona costera*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 3. Roma, FAO. 17p.

³⁵ FAO Departamento de Pesca. 2003. *La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 2. Roma, FAO. 133p.

actividades externas a él. Es interesante señalar que en general los mecanismos de gestión de riesgos muestran características «positivas», mientras que muchas de las medidas que se pueden adoptar después de una crisis tienen repercusiones sociales y ambientales más bien «negativas». Además, aunque la diversificación de los medios de subsistencia de muchas poblaciones pesqueras indican que pueden dedicarse a diferentes actividades cuando tienen acceso a ellas, no toda diversificación es positiva y acumulativa. Por ejemplo, los trabajadores no cualificados pueden encontrarse en «trampas de pobreza» si se dedican a una amplia gama de actividades marginales diversificadas para conseguir con la suma de todas ellas un medio de subsistencia.

2.7 La contribución de la ordenación de la pesca

La ordenación de la pesca tiene una gran importancia potencial para aumentar la función de la pesca en pequeña escala en la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria. Mejores prácticas de ordenación pueden contribuir a esta finalidad directamente, aumentando la parte de los beneficios que va a los pescadores en pequeña escala, e indirectamente, incrementando los beneficios generales para la sociedad.

Como la ordenación de la pesca se trata ampliamente en el documento FAO Orientaciones técnicas No. 4 y otros documentos fundamentales (véase el Recuadro 2), basta examinar aquí el tema de forma resumida.

Recuadro 2: Publicaciones fundamentales de la FAO consistentes en Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable y Documentos Técnicos sobre la ordenación de la pesca

Las Orientaciones y los Documentos Técnicos que se enumeran a continuación son una pequeña selección de los muchos publicados por la FAO sobre la ordenación pesquera. Los textos completos pueden consultarse electrónicamente en el Depósito de Documentos de la FAO: <http://www.fao.org/icatalog/inter-e.htm>

FAO Dirección de Recursos Pesqueros y Dirección de Políticas y Planificación Pesqueras. 1999. *La ordenación pesquera*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4. Roma, FAO. 81p.

FAO Departamento de Pesca. 2003. *La ordenación pesquera*. 2. *El enfoque de ecosistemas en la pesca*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 2. Roma, FAO. 133p.

Cochrane, K.L. (ed.). 2005. *Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación.* FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424. Roma, FAO. 231p.

Una gran proporción de las poblaciones de peces de todo el mundo, incluidas las que son objeto de la pesca en pequeña escala en países en desarrollo, se hallan plenamente explotadas o sobreexplotadas. Como consecuencia de ello, se están perdiendo ya potenciales beneficios nutricionales, económicos y de empleo y, si no se introducen sistemas eficaces de ordenación pesquera, se producirán casi inevitablemente pérdidas mayores de beneficios y la recuperación resultará enormemente problemática. La pesca responsable consiste en elevar al máximo los beneficios que pueden derivarse del recurso para la sociedad en su conjunto.

2.7.1 El Código de Conducta

En el primer párrafo del Prefacio del Código se establece el contexto de la ordenación de la pesca cuando se afirma que: «...los recursos acuáticos, aún siendo renovables, son limitados y tienen que someterse a una ordenación adecuada si se quiere que su contribución al bienestar nutricional, económico y social de la creciente población mundial sea sostenible».

El Artículo 7 del Código, que trata explícitamente de la ordenación pesquera, enuncia el mensaje central del Código:

Los Estados y todos aquellos involucrados en la ordenación pesquera deberían adoptar, en un marco normativo, jurídico e institucional adecuado, medidas para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros. Las medidas de conservación y ordenación, tanto si se aplican a escala local, nacional, subregional o regional, deberían basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles y estar concebidas para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos pesqueros a niveles que promuevan el objetivo de una utilización óptima de los mismos y mantener su disponibilidad para las generaciones actuales y futuras; las consideraciones a corto plazo no deberían comprometer estos objetivos [Artículo 7.1.1].

En el Artículo 7.2, al detallar los objetivos de la ordenación, se afirma que las medidas de ordenación deberán propender, entre otras cosas, a que:

... se tengan en cuenta los intereses de los pescadores, incluidos los que practican la pesca de subsistencia, artesanal y en pequeña escala [Artículo 7.2.2c].

Los encargados de la ordenación pesquera frecuentemente se enfrentan con dilemas difíciles al tratar de fomentar la aplicación de medidas concretas. Se ven obligados a sopesar series de problemas opuestos y a evaluar la medida del riesgo que implican sus decisiones. A veces «los mejores datos científicos disponibles» indican la necesidad de reducir las capturas en circunstancias en que se ejercen fuertes presiones sociales y económicas para mantenerlas o incluso incrementarlas. Sin embargo, poner en peligro el recurso por «consideraciones a corto plazo» podría empeorar la situación de los pobres a plazos mediano y largo. Por ello, al adoptar decisiones que afectan a la sostenibilidad de la pesca, los responsables de la ordenación deberían estudiar todas las formas posibles de aminorar las presiones sociales y económicas antes de adoptar decisiones que pongan en peligro los recursos acuáticos de los que dependen los pobres.

2.7.2 ¿Qué implica la ordenación de la pesca?

A falta de una definición clara y generalmente aceptada de la ordenación pesquera, en las Orientaciones técnicas de la FAO³⁶ se utiliza la siguiente «definición de trabajo».

El proceso integrado de recogida de información, análisis, planificación, consulta, adopción de decisiones, asignación de recursos y formulación y ejecución, así como imposición cuando sea necesario, de reglamentos o normas que rijan las actividades pesqueras para asegurar la productividad de los recursos y la consecución de otros objetivos.

La ordenación pesquera consiste en una mediación de la interacción entre las personas y los recursos. Entraña una serie compleja y variada de tareas encaminadas en último término a garantizar que se obtengan los beneficios óptimos de los recursos pesqueros.

La demanda de recursos pesqueros en la gran mayoría de los casos excede actualmente de la capacidad productiva de los ecosistemas acuáticos. Esto crea condiciones en las que, si no hay una ordenación eficaz (es decir, si no

³⁶ FAO Dirección de Recursos Pesqueros y Dirección de Políticas y Planificación Pesqueras. 1999. *La ordenación pesquera*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4. Roma, FAO. 81p.

se limitan las capturas), se cae fácilmente en la sobrepesca de las poblaciones de peces y, como consecuencia de ello, se degradan los ecosistemas y se pierde la riqueza potencial de los recursos pesqueros.

2.7.3 ¿Quiénes son los encargados de la ordenación?

La ordenación de la pesca no debería considerarse como una actividad jerárquica en la que participan «encargados de la ordenación» y «sujetos de la ordenación». Se acepta actualmente que los reglamentos adquieren una legitimidad considerable cuando las comunidades pesqueras participan en la formulación de las políticas y en las decisiones sobre las medidas de ordenación y su aplicación y consideran tales políticas y decisiones como suyas propias. Aumenta así la probabilidad de conseguir que se cumplan los reglamentos³⁷.

Los sistemas participativos de «control con consenso» son una atractiva posibilidad alternativa a un enfoque de la reglamentación coercitivo y de «arriba abajo» que es más costoso^{38,39}. Dichos sistemas son más eficaces en función del costo y tienen más probabilidades de abarcar toda la gama de cuestiones sociales, económicas, biológicas y ecológicas que deben tenerse en cuenta para una ordenación eficaz de la pesca.

Las repercusiones de ello son que probablemente serán muchos los interesados que participen en el desempeño de la función de ordenación de la pesca y compartan la responsabilidad y facultad para realizar la compleja y variada gama de tareas que constituyen esta función⁴⁰. Generalmente se denomina a tales sistemas métodos de ordenación en común.

La ordenación en común se ha fomentado fundamentalmente como reforma de la gestión encaminada a mejorar la eficiencia y sostenibilidad del sector. Sin embargo, los argumentos en favor de la ordenación en común no sólo se basan en consideraciones de eficiencia económica o sostenibilidad

³⁷ FAO, 1999 Sección 3.2 (véase la nota 36). Cochrane, K.L. (ed.). 2005. *Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación*. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424. Roma, FAO. 231p. (Capítulo 7).

³⁸ Flewelling, P.; Cullinan, C.; Balton, D.; Sautter, R.P.; Reynolds, J.E. 2002. *Recent trends in monitoring, control and surveillance systems for capture fisheries*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 415. Roma, FAO. 200p.

³⁹ Lipton, M. (ed.). 1985. The prisoners' dilemma and Coase's theorem: A case for democracy in less developed countries? *Economy and Democracy*, MacMillan Press Ltd.

⁴⁰ FAO, 1999 (véase la nota 36).

ecológica. Se espera también que la ordenación en común promueva mejoras en la responsabilidad pública y fomente el empoderamiento de los grupos pobres y vulnerables.

Con el fin de desarrollar y aplicar un sistema de ordenación de este tipo, cabe señalar una serie de condiciones necesarias, pero no siempre suficientes, para mejorar las posibilidades de que sean eficaces las reformas de ordenación en común. Tales son, entre otras:

- reconocimiento explícito de la dimensión política de la ordenación en común y de la redistribución de las facultades y responsabilidades mediante unas políticas y legislación propicias;
- asegurar la sostenibilidad financiera después de la intervención de los donantes;
- objetivos de la ordenación en común definidos por los interesados y no impuestos simplemente por organismos externos;
- sólida capacidad del gobierno central;
- cooperación y apoyo, pero no dominio, del gobierno local y de la élite política local;
- creación de capacidad tanto de la comunidad como de los organismos gubernamentales locales de apoyo;
- adopción de una perspectiva de equilibrio de género y reconocimiento de la posición de las mujeres dentro de la comunidad y del sector;
- capacidad de las organizaciones de base y ONG para ejercer una influencia positiva en la ordenación en común, pero reconociendo que su intervención puede no ser imparcial en cuanto a las valoraciones; y
- reconocimiento de que no todos los miembros de una comunidad tendrán los mismos intereses y las mismas capacidades.

2.7.4 Poner fin al acceso libre: la asignación de derechos

Una vez que la demanda en una pesquería excede de la capacidad productiva de las poblaciones, es necesario limitar de alguna forma la captura de esos recursos. Esto implica poner ciertos límites a la pesca, es decir, o bien a las capturas o bien al esfuerzo, es decir, la combinación de personas, embarcaciones, artes y equipo auxiliar, necesario para pescar. Fundamentalmente, esto significa poner fin al acceso libre y gratuito. Significa que algunas personas (colectiva o individualmente), que utilizan una combinación de equipo, tendrán derecho a pescar, mientras que otras quedarán excluidas⁴¹. Se entiende por «derecho» la reclamación de un beneficio (o de un conjunto de beneficios) cuando existe la capacidad de insistir en que otros la respeten.

El reconocimiento de los derechos existentes de comunidades pesqueras es un elemento fundamental para construir un sistema de ordenación pesquera eficaz. Proporciona una base de legitimidad y puede contribuir notablemente al cumplimiento de las normas del sistema.

Un sistema de ordenación basada en los derechos de la comunidad, que proteja los derechos de acceso de los pescadores pobres en pequeña escala, es probablemente la mejor medida favorable a los pobres en muchas pesquerías en pequeña escala. Los derechos de propiedad de la comunidad, al limitar el acceso a los recursos a un grupo bien identificado⁴², contribuyen a reducir los riesgos de sobrepesca, evitando así que los pescadores caigan en la espiral descendente de la pobreza y la sobreexplotación de recursos de los regímenes de acceso libre. Al mismo tiempo, el hecho de que estos derechos de propiedad se conceden a grupos, y no a personas, puede garantizar cierto nivel de equidad dentro de la comunidad permitiendo que todos los miembros (incluidos los pobres) tengan acceso a los caladeros y, por lo tanto, puedan confiar en la pesca

⁴¹ Otra opción, que podría tener éxito desde el punto de vista biológico, es poner los mismos límites a todos los que deseen pescar (por ejemplo, establecer una captura total permisible y, cuando se alcanza, se cierra la temporada de pesca). Sin embargo, a menos que este método vaya acompañado de derechos de pesca apropiados, no modifica los incentivos de los pescadores para capturar todo lo posible antes de que lo hagan otros y, a plazo más largo, da lugar a un exceso de capacidad de pesca y lleva a una catástrofe económica.

⁴² Este tipo de ordenación debería reconocer que las comunidades pesqueras pueden ser entidades «difusas» espacial y temporalmente y que los problemas de la legitimidad de la comunidad y la determinación de sus miembros son fundamentales al estudiar la forma de asignar los derechos y defenderlos entre los grupos de usuarios.

para conseguir su subsistencia. Por ello, el concepto de derechos de propiedad de la comunidad es especialmente atractivo desde la perspectiva de la mitigación de la pobreza en el contexto de la pesca en pequeña escala en países en desarrollo. Se ha sostenido asimismo que la introducción de derechos de propiedad individuales aumentaría probablemente los conflictos y la desigualdad y limitaría el acceso a los pobres⁴³.

La asignación de derechos a faenar tiene también repercusiones en la asignación de las capturas al subsector de las actividades posteriores a la captura. Se tendería así a entregar la captura de la pesca en pequeña escala a los elaboradores del pescado en pequeña escala.

2.7.5 Políticas, metas y objetivos operacionales

Se puede definir una política como «una manera de proceder... adoptada por los responsables de un determinado sector y expresada como declaraciones o posiciones formales»⁴⁴. La ordenación de la pesca tiene que ser proactiva, lo que exige que se aclare explícitamente lo que se espera conseguir. La meta principal de la ordenación de la pesca es la utilización sostenible, óptima y a largo plazo de los recursos pesqueros⁴⁵. Sin embargo, una política pesquera nacional describe en términos generales lo que se entiende por aprovechamiento óptimo de los beneficios de cada pesquería.

Las metas de la ordenación de la pesca pueden dividirse en cuatro subseries:

- social (por ejemplo, elevar al máximo las oportunidades de empleo y asegurar la seguridad alimentaria de las comunidades pesqueras en pequeña escala);
- económica (por ejemplo, elevar al máximo los ingresos netos de los pescadores y trabajadores pesqueros en pequeña escala);
- biológica (por ejemplo, asegurar que la biomasa de las poblaciones de peces objeto de las capturas se mantenga en o por encima de un determinado nivel cercano al nivel óptimo de biomasa); y

⁴³ Viswanathan, K.K. 2000. Community perspectives – Exclusivity of rights. En: Shotton, R. (ed.) *Use of property rights in fisheries management. Proceedings of the FishRights99 Conference. Fremantle, Western Australia, 11–19 November 1999. Mini-course lectures and core conference presentations*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 404/1. Roma, FAO. pp. 307-315.

⁴⁴ FAO/SIFAR. 2005. A feasibility study for a programme on strengthening fisheries management in ACP countries: a sectoral approach. Roma, FAO.

⁴⁵ Cochrane, 2005 (véase la nota 37), p. 7.

- ecológica (por ejemplo, reducir al mínimo las consecuencias para los hábitat)⁴⁶.

Es preciso articular claramente las metas y traducirlas en objetivos operacionales antes de poder planificar la forma en que es posible alcanzarlos. En FAO Orientaciones técnicas sobre «El enfoque de ecosistema en la pesca»⁴⁷, se describe una guía útil para elaborar objetivos operacionales a partir de metas de política de alto nivel.

2.7.6 Planes, estrategias y medidas de ordenación

Los términos planes, estrategias y medidas de ordenación sirven para designar las formas prácticas de formular explícitamente lo que se necesita conseguir y cómo hacerlo.

Un plan de ordenación pesquera se define en las Orientaciones técnicas sobre la ordenación pesquera como:

*... un acuerdo explícito entre el organismo de ordenación y las partes interesadas reconocidas. El plan de ordenación debe identificar a las partes y establecer claramente sus funciones, derechos y responsabilidades. Debe enumerar los objetivos acordados y la estrategia, las normas y reglamentos aplicables para alcanzarlos. Asimismo, debe indicar los mecanismos de consulta, las disposiciones adoptadas para asegurar el cumplimiento y cualquier otra información pertinente para la ordenación de la actividad pesquera*⁴⁸.

Una estrategia de ordenación es la serie completa de medidas de ordenación que han de adoptarse para alcanzar el conjunto de metas identificadas. Las medidas de ordenación son los controles concretos decididos para la pesquería y que pueden incluir medidas técnicas como vedas geográficas y estacionales⁴⁹, o controles de insumos y productos⁵⁰.

Al diseñar medidas de ordenación, puede ser apropiado tener en cuenta aquellas que proporcionan un acceso exclusivo o preferencial a los

⁴⁶ FAO, 1999 (véase la nota 37), pp. 6–20.

⁴⁷ FAO, 2003 (véase la nota 35), Sección 4.1.

⁴⁸ FAO, 1999 (véase la nota 36), p. 59. Véase también, Cochrane, 2005 (nota 37), Capítulo 9.

⁴⁹ FAO, 1999 (véase la nota 36), Sección 3.1.1. Véase también Cochrane, 2005 (nota 37), Capítulo 3.

⁵⁰ FAO, 1999 (véase la nota 36), Secciones 3.1.2 y 3.1.3. Véase también Cochrane, 2005 (nota 37), Capítulo 4.

pescadores en pequeña escala. Por ejemplo, el establecimiento de zonas puede favorecer el acceso al recurso de los pescadores en pequeña escala, entre los cuales probablemente se encuentran los más pobres. Dicho establecimiento de zonas se basará normalmente en los tamaños de los aparejos y/o embarcaciones, y/o en el supuesto de que los pescadores en pequeña escala no utilizarán un determinado tipo de arte, por ejemplo, arrastre.

Otra medida en favor de los pobres sería reconocer que la pesca de altura no debe reservarse exclusivamente para las pesquerías industriales. Los pescadores en pequeña escala cada vez se alejan más de la costa, debido al aumento de la presión sobre los recursos de pesca de bajura y porque la mejora de las características de sus embarcaciones (por ejemplo, motorización) les permite incrementar el alcance de sus actividades pesqueras.

De hecho, se está reconociendo cada vez más la importancia de la pesca en pequeña escala en alta mar⁵¹. Estas actividades pesqueras se realizan en la ruptura o el talud de la plataforma continental, donde ésta es relativamente estrecha y los pescadores pueden acceder utilizando pequeñas embarcaciones y echar sus aparejos de línea. El tamaño limitado de estos hábitat de los peces implica que las poblaciones son relativamente pequeñas y de baja productividad. Por ello, son particularmente vulnerables a la sobreexplotación y a un agotamiento rápido. Los barcos industriales que utilizan artes más dañinos pueden muy bien sobreexplotar un recurso que podría constituir la base de una pesquería sostenible para el subsector en pequeña escala.

No hay que suponer que los barcos industriales sean necesariamente más eficaces que las embarcaciones en pequeña escala. Al elegir es preciso evaluar cuidadosamente los rendimientos del capital y el trabajo. Hay pruebas que indican que el subsector en pequeña escala puede actuar en determinadas circunstancias con mayor eficiencia que el sector industrial⁵².

⁵¹ El taller sobre la ordenación de la pesca en pequeña escala en alta mar fue uno de los cuatro celebrados en conjunción con la Conferencia sobre la Pesca en Alta Mar de 2003 (FAO. 2005. *Report on DEEP SEA 2003, an International Conference on Governance and Management of Deep-sea Fisheries. Queenstown, New Zealand, 1-5 December 2003*. FAO Fisheries Report. No. 772. Roma, FAO. 84p.).

⁵² Hay pocos estudios que hayan analizado comparativamente los rendimientos respectivos de la pesca en pequeña y en gran escala. Uno de los primeros estudios detallados concluyó que el valor añadido por unidad de inversión de capital y el consumo de energía por unidad de pescado capturado en la pesca en pequeña escala

El fomento del subsector en pequeña escala en contraposición al industrial puede proporcionar ganancias por eficiencia para el conjunto de la pesca, además de beneficios sociales para el propio subsector.

Hay algunas cuestiones específicas de la actual ordenación pesquera que deberían tenerse en cuenta por su potencial de favorecer a los pobres y al sector en pequeña escala, pero también debido a su popularidad y para asegurar que no se produzcan consecuencias perjudiciales para los pobres o para la actividad en pequeña escala.

2.7.6.1 Zonas protegidas y actividades de fomento del recurso

Durante los últimos decenios, el concepto de zonas protegidas, que abarcan especialmente zonas reglamentadas donde se permiten actividades de extracción, así como las zonas en que se prohíben tales actividades, ha sido objeto de la atención de los especialistas y los profesionales como instrumento para la conservación del recurso y la protección del ecosistema. En tiempos más recientes, se ha defendido también decididamente el establecimiento de reservas marinas (santuarios del pescado, reservas de pesca, zonas vedadas) como instrumentos útiles para la ordenación de la pesca. Aunque hay todavía algunos debates técnicos sobre su aplicación, los efectos ecológicos y de conservación de las zonas protegidas sobre las poblaciones que las habitan y, a veces, sobre las zonas circundantes se hallan ahora bien establecidos. Sin embargo, su efecto positivo en la pesca, especialmente al nivel de una pesquería completa y en términos socioeconómicos, es frecuentemente algo más deducido que demostrado y todavía hay que establecerlo en general. No obstante, se está aceptando progresivamente que, si las zonas protegidas (o reservas) se planifican mediante un proceso científico y participativo completo, teniendo debidamente en cuenta las repercusiones sociales y económicas, podrían desempeñar una función útil, especialmente para la pesca costera en pequeña escala, en la que se utilizan múltiples aparejos, se capturan varias especies y/o se dedica la atención principalmente a poblaciones sedentarias. Por consiguiente, tales zonas protegidas pueden contribuir a la mitigación de la pobreza a largo plazo mediante la mejora de la base de recursos de la que dependen los pescadores y el resto de la comunidad para obtener su subsistencia, ya sea a través de la pesca y/o del (eco) turismo local.

son, por término medio, mejores que en la industrial (Kurien y Willmann, 1982; véase la nota 5). Como este estudio se realizó antes de la motorización de la pesca en pequeña escala, habría que verificar estos resultados con arreglo a las condiciones actuales. Otro ejemplo de estos trabajos fue el realizado en el Lago Tanganica en el África Oriental a fines de los años ochenta.

Sin embargo, aunque se ha demostrado que las zonas protegidas (en las debidas condiciones) mejoran la sostenibilidad a largo plazo del recurso, a corto plazo, es posible que su creación se realice a expensas de algunos grupos marginados o vulnerables a los que se niega el acceso a pescar en caladeros que les han solido servir para mantener sus medios de subsistencia, lo que agravaría sus dificultades e incrementaría sus costos y riesgos, incluido el de sus vidas, al ser impulsados a faenar lejos de sus hogares. En la creación de tales zonas, una de las principales consideraciones deberá seguir siendo la evaluación de los efectos distributivos de estas medidas y de la medida en que se debe permitir a los pescadores pobres y/o a los que usan determinados tipos de aparejos en pequeña escala extraer recursos de las zonas protegidas. Dado que muchas de estas zonas se especifican en muchos casos unilateralmente, por decisión de los ministerios y departamentos ambientales, es necesario que los departamentos de pesca trabajen activamente con otras organizaciones para que se evalúen plenamente estos problemas. En último término, no hay razones para que las zonas protegidas diseñadas adecuadamente no puedan llegar a convertirse plenamente en instrumentos de ordenación pesquera integrada.

2.7.6.2 Evaluación y gestión de la sobrecapacidad y la pesca INDNR

La preocupación por los problemas del exceso de capacidad de la flota y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) tiende a centrarse en la actividad pesquera industrial. Sin embargo, hay que señalar que esos problemas se dan también en la pesca en pequeña escala y afectan a su sostenibilidad y eficiencia económica, reduciendo o incluso poniendo en peligro su capacidad de contribuir a la mitigación de la pobreza.

Es preciso hacer una importante consideración a este respecto: debido al carácter de las actividades de la pesca en pequeña escala (como parte de una estrategia de medios de subsistencia basados en actividades múltiples), es necesario mantener cierto grado de flexibilidad para adaptarse al carácter estacional de otras actividades económicas posibles. Es posible que la reducción directa del exceso de capacidad en la pesca en pequeña escala (por ejemplo, mediante una reducción del número total de redes de pesca) no sea particularmente pertinente y cause efectos perjudiciales en los pescadores pobres. En cambio, la eliminación de todas las subvenciones a la adquisición de bienes de capital sería una forma de desalentar el crecimiento del esfuerzo.

2.7.7 Limitaciones biológicas y ambientales⁵³

Las poblaciones de peces son capaces de crecer hasta un determinado límite que puede variar mucho de un año a otro. La adopción de decisiones sobre la ordenación de la pesca debería estar guiada por las evaluaciones de poblaciones más fiables de que se disponga, sea cual fuere el método por el que se obtengan. En general las capturas no deberían exceder de la productividad del recurso al cabo del tiempo y, a tal efecto, deberían establecerse previamente puntos de referencia límite por debajo de los cuales no se debería dejar que bajara la biomasa. Es posible que la población de una determinada especie de peces esté compuesta en gran medida por grupos autosostenidos. La ordenación pesquera debería ocuparse de cada uno de ellos con el objetivo de que la pesca de cada población sea sostenible.

La ordenación pesquera debe tener también en cuenta la variabilidad ambiental y sus efectos en el crecimiento de una población y en sus tasas de reproducción y mortalidad. Esto significa que el nivel de esfuerzo de la pesca debe basarse en la productividad media a largo plazo de una población y no en los períodos de alta productividad. Hay que tener cuidado en no interpretar como cambio de tamaño la dispersión o concentración de una población, las cuales pueden deberse a factores ambientales, ya que esto puede conducir a decisiones de ordenación incorrectas.

La productividad a largo plazo de las poblaciones está también relacionada con la capacidad de carga del medio ambiente. Se puede modificar ésta como consecuencia de la variabilidad natural y de cambios inducidos por la actividad humana, como la degradación del hábitat costero, métodos de pesca destructivos y la contaminación. Asimismo, actividades de mejoramiento del hábitat, como la creación de arrecifes artificiales compatibles con el medio ambiente, pueden influir positivamente en la capacidad de carga. Los entornos acuáticos continentales son particularmente sensibles a la influencia de factores ambientales externos.

Una ordenación pesquera sostenible debería tener en cuenta también los posibles efectos en el ecosistema, tales como los que se producen a través de la cadena alimentaria, daños físicos al medio ambiente y la captura incidental de otras especies.

⁵³ FAO, 1999 (véase la nota 36), Secciones 1.3.1, 1.3.2 y 1.3.3.

2.7.8 Seguimiento, control y vigilancia

El seguimiento, control y vigilancia⁵⁴ (SCV) es parte integrante de una ordenación pesquera eficaz. La finalidad del SCV es asegurar que la política pesquera y las medidas de ordenación se cumplan y sean y sigan siendo apropiadas a las circunstancias de cada momento. Un sistema de SCV es imprescindible para garantizar el mantenimiento de los derechos ya que, si no existe la seguridad de que otros los respeten, dejarán de existir y se volverá al acceso libre.

En general, los pescadores estarán más dispuestos a cumplir las leyes y reglamentos que consideran legitimados. Por ello, cuanto más participen los pescadores y otros interesados en el proceso de formulación y aplicación de los reglamentos, es más probable que los consideren como propios, lo que hará que se cumplan más fácilmente.

No hay ningún diseño único correcto para los sistemas de SCV. Cada uno de ellos debe ajustarse a las características concretas de la pesquería, incluidas las de las comunidades que participan en ella, los artes y métodos utilizados y la organización de la misma. Es probable que todo ello varíe considerablemente de una pesquería a otra⁵⁵.

2.7.9 Instituciones

En sentido amplio, se entiende por instituciones «las limitaciones ideadas humanamente que estructuran la interacción humana»⁵⁶. Consisten en normas oficiales, como leyes y reglamentos; limitaciones no oficiales, como normas de comportamiento, convenciones sociales y reglas acordadas localmente; así como los correspondientes mecanismos de aplicación de los mismos. También se consideran instituciones las estructuras de apoyo organizativo para elaborar y aplicar las normas.

⁵⁴ Seguimiento: la compilación, medición y análisis de datos e información sobre las actividades pesqueras. Control: determinación de los términos y condiciones en que pueden capturarse los recursos pesqueros. Vigilancia: la medida y los tipos de observaciones que se necesitan para mantener el cumplimiento de los controles reglamentarios impuestos sobre las actividades pesqueras (Cochrane, 2005 (véase la nota 37), pp.173-174. Véase también Flewwelling *et al.*, 2002 (nota 38).

⁵⁵ FAO, 1999 (véase la nota 36), Secciones 2.2.4, 2.3.4 y 2.4.4; Cochrane, 2005 (véase la nota 37), Capítulo 8.

⁵⁶ North, D.C. 1996. Institutions, Organizations and Market Competition. Economic History 9612005, Economics Working Paper Archive at WUSTL. pp. 23. (Puede consultarse en: <http://econwp.wustl.edu:80/eps/eh/papers/9612/9612005.pdf>).

Las instituciones de ordenación pesquera deben configurar la política mediante la formulación de leyes y reglamentos y garantizando su aplicación. Por lo tanto, su eficacia depende en gran medida de si son apropiadas teniendo en cuenta las circunstancias concretas de la pesquería.

Es probable que una ordenación descentralizada de la pesca sea más sensible a los problemas de la pobreza y la seguridad alimentaria.

En los casos en que se cuenta con capacidades locales (por ejemplo, a través de organizaciones profesionales y comités locales), deberá procederse a una transferencia de las responsabilidades de la ordenación al nivel local (principio de subsidiariedad). Estas disposiciones, si están apoyadas por una legislación apropiada, pueden mejorar la representatividad y responsabilidad del sistema de ordenación, incrementando así la probabilidad de que los pescadores locales vean que sus necesidades y prioridades están integradas en el proceso de adopción de decisiones⁵⁷.

2.7.10 Datos, puntos de referencia e indicadores de rendimientos

La producción, compilación y análisis de datos e información apropiados es imprescindible para una adopción de decisiones informada⁵⁸.

Para la adopción de decisiones se necesita información, con distinto grado de detalle y análisis, acerca de la formulación de políticas y planes de ordenación, la determinación de medidas de ordenación y el establecimiento de puntos de referencia e indicadores de rendimiento. La información necesaria deberá obtenerse de diversas disciplinas⁵⁹.

Es de señalar, ante todo, que el logro de un conocimiento mejor del sector pesquero tiene una capacidad casi ilimitada de absorber personal cualificado y financiamiento. La razón de ello es que los ecosistemas acuáticos son redes dinámicas y complicadas de poblaciones naturales que se modifican y desplazan continuamente, a veces están dispersas en zonas muy grandes y con frecuencia sufren mucho la influencia de entornos acuáticos variables.

⁵⁷ Para un examen más completo de las instituciones, véase FAO, 1999, Secciones 1.6 y 4.3; (también Cochrane, 2005, Capítulo 7).

⁵⁸ FAO. 2003. *Strategy for Improving Information on Status and Trends of Capture Fisheries. Stratégie visant à améliorer l'information sur la situation et les tendances des pêches de capture. Estrategia para mejorar la información sobre la situación y las tendencias de la pesca de captura*. Rome/Roma, FAO. 34p.

⁵⁹ FAO, 1999 (véase la nota 36), Sección 2, donde se examina esta cuestión con mayor detalle. Véase también Cochrane, 2005 (nota 37), Capítulo 5.

Asimismo las poblaciones humanas que, por medio de las actividades pesqueras, llegan a formar parte funcional de estos sistemas acuáticos no son menos dinámicas que otras poblaciones biológicas. Se producen cambios sociales continuamente y en diferentes escalas, determinados por circunstancias económicas y políticas cambiantes y por la oferta y demanda de productos pesqueros.

Se tratarán de obtener y se producirán los datos e información que sea realista pensar que pueden obtenerse. Es importante desarrollar la capacidad de definir las dimensiones o límites de los datos e información que más se necesitan y obtenerlos de forma sencilla y eficaz en función del costo. Para adoptar las decisiones no se deberá esperar a disponer de conocimientos que son inalcanzables teniendo en cuenta la capacidad técnica y los fondos disponibles. La necesidad de que los encargados de la ordenación pesquera adopten decisiones basándose en datos imperfectos, pero los mejores disponibles, se relaciona directamente con la aplicación del enfoque precautorio⁶⁰.

2.7.11 Cómo afrontar las transiciones

Cabe esperar que la transición del acceso libre a una pesca ordenada eficazmente aporte mayores beneficios a largo plazo a la pesquería y a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, puede haber un intervalo, normalmente de algunos años, entre la aplicación de las medidas de ordenación y la consecución del caudal de beneficios derivados de los cambios introducidos.

Es posible que la introducción de un sistema eficaz de ordenación implique pérdidas considerables de ingresos para la mano de obra y el capital, y pérdidas de rendimientos para aquellos cuyos artes de pesca, embarcaciones e instalaciones de elaboración queden inutilizados. Para algunos estas pérdidas podrán ser de larga duración como consecuencia de la pérdida de medios de subsistencia debida a que no se les permite ya pescar. Deberán reconocerse explícitamente y financiarse las pérdidas tanto de larga como de corta duración. Frecuentemente surge una resistencia contra la introducción de medidas de ordenación provocada por temores fundados de pérdidas personales. Dados los beneficios para el conjunto de la sociedad que se derivan de una ordenación pesquera eficaz, debería ser posible encontrar, por medio de una negociación, formas equitativas de distribuir las ganancias adicionales, de forma que se obtenga una mejora neta para los pescadores en pequeña escala. Si no se debate abiertamente esta cuestión y

⁶⁰ FAO, 1999 (véase la nota 36), Sección 1.8.

se resuelve de forma equitativa, habrá casi inevitablemente una resistencia al cambio, posiblemente en medida tal que impida que se realicen las mejoras.

En algunos casos se sigue generando en la pesquería una rentabilidad del recurso de valor considerable, lo que puede permitir incrementar los impuestos para financiar la ordenación pesquera. Sin embargo, no es probable que ocurra esto en las pesquerías gravemente agotadas y que necesitan la ordenación con más urgencia. Tampoco será posible imponer impuestos en pesquerías donde se utiliza toda la rentabilidad potencial del recurso para mantener en la pesquería a un gran número de personas pobres. La financiación transitoria de los bancos de desarrollo e instituciones de financiación del desarrollo podría ser un medio muy eficaz de aliviar la transición para muchas pesquerías en pequeña escala, lo que permitiría en algunos casos sacar permanentemente de la pobreza e inseguridad alimentaria a algunos de sus pescadores.

2.8 Hacer que los mercados actúen en favor de los pobres

2.8.1 El Código de Conducta

El Código presta notable atención a las prácticas posteriores a la captura y al comercio. Contiene artículos que, si se aplican debidamente, beneficiarán por inferencia positiva a los pescadores y trabajadores pesqueros en pequeña escala en lo relativo a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria.

La captura, manipulación, procesamiento y distribución del pescado y de los productos pesqueros deberían realizarse de forma que se mantenga el valor nutritivo, la calidad y la inocuidad de los productos, se reduzcan los desperdicios y sean mínimos los efectos negativos en el medio ambiente [Artículo 6.7].

El comercio internacional de pescado y productos pesqueros debería llevarse a cabo de conformidad con los principios, derechos y obligaciones establecidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con los acuerdos internacionales pertinentes. Los Estados deberían velar por que sus políticas, programas y prácticas referentes al comercio de pescado y productos pesqueros no se traduzcan en obstáculos a dicho comercio ni tengan efectos de degradación ambiental o repercusiones negativas desde el punto de vista social y nutricional [Artículo 6.14].

Los Estados deberían promover la adopción de tecnología apropiada, teniendo en cuenta las condiciones económicas, para el mejor aprovechamiento y tratamiento posible de las capturas retenidas [Artículo 8.4.4].

Todo el Artículo 11 se relaciona con las prácticas posteriores a la captura y el comercio. Hay 12 párrafos relacionados con la utilización responsable del pescado (en el Artículo 11.1), 15 párrafos relacionados con el comercio internacional responsable (en el Artículo 11.2), y ocho párrafos relacionados con las leyes y reglamentos sobre el comercio del pescado (en el Artículo 11.3), todos los cuales tienen consecuencias para la pesca en pequeña escala.

2.8.2 Tendencias de las reformas de macronivel del mercado y sus repercusiones

Muchos países en desarrollo han tomado medidas en los últimos decenios para introducir reformas de macronivel en el mercado. Aunque tales reformas han fracasado rotundamente en algunos países, lo más normal es que los países con políticas favorables para el mercado, tales como la apertura al comercio internacional, políticas monetarias y fiscales disciplinadas y mercados financieros bien desarrollados, han tenido un crecimiento mejor que los que carecen de tales políticas. Sin embargo, aún en los casos en que las reformas favorables al mercado han conseguido promover el crecimiento, los efectos en los ingresos de la población pobre han sido diversos. Por consiguiente, es necesario que los estados se preocupen especialmente de evaluar y mitigar los efectos potencialmente negativos que tales reformas de macronivel pueden causar sobre los pobres en el micronivel local.

Lo que resta de esta sección se centra más en concreto en cuestiones relacionadas con las actividades posteriores a la captura y el comercio pesquero y describe las tendencias recientes y algunas medidas en apoyo de los pobres que pueden adoptarse dentro del sector pesquero. No obstante, hay que señalar que los estados deben asegurar que los mercados de insumos y las cuestiones generales del mercado arriba mencionadas, sean también favorables a los pescadores y comerciantes de pescado en pequeña escala. Se puede conseguir esto a través de uno de los medios examinados en las Secciones 2.9.3 y 2.9.4 relativas a los mercados financieros, en las que se tratan cuestiones de créditos, seguros y seguridad social, así como en la Sección 2.4.3.2 al tratar de la legislación que permita resolver mediante la migración los problemas de las necesidades del mercado del trabajo. Hay que estudiar atentamente otras cuestiones relacionadas con el mercado de

insumos para evaluar sus efectos en la pesca en pequeña escala, con el fin de realizar intervenciones de carácter logístico, y en algunos casos jurídicos, que garanticen un acceso fácil y equitativo a los insumos necesarios. Un ejemplo de ellos es el estimular la competencia entre las empresas (que suministran a los pescadores y comerciantes de pescado en pequeña escala) aligerando y simplificando los reglamentos sobre la actividad empresarial.

2.8.3 Tendencias en el comercio pesquero y sus repercusiones en la pesca en pequeña escala

Los pobres dependen decisivamente del sector posterior a la captura y, lo que es fundamental, aunque el equilibrio de género en este sector es diferente en los distintos países y regiones, las mujeres representan la mayor parte de la fuerza de trabajo y, en muchos casos, más del 90 por ciento. Por consiguiente, el sector posterior a la captura proporciona notables oportunidades de ingresos y empleo para las mujeres, las cuales disponen de limitadas posibilidades de otros tipos de trabajo, especialmente en lugares rurales remotos. Teniendo en cuenta que, según el Informe sobre el Desarrollo Humano de 1995, el 70 por ciento de los pobres del mundo son mujeres, el sector de las actividades pesqueras posteriores a la captura presenta evidentemente un gran potencial de contribuir a la mitigación de la pobreza.

A pesar de ello, el comercio ha llegado a ser una cuestión controvertida en los últimos años. No cabe duda de que el comercio tanto nacional como internacional ha generado beneficios directos e indirectos, y ofrece a la pesca en pequeña escala la posibilidad de contribuir a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria tanto al macronivel como al micronivel, según se ha expuesto en la Sección 1 y se ha subrayado en una reciente Consulta de Expertos de la FAO sobre comercio internacional del pescado y seguridad alimentaria⁶¹. Sin embargo, se reconoce cada vez más que el comercio tanto nacional como internacional crea «ganadores» y «perdedores»⁶². Esto se debe en parte a determinadas tendencias en el comercio pesquero que han resultado evidentes en los últimos tiempos⁶³.

⁶¹ FAO. 2003. *Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security. Casablanca, Morocco, 27–30 January*. FAO Fisheries Report. No. 708. Rome, FAO. 213p.

⁶² FAO. 2003. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (SOFI 2003). Roma, FAO. p. 19.

⁶³ Kurien, 2005 (véase la nota 23).

El crecimiento de la demanda y oferta mundiales de pescado y productos pesqueros ha provocado incrementos notables en los ingresos netos en divisas de los países en desarrollo (es decir, deduciendo sus importaciones del valor total de sus exportaciones), cuyo valor total aumentó de 3 700 millones de dólares EE.UU. en 1980 a 17 600 en 2002. El crecimiento del comercio mundial ha dado lugar a mayores ingresos y más oportunidades de empleo en el sector de la elaboración del pescado. Sin embargo, hay que hacer algunas advertencias con respecto a estos incrementos. En algunos países están cambiando las prácticas de pesca al aumentar la inversión y la tecnología en el sector de la captura, lo que provoca la concentración de la propiedad en menos manos, y hace que los desembarques se realicen en un número menor de centros. La centralización de los desembarques puede perjudicar a las mujeres y a los muy pobres porque están menos organizados, disponen de menos créditos y tienen menos acceso a la infraestructura (almacenes) en comparación con los agentes de exportación, comisionistas, comerciantes y mayoristas más ricos y mejor organizados. Esto significa que los comerciantes en pequeña escala pueden encontrar dificultades para competir si no es por las especies de bajo valor, lo que implica también menores márgenes de beneficio. Algunos reglamentos sobre las importaciones, como los que exigen la aplicación de sistemas específicos de inocuidad de los alimentos, por ejemplo, el Análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP), han reducido en realidad el acceso de los pescadores en pequeña escala a mercados de exportación lucrativos, pese a que tales sistemas son beneficiosos desde el punto de vista de la inocuidad de los alimentos. El aumento de la producción de la pesca de captura continental (casi toda ella en pequeña escala) y de la acuicultura ha provocado también desplazamientos de lugar de las actividades posteriores a la captura.

Al mismo tiempo, en los últimos años se ha registrado en todo el mundo la tendencia a vender más pescado y productos pesqueros frescos/refrigerados, en contraposición a las formas de conservación mediante el salado o el secado, tradicionales en países en desarrollo. Esto ha tenido consecuencias importantes para los medios de subsistencia de las personas dedicadas a la elaboración tradicional del pescado y al suministro de insumos (leña, materiales de envasado, etc.) para tales actividades. El mayor uso del hielo unido a la mejora de los medios de transporte, ha incrementado también la capacidad de compradores externos para acceder al pescado fresco procedente de centros de desembarque lejanos. Esto ha acrecentado la competencia con los comerciantes y elaboradores tradicionales, los cuales salen perdiendo cuando compradores externos pueden pagar más porque obtienen precios más elevados de sus clientes. Como los comerciantes

tradicionales son frecuentemente mujeres, es posible que aumenten aún más las desigualdades de género ya existentes.

En los países desarrollados, la preocupación creciente de los consumidores por las cuestiones sociales, ambientales y de salud se está reflejando en lo que se conoce como la responsabilidad social de la empresa (RSE) y en un uso mayor de planes de certificación y códigos de prácticas. Se relaciona con estas tendencias y con las cuestiones de calidad la atención cada vez mayor que los compradores prestan a la rastreabilidad de los productos. Si bien las iniciativas de certificación pueden ofrecer en algunos casos la oportunidad de obtener precios superiores y acceder a mercados nicho, surge la preocupación (pero hay pocas pruebas hasta la fecha) por los posibles efectos negativos en los productores de países en desarrollo que tienen menor capacidad para participar en tales iniciativas y cumplir con su requisitos.

Los marcos reglamentarios nacionales, regionales e internacionales pueden influir mucho en cómo se distribuyen los beneficios del comercio internacional del pescado y los productos pesqueros. En general, cuanto menos obstáculos se interpongan al comercio, mayor es la parte de los beneficios que se decide por negociación y en virtud de la competitividad de cada actor económico en la cadena de valor. El crecimiento resultante del comercio puede producir aumentos considerables de eficiencia económica y de bienestar para los países participantes.

El marco más importante es el de los reglamentos y acuerdos de la Organización Mundial del Comercio⁶⁴ encaminados a crear un sistema basado en normas para asegurar el comercio libre y equitativo, los cuales son vinculantes para sus 148 estados miembros y territorios aduaneros. También son importantes muchos marcos de comercio regionales, en los que se registra la tendencia general hacia la reducción de aranceles y hacia una mayor cooperación comercial y económica entre los países participantes.

2.8.4 Lo que se puede hacer dentro del sector pesquero

Para conseguir que los trabajadores pesqueros en pequeña escala puedan adaptarse a fin de (i) reducir al mínimo cualquier efecto negativo potencial

⁶⁴ Son especialmente importantes a este respecto: las listas arancelarias; el Sistema generalizado de preferencias (SGP); el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF); el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); y el Acuerdo sobre medidas antidumping.

de las tendencias mundiales, regionales y nacionales y (ii) responder a las oportunidades de comercialización y comercio, es necesario prestar atención especial a los métodos que apoyen las actividades posteriores a la captura en pequeña escala, especialmente en favor de las mujeres y los pobres.

Hay que señalar también que los pobres no suelen ser los primeros en adoptar una tecnología debido a sus circunstancias marginales, a la falta de información y a sus actitudes con respecto al riesgo. Por ello, las iniciativas relacionadas con las actividades posteriores a la captura y las reformas de mercado deben: (i) ayudar específicamente a los pobres a fin de asegurar que no se beneficien solamente los más ricos; (ii) ayudar a los pobres a adaptarse para no quedar atrasados a causa de la rapidez de los cambios; y (iii) asegurar que los pescadores y trabajadores pesqueros participen en la adopción de las decisiones sobre iniciativas de desarrollo de las comunidades para la gestión de la infraestructura relacionada con la pesca.

2.8.4.1 Reconocer la importancia del sector posterior a la captura en pequeña escala

En los últimos decenios el sector de las actividades posteriores a la captura en pequeña escala ha recibido poca atención en las políticas, programas y actividades de investigación de muchos estados, organismos donantes e investigadores, a pesar del número considerable de personas que participan en él y de los beneficios que pueden obtenerse en la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria, que se describen en la Sección 1. Por consiguiente, un punto de partida para conseguir que los mercados trabajen en favor de los pobres puede ser el reconocer la importancia del sector de las actividades posteriores a la captura en pequeña escala y elaborar políticas y programas sectoriales que incluyan un importante componente de género. Un mayor reconocimiento de la importancia de la pesca en pequeña escala ayudaría también a estructurar mejor los reglamentos y acuerdos sobre comercio internacional para que la beneficien, en lugar de provocar su marginación.

2.8.4.2 Pensar en diferentes niveles y tener en cuenta las compensaciones recíprocas

Al examinar el sector de las actividades posteriores a la captura, es importante que los estados reflexionen sobre los diferentes niveles y divisiones conceptuales que se presentan al comienzo de estas Orientaciones, a saber, sobre la prevención de la pobreza, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Por lo tanto, las iniciativas deberían

encaminarse y adaptarse a las formas de: (i) incrementar la creación de riqueza por parte de los pobres que participan en el sector (reducción de la pobreza); (ii) asegurar que los pobres puedan participar en el comercio y la elaboración de pescado como actividad de «red de seguridad» en épocas de crisis (prevención de la pobreza); (iii) asegurar que en el sector aumente al máximo la disponibilidad y accesibilidad del pescado para quienes padecen inseguridad alimentaria; y (iv) elevar al máximo el potencial de redistribución de la riqueza generada por las exportaciones. El hacer que los mercados actúen en favor de los pobres no sólo beneficiará a los que participan en el sector de actividades posteriores a la captura, sino también al sector de la captura proporcionando una salida para el pescado y mejorando potencialmente los precios. En la Sección 2.3.5 se señalan algunas compensaciones recíprocas que podría ser necesario hacer en las políticas; la necesidad de tales compensaciones se determina tanto en el sector posterior a la captura como en el de la captura.

2.8.4.3 Mejor información y asesoramiento

La necesidad y los beneficios de mejorar la información y el asesoramiento sobre el mercado se aplican a los mercados tanto nacionales como internacionales. Para los muy pobres, es posible que se necesite una asistencia especial encaminada a mejorar la comercialización interna, ya que los comerciantes y elaboradores que no cuentan sino con cantidades imprevistas de productos se enfrentan siempre a impedimentos para participar en el comercio internacional. Una mejor información puede ser especialmente importante para potenciar a los productores, comerciantes y elaboradores en pequeña escala dentro de las cadenas de comercialización nacionales. Se pueden utilizar iniciativas concretas y sistemas de seguimiento regular del mercado para ofrecer mejor información y asesoramiento sobre los mercados a los pescadores y comerciantes de pescado en pequeña escala con respecto a temas como:

- la segmentación del mercado, las exigencias de los compradores y otras características de los mercados potenciales para mejorar su penetración en ellos;
- precios o cambios en la demanda para aumentar el poder de negociación de los comerciantes en pequeña escala pobres;
- cambios en los mecanismos reglamentarios que rigen el comercio de pescado para asegurar que los comerciantes en pequeña escala pobres puedan estar preparados y adaptarse a ellos, en lugar de quedar marginados por ellos;

- el entorno general de la evolución del comercio de pescado para reducir los efectos negativos de las imperfecciones del mercado (por ejemplo, si se encuentran monopolios u oligopolios en la determinación de los precios y se les da publicidad)⁶⁵.
- Una mejor información a los consumidores sobre los beneficios para la salud del consumo de pescado por medio de una publicidad genérica puede beneficiar también a los consumidores (mejorando su salud) y a los productores y comerciantes en pequeña escala (incrementando la demanda y los precios de los productos).

2.8.4.4 Mejoras tecnológicas

Debería prestarse apoyo a iniciativas encaminadas a desarrollar, diversificar y transferir tecnologías de captura apropiadas y tecnologías adaptadas para la elaboración, conservación, transporte y almacenamiento. Todo ello puede incrementar el valor añadido, mejorar la calidad y reducir las pérdidas y desperdicios de pescado. Pese a los muchos trabajos realizados durante años, la cuestión de las pérdidas posteriores a la captura sigue siendo crítica por sus efectos en la reducción de los ingresos de los pescadores (a causa de la mala manipulación y conservación de la captura a bordo), los comerciantes y los elaboradores. También es importante por sus efectos en la seguridad alimentaria, ya que las pérdidas posteriores a la captura reducen la disponibilidad de pescado para el consumo humano.

Se debería ayudar también a los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala dándoles mayor acceso a una tecnología adecuada de comunicaciones. La tecnología (por ejemplo, el uso de la radio, televisión, teléfonos celulares y ordenadores) puede ser importante para asegurar una mejor información sobre el mercado (véase la Sección 2.8.4.3) y, en general, para mejorar la educación, reducir la marginación y aumentar el empoderamiento dando voz a los pescadores y trabajadores del sector pesquero pobres y ofreciéndoles la oportunidad de establecer vínculos y redes fuera de sus propias localidades.

2.8.4.5 Mejoras de organización y bienestar de los trabajadores

Se pueden conseguir beneficios notables para los productores y comerciantes pobres realizando esfuerzos para que organicen en común las

⁶⁵ No obstante, es preciso señalar que debe haber también una legislación contra tales imperfecciones, creando mecanismos apropiados para investigar reclamaciones de colusión en los precios y actuar al respecto.

capturas, las actividades del mercado y la fijación de los precios de los productos. La disponibilidad de volúmenes mayores de productos para la venta aumenta el poder de negociación y contribuye también a garantizar la seguridad de la oferta, lo que puede ser importante para fijar los precios. Por consiguiente, es necesario establecer y fomentar organizaciones de comercialización incrementando para ello la capacidad humana (véase la Sección 2.5). Aunque históricamente la asistencia a tales organizaciones se ha centrado en los sistemas de entrega de insumos (créditos, embarcaciones, etc.), podría ser también necesario adoptar medidas jurídicas para reforzar el control sobre la transacción de la primera venta, por ejemplo, mediante una legislación sobre «un derecho de primera venta» como parte de la reglamentación general del mercado interno.

Pero los esfuerzos de organización deberían centrarse también en cuestiones distintas de las encaminadas al aumento de los precios, proporcionando servicios más amplios a las mujeres trabajadoras. Ejemplos de tales cuestiones son las relacionadas con el crédito, el ahorro, las pensiones y la seguridad social, de las que se trata en la Sección 2.9, así como las que se relacionan con la educación y el desarrollo de los conocimientos técnicos y la ayuda a los trabajadores migrantes para mantenerse en contacto con sus familias.

2.8.4.6 Respuesta a las tendencias sobre RSE, certificación y rastreabilidad

Con respecto a las tendencias relacionadas con la responsabilidad social de la empresa (RSE), la certificación y la rastreabilidad, pueden tomarse distintas medidas concretas para asegurar que los productores en pequeña escala pobres se beneficien de las novedades en curso y no se hallen en desventaja ante ellas. Tales medidas pueden ser:

- aprender de iniciativas existentes fuera del sector pesquero sobre las formas de garantizar que los productores en pequeña escala no queden en desventaja;
- investigar los modos de rebajar los costos de la certificación y del cumplimiento de las diferentes iniciativas, y ayudar a sufragar los gastos de la certificación y el cumplimiento de las normas; y
- empeñarse en una cooperación regional para armonizar las iniciativas; y realizar actividades de promoción dirigidas a incrementar la pertinencia de las iniciativas actuales para los productores de países en desarrollo.

2.8.4.7 Acceso al pescado

Se puede mejorar el acceso al pescado de los comerciantes y elaboradores en pequeña escala pobres prestando apoyo para lograr una explotación sostenible del recurso, lo que es una condición imprescindible para asegurar el acceso al pescado. Sin embargo, además de la explotación sostenible, se debe prestar apoyo para conseguir una buena distribución del acceso: acceso a las capturas para los pescadores en pequeña escala y a las compras de pescado, para los comerciantes y elaboradores en pequeña escala.

Se puede mejorar también el acceso al pescado mediante una utilización mayor de las capturas incidentales a través de mecanismos como una legislación que obligue a desembarcar las capturas incidentales de la pesca industrial, el desarrollo de productos y la posibilidad de que los pescadores en pequeña escala recojan en el mar las capturas incidentales.

Otra medida muy concreta para aumentar el acceso de los comerciantes y elaboradores al pescado es comprender y resolver las dificultades con que se enfrentan los del sector en pequeña escala, especialmente las mujeres, en los puertos y otros centros de desembarque. Es bien sabido que la disponibilidad de servicios apropiados en los puertos y centros de desembarque donde se puede comprar el pescado es importante para aumentar el acceso al pescado de los comerciantes y elaboradores en pequeña escala, especialmente las mujeres. Tales servicios son, entre otros, agua corriente, almacenes, servicios de higiene y alojamientos nocturnos. Es importante asegurar que los trabajadores del sector pesquero participen en la gestión de esta infraestructura o «capital físico».

2.8.4.8 Acceso a los mercados

La infraestructura y servicios de transporte son evidentemente de vital importancia para que los comerciantes lleguen a los mercados. Deberían evaluarse las dificultades de transporte con que se enfrentan los comerciantes en pequeña escala y buscar soluciones como, por ejemplo, el establecimiento de minibuses a precios nominales para transportar a los comerciantes y sus productos al mercado, si se les niega el acceso al transporte público a causa del «olor» del producto que transportan. Asimismo, el mejoramiento de las carreteras en zonas rurales remotas puede facilitar el transporte del pescado a los mercados (reduciendo los costos y el tiempo necesario o fomentando las operaciones de transporte del sector privado) y contribuye también a mejorar el acceso a los insumos que los comerciantes necesitan para su actividad empresarial.

El transporte libre del pescado sin obstáculos en puestos de control y fronteras es también una cuestión decisiva para muchos comerciantes en pequeña escala y se sabe que la corrupción afecta a los pobres en medida desproporcionada. Es preciso destacar y dar publicidad a estos problemas y afrontarlos después con las autoridades locales y nacionales.

También se debería apoyar la prestación de servicios apropiados en los lugares de mercado (no sólo en los lugares de desembarque) con el fin de asegurar a los comerciantes un mejor acceso a los mercados. Ejemplos de tales servicios son los de higiene, agua potable, cuidado de los niños y establos a precios de alquiler accesibles.

2.9 Financiación de la mitigación de la pobreza⁶⁶

2.9.1 El Código de Conducta

Las cuestiones financieras se mencionan en el Artículo 5.2 del Código referente a las necesidades especiales de los países en desarrollo.

Los Estados, las organizaciones internacionales pertinentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y las instituciones financieras deberían empeñarse en adoptar medidas para atender las necesidades de dichos Estados en desarrollo, especialmente en los ámbitos de la asistencia financiera y técnica.

2.9.2 Financiación de la transición a la pesca responsable⁶⁷

Se están reconociendo cada vez más los aspectos financieros de la pesca y se está avanzando hacia una mayor «disciplina de mercado» en el sector, como medio de contribuir a la transición a la pesca responsable, según se demuestra por el hincapié que se hace recientemente en cuestiones como la supresión de las subvenciones, el fortalecimiento de los derechos de uso, la sustitución de donaciones con préstamos, los programas de recuperación de costos y la necesidad de obtener una rentabilidad de los recursos. El avance hacia la pesca responsable tendrá en muchos casos consecuencias importantes para muchos pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala pobres.

⁶⁶ Los problemas relacionados con la consecución de niveles apropiados de financiación para la pesca en pequeña escala se han tratado ya en la Sección 2.5.3 relativa a las cuestiones de la aplicación de las normas.

⁶⁷ Véase la Sección 2.7.11.

Debería evaluarse atentamente si se necesita una asistencia orientada específicamente a los pobres para aliviar los efectos de la transición a la pesca responsable y cuáles pueden ser los efectos de los programas encaminados a lograrla.

2.9.3 Crédito y ahorro

La falta de acceso a créditos asequibles y la incapacidad de generar ahorros figuran entre las principales limitaciones con que se enfrentan muchos pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala y pobres. Conseguir que las instituciones financieras actúen en favor de los pobres al micronivel es una condición previa importante para asegurar que reformas de mercado más generales (véase la Sección 2.8.2) no perjudiquen a los pobres.

En las zonas rurales de países en desarrollo, donde ejercen su actividad la mayor parte de los pescadores y trabajadores pesqueros pequeña escala, están bastante generalizados los planes de ahorro y mercados de crédito no oficiales, los cuales pueden tener características positivas en cuanto a facilitar acceso a capital o bienes por hallarse «más cerca» de los usuarios, ser más flexibles y estar más adaptados a sus necesidades. Por consiguiente, es necesario aprovechar las ventajas de los mecanismos no oficiales existentes, apoyando los planes de ahorro y crédito tradicionales o informales y el establecimiento de nuevos mecanismos de ahorro organizados de forma no oficial.

No obstante, si no hay planes de gestión colectiva, los mecanismos de crédito no oficiales tienden a carecer de transparencia y responsabilidad y los prestamistas suelen cargar elevados tipos de interés y frecuentemente entablan relaciones de explotación, lo que impide a los pobres del medio rural invertir en actividades productivas y generadoras de ingresos. Tales relaciones pueden ser la concesión de créditos con obligación de venta de la captura, créditos con intereses elevados o el alquiler de una embarcación pesquera de un propietario no armador a cambio de una (gran) parte de la captura. Por lo tanto, el desvincular el crédito de la comercialización de las capturas puede ser una forma especialmente eficaz de generar ahorros y permitir a los pobres acumular riqueza a partir de sus inversiones. Otras soluciones implican la prestación de apoyo a las instituciones de crédito y ahorro rurales en forma de cooperativas o el apoyo de los gobiernos a bancos comerciales para que proporcionen créditos baratos/subvencionados. Estas iniciativas pueden presentar las mismas ventajas que los mecanismos de ahorro y crédito no oficiales, y ciertamente es necesario también

incrementar el acceso a las instituciones generales de crédito y ahorro, así como a las instituciones específicas para el sector pesquero. Sin embargo, las pruebas obtenidas de evaluaciones indican que los programas de crédito oficiales no tienen éxito en muchos casos tanto por lo que respecta a la viabilidad de las instituciones de préstamo, como por la falta de capacidad de los beneficiarios destinatarios para acceder al crédito⁶⁸.

Como consecuencia de estos problemas se reconoce ahora cada vez más la importancia de las microfinanzas como instrumento decisivo de desarrollo para la mitigación de la pobreza. Consisten en proporcionar una amplia gama de servicios financieros, como depósitos, préstamos, servicios de pagos, transferencias de dinero y seguros, y se caracterizan sobre todo por la concesión de créditos pequeños. Los suministradores de microfinanzas pueden ser instituciones financieras oficiales (por ejemplo, bancos de desarrollo privados y públicos y bancos comerciales), instituciones semioficiales (ONG, cooperativas de crédito y ahorro) o suministradores no oficiales (es decir, entidades que actúan fuera de la estructura de la reglamentación y supervisión gubernamentales). Lo que es importante es que las microfinanzas pueden ofrecer productos de servicios financieros a los que pueden acceder más fácilmente las mujeres en comparación con otras formas de mecanismos de ahorro y crédito. El crédito proporcionado por microempresas de finanzas es así un insumo decisivo para incrementar los ingresos, especialmente para las mujeres, y estos ingresos independientes ayudan a aumentar la autoconfianza, la movilidad y la categoría de la familia, así como a mejorar la adopción de decisiones, todo lo cual contribuye a mejorar la situación de la mujer en general.

Dada la diversidad de la demanda y de los suministradores de servicios de microfinanzas, no es posible recomendar o apoyar una determinada metodología o un mecanismo institucional. Es necesario que las metodologías y procedimientos de préstamo se adapten cuidadosamente a las necesidades financieras de las comunidades de pescadores, comerciantes de pescado y piscicultores en cuestión. Sin embargo, para que los planes de microfinanzas tengan éxito, hace falta garantizar que⁶⁹:

⁶⁸ Shreekantha, S. 2003. Concepts and approaches of microfinance programmes and their application in fisheries development. In: Tietze, U.; Villareal, L. *Microfinance in fisheries and aquaculture: guidelines and case studies*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 440. Rome, FAO. pp. 47-56.

⁶⁹ Tietze, U.; Villareal, L. *Microfinance in fisheries and aquaculture: guidelines and case studies*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 440. Rome, FAO. 144p.

- los suministradores ofrezcan servicios tanto sociales como financieros, ya que ambas cosas se sostienen recíprocamente;
- se facilite capacitación a las personas y grupos acerca de los aspectos del desarrollo de microempresas, la preparación de propuestas de proyectos y la creación de equipos, así como conocimientos sobre la organización y otros aspectos del desarrollo de microempresas;
- se tengan en cuenta, además de factores de mercado y técnicos, las limitaciones de tiempo, especialmente en relación con las mujeres, ya que tales limitaciones impiden en muchos casos la ampliación de pequeñas actividades empresariales;
- los bancos que trabajan por medio de grupos de autoayuda se comprometan plenamente en las actividades de microfinanzas en cuestión, ya que en el rendimiento del crédito influye mucho la naturaleza (y, por lo tanto, el mandato) de los bancos participantes y son decisivas la actitud y el comportamiento de cada persona del banco;
- se adapten atentamente los servicios para atender a las preferencias de los empresarios pobresse simplifiquen las operaciones todo lo posible para reducir los costos unitarios; y
- se preste atención especial a los medios para motivar a los clientes a rembolsar los préstamos.

2.9.4 Fondos de seguros y seguridad social

Vale la pena prestar atención especial al acceso a los planes de seguros y seguridad social y a la capacidad de ahorrar, ya que tienen vital importancia para reducir al mínimo la vulnerabilidad de los pobres a cambios repentinos en los ingresos.

Al macronivel, puede ser necesario introducir cambios en la forma en que se financian las pensiones y la seguridad social y en las condiciones para tener derecho a las prestaciones. Pero la microfinanciación puede incluir también cuestiones de seguros y seguridad social. Para los pescadores y comerciantes en pequeña escala pobres que ejercen su actividad en zonas rurales remotas, las iniciativas de nivel local pueden ser al menos tan importantes como las de macronivel. Se pueden cumplir eficazmente las

funciones de la seguridad social por medio de actividades de micronivel y prestado apoyo a grupos no oficiales y mecanismos de ahorro. Se debería facilitar asistencia para establecer mecanismos adecuados a través de estas dos modalidades y para fomentar la educación acerca de su importancia.

2.10 Información, investigación y comunicación apropiadas

El objeto de esta sección final es examinar los sistemas de información, investigación y comunicación necesarios en el sector e la pesca en pequeña escala para la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria. Un punto fundamental que es preciso tener en cuenta es que los responsables de las decisiones y los planificadores no reconocerán debidamente la contribución exacta de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria y, más en general, al desarrollo rural y al crecimiento económico nacional, si no se obtiene una información mejor sobre las distintas dimensiones de dichas contribuciones. Es de particular importancia reconocer que los datos sobre empleo, ingresos y valor de la producción de pescado actualmente disponibles son en general insuficientes como indicadores de las cifras reales de las personas cuyo medio de vida depende del pescado o de la contribución real de la pesca a las economías local y nacional.

2.10.1 El Código de Conducta

Los Principios Generales del Código instan a los Estados a que faciliten la celebración de consultas y la participación efectiva de la industria, los trabajadores del sector pesquero, las organizaciones ambientales y otras organizaciones interesadas en la adopción de decisiones (Art. 6.13), y se aseguren de que «los pescadores y acuicultores participen, cuando proceda, en el proceso de formulación y ejecución de políticas» (Art. 6.16). La «participación efectiva» implica, entre otras cosas, la compilación de datos suficientes y apropiados y de otros conocimientos que ofrezcan una base adecuada para tomar decisiones informadas; de lo contrario, no es probable que la participación sea efectiva.

El Artículo 12 del Código trata específicamente de la Investigación Pesquera e insta a los Estados a que:

... deberían velar por que se lleve a cabo una investigación adecuada en todos los aspectos de la pesca, incluyendo biología, ecología, tecnología, ciencias medio ambientales, economía, ciencias sociales, acuicultura y ciencias nutricionales. Los Estados deberían velar por la disponibilidad de instalaciones para la investigación y

proporcionar capacitación, contratación de investigadores y fortalecimiento institucional adecuados para llevar a cabo la investigación, tomando en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo [Artículo 12.1].

Así pues, el Artículo 12 establece que la pesca responsable exige disponer de una sólida base científica para ayudar a los responsables de la ordenación pesquera y a otras partes interesadas en la adopción de sus decisiones. Se incorpora una interpretación interdisciplinaria de «ciencia» que incluye las ciencias sociales. El Código pone de relieve las responsabilidades del Estado en la financiación, realización y difusión de investigaciones apropiadas, haciendo en muchos casos referencia específica a las necesidades de los países en desarrollo. En el Artículo 12.12 se hace la referencia más específica al sector en pequeña escala:

Los Estados deberían investigar y documentar el conocimiento y las tecnologías de las pesquerías tradicionales, en particular aquellas aplicadas en las pesquerías en pequeña escala, con el fin de evaluar su aplicación para la conservación, la ordenación y el desarrollo de la pesca.

Con frecuencia se han desarrollado conocimientos tradicionales o indígenas sobre los recursos pesqueros como consecuencia de agudas observaciones realizadas por los pescadores a lo largo de decenios y que se han transmitido de generación en generación, sometiéndolos a una atenta experimentación, verificación o enmienda. Estos conocimientos, lo mismo que los derivados de los métodos científicos modernos normales, deberían ser objeto de nuevas investigaciones y verificaciones. A veces, es posible que los «datos científicos mejores» de que pueden disponer los encargados de la ordenación pesquera tengan que derivarse de los conocimientos indígenas.

Las prioridades de la investigación que se señalan en el Código (Artículos 12.4, 12.5, 12.8, 12.10, 12.11 y 12.12) son una combinación de elementos operacionales y estratégicos. Existe la tendencia a que las cuestiones económicas, sociales, comerciales e institucionales estén peor especificadas como temas de investigación (véase el Artículo 12.9), mientras que las cuestiones de organización e institucionales se tratan como problemas del proceso de investigación y no como objeto de la investigación en cuanto tales. El resto de esta sección se basa en la disposición actual del Código sobre cuestiones de información y recomendaciones para la investigación, pero se señalan también sectores

que han surgido como necesidades de información y prioridades de investigación desde que se redactó el Código.

2.10.2 Cuestiones de información y comunicación

La pesca en pequeña escala, por su misma naturaleza y características principales (múltiples lugares de desembarque, emplazamientos remotos, actividad parcialmente basada en la subsistencia, etc.), plantea una serie de desafíos en lo relativo a la compilación y utilización de información⁷⁰.

La actual orientación de las políticas hacia la descentralización de la responsabilidad de la ordenación y la importancia que se concede a la pesca en pequeña escala para la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria exigen que se replantee la cuestión del tipo de datos e información necesarios y de la forma en que se reúnen, utilizan y difunden los datos. Además de una información e investigación más apropiadas (orientadas en favor de los pobres), es necesario también elaborar mejores estrategias de comunicación para aumentar el flujo y la difusión de la información relacionada con la pesca en pequeña escala y su contribución a la mitigación de la pobreza, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. No basta con generar información apropiada. Hay que dedicar más atención a la identificación de los públicos destinatarios y adaptar los mensajes para llegar a esos públicos. Las medidas que pueden estudiarse están relacionadas entre sí y se superponen, y consisten, por ejemplo, en:

- Sensibilizar a los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala pobres acerca de sus derechos, a fin de que puedan defenderlos utilizando medios como:
 - o un mejor acceso y participación en las estrategias de comunicación e información aplicando métodos apropiados específicos de la propia región por medio de internet, la radio, escuelas de campo, etc.;
 - o una labor de extensión más activa sobre cuestiones sociales;

⁷⁰ Mahon, R. 1997. Does fisheries science serve the needs of managers of small stocks in developing countries. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences* 54: 2207-2213.

Berkes, F.; Mahon, R.; McConney, P.; Pollnac, R.; Pomeroy, R. 2001. *Managing small-scale fisheries, alternative directions and methods*. Ottawa: International Development Research Center.

- o la organización y coordinación de «foros pesqueros» en distintos niveles (local, de distrito, nacional e internacional) para fomentar la participación de los interesados en el proceso de adopción de decisiones, el desarrollo institucional del sector y una mayor sensibilización sobre la importancia de la pesca en pequeña escala;
- integrar los conocimientos indígenas y la investigación participativa en la ordenación en común de la pesca en pequeña escala, lo cual se podría facilitar con un mejor intercambio de información entre los planificadores y los interesados del sector pesquero (por ejemplo, organizando talleres de consulta);
- desarrollar sistemas de información que no exijan muchos datos (por ejemplo, sistemas de registro de datos basados en la compilación de sólo unos pocos indicadores que faciliten información esencial para entender la pesca);
- adoptar sistemas de información que permitan la evaluación y seguimiento de la pobreza y vulnerabilidad en las comunidades pesqueras (por ejemplo, características de la pobreza) y de los efectos de las reformas de descentralización en favor de los pobres;
- elaborar metodologías de evaluación que permitan una comprensión y documentación mejores de la contribución actual y potencial de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria; y
- utilizar métodos mejores para transmitir una valoración de estas contribuciones al nivel político más alto, lo que exige:
 - o que los departamentos de pesca sean los transmisores principales del mensaje a través de los ministerios, especialmente en lo relativo a la falta actual de representación de la pesca en pequeña escala en las estrategias de lucha contra la pobreza;
 - o realizar esfuerzos para influir en los principales organismos de donantes y de financiación para lograr que la pesca en pequeña escala figure en sus programas; y
 - o evaluar la función potencial de los «grupos de presión», es decir, ONG internacionales, organizaciones de la sociedad civil, foros mundiales, etc., para influir en el establecimiento de los

programas y los procesos de política de los gobiernos nacionales.

2.10.3 Necesidades de investigación

Los cambios en las prioridades del desarrollo hacia las cuestiones de la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria, así como las novedades en materia de disposiciones de la administración pública con respecto al sector pesquero, implican cambios de largo alcance tanto en los temas a que se orienta la investigación, como en los procesos de la misma. En cuanto a los procesos, es necesario que la investigación sea más participativa en el establecimiento de sus programas y en la forma en que se realiza. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta la gran diversidad de la pesca en pequeña escala y su especificidad en cada contexto, lo que significa que las necesidades de información e investigación al nivel operativo son también diversas y, por lo tanto, no pueden darse recetas al respecto. Teniendo en cuenta esta advertencia, en los párrafos que siguen se destacan cuestiones generales para la investigación estratégica, con vistas a subsanar las deficiencias identificadas en los conocimientos y basándose la comprensión de la dinámica del sector en pequeña escala y su interacción con el contexto socioeconómico más amplio.

Sector de Investigación 1: Pobreza y vulnerabilidad en la pesca en pequeña escala. Aunque recientemente se han concentrado notables esfuerzos de investigación en la comprensión de la situación de pobreza de las poblaciones pesqueras y las razones de ella, se necesitan más trabajos sobre la pobreza y la vulnerabilidad, a fin de que los responsables de las políticas dispongan de la información necesaria para apoyar un desarrollo y una ordenación de la pesca que favorezcan a los pobres. No cabe buscar ninguna metodología uniforme «tipo receta» para la evaluación de la pobreza y la vulnerabilidad en la pesca en pequeña escala, ya que la metodología deberá adaptarse a las cuestiones de investigación que se plantean y a la capacidad de investigación disponible. Sin embargo, se sugiere que todo análisis de la pobreza debería examinar los componentes siguientes: ingresos, gasto y activos; acceso a los bienes, derechos de propiedad, relaciones de poder; vulnerabilidad; y efectos psicosociales de la pobreza y la marginación. En muchos países tiene que ser una prioridad concreta la comprensión de la vulnerabilidad de las comunidades pesqueras al VIH/SIDA y la elaboración de estrategias de respuesta apropiadas.

Sector de Investigación 2: Cuestiones demográficas, económicas, sociales y culturales en las poblaciones pesqueras. Aunque se han realizado varios

estudios sobre los medios de subsistencia de las poblaciones pesqueras, su cultura y sociedad, muchos de ellos han tenido más bien un carácter de «instantáneas». Existen pocos estudios longitudinales, como los realizados sobre comunidades agrícolas en pequeña escala que utilizan «tablas de conexiones de datos», es decir, visitas repetidas durante un período de varios años para registrar cambios demográficos, económicos, sociales y culturales. Sería útil completar algunos de los estudios recientes sobre medios de subsistencia con actividades repetidas encaminadas a evaluar los cambios fundamentales registrados en la pesca en pequeña escala, más en detalle de lo que es posible con cuestionarios recordatorios sobre los cambios percibidos. Los estudios sobre los cambios y sus repercusiones en la ordenación y desarrollo de la pesca pueden versar sobre los temas siguientes: investigación demográfica básica; cuestiones de género; análisis al nivel de comunidades; conocimientos tradicionales o indígenas; y migración y diversificación de los medios de subsistencia.

Sector de Investigación 3: La función y contribución de la pesca en pequeña escala en las economías rurales y periurbanas de países en desarrollo. Existen pocos conocimientos y poco consenso sobre la función que la pesca en pequeña escala puede desempeñar en la economía. El tópico de que las poblaciones pesqueras son las «más pobres de los pobres» y que la pesca en pequeña escala es la «ocupación de último recurso» se está sustituyendo gradualmente por el reconocimiento de que existe una imagen más compleja y más específica para cada contexto. Se necesitan políticas y estrategias de ordenación que no dependan de suposiciones sobre la función social y económica de la pesca, y hay que aplicar enfoques de la investigación que permitan comprender la función real de la pesca en el contexto socioeconómico más amplio y la forma en que influyen en ello los cambios en las políticas, tanto internas como externas al sector pesquero. Tales investigaciones tendrían por objeto el análisis de la cadena de valor, la valoración ambiental y las políticas pesqueras.

Sector de Investigación 4: Eficacia de los nuevos regímenes de administración pública en el sector de la pesca. Aunque los sistemas de administración pública en el sector de la pesca han cambiado sensiblemente en los últimos 20 años, resulta difícil evaluar la eficacia de muchos de tales cambios, debido en parte a que son relativamente recientes en comparación con la larga serie de datos que se necesita para demostrar sus buenos resultados, ya que los cambios se han realizado simultáneamente con otros cambios sociales, económicos y políticos más amplios en un «experimento no controlado». Cabe señalar varias características del régimen de administración pública de la pesca que son fundamentales para incrementar nuestros conocimientos sobre sus consecuencias. Tales son: los factores que

condicionan el éxito de la ordenación; la función del gobierno local y central; el impacto de los acuerdos regionales e internacionales en la pobreza dentro del sector de la pesca en pequeña escala; y los métodos para reforzar el cumplimiento de los reglamentos, la solución de conflictos y el seguimiento de los resultados de las iniciativas de desarrollo y ordenación en el sector en pequeña escala.

Sector de Investigación 5: La pesca en pequeña escala y la conservación de los recursos y del medio ambiente. La preocupación por la situación del medio ambiente acuático influye cada vez más en los programas del régimen de administración pública relacionados con la pesca. Los relatos de crisis predominantes en los últimos años han identificado en primer lugar a las poblaciones de pescadores entre los culpables de la degradación de los recursos, pero se está considerando cada vez más a los pescadores en pequeña escala como los más perjudicados y los menos capaces de evitar la sobrepesca y la degradación del hábitat. ONG ambientales han establecido alianzas con poblaciones pesqueras en pequeña escala para proteger los recursos y medios de subsistencia marinos. Se echa en falta desde hace tiempo una evaluación de los éxitos o fracasos de tales alianzas y de las lecciones que se han podido aprender de ellos. Se puede orientar esta investigación como un análisis crítico más amplio de los éxitos y fracasos de programas integrados de conservación y desarrollo. Los sectores críticos para la investigación son, entre otros: las poblaciones pesqueras en pequeña escala, la pobreza y la ordenación de zonas marinas protegidas; y las poblaciones pesqueras en pequeña escala como agentes de conservación. Es importante comprender las condiciones en que las poblaciones de pescadores crean instituciones para la conservación y las condiciones en que tales instituciones fracasan. Esto permitirá a dichas poblaciones participar como colaboradores en los programas integrados de conservación y desarrollo que traten de compatibilizar los beneficios económicos locales y los beneficios ambientales mundiales.

Sector de Investigación 6: La utilización de una evaluación integrada en la pesca. Las decisiones sobre la ordenación de la pesca tienen una multiplicidad de efectos, entre los que figuran los socioeconómicos sobre las comunidades pesqueras, los ambientales y biológicos sobre la base de recursos y las repercusiones posibles en otros sectores. La evaluación de una pesquería debe tener en cuenta toda una gama multidisciplinar de parámetros. Hace falta desarrollar aún más el concepto de la evaluación integrada del rendimiento de la pesca en pequeña escala y es preciso elaborar metodologías que tengan en cuenta esta multiplicidad de efectos.

2.10.4 Recomendaciones para superar la brecha entre la investigación, las políticas y la acción

Además del cambio de orientación para incluir algunos de los problemas y necesidades que se han subrayado más arriba, es necesario mejorar los vínculos entre la investigación y las políticas. Se pueden resumir como sigue algunas de las recomendaciones encaminadas a mejorar estos vínculos, que se hicieron en una reunión del Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras celebrada recientemente sobre el tema de la pesca en pequeña escala⁷¹:

- la investigación desempeña una función importante, no sólo para configurar las políticas, sino también para el empoderamiento de los pescadores en pequeña escala, la promoción de sus intereses y la movilización de los recursos;
- los períodos abarcados por la investigación tienen que corresponder a las necesidades de las políticas, y es preciso estudiar atentamente la forma de equilibrar las investigaciones cooperativas, estratégicas y más «fundamentales»;
- los resultados de la investigación y sus repercusiones en las políticas deben comunicarse claramente a sus destinatarios;
- la inclusión de otras partes interesadas, especialmente de usuarios finales como los pescadores y trabajadores del sector pesquero, en las investigaciones hará que éstas estén más orientadas por la demanda y sean consideradas como propias, lo que aumentará la probabilidad de que los resultados influyan en la acción;
- al orientar la investigación a los responsables de las políticas, conviene recordar que éstos no son sólo los miembros del gobierno, sino también los que hacen política «oficiosa» en el sector privado;
- la investigación será más eficaz si se incorpora en un proceso de examen y planificación que garantice una mayor orientación de la misma hacia la acción; y

⁷¹ FAO, 2004 (véase la nota 7).

- en los países en desarrollo se necesita en muchos casos crear una capacidad de investigación, pero ésta será sostenible solamente si existen incentivos para retenerla.

Estos son los desafíos que las partes interesadas del sector pesquero deben tener en cuenta al tratar de incrementar la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria.

3 CONCLUSIÓN

Estas Orientaciones Técnicas afrontan el desafío complejo y fundamental de reforzar la contribución que la pesca en pequeña escala puede aportar a la mitigación de la pobreza y a la mejora de la seguridad alimentaria. Basándose en el Código de Conducta para la Pesca Responsable, ofrecen una guía sobre las políticas y medidas que, si se aplican ampliamente, cabe esperar que permitan a muchos millones de pescadores, trabajadores del sector pesquero y sus comunidades mejorar su nivel de vida, escapar de la pobreza y llevar una vida más segura y más plena. Además, muchas otras personas pobres del medio rural se beneficiarían directamente de la riqueza creada y los alimentos producidos por la pesca en pequeña escala. Para conseguirlo, es imprescindible no despilfarrar los recursos pesqueros y otros recursos naturales y distribuir equitativamente los beneficios derivados de su aprovechamiento. El principal elemento que puede contribuir a alcanzar este objetivo es probablemente la potenciación de los pescadores y trabajadores del sector pesquero en pequeña escala, en el contexto de una intervención transparente y abierta por medio del establecimiento de derechos aplicables jurídicamente a los recursos acuáticos y de un acceso mejor al capital, a los mercados y a los conocimientos técnicos.

APÉNDICE: Cuadros

Cuadro 1. Las diferentes dimensiones de la mitigación de la pobreza en relación con la pesca incluyendo la cuestión específica de la vulnerabilidad

	Mitigación de la pobreza				
	<i>Reducción de la pobreza:</i> La pesca contribuye a sacar a la gente de la pobreza		<i>Prevención de la pobreza y vulnerabilidad:</i> La pesca contribuye a mantener un nivel de vida mínimo		La p
Nivel	Contribución	Mecanismos	Contribución	Mecanismos	Caus
Individual/ familiar	Apoyo de subsistencia a otros miembros del hogar, especialmente familiares a cargo	Ingresos de la pesca gastados en educación de los hijos y otros bienes del hogar, por ejemplo, insumos agrícolas, inversión en pequeñas empresas gestionadas por otros miembros del hogar)	Subsistencia del hogar	Los ingresos de la pesca contribuyen al presupuesto familiar: gasto en alimentos, ropa y salud	La ne funci ausen pesca puede bució dentro cia de vida o incre rabili la inf

	Mitigación de la pobreza				
	<i>Reducción de la pobreza:</i> La pesca contribuye a sacar a la gente de la pobreza		<i>Prevención de la pobreza y vulnerabilidad:</i> La pesca contribuye a mantener un nivel de vida mínimo		La p
Nivel	Contribución	Mecanismos	Contribución	Mecanismos	Caus
Familiar/ sector	Creación de riqueza	Recogida eficaz de la rentabilidad de la pesca (acumulación de capital). Alto nivel de comercialización. Acceso a mecanismos de mercado eficaces. El pescado como cultivo comercial para la inversión y diversificación	Función de red de seguridad (pobreza transitoria). Actividad como último recurso para los más pobres (pobreza crónica)	Reduce la vulnerabilidad y mitiga los efectos de la pobreza. Seguridad alimentaria por consumo directo (subsistencia) pero también el pescado como cultivo comercial inmediato es una red de seguridad	Altos ocupa pérdi

	Mitigación de la pobreza				
	<i>Reducción de la pobreza:</i> La pesca contribuye a sacar a la gente de la pobreza		<i>Prevención de la pobreza y vulnerabilidad:</i> La pesca contribuye a mantener un nivel de vida mínimo		La p
Nivel	Contribución	Mecanismos	Contribución	Mecanismos	Caus
Local	Motor del desarrollo rural	Mayor demanda de bienes y servicios. Aumento de los sueldos y oportunidades de empleo (efectos multiplicadores en los ingresos y empleo)	Sistema de redistribución social (bienestar)	Fuentes alternativas de ingresos, alimentos y/o empleo	Impre dispo natur catást Confl
Nacional	Crecimiento económico	Efecto ascendente sobre el gobierno a través de los impuestos e ingresos en divisas (comercio regional o internacional)	Redistribución	Gasto del gobierno con los impuestos e ingresos en divisas procedentes de la pesca para adoptar medidas de mitigación de la pobreza	Alta s fluctu macro

Cuadro 2: Dimensión de la (in)seguridad alimentaria

Seguridad alimentaria	Contribución a la seguridad alimentaria	
Nivel	Contribución directa	Contribución indirecta
Individual / familiar (micro)	Mediante la subsistencia. Supone la capacidad del hogar para utilizar los alimentos con un suministro suficiente de servicios no alimentarios: agua limpia, higiene y atención de salud	Por medio del autoempleo o el sueldo
Nacional (meso, macro)	Contribución directa a la seguridad alimentaria nacional mediante la comercialización o distribución eficaz del excedente nacional	Contribución indirecta a la seguridad alimentaria nacional mediante los ingresos en divisas (importación de alimentos)
Mundial (Mundo)	Carácter limitado de la pesca de captura. Se destaca la función que la acuicultura y una mejor ordenación y utilización de la pesca pueden desempeñar en el futuro para garantizar la seguridad alimentaria mundial en materia de pescado	

Inseguridad alimentaria	Dimensión temporal	
Nivel	Inseguridad transitoria	Inseguridad crónica
<i>Individual/familiar</i> (micro)	Pérdida temporal de los ingresos del hogar (p. ej. pérdida de empleo, enfermedad)	Bienes insuficientes (p. ej. educación, mano de obra, acceso al crédito), falta de acceso a oportunidades de mercado
<i>Nacional</i> (meso, macro)	Crisis temporal (p. ej. fluctuaciones de los precios de los alimentos); pérdida de cosechas local o nacional, conflictos armados temporales o duraderos	Fracasos estructurales meso o macroeconómicos (por ejemplo, mercados o balanza de pagos), políticas inapropiadas, conflictos armados

Cuadro 3: Objetivos de política

Objetivos de política fundamentales	«Subobjetivos» de políticas	Prioridad principal en la reducción de la pobreza (RP), prevención de la pobreza (PP) y/o seguridad alimentaria (SA)
1. Objetivos ambientales/ de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Explotación racional de los recursos • Concesión/restricción de derechos de acceso • Compilación de datos apropiados/fiables • Ordenación de ecosistemas • Cumplimiento de convenciones internacionales • SCV eficaz 	Prioridad/efectos indirectos en RP y SA (y en PP, en menor medida) mediante el mantenimiento de recursos para su explotación a largo plazo
2. Objetivos económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor valor añadido • Aumento de ingresos de exportación • Mejores acuerdos de mercado • Suministro de tecnología y modernización de métodos de pesca (máxima eficiencia sectorial) • Acceso adecuado al capital • Rentabilidad máxima de los recursos para el gobierno • Diversificación económica 	<ul style="list-style-type: none"> • RP • RP • RP, SA • RP • RP, PP • PP • RP, PP (mediante la redistribución nacional)

Objetivos de política fundamentales	«Subobjetivos» de políticas	Prioridad principal en la reducción de la pobreza (RP), prevención de la pobreza (PP) y/o seguridad alimentaria (SA)
	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de los ingresos para las poblaciones pesqueras rurales • Explotación de recursos infrautilizados • Mínimos costos de ordenación 	<ul style="list-style-type: none"> • PP, RP • RP • RP, PP
3. Objetivos sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Máximo empleo • Garantizar la seguridad alimentaria • Participación de la población local en la pesca • Apoyo a organizaciones pesqueras • Desarrollo de capacidad y educación 	<ul style="list-style-type: none"> • PP • SA • PP, SA • PP, RP • PP, RP
4. Objetivos de equidad	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a determinadas zonas y en determinados períodos para determinados grupos (p. ej. pescadores en pequeña escala, locales frente a extranjeros) • Evaluación y examen de derechos consuetudinarios • Utilización/desembarque de capturas incidentales • Cuestiones de género 	<ul style="list-style-type: none"> • PP, SA • PP, SA • RP, PP, SA • PP, RP

Cuadro 4: Mecanismos utilizados por las comunidades/hogares relacionados con la pesca para afrontar la vulnerabilidad

Tipo de mecanismo	Dentro del sector pesquero	Fuera del sector pesquero
Gestión de riesgos previa	<ul style="list-style-type: none"> • almacenamiento del pescado • diversificación de los activos de pesca • sistemas de alerta y asesoramiento sobre preparación de embarcaciones y aparejos para reducir al mínimo las pérdidas, por ejemplo, por huracanes • desarrollo de relaciones de prestación de servicios para reducir al mínimo los costos de transacción a falta de seguros • créditos y mejor información sobre mercados 	<ul style="list-style-type: none"> • inversión en producción animal • almacenamiento de artículos alimentarios no pesqueros • cultivo adicional • utilización de diferentes planes de cultivo • diversificación de activos • remesas de familiares que trabajan fuera del hogar • gasto de excedentes en activos que no son productivos, por ejemplo, vivienda, educación y salud, ya que pueden contribuir como medio preventivo para reducir la vulnerabilidad • migración y reasentamiento en zonas no pesqueras

Cuadro 4: Mecanismos utilizados por las comunidades/hogares relacionados con la pesca para afrontar la vulnerabilidad

Tipo de mecanismo	Dentro del sector pesquero	Fuera del sector pesquero
	<ul style="list-style-type: none"> • actividad pesquera ilegal e incumplimiento de reglamentos sobre artes, zonas y esfuerzo • migración y reasentamiento en otras zonas pesqueras • reducción del consumo de pescado • venta de productos a diferentes mercados⁷² • participación de otros miembros del hogar (normalmente mujeres y niños) en la fuerza de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • reducción del consumo de alimentos distintos del pescado • aplazamiento de tratamiento médico • apoyo mutuo mediante vínculos comunitarios y de parentela • participación de otros miembros del hogar en la fuerza de trabajo • apoyo de la familia extensa

⁷² El análisis de la cadena de comercialización en la República Unida de Tanzania demostró que los comerciantes superan el exceso de oferta estacional durante la estación de las lluvias vendiendo a los mercados de piensos para aves de corral y exportando al Congo (Gibbon, P. 1997. Of saviours and punks: the political economy of the Nile perch marketing chain in Tanzania. Centre for Development Research Copenhagen Working Paper 97(3))

Estas Orientaciones tienen por objeto la pesca en pequeña escala y su contribución actual y potencial a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. Complementan otras Orientaciones técnicas para la pesca responsable. La mayor parte de los pescadores en pequeña escala se hallan en países en desarrollo y muchos viven en comunidades pobres que adolecen de inseguridad alimentaria.

En las Orientaciones se estudian las formas de reforzar la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. Se presenta una visión de futuro para la pesca en pequeña escala, como meta hacia la cual debe desarrollarse el subsector. Para la realización de esta visión, es fundamental la consecución de una mayor participación de los pescadores en pequeña escala y sus comunidades en la formulación de las políticas, en la elaboración de las correspondientes leyes y reglamentos, en la adopción de decisiones sobre la ordenación y en los procesos de ejecución. Se estudian también en estas Orientaciones la función decisiva de una ordenación eficaz de la pesca, la importancia de tener en cuenta los usos intersectoriales de los recursos pesqueros y afines, la función especial de la mujer en la comercialización y elaboración del pescado y en las actividades que añaden valor al producto, los amplios márgenes para el desarrollo del comercio, la función decisiva de una financiación adecuada para facilitar las transiciones a una ordenación pesquera eficaz y la necesidad de conocimientos para adoptar decisiones informadas.

ISBN 978-92-5-305418-3 ISSN 1020-5314



9 789253 054183

TC/M/A0237S/1/11.06/700