



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

PROTECCIÓN SOCIAL EN LA PESCA ARTESANAL Y LA ACUICULTURA DE RECURSOS LIMITADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



PROTECCIÓN SOCIAL **EN LA PESCA ARTESANAL** **Y LA ACUICULTURA DE** **RECURSOS LIMITADOS** **EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
Santiago, 2019

Cita requerida:

FAO. 2019. *Protección social en la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados en América Latina y el Caribe*. Santiago. 50 pp. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-131275-9

© FAO, 2019



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en español será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

ÍNDICE

Agradecimientos	v
Abreviaturas, siglas y acrónimos	vi
Presentación	1
1. Caracterización de las vulnerabilidades y necesidades específicas de protección social de pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados	9
A. Brechas de género	9
B. Cambio Climático y vulnerabilidad ambiental	11
C. Riesgos a la salud	12
D. Pensiones	13
E. Variabilidad y precariedad de ingresos	15
F. Condiciones laborales	16
G. Vulnerabilidad ante la delincuencia y el crimen organizado	17
2. Protección social para la pesca artesanal y AREL: la experiencia de América Latina y el Caribe	21
A. Mecanismos de aseguramiento y protección ante los choques climáticos, periodos de desempleo y accidentes laborales	21
B. Seguridad social	23
C. Programas de protección social no contributiva	25
D. Programas de desarrollo e inclusión productiva	27
E. Políticas para la promoción del empleo decente en la pesca artesanal y la AREL	28
3. Una hoja de ruta para fortalecer la protección social de pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados en América Latina y el Caribe	35
Bibliografía	40

AGRADECIMIENTOS

Este documento es producto del trabajo conjunto entre los equipos técnicos de análisis y apoyo en políticas de protección social y pesca y acuicultura de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y su Sede de Roma.

La coordinación técnica del documento fue realizada por Alejandro Flores Nava, Oficial Principal de Pesca y Acuicultura; Pablo Faret, Consultor Regional en Protección Social y Desarrollo Rural, y Javier Villanueva, Consultor Especialista en Pesca y Acuicultura de Recursos Limitados de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Se recibieron valiosas aportaciones técnicas por parte de Natalia Winder Rossi, Líder del Equipo de Protección Social de la sede de la FAO; Daniela Kalikowski, Oficial de Pesca de la Sede de la FAO; y Maria Eleonora D'Andrea, Consultora en Empleo Rural Decente y Protección Social en el Sector Pesquero de la Sede de la FAO.

Como parte del proceso de levantamiento y análisis de información para la consolidación de recomendaciones a nivel regional, la FAO coordinó cuatro consultorías para realizar investigaciones nacionales de carácter exploratorio sobre la protección social para las poblaciones dependientes de la pesca y la acuicultura. Lorena Boix desarrolló el estudio de caso de Guatemala, Hernando Grueso Hurtado realizó la investigación para Colombia, Mauricio Quesada analizó el caso de El Salvador y Viviana Ríos elaboró el estudio de Paraguay. La síntesis regional que sienta la base de esta publicación fue realizada por Hernando Grueso Hurtado. María Valentina Quintanilla, Consultora en Políticas de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, realizó labores de investigación sobre políticas y leyes de países de la región y la edición técnica del documento.

El diseño y diagramación de esta publicación fue realizado por Fernando Cesari.

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AREL	Acuicultura de Recursos Limitados
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Colombia
CAN	Censo Agropecuario Nacional, Paraguay
CENPAR	Censo Nacional de Pesca Artesanal, Perú
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Ecuador
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social, Brasil
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PTC	Programas de Transferencias Condicionadas
RPA	Registro Pesquero Artesanal, Chile
SAS	Secretaría de Acción Social, Paraguay
SISBEN	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales, Colombia
SOPA	Seguro Obligatorio del Pescador Artesanal, Perú

PRESENTACIÓN

La pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados (AREL) son actividades productivas y sociales expuestas a distintos riesgos para las poblaciones pobres rurales que las ejercen en América Latina y el Caribe, quienes enfrentan necesidades diferenciadas y específicas de protección social. A nivel global, la pesca a pequeña escala representa la mitad de la producción total del sector pesquero y ésta a su vez, emplea al 90% de la fuerza laboral del sector, de la cual la mitad son mujeres (FAO, 2015b). En general, la evidencia global muestra una alta propensión a la pobreza dentro de los trabajadores dedicados a la pesca (Béné, Devereux y Roelen, 2015).

Teniendo en cuenta la importancia económica de este sector para pequeños productores, así como su alto grado de vulnerabilidad, el objetivo de este documento es presentar un panorama sobre el estado y los desafíos de la protección social para los pescadores artesanales y AREL en América Latina y el Caribe, analizando las necesidades de protección social de este segmento, los principales programas de protección social existentes en la región, y proponer una hoja de ruta con recomendaciones de política pública para promover una protección social adecuada.

La pesca artesanal se caracteriza por un bajo uso de insumos de capital, desarrollarse a pequeña escala, una intensiva en mano de obra y por su relativamente bajo nivel de productividad (Béné et al, 2015). El bajo nivel de productividad, debido principalmente a las barreras económicas y sociales que enfrentan los hogares y unidades productivas rurales de este segmento, le resta competitividad económica y, por ende, reduce los márgenes de ganancia derivados de la pesca.

Por su lado, la acuicultura de recursos limitados (AREL) se define como *“la actividad que se practica sobre la base de autoempleo; sea de forma exclusiva o complementaria, en condiciones de carencia de uno o más recursos que impiden su auto-sostenibilidad productiva y la cobertura de la canasta básica familiar en la región que se desarrolle”* (Rodríguez y Flores, 2014). Estas carencias tienen que ver con el acceso a recursos naturales, insumos de producción, conocimiento sobre técnicas de cultivo, tecnologías para aumentar la productividad y por ende la competitividad de la acuicultura, acceso a mercados, y acceso a recursos financieros entre otros.

Tanto la pesca artesanal como la AREL comparten la propensión a la informalidad, al autoempleo y operan por lo general en dinámicas económicas de subsistencia.

El desarrollo de la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados configura en la población rural medios de subsistencia con necesidades particulares de protección social debido a riesgos propios de su actividad económica. Béné et al (2015) identifican cinco dimensiones de vulnerabilidad que afectan la pesca a pequeña escala: (i) medio ambiente, (ii) ingresos, (iii) salud, (iv) condiciones laborales y (v) la marginalización política. La dimensión ambiental, está relacionada con eventos naturales como inundaciones, huracanes y sequías que tienen una mayor incidencia sobre habitantes de zonas costeras y cercanas a ríos. La dimensión de ingresos está asociada con la estacionalidad de la pesca, la volatilidad de precios y el riesgo ante la pérdida o robo de equipos de trabajo. La dimensión de salud incluye una alta incidencia de enfermedades entre pescadores artesanales y lesiones personales asociadas a riesgos físicos de la actividad pesquera y acuícola. La dimensión de condiciones laborales comprende el empleo de baja calidad en buques y fábricas de procesamiento, así como el trabajo infantil. Y la dimensión de marginalización política incluye la falta de acceso a espacios que permitan incidir sobre la toma de decisiones y el proceso de formulación de políticas públicas (Béné et al, 2015). Adicionalmente, existen riesgos ocupacionales propios de la pesca que explican su alta

tasa de accidentalidad (FAO, 2016b). Estos riesgos inherentes tienen que ver con la exposición a condiciones meteorológicas extremas, el hundimiento de barcos y el ataque de animales, entre otros.

La FAO define a la protección social como “*el conjunto de políticas y programas que abordan las vulnerabilidades económicas, ambientales y sociales de la inseguridad alimentaria y la pobreza mediante la protección y la promoción de los medios de vida*” (FAO, 2017a: 6), y promueve la construcción de sistemas integrales e inclusivos de protección social para la población rural en sus tres grandes componentes: la protección social no contributiva (o asistencia social), la protección social contributiva (o seguridad social) y las políticas y regulaciones del mercado laboral para garantizar el empleo decente (FAO, 2015a). La asistencia social, también conocida como protección social no contributiva, hace referencia a programas de transferencias monetarias, transferencias de especies, de alimentos o de insumos productivos. La seguridad social, correspondiente a programas contributivos, está dirigida a proteger a la población contra los imprevistos que afectan el bienestar o los ingresos de acuerdo a riesgos propios de cada etapa del ciclo de vida y la ocupación laboral. Estos programas incluyen a los seguros de salud, pensiones de vejez, seguros de cesantía, entre otros, y muchas veces se implementan mediante esquemas subsidiados o semi-contributivos. Por último, las políticas de protección social orientadas al mercado laboral están dirigidas a fortalecer los estándares de empleo decente y seguro, a través de instrumentos, como la formalización de los contratos, la negociación colectiva, la seguridad en el trabajo, salarios mínimos, y la eliminación del trabajo infantil.

El marco para la protección social de la FAO, reconoce que, además de la función de *protección o de provisión*, ésta puede tener una función *preventiva*, de *promoción* y de *transformación*. En primer lugar, la función de *protección* busca garantizar niveles básicos de consumo y bienestar. La función *preventiva*, brinda seguridad ante los riesgos, aumentando la resiliencia frente a choques y eventos críticos, evitando la caída en la pobreza o en niveles más profundos de ella. Por su parte, la función de *promoción* puede fortalecer los medios de subsistencia de la población mediante el aumento del capital humano y productivo. Finalmente, la función de *transformación* de la protección social, busca promover la autonomía y la movilidad social con un enfoque diferenciado sobre los colectivos históricamente más discriminados para lograr así la plena inclusión social y económica de todos los ciudadanos (FAO, 2017a).

De acuerdo con este marco, la protección social puede operacionalizarse en políticas y programas dirigidos a cubrir cada una de estas cuatro funciones de forma individual o agregada. La contribución de la FAO al desarrollo de políticas de protección social radica en la identificación de riesgos y necesidades de poblaciones rurales, maximizando las sinergias entre la protección social y los sectores productivos, la seguridad alimentaria y nutricional y la gestión sostenible de recursos naturales. En particular, con mecanismos adecuados de protección social, los hogares de la pesca artesanal y la AREL pueden contribuir al logro de mayores niveles de seguridad alimentaria y nutrición a nivel local y nacional, al aumento de la resiliencia del sector productivo ante choques externos, la gestión sostenible de los ecosistemas terrestres y marinos, y el desarrollo económico inclusivo de las zonas rurales costeras, ribereñas y lacustres (FAO, 2017a).

En el marco de la agenda internacional de desarrollo sostenible al 2030, una mayor y mejor protección social para los pescadores artesanales y AREL será fundamental durante los próximos años para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La premisa de “*no dejar a nadie atrás*” impone la necesidad de generar políticas diferenciadas de desarrollo para los distintos grupos poblacionales, conciliando coherentemente las estrategias de desarrollo social, económico y ambiental.

TABLA 1. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE VINCULADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA PESCADORES ARTESANALES Y AREL

Objetivo General	Meta	Impacto de una mayor y mejor protección social en la pesca artesanal y AREL en la consecución de los ODS
1. Fin de la Pobreza	<p>1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a USD 1,25 al día.</p> <p>1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.</p> <p>1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.</p> <p>1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.</p>	<p>Para el 2030 se espera lograr una mayor cobertura en materia de protección social entre las comunidades más vulnerables del mundo. Cubrir a los hogares e individuos de la pesca artesanal y AREL exige estrategias diferenciadas para el logro de la reducción de pobreza. La ampliación de la protección social en este sector puede generar efectos positivos no sólo en la reducción de la pobreza monetaria, sino que también sobre la pobreza multi-dimensional al contribuir en áreas como la salud y la educación.</p>
2. Hambre Cero	<p>2.3 Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.</p>	<p>La pesca y la acuicultura a pequeña escala constituyen una importante fuente de seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables, al mismo tiempo que proveen alimentos saludables con un alto valor nutricional. Entre los impactos de la promoción de la protección social en este sector está el aumento de fuentes de alimentación de alto valor a nivel local y nacional, contribuyendo al objetivo "hambre cero".</p>
3. Salud y Bienestar	<p>3.7 Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.</p> <p>3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.</p>	<p>Identificar la demanda insatisfecha y promover e incentivar un mayor acceso a servicios atención primaria, así como también desarrollar esquemas de aseguramiento en salud son funciones claves de los sistemas de protección social. El acceso oportuno a servicios de atención médica y esquemas de aseguramiento en salud generará impactos positivos en la salud y bienestar de la población que se dedica a la pesca artesanal y AREL.</p>

		<p>Contar con tratamientos adecuados y oportunos puede ser un incentivo mayor para el ejercicio de estas ocupaciones, consideradas de las más peligrosas del mundo, transformando a la pesca artesanal y la acuicultura en vías más sostenibles para la salida de la pobreza.</p>
4. Educación de Calidad	<p>4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.</p>	<p>Los sistemas de protección social tienen el desafío de establecer estrategias integradas de protección y promoción relacionadas a la meta vinculada con la formación de competencias técnicas y profesionales en jóvenes y adultos para fortalecer el acceso al empleo, trabajo decente y formas de emprendimiento. En el caso de la pesca artesanal y AREL, estas estrategias pueden impactar en que los trabajadores y trabajadoras pueden adquirir mayores conocimientos sobre su trabajo, y al mismo tiempo puedan adquirir nuevas competencias que les permitan tener otras fuentes de ingreso, debido a la variabilidad de éstos en la pesca y acuicultura.</p>
5. Agua Limpia y Saneamiento	<p>6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.</p>	<p>El uso sostenible de los recursos hídricos en todos los sectores, supone, en primer lugar, la ampliación de los sistemas de protección social para estabilizar los ingresos, disminuir las restricciones de liquidez y fomentar el uso sostenible de los recursos naturales. Además, los sistemas de protección social pueden ofrecer una plataforma para que los acuicultores de recursos limitados accedan de forma prioritaria y preferencial a servicios de extensión técnica, tecnología e inclusión financiera, impactando en un mejor acceso y gestión sostenible de los recursos hídricos.</p>
8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico	<p>8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.</p> <p>8.4 Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados.</p>	<p>La protección social constituye una herramienta fundamental en la mitigación de los riesgos laborales inherentes a la actividad pesquera y promueve la sostenibilidad a largo plazo de diversas estrategias de supervivencia y desarrollo de los sectores más vulnerables. Por ende una mayor cobertura de la protección social en la pesca artesanal y AREL puede contribuir al logro de las metas vinculadas a la formalización, crecimiento de pequeñas y medianas empresas, el desacople del crecimiento económico con la degradación ambiental mediante la</p>

	<p>8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.</p> <p>8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios</p>	<p>estabilización de los ingresos y la prevención de la sobreexplotación, y la protección y promoción de estándares internacionales de empleo decente para reducir los empleos precarios.</p>
10. Reducción de las Desigualdades	<p>10.1 De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.</p> <p>10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.</p> <p>10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad</p>	<p>La expansión en protección social a la pesca artesanal y AREL puede contribuir al alcance de las metas específicas del ODS de "reducción de las desigualdades", a través del aumento de los ingresos de los segmentos de bajos ingresos, la inclusión en políticas pre-existentes de grupos de la población históricamente excluidos, y la promoción de un marco específico y de acciones diferenciadas y afirmativas para este sector.</p>
11. Ciudades y Comunidades Sostenibles	<p>11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad</p>	<p>La ampliación de la protección social el segmento dedicado a la pesca artesanal y AREL, aporta en la consecución de la meta vinculada a la reducción de muertes y personas afectadas por desastres, la disminución de las pérdidas económicas y la protección de las personas en situación de alta vulnerabilidad. Esto debido a que la protección social puede impactar positivamente en la gestión sostenible de los recursos naturales y la gestión de riesgos, aumentando la resiliencia y disminuyendo los efectos negativos que generan los desastres a nivel social y productivo.</p>
12. Producción y Consumo Responsables	<p>12.2 De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.</p> <p>12.3 De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per capita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.</p>	<p>La protección social de pescadores y pescadoras artesanales puede promover el uso sostenible de recursos naturales mediante la protección de los ingresos en periodos de veda y vincularse con estrategias intersectoriales más amplias de reducción de la pobreza para proveer apoyos productivos, comerciales y capacitación teniendo a disminuir las pérdidas en la cadena.</p>

<p>13. Acción por el Clima</p>	<p>13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.</p> <p>13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.</p>	<p>Un aumento en la cobertura de la protección social contribuye al logro de la meta relacionada con el aumento de la resiliencia y planificación ante el cambio climático, por medio de la estabilización de ingresos, la diversificación de los medios de subsistencia, transferencias de ingresos acompañadas de servicios productivos y de rehabilitación temprana, y la promoción de prácticas productivas más sostenibles en los territorios que sufren de crisis ambientales más prolongadas.</p>
<p>14. Vida Submarina</p>	<p>14.2 De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos.</p> <p>14.4 De aquí a 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas.</p> <p>14.7 De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo.</p> <p>14.b Facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados.</p>	<p>La protección social de la pesca artesanal y AREL puede jugar un rol fundamental para garantizar niveles básicos de consumo, incentivar prácticas productivas sostenibles en mar y tierra, y conectarlos con servicios financieros y no financieros para su inclusión productiva. Por lo que ayudan a la consecución de los objetivos sobre "vida submarina" y "vida y ecosistemas terrestres".</p>
<p>15. Vida de Ecosistemas Terrestres</p>	<p>15.1 Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales.</p>	

Fuente: Elaboración propia en base a Naciones Unidas (en línea), "Objetivos de Desarrollo Sostenible", disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Los ODS y la búsqueda de la integralidad de los sistemas de protección social (Cecchini y Martínez, 2011) están en el centro de la de la expansión y consolidación de los sistemas de protección social para los pescadores artesanales y AREL en América Latina.

Teniendo en cuenta el contexto presentado sobre la protección social, la pesca y la acuicultura, en la siguiente sección se presentará un diagnóstico sobre sus vulnerabilidades y necesidades específicas en el contexto latinoamericano. Seguidamente, se hará un recuento de las políticas y programas de protección social para la pesca y acuicultura que actualmente existen en la región y, finalmente, se plantearán recomendaciones de política pública y una hoja de ruta para fortalecer la protección social de pescadores artesanales y AREL.



Preparación de embarcaciones para faenas de pesca artesanal en Buenaventura, Colombia.
©FAO / Javier Villanueva

1. CARACTERIZACIÓN DE LAS VULNERABILIDADES Y NECESIDADES ESPECÍFICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE PESCADORES ARTESANALES Y ACUICULTORES DE RECURSOS LIMITADOS

1. CARACTERIZACIÓN DE LAS VULNERABILIDADES Y NECESIDADES ESPECÍFICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE PESCADORES ARTESANALES Y ACUICULTORES DE RECURSOS LIMITADOS

Debido a la informalidad que caracteriza a la pesca y acuicultura a pequeña escala en América Latina, es difícil saber con exactitud el tamaño total de esta población. En términos agregados, se estima que la pesca y la acuicultura generan alrededor de 1,4 millones de empleos directos en la región (Rodríguez y Flores 2014). Esto quiere decir que si consideremos que el promedio del tamaño de los hogares perteneciente al quintil más pobre de la región es de 4,5 personas (CEPAL, 2018a), podría estimarse que un total de 6,3 millones de personas dependen directa o indirectamente de la pesca y la acuicultura en la región.

Para el caso particular de la AREL, se estima que al menos 100 mil personas trabajan de forma directa en esta actividad (Flores, 2013). Esto quiere decir que, si consideramos el promedio de miembros por familia de los hogares del quintil más pobre de la región, alrededor de 450 mil personas dependerían directa o indirectamente de la AREL como fuente principal de ingreso y alimentación. El perfil promedio del jefe de hogar de estas familias “[...] *es un pequeño campesino, con poca educación formal y una familia numerosa, con una superficie reducida de tierra en ubicaciones remotas y que normalmente no cuenta con derechos de propiedad bien definidos.*” (Rodríguez y Flores, 2014: 8). Esta descripción, como se verá, es similar al perfil del pescador artesanal.

En esta sección se cubrirán cinco áreas principales relacionadas a las vulnerabilidades y necesidades de protección social de pescadores y pescadoras artesanales y AREL en la región. Estas áreas corresponden a: género, cambio climático, salud y régimen pensional, variabilidad en los ingresos, condiciones laborales, y delincuencia y crimen organizado. En cada una de estas áreas se presentarán ejemplos tomados de distintos países de la región.

A. Brechas de género

De acuerdo a estadísticas mundiales, se sabe que existen roles de género definidos en la rama económica pesquera. La pesca artesanal es una actividad realizada mayoritariamente por hombres, mientras que el procesamiento (preparación y limpieza) y venta de la pesca la realizan principalmente mujeres, quienes a menudo son esposas, compañeras o viudas de pescadores (Béné et al, 2015). Estas mismas tendencias se han registrado en países latinoamericanos.

En el caso de Chile, de los pescadores y pescadoras inscritos en el Registro Pesquero Artesanal (RPA), la gran mayoría indicaron ser hombres, mientras que el 23% indicó ser mujer. En el caso de Colombia, el registro de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) indica que el 13% de los inscritos son mujeres. En Paraguay, datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN) muestran que el 35% son mujeres, al igual que el 10% de las personas dedicadas a la acuicultura. En el caso de Perú, la proporción de mujeres es mucho menor a la de los países con los que se cuenta información: de acuerdo al Censo Nacional de Pesca Artesanal (CENPAR), solo hay un 3,1% de mujeres dedicadas a la pesca (Godoy et al, 2016).

No hay datos ciertos sobre la participación de las mujeres en los distintos eslabones de las cadenas productivas de la pesca. De hecho, la información disponible en estudios realizados en la región (Godoy et al, 2016), arroja un desafío mayor para los sistemas de información del sector para medir o estimar la participación real de las mujeres en el sector, dado que, de las pocas estadísticas disponibles, la información producida se vincula únicamente a las actividades de captura y producción, sin considerar el amplio espectro de actividades que se incluyen en este eslabón específico de la cadena de valor pesquera en los territorios rurales de la región, así como tampoco se produce información pormenorizada sobre los eslabones de procesamiento y comercialización, en donde las mujeres rurales suelen tener una mayor participación. Esta falta de información dificulta cuantificar y entender cabalmente el perfil promedio de las trabajadoras de la pesca en América Latina y el Caribe y, por ende, sus vulnerabilidades y necesidades particulares de protección social.

En el caso de los países mencionados, se sabe que la edad promedio de mujeres pescadoras es superior a los 40 años (Godoy et al., 2016). Esto, por ejemplo, podría sugerir una incidencia más alta de riesgos para la salud en comparación al promedio de mujeres en otras actividades económicas y una carga pensional más elevada.

En cuanto al grado de dependencia de los hogares sobre el ingreso económico de la mujer, existe una gran heterogeneidad en la información regional. Según información de encuestas, en Chile el 91% de las mujeres pescadoras se consideran jefes de hogar, mientras que en Paraguay ese valor corresponde al 53% y en Colombia al 34% (Godoy et al., 2016). Igualmente ocurre para el caso de la dedicación a la pesca como actividad económica principal. En Perú, del total de mujeres dedicadas a la pesca artesanal marina, el 98% indica que es su actividad económica principal, mientras que en la pesca de río sólo el 60%. En Colombia, al realizarse la encuesta tanto a pescadoras como a acuicultoras, sólo el 15% manifiesta que ésta es su actividad económica principal (Godoy et al., 2016). Este reducido porcentaje podría deberse a la inclusión de la acuicultura, la cual por lo general va acompañada por actividades agrícolas. Hace falta mayor investigación que permita entender estas diferencias entre países sobre el grado de dependencia de los hogares al ingreso de mujeres pescadoras y acuicultoras.

En general, el nivel de acceso de pescadoras y acuicultoras a la seguridad social en la región es muy bajo. En Perú, el nivel de afiliación a seguros de vida y pensiones de mujeres trabajadoras de la pesca es apenas del 1% y en el caso de la acuicultura es del 6,4%. En Paraguay, el nivel de acceso a la seguridad social es del 15% en el caso de la pesca y 22% en el caso de la acuicultura. En Colombia, el nivel de acceso es superior para el caso particular del servicio público de salud incluido en el SISBEN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales), del cual se benefician el 78% de las mujeres pescadoras (Godoy et al., 2016).

Las fuentes consultadas sobre el nivel de acceso de las mujeres pescadoras a la protección social no incluyen información que permita comparar estos porcentajes con el nivel de acceso de los hombres. Sin embargo, existe evidencia que indica un desbalance de género en el acceso a la protección social. En el caso de Colombia, la encuesta nacional de hogares señala que el 83% de la población dedicada a la pesca y la acuicultura está afiliada al régimen subsidiado de protección social (MARD-FAO, 2015). Esta cifra contrasta con el 78% de nivel de cobertura para el caso de mujeres mencionado anteriormente, y sugiere que en el caso de la pesca y la acuicultura éstas tienen un nivel más bajo de acceso a la seguridad social que los hombres.

En general, aún se necesita mayor información que permita caracterizar el perfil socio-económico de las mujeres trabajadoras de la pesca y la acuicultura en América Latina y el Caribe, para así poder identificar sus necesidades particulares de protección social e incluirlas en el diseño de políticas adecuadas con enfoque de género.

B. Cambio Climático y vulnerabilidad ambiental

Las poblaciones rurales de la pesca artesanal y la AREL son altamente vulnerables a los efectos e impactos negativos del cambio climático:

Los impactos sobre la actividad económica vinculada a la pesca y la acuicultura están reflejados en problemas como una mayor variabilidad de los precios de venta y de insumos para la actividad, menor disponibilidad de recursos pesqueros, daños en infraestructura básica de embarque para la captura pesquera, la producción acuícola y los circuitos de comercio.

Los impactos sobre los medios de subsistencia tienen que ver con la disminución en la disponibilidad de la pesca para el consumo, la alta variación y vulnerabilidad de los ingresos familiares, la pérdida o daños en equipos e insumos, y una mayor propensión a desastres naturales debido a la ubicación de viviendas en cercanía a fuentes hídricas. Especialmente en el caso de pescadores y pescadoras que viven en zonas costeras, en donde se espera un aumento continuo del nivel de los océanos en el mediano plazo.

Los principales efectos del cambio climático sobre la captura pesquera y producción acuícola tienen que ver con variaciones del nivel medio del mar, incrementos en la temperatura de los océanos, cambios en las corrientes marinas, cambios en el comportamiento reproductivo de los peces y cambios en su tamaño corporal. En zonas continentales, estos efectos se evidencian principalmente en sequías o inundaciones que pueden afectar negativamente la población de peces en los ríos, así como también la calidad de los suelos y los recursos hídricos.

En cuanto a proyecciones sobre los efectos futuros, se estima para el caso de Colombia que la población del atún podría sufrir una reducción del 5,7% en las próximas décadas. Una posible explicación está en el aumento de la temperatura de los océanos, que podría desplazar esta especie hacia regiones más frías (CEPAL, DNP y BID, 2014). Como se ve, los cambios en la temperatura del mar afectan a pescadores y pescadoras artesanales, debido a la variación que este cambio causa sobre los recursos pesqueros y, por ende, sobre sus niveles disponibles de ingresos.

En el caso particular del Fenómeno del Niño, los efectos negativos también tienen que ver con un detrimento de la infraestructura pesquera, específicamente de los muelles y desembarcaderos artesanales (Ministerio de la Producción de Perú, 2016). Aún no es clara la evidencia científica sobre los efectos que el cambio climático pueda tener sobre la frecuencia o intensidad de este fenómeno (Cho, 2016); no obstante, sí existe evidencia de los efectos del Niño en los ingresos del sector de la pesca artesanal. Por ejemplo, la Laguna de Los Patos, al sur de Brasil, es conocida por representar una fuente de ingreso para aproximadamente 52 familias dedicadas a la pesca artesanal del camarón rosa. Debido al aumento de precipitaciones causadas por el Fenómeno del Niño, el caudal de los ríos aumenta y a su vez la descarga de éstos sobre la laguna. Este fenómeno ha causado una reducción importante en la población del camarón y, por ende, de los recursos pesqueros disponibles para las familias de la zona (FAO, 2013a). Adicionalmente, el Fenómeno del Niño causa exceso de lluvia en algunas zonas de la región y sequías en otras. Las sequías también tienen un efecto negativo, disminuyendo la población de peces y dificultando la labor de la acuicultura.

Otro ejemplo de los efectos de las variaciones climáticas sobre el ingreso tiene que ver con la ocurrencia de huracanes. Nuevamente, aún no es clara la evidencia científica sobre la conexión entre huracanes y el cambio climático; sin embargo, se sabe que el aumento de la temperatura y los niveles de los océanos tiende a agravar la intensidad de estos desastres (C2ES, en línea). Por ejemplo, como consecuencia del huracán Mitch que

afectó América Central en 1998, se propagó la enfermedad conocida como la “mancha blanca”, que redujo considerablemente la camaronicultura en la región. Otras especies de cultivo que sufrieron consecuencias negativas tras este huracán fueron la “[...] tilapia (*Oreochromis sp.*), camarón de agua dulce (*Macrobrachium rosenbergii*), carpa (*Cyprinus carpio*) y guapote (*Cichlasoma sp.*).” (FAO, 2013a: 43).

En el caso de la acuicultura, un efecto negativo de las variaciones climáticas tiene que ver con la ocurrencia de heladas. Este fenómeno también tiene afecta la agricultura y, por lo tanto, la seguridad alimentaria de acuicultores que se dedican a ella como actividad complementaria (Ministerio de la Producción de Perú, 2016).

Es interesante mencionar que el cambio climático también puede traer efectos ambiguos sobre los medios de subsistencia de los pescadores y pescadoras. Por ejemplo, existe evidencia de que la variación de temperaturas en las Islas Galápagos, como consecuencia del Fenómeno del Niño de los años 1997 y 1998 trajeron una expansión en la población de recursos pesqueros de valor, como langostas y pepinos de mar (Defeo et al., 2013). Estas variaciones de temperatura también explican la migración de peces, las que pueden traer efectos positivos y negativos sobre la disponibilidad de recursos pesqueros en distintas zonas geográficas. Si bien es posible identificar efectos positivos del cambio climático sobre la disponibilidad de recursos pesqueros, estos son marginales en comparación al agregado de consecuencias negativas registradas sobre los medios de subsistencia de los pescadores y pescadoras artesanales y AREL de la región.

En síntesis, el cambio climático afecta una gran cantidad de variables para el desarrollo de la pesca artesanal y la AREL (Field, 2014). Existe una relación directa entre el cambio climático y la ocurrencia de eventos naturales extremos que tienen consecuencias directas sobre los ingresos y seguridad alimentaria de las poblaciones rurales y, en ellas, aquellas que dependen de la pesca artesanal y la acuicultura, lo que supone un desafío mayor para la expansión de los sistemas de protección social, lo que deben vincularse con mecanismos de vigilancia y alerta temprana, las instituciones de defensa y protección civil, las medidas para la rehabilitación temprana, y la promoción de prácticas productivas sostenibles.

C. Riesgos a la salud

Las necesidades de protección social en materia de salud asociadas a la pesca artesanal y AREL están relacionadas con riesgos laborales propios de la actividad y el bajo nivel de acceso a servicios de atención médica. En el caso de la pesca artesanal, la evidencia internacional señala que ésta es una de las actividades laborales más peligrosa que existe dado a su alto grado de accidentalidad (Béné et al. 2015). Algunas de las causas de accidentes son caídas, exposición prolongada a temperaturas extremas, incendios por recalentamiento de motores, y manipulación de arpones, cuchillos y anzuelos (ACHS, en línea). Entre los factores que explican el alto índice de accidentalidad en la pesca está el que los pescadores y pescadoras “[...] trabajen jornadas más largas, ignoren la fatiga, reduzcan el tamaño de las tripulaciones y no cumplan las normas sobre seguridad [...]” (FAO, en línea). Al bajo cumplimiento de las normas de seguridad se le suma el alto grado de informalidad en la pesca artesanal que dificulta la labor de control por parte de las autoridades laborales y su acceso a la seguridad social. Asimismo, según información recogida a través de entrevistas a pescadores en El Salvador, se observa una alta prevalencia de enfermedades estomacales, respiratorias y dermatológicas asociadas a precarias condiciones de higiene y salubridad (Quesada, 2017).

En el caso de la acuicultura, algunos riesgos propios de esta actividad son el envenenamiento por la inhalación o contacto con sustancias corrosivas, quemaduras, choques eléctricos debido a la mala instalación de

equipos, infecciones por bajos estándares de higiene y accidentes relacionados con caídas a estanques o a superficies sólidas a suelos húmedos (Oliveira et al., 2017).

La oferta de programas de protección social específicos para comunidades pesqueras y acuícolas con un enfoque integral en salud¹ es prácticamente inexistente en América Latina y el Caribe. A esta dificultad en los territorios se suma la informalidad de pescadores y pescadoras artesanales y AREL, lo que dificulta aún más su alcance por medio de mecanismos contributivos. Una encuesta reciente realizada en Perú reveló que el 70% de los pescadores y pescadoras artesanales carecen de seguridad social en materia de salud (Villanueva y Flores, 2016). Esto a pesar de la existencia de un seguro social estatal disponible para pescadores, que tiene un costo mensual equivalente a USD 24. La informalidad y el costo del seguro médico pueden explicar su bajo nivel de cobertura, así como la dispersión geográfica de estas poblaciones, lo que dificulta su acceso a centros de salud. Otra limitante está en la variabilidad y dificultad para predecir los ingresos, lo que genera niveles altos de incertidumbre económica y dificulta la posibilidad de asumir pagos mensuales regulares para su seguridad social.

D. Pensiones

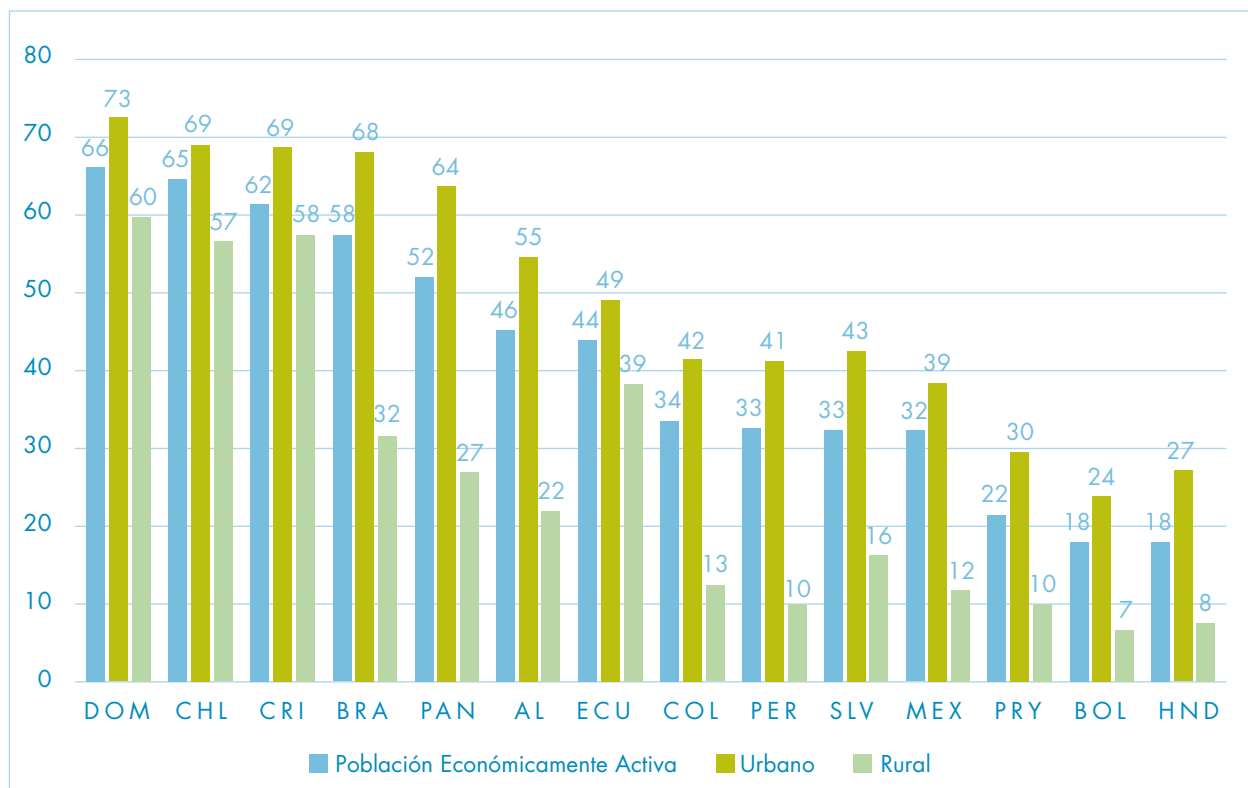
En general, la región evidencia un gran déficit en lo que respecta a seguridad social contributiva. Su cobertura está estratificada por ingresos, género y área geográfica, es decir los segmentos de la población más vulnerables, quiénes tienen menor acceso a la seguridad previsional. En el caso de las mujeres, éstas se encuentran en una desventaja comparativa frente a los hombres de la región, pues si bien el porcentaje de afiliación a un sistema de pensiones entre los ocupados de la región alrededor del 2015 era de un 50% para los hombres y un 51% para las mujeres considerando el promedio de 17 países de la región (CEPAL, 2018b: 59), el monto de las pensiones recibidas por las mujeres sigue siendo menor en la gran mayoría de los casos. Por ejemplo, para los ocho países de la región en los que se cuenta información sobre el monto medio de las pensiones totales considerando a la vez las pensiones contributivas y no contributivas² las pensiones pagadas a los hombres superan en promedio 1,5 veces las pensiones pagadas a las mujeres (CEPAL, 2018b: 74).

También se refleja una gran disparidad según la razón urbano/rural en la cotización o afiliación a la seguridad pensional. De acuerdo con datos de la CEPAL (2018b), para el promedio de 13 países de América Latina, la afiliación o cotización en zonas urbanas de los mayores de 15 años supera en 2,5 veces la afiliación o cotización en zonas rurales. Los países con mayores brechas en este respecto son Perú (en donde la afiliación urbana supera en 4,3 veces a la rural) y el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, en donde esta diferencia es de 3,5 veces. Por su lado, los países donde las brechas geográficas de afiliación a la seguridad pensional son menores son República Dominicana, Chile y Costa Rica, en donde la afiliación urbana supera 1,2 veces a la rural (ver Gráfico 1). En el largo plazo, esta situación redonda en que la población adulta mayor que vive en zonas rurales se encuentra en una desventaja sistemática respecto a la urbana en lo que a protección social se refiere debido a la “menor penetración del empleo formal, de la institucionalidad contractual y de los mecanismos de cotización de la seguridad social en las zonas rurales” (Rossel, 2012).

¹ Prevención y promoción, atención médica y facilitación del acceso a servicios de salud más complejos en coordinación con los Ministerios de Salud.

² El Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

GRÁFICO 1. AMÉRICA LATINA: AFILIACIÓN O COTIZACIÓN DE LOS OCUPADOS DE 15 AÑOS Y MÁS AL SISTEMA DE PENSIONES, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA ALREDEDOR DE 2015 (EN PORCENTAJES).



Fuente: CEPAL (2018b).

En la pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados la lógica resulta ser muy similar, e incluso se vislumbra un panorama más desfavorable, ya que si bien existen políticas que enfocan sus esfuerzos en favorecer el acceso a la seguridad social de la población más vulnerable, no todas estas acciones incluyen como beneficiarios al sector pesquero artesanal y AREL. En Perú, por ejemplo, se sabe que el 94,3% de los pescadores y pescadoras artesanales no cotizan en ningún fondo de pensiones, mientras que en el caso de Colombia esta tasa alcanza el 97% (Villanueva y Flores, 2016). En Chile, solo el 8% de los pescadores y pescadoras inscritos en Registro Artesanal tienen afiliación a la seguridad social (CONAPACH, 2015). En el caso de El Salvador, se estima que el 93% de las personas ocupadas en la pesca y la acuicultura pertenecen al sector informal y, por tanto, no cuentan con seguridad social (Quesada, 2017).

En el caso de Brasil, existe un seguro pensional para la agricultura familiar de carácter semi-contributivo conocido como Previdência Rural, el que incluye al sector pesquero artesanal. De acuerdo a este programa, los hombres y mujeres, mayores a 60 y 55 años respectivamente tienen derecho a recibir como pensión el equivalente a un salario mínimo mensual, correspondiente a USD 300. Sin embargo, no se tienen estadísticas precisas sobre el porcentaje de pescadores y pescadoras artesanales que efectivamente se benefician de este programa, pero se estima que, en 2012, 5,8 millones de trabajadores informales en Brasil se beneficiaron de este programa (FAO, en línea). En Ecuador destaca el “Seguro Social Campesino” que brinda protección en diferentes aspectos de la seguridad social a trabajadores agrícolas y pescadores artesanales, en específico, en lo que se refiere a jubilaciones, existe la jubilación por vejez. Ésta se concede únicamente al jefe/a de familia afiliado/a que cumpla con las condiciones de edad y tiempo de aportes, el monto correspondiente es igual

al 75% de la base referencial del salario básico unificado, y no puede ser superior a USD 100 (Instituto de Seguridad Social, en línea).

La baja cobertura de los sistemas de seguridad previsional sobre los pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados en América Latina y el Caribe se debe principalmente a factores estructurales como la informalidad del trabajo y la ya de por sí baja cobertura de la seguridad social en áreas rurales, así como también la ausencia o debilidad de instituciones laborales clave en zonas rurales para la protección social, como la inspección del trabajo, la definición y cumplimiento de un salario mínimo y la organización de trabajadores y empleadores (OIT, en línea).

E. Variabilidad y precariedad de ingresos

No existen estadísticas consolidadas para América Latina y el Caribe sobre los niveles de ingreso de los pescadores y pescadoras artesanales y AREL; no obstante, se conoce que éstas son poblaciones que viven mayoritariamente en situación de pobreza y/o alta vulnerabilidad por su situación económica y limitado acceso a servicios públicos. A modo de ilustración, el más reciente censo nacional agropecuario en Colombia registra que del total de familias campesinas que reportaron tener actividad pesquera, el 68,8% vive en situación de pobreza de acuerdo al Índice de Pobreza Multidimensional del país (IPM)³. Adicionalmente, el mismo censo indicó que más del 85% de los pescadores y pescadoras artesanales en el país no tiene acceso a servicios de acueducto o alcantarillado (DANE, en línea).

Uno de los factores que dificultan la superación de la pobreza monetaria es la alta variabilidad en los ingresos, lo que dificulta la planeación de los recursos destinados al consumo y la inversión de los hogares. La variabilidad en el ingreso está relacionada tanto con la alta estacionalidad de la actividad pesquera, como con la variabilidad de los precios de los productos relativos en el mercado, los riesgos no contenidos y la baja capacidad de aumentar la productividad. Ambos fenómenos afectan la disponibilidad y la competitividad de los precios de la pesca en el mercado. Esta estacionalidad puede agravarse como consecuencia del cambio climático. Adicionalmente, en muchas comunidades dedicadas a la pesca y la acuicultura pueden existir barreras económicas y sociales para el ahorro, acompañadas por un bajo nivel de acceso al crédito formal.

Se estima que en El Salvador, el 82% de pescadores y pescadoras que han accedido a fuentes de financiamiento lo han hecho a través de canales informales (Quesada, 2017), lo que representa oportunidades y riesgos: por un lado, las fuentes de crédito informal usualmente están en amigos y familiares que pueden dar mayores facilidades para el alivio rápido de las restricciones de liquidez, pero por el otro, a menudo pueden actuar prestamistas informales ligados al crimen organizado, que cobran tasas de interés muy altas y aseguran el repago de préstamos a través del uso de la fuerza (Béné et al, 2015). Entre las razones para recurrir al crédito informal está la falta de acceso al crédito formal (debido a la ausencia de colaterales o respaldos de capital) y el temor a la formalización, debido a las eventuales mermas que puede traer la tributación cuando no existen figuras simplificadas, el pago de trámites por permisos o figurar como “pescador consolidado” en registros sociales que alimentan los procesos de focalización de programas sociales o de inclusión productiva (Quesada, 2017).

³ El IPM se calcula teniendo en cuenta diversos tipos de indicadores a nivel de hogares relacionados con la salud, la educación y el nivel de vida.

En el caso de Costa Rica, existen líneas de financiamiento para la acuicultura, pero no se cuenta con tasas de interés diferenciadas o periodos de pago específicos para la AREL (Rodríguez y Flores 2014). Estos modelos, que desconocen la variabilidad en los ingresos del sector pesquero y de la acuicultura, constituyen a su vez barreras de entrada para su formalización.

F. Condiciones laborales

El Convenio 188 de la OIT sobre el Trabajo en la Pesca, establece los requisitos mínimos que deben cumplir los *“buques pesqueros de eslora igual o superior a 24 metros que permanezcan habitualmente más de tres días en el mar y, previa celebración de consultas, a otros buques pesqueros, teniendo en cuenta el número de pescadores a bordo, la zona de operaciones y la duración del viaje”* (OIT, en línea). Estos requisitos aplican para el caso de pesca artesanal desarrollada bajo tales características y corresponden a la necesidad de promover estándares mínimos de “trabajo decente” en la pesca de altamar. Algunas de las áreas cubiertas en este instrumento son periodos obligatorios de descanso, edad mínima, acceso a servicios médicos, remuneración y condiciones de alojamiento.

No obstante, en el caso de la pesca artesanal el principal reto para el cumplimiento de estándares laborales mínimos está en la prevalencia de la informalidad y de condiciones laborales en situación de pobreza. Cuando se trata de pesca artesanal realizada sobre la base del autoempleo, no es posible garantizar estándares mínimos para los pescadores y pescadoras quienes, además, enfrentan riesgos más altos de accidentalidad debido a las condiciones extremas en las que realizan la pesca de alta mar.

Los retos en materia de trabajo decente también se presentan en el caso de la acuicultura. Por ejemplo, en Chile existe la práctica de buceo con el fin de operar manualmente jaulas acuícolas subacuáticas (FAO, 2017b). Los riesgos se presentan cuando se realiza esta práctica sin instrucción previa o incluso sin tanque de oxígeno, poniendo en riesgo la vida del acuicultor. Estos mismos riesgos ocurren en el caso de la pesca artesanal de buceo. En el caso de Colombia, *“[...] son sólo pocos los pescadores [artesanales] que practican buceo con tanque, mientras que los jóvenes que incursionan en la actividad, han optado por hacerlo a pulmón libre.”* (FAO, 2017b: 19). Esta práctica hace que se incrementen los riesgos de accidentalidad laboral o de tener daños en la salud en el largo plazo.

Es difícil dimensionar la magnitud de los riesgos asociados a los estándares laborales de la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados en América Latina. Esto debido a que se trata principalmente de prácticas informales para las cuales no se tiene registro. A modo de ilustración, según el testimonio de un pescador artesanal en Costa Rica:

“Aplicar el concepto del trabajo decente en esta actividad es difícil en el contexto de nuestra realidad, usualmente los pescadores se encuentran casi confinados en la mar, tradicionalmente no se mantienen los espacios del descanso adecuados. Esto se aprecia especialmente en embarcaciones relativamente pequeñas, las flotillas tradicionales se integran dentro de marcados conceptos de informalidad, el involucramiento o lo que se denomina aliste, tradicionalmente la pesca artesanal parte de pequeñas embarcaciones y con tripulaciones relativamente pequeñas” (Solórzano-Chávez et al., 2016: 31)

En lo que respecta a la acuicultura de recursos limitados, una actividad usualmente practicada junto a la agricultura en predios familiares y comunitarios, se evidencian los mismos déficits en empleo decente que el conjunto de los sectores agrícolas de la región, marcados por altos niveles de la informalidad de los puestos

de trabajo, ausencia o irrespeto del salario mínimo, precaria sindicalización y la negociación colectiva, bajo acceso a la seguridad social y formas débiles e informales de contratación FAO, CEPAL y OIT (2012).

G. Vulnerabilidad ante la delincuencia y el crimen organizado

Según la experiencia internacional, los pescadores y pescadoras artesanales son altamente vulnerables a sufrir afectaciones en su equipo de trabajo por pérdida o robo (Béné et al., 2015). La pérdida del equipo representa una situación de vulnerabilidad debido a que restringe la actividad económica de la pesca y, por consiguiente, los medios de subsistencia de pescadores. A fin de recuperar el equipo de trabajo, los trabajadores y trabajadoras de la pesca y la acuicultura usualmente recurren a prestamistas informales, quienes ocasionalmente están vinculados al crimen organizado. Esta dependencia al crédito informal, está relacionada a la baja capacidad de resiliencia de los pescadores y pescadoras, y casi nulo acceso a servicios financieros.

Por ejemplo, de acuerdo a información de entrevistas realizadas a pescadores artesanales en El Salvador, se sabe que éstos han sido víctimas de bandas criminales de las cuales han recibido amenazas, extorsiones y robos de sus equipos de trabajo. A continuación, se recoge el testimonio de uno de los pescadores entrevistados:

“Nosotros en inseguridad social estamos expuestos al 100%. No tenemos seguridad en nada. Nos han llegado a robar los motores. Los delincuentes llegan mar adentro y, como no hay vigilancia, llegan tranquilamente, lo amenazan a uno con sus armas fuertes. Con suerte lo avientan hasta la orilla y se pueden llevar todo (...) Es por época, en diciembre se da mucho. Nos da miedo. Más que nada tiempo festivo, ya sea de día o de noche, casi ni prender luces quieren... por eso los barcos tienen vigilante y van armados, y nosotros solo podemos pedir que nos dejen vivos y nos dejen una boyita para poder nadar. Estamos bastante expuestos” (Quesada, 2017: 70).

A modo de resumen, el Recuadro 1 sintetiza los principales riesgos y necesidades que enfrentan los hombres y mujeres de la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados en América Latina y el Caribe, delineando así desafíos específicos para los sistemas de protección social de los países de la región.

RECUADRO 1. PRINCIPALES RIESGOS Y NECESIDADES DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA PESCA ARTESANAL Y LA ACUICULTURA DE RECURSOS LIMITADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Brechas de género

- Debido a sistemas de género que operan en la asignación de funciones en los hogares y la cadena de valor pesquera, y un menor acceso a activos y servicios productivos, las mujeres tienen una baja autonomía económica y una alta dependencia económica de los hombres.
- Hay un bajo nivel de acceso de las mujeres a los programas existentes de asistencia y seguridad social.
- Existe un déficit de información estadística sobre la participación que tienen las mujeres en las cadenas productivas de la pesca y la acuicultura, y su acceso a políticas de protección y promoción social.

Cambio climático y vulnerabilidad ambiental:

- Alta vulnerabilidad y bajos niveles de ingresos debido a impactos negativos en la cantidad y calidad de los recursos pesqueros disponibles en mares, ríos y lagos, producto de las condiciones cambiantes.
- Pérdidas en la producción acuícola debido a las variaciones y desastres climáticos.
- Mayor vulnerabilidad de la actividad económica (variaciones precios de venta e insumos, pérdidas de producción, daños en infraestructura y circuitos de comercio)
- Reducción en los niveles de seguridad alimentaria en familias y comunidades dependientes de la pesca artesanal y la acuicultura como consecuencia de la reducción de los recursos pesqueros.

Salud y seguridad en el trabajo:

- Alta propensión a la accidentalidad laboral, debido al desarrollo de labores de alto riesgo y la precariedad en las condiciones de higiene, salubridad y seguridad en las faenas.
- Bajo nivel de acceso a seguros contributivos de salud debido a la alta informalidad de la actividad
- Bajo acceso a servicios de salud primaria debido a las condiciones de aislamiento de algunas comunidades pesqueras y acuícolas.

Pensiones:

- Debido a la informalidad y las barreras económicas existentes, hay un bajo nivel de acceso a la seguridad pensional del sector.
- La estacionalidad y variabilidad de los ingresos dificulta la contribución periódica de los trabajadores y trabajadoras.
- Los bajos niveles de ingresos se transforman en una dificultad para el acceso a mecanismos contributivos, o incluso subvencionados.

Variabilidad y precariedad de ingresos:

- La estacionalidad de la actividad y la alta variabilidad de los ingresos producto de los niveles cambiantes e inciertos de captura pesquera y producción acuícola.
- Bajos niveles de ingresos e incidencia de pobreza producto de la variabilidad de las capturas, la baja productividad y reducida participación en cadenas de valor.
- Barreras económicas y sociales para el ahorro y acceder a fuentes formales de crédito, lo que genera una dependencia al crédito informal.

Empleo decente:

- Existencia de una baja calidad del mercado laboral debido a la informalidad, ausencia de un salario mínimo, precariedad en las organizaciones de productores y trabajadores, el bajo acceso a la seguridad social, la realización de laborales de alta peligrosidad y jornadas laborales prolongadas y extensas.

Delincuencia y crimen organizado:

- Alta vulnerabilidad ante robos de los equipos de trabajo, restringiendo la actividad económica.
- Riesgos ante amenazas y extorsiones.

Fuente: Elaboración propia.



Producción de peces
©FAO

2. PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA PESCA ARTESANAL Y AREL: LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2. PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA PESCA ARTESANAL Y AREL: LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La mayoría de programas públicos enfocados a la pesca artesanal y AREL en América Latina están encaminados de forma casi exclusiva a aumentar la productividad de estas economías, facilitando el acceso a especies e insumos esenciales bajo un enfoque de inclusión productiva. Aunque tienen un impacto limitado sin políticas más amplias de protección, estos programas pueden contribuir en cierta medida a mejorar el bienestar de estos grupos poblacionales, pudiendo alcanzar algunas de las funciones de la protección social, sin embargo, tal como se detalló en la sección anterior, las necesidades de protección social de los pescadores y pescadoras artesanales y AREL van más allá del aumento de su productividad económica.

Sin mediar mecanismos de protección social, las decisiones de consumo e inversión de los hogares en situación de pobreza se encuentran ligadas a los mismos recursos, lo que induce a su priorización en la supervivencia más inmediata a través de estrategias productivas de bajo riesgo y rentabilidad. Por ello, la implementación de programas de inclusión productiva sin el acompañamiento de programas de protección social para proteger el consumo básico falla en contener los riesgos y restricciones que limitan poner en práctica nuevas técnicas y estrategias productivas. Algunas de estas limitaciones son la falta de liquidez, la inestabilidad de ingresos, y un bajo acceso a crédito, bienes públicos, seguros sobre la producción y sistemas de transporte y seguridad (Moya, 2016).

Por ejemplo, es previsible que el impacto de talleres de capacitación sea limitado si la población objetivo presenta altos niveles de inseguridad alimentaria; que la inversión en insumos y activos productivos con modelos más ambiciosos de negocios se vea limitada por restricciones de liquidez que condicionan la satisfacción de necesidades básicas; o que el manejo sostenible de los recursos pesqueros, especialmente en períodos de veda, se vea amenazada por la necesidad inmediata de las familias de producir ingresos. En este sentido, los programas de inclusión productiva para pescadores y pescadoras artesanales y AREL en la región se han caracterizado por un enfoque limitado, pues no han tenido en cuenta la complejidad de las vulnerabilidades sociales de estos grupos y, por tanto, sus necesidades de protección social dirigidas a promover su autosuficiencia (Rodríguez y Flores, 2014).

A continuación, se describen los principales programas e iniciativas de protección social en la región con incidencia en las y los pescadores artesanales y AREL.

A. Mecanismos de aseguramiento y protección ante los choques climáticos, periodos de desempleo y accidentes laborales

Existen algunos ejemplos de seguros de desempleo que benefician al sector de pesca artesanal y AREL en América Latina. México ha tenido varios programas de micro seguros contra variaciones climáticas extremas dirigidos a pequeños productores rurales. Algunos de estos programas son: el Fondo de Desastres Naturales —FONODEN— (1995-2002), el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas —FAPRACC— (2003-2008), el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas

—PACC— (2008-2011) y el Componente de Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero —CADENA— (2011-2013), ahora llamado Fondo de Apoyo Rural por Contingencias Climatológicas. Estos programas han contribuido a que el 83,6% de sus participantes haya podido reincorporarse a sus actividades productivas después de haber sufrido efectos negativos por variaciones climáticas (Cecchini et al., 2015). Uno de los desafíos de estos programas ha sido en sus tiempos de respuesta, debido a que los productores tienen una alta propensión a depender del crédito informal inmediatamente después de haber sufrido las consecuencias de inclemencias climáticas.

En Costa Rica existe desde la década de 1980 un seguro colectivo para pescadores artesanales. Este seguro funciona a través de cooperativas y asociaciones de pescadores, a través de las cuales sus miembros pueden inscribirse y contar con financiación del Estado (Solórzano-Chavez et al., 2016). Uno de los retos de esta iniciativa está en fomentar la asociatividad entre pescadores y pescadoras para ampliar el alcance del seguro. Vale la pena señalar que usualmente aquellos que son miembros de cooperativas no son los más vulnerables, debido a los costos de transacción de asociarse y la existencia de brechas de información, en la capacidad de pagos y de participación social territorial existente entre los distintos hogares y unidades productivas. No se tienen estadísticas sobre el nivel de cobertura de este seguro.

En Brasil existe otro ejemplo denominado Seguro de Desempleo para Pescadores Artesanales (Seguro-Desempleo do Pescador Artesanal). Este seguro otorga un estipendio temporal durante la época de veda para quienes estén registrados (INSS, en línea). Asimismo, esta herramienta cumple el doble propósito de contribuir a la estabilidad en el ingreso de los pescadores y pescadoras, y brindar incentivos para la conservación del equilibrio eco-sistémico. Una de las limitantes de este seguro es que sólo cubre a pescadores pertenecientes al sector formal, dado que entre sus requisitos está la inscripción en el Registro General de la Pesca y una contribución continua al Seguro Social de al menos 12 meses previos a la solicitud del seguro. Estos requisitos pueden constituir barreras de entrada para pescadores y pescadoras en situación de pobreza, sin posibilidad de realizar contribuciones periódicas a la Seguridad Social.

En Paraguay existe un mecanismo similar denominado Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional. Este programa se inició en 2007, teniendo como objetivo compensar económicamente a pescadores y pescadoras sin posibilidad de trabajar durante la temporada de veda. Este seguro funciona a través de un pago anual de aproximadamente 2 mil dólares, en la forma de una transferencia no contributiva. Se calcula que actualmente el subsidio beneficia a 19 648 pescadores y pescadoras y entre los requisitos para acceder al seguro está la inscripción en el Registro General de Pescadores y pertenecer a un hogar clasificado en situación de pobreza (FAO, en línea; SAS, en línea). A diferencia de Brasil, este seguro no exige la contribución al sistema de seguridad social y, por tanto, puede tener una mayor cobertura sobre la población vulnerable que hace parte del sector informal en modalidad de protección social no contributiva.

En Colombia existe un proyecto de ley que se encuentra en curso para su aprobación, el cual contempla la creación de un seguro de desempleo para trabajadores y trabajadoras de la pesca artesanal, de forma similar al de Brasil y Paraguay (AUNAP, en línea). Este seguro representa un incentivo para el sector en temporada de veda y promete la compensación de hasta un salario mínimo legal vigente mensual. Una vez aprobada esta ley, su reglamentación quedará a cargo del Ministerio de Trabajo, el cual definirá el mecanismo idóneo para que los pescadores puedan acceder al subsidio. Adicionalmente al seguro de desempleo, este proyecto de ley plantea la creación de un régimen de seguridad social subsidiado para pescadores y pescadoras artesanales, teniendo en cuenta que se trata de uno de los grupos sociales más vulnerables.

En el caso de Perú, en 2017 se promulgó una ley que busca asegurar a pescadores y pescadoras artesanales independientes. Se trata de la Ley No. 30 636 que crea el Seguro Obligatorio del Pescador Artesanal (SOPA), que actúa bajo la modalidad de un seguro de accidentes personales y cubre los riesgos de muerte y lesiones corporales que sufran los pescadores artesanales independientes, miembros de la tripulación o personas que no son miembros de la tripulación. El costo aproximado del seguro es de USD 100 anuales y el gobierno peruano estima que beneficiará a un total aproximado de 40 000 pescadores artesanales (Ministerio de la Producción del Perú, en línea). La cobertura de este seguro en la faena de pesca tiene indemnización por muerte, por invalidez total o parcial, por incapacidad temporal, por gastos de sepelio y por gastos médicos. También en este país existe el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), el cual es un plan de seguro para aquellos que realizan trabajos de alto riesgo como la pesca, cubre asistencia preventiva en relación a problemas de salud relacionados con el trabajo, asistencia médica incluyendo cirugía y rehabilitación, sin embargo, para poder adquirir este seguro, éste debe ser contratado por el empleador (Lévano, 2016). Finalmente, la Dirección General de Promoción Agraria cuenta con un seguro llamado “Seguro + VIDA” contra accidentes, que cubre accidentes personales y otorga indemnización en caso de muerte o invalidez permanente total o parcial, y pueden afiliarse pescadores, pescadoras y procesadores artesanales independientes con un aporte mensual de 5 Soles, y su cobertura se extiende los 365 días del año (Sarmiento, 2017).

No hay estadísticas precisas sobre la cobertura total alcanzada por estos mecanismos de aseguramiento en la región. Un reto pendiente es el diseño de mecanismos que permitan extender la cobertura de seguros y transferencias con un efecto preventivo a las poblaciones más vulnerables de pescadores artesanales y AREL. Vale la pena mencionar también, que la función de seguros de desempleo en la pesca y acuicultura debe estar dirigida a proteger los medios de subsistencia de las poblaciones vulnerables ante choques en el corto plazo sobre la producción. Las soluciones ante choques externos que afecten la producción de largo plazo, debería estar dirigida a la adopción de prácticas de captura y producción sostenibles y la incorporación de actividades productivas complementarias que aumenten la resiliencia de estos grupos vulnerables.

B. Seguridad social

En América Latina y el Caribe el acceso a la seguridad social es heterogéneo entre países. En lo que respecta al porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben algún tipo de pensión contributiva o no contributiva, el promedio ponderado para 17 países de la región es de 70,8% de la población. No obstante, este promedio esconde importantes diferencias entre países. Por ejemplo, Bolivia entrega pensiones al 96,4% de sus mayores de 65 años, Argentina al 90% y Uruguay al 87,4%; mientras que, por otro lado, Honduras sólo entrega pensiones para el 9,6% de sus mayores de 65 años, El Salvador para un 16,4% y Guatemala para un 19,3% (CEPAL, 2018b: 66). La cobertura en salud presenta disparidades similares, desde una cifra cercana al 100% en Uruguay, 75% en Argentina y 70% en Brasil, hasta menos del 20% en Paraguay (Cecchini et al., 2015: 249).

En cuanto al acceso de poblaciones en situación de pobreza, existen sistemas contributivos diferenciados en la región que permiten subsidiar la seguridad social de los grupos más vulnerables. En Colombia, por ejemplo, existe el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), que constituye una cuenta especial dentro de la contribución de trabajadores asalariados dirigida a financiar el sistema de pensiones de la población excluida del sistema contributivo (Cecchini et al., 2015). En materia de salud, Colombia también cuenta con el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), que permite canalizar servicios médicos subsidiados a personas clasificadas en situación de pobreza. Si bien éste no es un sistema diseñado

para atender las necesidades específicas de la pesca artesanal y AREL en materia de salud, incluye a estos grupos que usualmente viven en situación de pobreza.

En los regímenes contributivos de salud, la población rural vulnerable experimenta importantes barreras de acceso que dificultan su acceso. Una de estas barreras es el requisito de copagos. Chile, por ejemplo, eliminó en 2006 el requisito de copago para ciertos servicios médicos, a fin de ampliar su cobertura en el sistema público (Cecchini et al., 2015). Otras barreras tienen que ver con el acceso físico a puestos de atención médica. Para el caso de la pesca artesanal y AREL, se sabe que existe un nivel bajo de cobertura en salud en la región en territorios rurales y comunidades pesqueras aisladas. Este bajo nivel de cobertura se explica, en parte, por la dispersión geográfica de poblaciones rurales y la falta de puestos de atención y especialistas fuera de los principales centros urbanos.

Existe un muy bajo nivel de acceso a la seguridad social entre pescadores y pescadoras artesanales y AREL en América Latina, especialmente a la seguridad social contributiva debido a la situación de pobreza e informalidad en que viven estos grupos. Por ejemplo, se estima que en Perú solamente el 30% del sector pesquero artesanal tiene acceso planes de seguridad social contributiva (incluyendo salud y pensiones), en Chile el 25% y en Colombia sólo el 3% (Villanueva y Flores, 2017).

Brasil cuenta con una legislación avanzada en materia de protección social dirigida a trabajadores de la pesca, aunque su nivel de acceso efectivo es aún limitado debido a barreras burocráticas y administrativas. Por una parte, este país cuenta con programas de seguros para quienes trabajan en la pesca artesanal, que incluyen pensiones, seguros de desempleo, licencias de maternidad, atención médica y seguros contra accidentes en el trabajo. Pero, por otra parte, es difícil el acceso efectivo a estas prestaciones debido a estrictos requisitos exigidos por la administración pública. Algunas de las barreras que enfrentan los trabajadores y trabajadoras de la pesca y acuicultura son la falta de documentación o, incluso, la actualización de la información sobre la actividad económica principal en la documentación existente. Esto afecta especialmente a mujeres trabajadoras de la pesca artesanal, quienes debido a la operación de sistemas de género y su invisibilización como sujetos productivos se encuentran registradas como “amas de casa” y, por ende, no logran acceder a los derechos que les garantiza la ley (FAO, 2016b).

En el caso de Perú, desde 2014 entró en vigencia el Régimen Especial de Seguridad Social para los Trabajadores y Pensionistas pesqueros, a través de la Ley 30 003, el que establece aportaciones mensuales entre el 5 y 8% para pescadores, otorgándoles el derecho a una jubilación equivalente al 24,6% del salario de los últimos 5 años a partir de la edad de 55 (Lévano, 2016). Sin embargo, algunas barreras para acceder a este beneficio pudieran ser el bajo nivel de ingresos de este segmento de la población, la obligación de aportación mensual y la necesidad de estar registrados dentro de la economía formal.

Ecuador, en tanto, cuenta con un esquema de seguridad social similar específico para poblaciones rurales que funciona de forma similar al FSP de Colombia. Se trata del Seguro Campesino diseñado para la población rural, y que incluye a pescadores y pescadoras artesanales. Este seguro está financiado por el aporte solidario de trabajadores asalariados e independientes que cotizan en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y ofrece servicios como atención médica, auxilio para funerales y jubilación por invalidez o vejez (IESS, en línea).

La informalidad es una de las preocupaciones principales en materia de acceso a la seguridad social y, en consecuencia, distintos países de la región han implementado políticas tendientes a la formalización de los sectores más vulnerables en el marco de estrategias amplias de protección y promoción. Brasil ha implementado un mecanismo de incentivo para la formalización de pequeños productores establecido a través de la

Ley 128 de 2008, el que tiene como objetivo facilitar la formalización de empleados por cuenta propia que cuenten con al menos un empleado, brindándoles acceso a la seguridad social (incluyendo salud y pensiones) mediante una contribución reducida del 11%. De forma similar, México ha introducido un esquema de incentivos para la formalización a través de una contribución reducida a la seguridad social y al Impuesto al Valor Agregado (IVA) para pequeños productores (Sojo, 2015).

Argentina y Uruguay también tienen esquemas similares de contribución que establecen esquemas simplificados y mínimos de aportación para que microempresarios por cuenta propia puedan acceder a la seguridad social. En Argentina, este esquema se conoce como Monotributo Social Agropecuario y cubre a trabajadores y trabajadoras de la pesca artesanal y acuicultura (Ministerio de Producción y Trabajo de la Argentina, en línea). En la República Oriental del Uruguay, el esquema de Monotributo también cubre a pescadores y pescadoras artesanales con embarcaciones de hasta 4 TRB⁴ (BPS, en línea), además de existir las modalidades de Monotributo para emprendimientos asociativos (Monotributo Sociedad de Hecho) y para personas de hogares en situación de pobreza (Monotributo Social del Ministerio de Desarrollo Social).

C. Programas de protección social no contributiva

Adicionalmente a los esquemas contributivos y subsidiados, un componente importante de la protección social en las últimas dos décadas en América Latina ha estado en los programas no contributivos, especialmente los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales. Por parte de los programas de transferencias condicionadas (PTCs), el número beneficiados por este tipo de programas se incrementó de menos de un millón de personas en 1996 a 132 millones de personas al año 2015, equivalentes al 21% del total la población de toda la región (Cecchini y Atuesta, 2017). Por su parte, la cobertura regional de las pensiones sociales (incluyendo a personas mayores, personas con discapacidad y otros) se incrementó de cerca de 1 millón de personas a principios de la década de los noventa a más de 24 millones de personas en el año 2016 (CEPAL, 2018b). Si bien estos dos tipos de programas no han sido específicamente diseñados para atender las necesidades específicas de la pesca artesanal y AREL, sí han beneficiado a estos grupos dada la alta incidencia de pobreza y vulnerabilidad entre sus hogares.

Los programas con impactos más sistematizados en América Latina y el Caribe son las transferencias condicionadas. El objetivo original de los PTC es doble, contribuyendo tanto al bienestar económico como a la formación de capital humano de las familias vulnerables (Cecchini y Madariaga, 2011). Bajo este modelo, las condiciones para la entrega de transferencias monetarias usualmente son el cumplimiento de chequeos médicos rutinarios y de asistencia escolar.

En un principio, y antes de su expansión a los grandes centros urbanos, gran parte de los programas de transferencias fueron diseñados para atender exclusivamente a poblaciones rurales (como por ejemplo, el antiguo programa Progresas/Oportunidades —actualmente Próspera— de México, el programa Tekoporá de Paraguay, y el programa Juntos de Perú), por lo que sus impactos positivos sí pueden tener el potencial de fortalecer el consumo, construir capital humano e incentivar pequeñas inversiones de pescadores y pescadoras artesanales, acuicultores y acuicultoras en situación de vulnerabilidad. Si bien a nivel global y regional

⁴ Arqueo Total o Tonelaje de Registro Bruto (TRB). Es el volumen del buque entre el plan y la cubierta alta con todos los espacios cerrados sobre ella.

se ha demostrado el impacto positivo de programas de transferencias condicionadas y no condicionadas sobre la población en situación de pobreza (Bastagli et al., 2016), no se cuenta con evaluaciones de impacto específicas que permitan dimensionar la magnitud de los efectos de estos programas sobre el consumo y los medios de subsistencia de los hogares de la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados.

Diversas evaluaciones de impacto han demostrado la efectividad de los programas de transferencias para reducir la pobreza en la región. El Banco Mundial (2016) estima, aunque las mejoras de los ingresos laborales siguen teniendo un efecto mayor, las transferencias en efectivo han sido responsables de una reducción del 23% en los niveles de pobreza monetaria en América Latina durante la década del 2003 al 2013. Un reto adicional está en constatar el impacto de estos programas en la reducción sostenible de la pobreza desde un enfoque multidimensional.

Las transferencias de ingresos también pueden tener un rol reactivo y proactivo ante las emergencias. Un caso de estudio de transferencias reactivas está en Ecuador en donde a raíz del terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016, se entregaron transferencias monetarias a personas damnificadas a través de la infraestructura existente para la canalización de los programas de protección social ya existentes, como el PTC Bono del Desarrollo Humano (Beazley, 2017). En el caso del enfoque proactivo, las transferencias pueden ser utilizadas para reducir las restricciones de liquidez e incentivar inversiones de mayor riesgo, rentabilidad y sostenibilidad ambiental (o desincentivar prácticas insostenibles), fortaleciendo la resiliencia de los medios de subsistencia para así poder enfrentar de mejor forma las emergencias. Por ejemplo, el Programa Nacional de Haití de Lucha contra el Hambre y la Malnutrición, fue diseñado en el año 2010 para responder a una emergencia humanitaria inmediata, pero teniendo una perspectiva estratégica de prevención en el largo plazo. Otro ejemplo de programa proactivo es el Fondo Agropecuario de Emergencias de Uruguay dirigido a proveer de apoyo financiero, infraestructura e insumos productivos a campesinos cuya producción se vea afectada por choques externos (FAO, 2017c).

En América Latina y el Caribe hay un potencial insuficientemente explorado para la implementación de estrategias de protección social proactivas ante emergencias para el segmento de la pesca artesanal y AREL. Un caso en el que podría implementarse este enfoque es la protección en contra de los efectos negativos del Fenómeno del Niño sobre las actividades pesqueras y acuícolas. Este fenómeno representa un choque externo sobre la producción y los medios de subsistencia que ocurre de forma periódica y que por tanto puede ser previsible.

Por el lado de las pensiones sociales, presentes en al menos 18 países de la región (Banco Mundial, 2016), un reto de alta importancia es el fortalecimiento de registros amplios e integrados de información social para facilitar la selección e inclusión de personas mayores de edad en hogares dependientes de la pesca artesanal y la AREL. Distintos países de la región han implementado sistemas de identificación como el SISBEN en Colombia, el Registro Social de Hogares de Chile y el Cadastro Único de Brasil. Estos sistemas de información podrían contribuir a la identificación de personas y hogares vulnerables tanto de la pesca y la acuicultura en particular, como de la población rural en general, para fortalecer su inclusión en la protección social a través de acciones coordinadas entre los sectores sociales y productivos.

Además de pensiones por vejez, algunos de estos programas también entregan pensiones por invalidez y fallecimiento. Un ejemplo de un programa con estas características es el Seguro Campesino en Ecuador, el que cubre a pescadores y pescadoras artesanales y estipula la jubilación por invalidez incluyendo gastos funerarios en el evento del fallecimiento de algún miembro del hogar (IESS, en línea).

Por último, otro importante ejemplo de protección social no contributiva está en los programas de alimentación escolar. Durante el siglo XX la mayor parte de los países de la región pusieron en marcha distintos esquemas y modalidades de alimentación escolar para reducir la inseguridad alimentaria, el ausentismo y la deserción escolar, y la mejora del aprendizaje. Estos programas han pasado por cambios significativos en su concepción inicial, objetivos, cobertura, institucionalidad, mecanismos de participación social y de monitoreo y evaluación, entre otros, mostrando flexibilidad para articular políticas sectoriales y alcanzar objetivos sociales más complejos (FAO, 2013b). En la actualidad, existe un potencial para generar sinergias entre este tipo de programas y el fortalecimiento de la inclusión productiva y económica del segmento pesquero y de la acuicultura. La inclusión de productos de la pesca artesanal y la AREL en los programas de alimentación escolar, mediante el fortalecimiento de las guías alimentarias y la implementación de esquemas de compras públicas locales, podrían generar efectos secundarios positivos (*spillovers*) sobre el bienestar económico y social de las poblaciones rurales vulnerables, incluyendo el aumento de los ingresos de los pescadores y pescadoras artesanales y AREL, y la mejora de la seguridad alimentaria y nutrición de los participantes de los esquemas de alimentación escolar por medio del consumo de alimentos de alto valor nutricional.

D. Programas de desarrollo e inclusión productiva

Finalmente, es importante mencionar algunos de los principales programas de inclusión productiva, los que tienen el potencial de hacer parte de estrategias amplias de protección y promoción social de la población dedicada a la pesca y la acuicultura.

Aunque tradicionalmente los programas y proyectos de inclusión productiva no son considerados como parte del sistema de protección social, cuando éstos se articulan con programas de asistencia social en el marco de estrategias amplias de reducción de la pobreza, pueden dar lugar a importantes sinergias y efectos combinados de protección y promoción. No obstante, la mayor parte de los esfuerzos intersectoriales de la región en este sentido se materializa en iniciativas de naturaleza agrícola o pecuaria, probablemente por el menor peso específico que tienen las agencias especializadas de la pesca dentro de la institucionalidad productiva o la disgregación de las agencias de pesca en distintos ministerios o secretarías de Estado (agricultura, economía, producción, organismos autónomos), haciendo difícil su articulación en estrategias socio productivas vinculadas al sistema de protección social.

En el caso de la acuicultura, existen en el conjunto de países de la región programas de desarrollo e inclusión productiva acordes, vinculados a la pluriactividad de hogares que por lo general también se dedican a la agricultura. Paraguay cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible, Honduras tiene el programa Escuelas Saludables dirigido a brindar capacitación y ejecutar proyectos piscícolas, en Uruguay la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) brinda asistencia técnica gratuita a acuicultores y acuiculturas, y provee alevines a precios subsidiados; Panamá y México, por su parte, promueven la acuicultura familiar como herramienta para la promoción de la seguridad alimentaria y superación de la pobreza en el campo; mientras que Argentina impulsó en 2011 la conformación del Clúster Acuícola que busca congrega a productores, técnicos y empresas vinculadas (Rodríguez y Flores, 2014).

En el campo de la pesca artesanal, la mayoría de los países de la región cuenta con programas dirigidos a la tecnificación de las artes de pesca y promoción comercial de los pescadores y pescadoras. En Colombia, por ejemplo, la Agencia de Desarrollo Rural administra el proyecto “Apoyo al Fomento de Proyectos de Pesca Artesanal y Acuicultura de Recursos Limitados a Nivel Nacional”, el cual brinda capacitaciones y financiación

para la adquisición de equipos (ADR, 2017), mientras que el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) lleva a cabo proyectos de inclusión productiva enfocados a minorías étnicas dedicadas a la pesca artesanal. Estos proyectos incluyen la dotación de equipos y la promoción de los pescadores en las cadenas de valor. Similares proyectos se encuentran presentes en los demás países de la región. En México también existen iniciativas como el Programa Institucional del INAPESCA 2013-2018, dirigido a fomentar la investigación y transferencia de tecnología para mejorar la productividad nacional de la pesca y la acuicultura (Secretaría de Gobernación de México, en línea).

E. Políticas para la promoción del empleo decente en la pesca artesanal y la AREL

Las políticas para la promoción del empleo decente, usualmente materializadas en normativas para la regulación de ámbitos clave como la higiene y la seguridad, la duración de la jornada laboral, salario mínimo, la organización y sindicalización, las formas de contratación y el trabajo infantil es un área que ha sido insuficientemente abordada en los regímenes jurídicos e institucionales de los países de América Latina y el Caribe.

En general, los marcos jurídicos laborales existentes tienen un marcado sesgo urbano y no recogen las particularidades del empleo rural, como la estacionalidad, la alta informalidad, los riesgos físicos, las distintas modalidades de inserción laboral, las especificidades de cada rubro productivo y la menor capacidad de fiscalización del Estado en los territorios. En este marco, la protección del empleo decente de los trabajadores rurales cae en el ámbito de regímenes jurídicos generales mientras se desarrollan instrumentos normativos de alcance específico en cada país como complemento, con las excepciones notorias de regímenes de alcance amplio para el trabajador rural existentes en Argentina (Ley del Régimen de Trabajo Agrario⁵) y la República Oriental del Uruguay (Estatuto del Trabajador Rural⁶).

En este contexto, la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados son sectores productivos relativamente pequeños en un sector económico ya de por sí invisibilizado desde el punto de vista de los derechos laborales de la región, por lo que los avances en esta materia se remiten a buenas prácticas en la regulación de aspectos específicos bajo leyes del sector pesquero, acuícola, o agrícola, o alternativamente, en los regímenes nacionales de trabajo y de seguridad social.

En el caso del trabajo infantil, la Ley 8 922 de Costa Rica, que regula las prohibiciones en el trabajo peligroso e insalubre para personas adolescentes trabajadoras, prohíbe explícitamente “c) Trabajos o actividades en alta mar, marinero en cualquier escala y extractor de moluscos; d) Trabajos o actividades bajo el agua, buceo y toda actividad que implique sumersión [y] e) Trabajos o actividades con agroquímicos en sintetizadoras, formuladoras, reempacadoras, reenvasado, manipulación, transporte, compra-venta, aplicación y disposición de desechos.” debido a la peligrosidad de las condiciones en las que éstas actividades se desarrollan, estableciendo una multa de 19 salarios mínimos en caso de incumplimiento.

En lo que respecta al salario mínimo, el Estatuto del Trabajador Rural del Uruguay vigente regula ámbitos clave para todos los trabajadores rurales del país, incluyendo a quienes se desempeñan en el sector acuícola

⁵ Conocida comúnmente como la nueva Ley del Peón Rural (Ley N° 27 727 del año 2011).

⁶ Creado en 1978 y actualizado el año 2012.

y pesquero, como el respeto al salario mínimo fijado por el Consejo de Salarios y la alineación del régimen laboral rural con disposiciones previamente vigentes a nivel nacional como la jornada laboral de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales, descanso intermedio, descanso semanal preferentemente en el día domingo, licencia anual, pago de feriados, despidos, entre otros. Por su parte, el capítulo undécimo del código del trabajo de Costa Rica regula específicamente el trabajo en el mar y en las vías navegables del país, normando para toda actividad pesquera las formas de contratación, fijación de salarios, indemnizaciones, enfermedades y accidentes. En concreto, el artículo 120 establece que “(...) *si el pescador es remunerado a la parte de captura o a destajo, el contrato de enrolamiento indicará el importe de su participación y el método adoptado para el cálculo de ella; si es remunerado mediante una combinación de salario y a la parte de captura, se especificará su remuneración mínima en numerario, la cual no podrá ser inferior al salario mínimo legal*”.

En materia de fortalecimiento de cooperativas, sindicatos y asociaciones de pescadores artesanales y acuicultores, la Ley General de Pesca y Acuicultura de Chile⁷ establece una serie de condiciones asociadas a no haber incurrido en prácticas antisindicales y/o sanciones y multas en el ámbito laboral para la renovación de licencias de pesca, de patentes y concesiones. Otro ejemplo está dado por el caso de El Salvador, cuya Ley general de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura (Decreto 637 de 2001⁸) estableció en su artículo 69 el acceso preferencial a los programas de capacitación y asistencia técnica del Centro de Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura (CENDEPESCA) de las asociaciones de pescadores artesanales jurídicamente constituidas durante los primeros diez años de vigencia de la Ley. Del mismo modo, los países de la región han establecido de forma generalizada mecanismos de gobernanza de la pesca a nivel nacional y territorial (Consejos Zonales), contemplando por ley la participación de sindicatos y cooperativas de pescadores artesanales con diversos niveles de funciones y atribuciones.

Otro aspecto de alta relevancia para la protección y promoción del empleo decente en el sector pesquero desde un enfoque integral de protección social es la regulación del buceo para su desarrollo seguro y atención oportuna de emergencias (FAO, 2017b). Numerosos países de la región han desarrollado normativa sanitaria y laboral específica en esta materia. En Chile, el reglamento de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) regula todos los tipos de buceo existentes en el país, incluyendo el realizado por el sector pesquero y el sector acuícola. En México, la norma oficial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Norma Oficial Mexicana 014-STPS-2000) establece las condiciones de seguridad e higiene requeridas para prevenir y proteger la salud de los trabajadores expuestos a los riesgos de las actividades de buceo y la exposición a presiones ambientales bajas. En el caso de Honduras, el buceo es regulado a través del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional de la Pesca Submarina, establecido a través del Acuerdo Ejecutivo 116-01 de la Secretaría del Trabajo y Seguridad Social; junto con ello, la Comisión Interinstitucional para Atención y Prevención de la Problemática de la Pesca por Buceo (CIAPEB) acciones que incluyen un sistema de capacitación y certificación de buzos dedicados a la pesca, la creación del Corredor Médico Hiperbárico, un Programa de Seguro Social para trabajadores de la Pesca Marítima, un censo de buzos con discapacidades, accidentes e incidentes fatales producto de la actividad, y reformas a reglamentos sanitarios, entre otras acciones.

Finalmente, como elemento transversal destaca la implementación de registros de pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados en la mayor parte de los países de la región. Más allá de su utilidad funcional para la gestión de apoyos productivos, el vínculo de estas herramientas con la promoción de estándares de empleo decente radica en su potencial para la formalización, la gestión de incentivos y sanciones con

⁷ Publicada en 1992 y modificada en 2017.

⁸ Reformado en los años 2011 y 2016.

respecto al acceso a prestaciones en caso de no respetarse los derechos laborales de los trabajadores, y su potencial rol en la articulación en la identificación y gestión en el marco de sistemas integrales de protección social, especialmente en lo que respecta a la implementación de regímenes semi-contributivos de seguridad social y prestaciones de la asistencia social.

La Tabla 2 a continuación presenta un resumen de los principales instrumentos de protección social mencionados en esta sección para pescadores y pescadoras artesanales, acuicultores y acuicultoras en situación de vulnerabilidad.

TABLA 2. PRINCIPALES POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE BENEFICIAN A PESCADORES Y PESCADORAS ARTESANALES Y AREL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Ámbito	Programas, leyes, políticas	Descripción	Ejemplos destacados
Protección social contributiva	Régimen Subsidiado de Salud	Seguros de salud con un nivel de contribución mínimo para individuos en situación de pobreza	Colombia, Chile, Brasil México
	Régimen Subsidiado y/o Mixto de Pensiones	Derecho a jubilación a personas en situación de vulnerabilidad que hayan contribuido al sistema de pensiones con un aporte mínimo durante su edad económicamente activa, incluyendo un aporte estatal o solidario	Mayoría de los países de región
	Formalización y ampliación de la base contributiva de la seguridad social	Esquemas simplificados de formalización y contribución a la seguridad social para microemprendedores y personas en situación de vulnerabilidad (Monotributos)	Argentina, Brasil, México, Uruguay
	Seguros contra efectos de variaciones climáticas	Seguros contra efectos de variaciones climáticas extremas	México y Costa Rica

Protección social no contributiva	Seguros o transferencias de desempleo en época de veda	Otorga transferencias monetarias a pescadores que suspenden sus labores en periodos en los que las autoridades ambientales restringen la pesca	Brasil (semi-contributivo), Paraguay (no contributivo)
	Transferencias monetarias condicionadas	Transferencias monetarias a hogares pobres o pobres extremos con menores de edad para la protección del consumo familiar y construcción de capital humano en la generación filial.	Mayoría de países de la región
	Transferencias con enfoque reactivo y proactivo	Diseño de programas de asistencia social para reaccionar oportunamente ante emergencias y además fortalecer la resiliencia ambiental, social y económica de la población rural antes de los mismos de forma proactiva.	Haití, Ecuador y Uruguay
	Alimentación escolar y compras públicas a la pesca artesanal y la AREL	Modelo de escuelas sostenibles y saludables para fortalecer los actuales programas de alimentación escolar de la región, incluyendo objetivos de seguridad alimentaria, nutrición y dinamización de las economías locales.	Programas de alimentación escolar en todos los países de la región Pilotos de compras públicas locales en la mayoría de los países de la región ⁹
	Régimen No Contributivo de Pensiones	Pensiones sociales de vejez a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, sin importar que no hayan contribuido al sistema de pensiones durante su edad económicamente activa. Pensiones asistenciales a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad en caso de enfermedad grave y/o invalidez	Mayoría de países de la región

⁹ En América Latina y el Caribe, el Fondo de Cooperación Brasil-FAO ha liderado la implementación de proyectos de compras públicas a la agricultura familiar campesina para programas de alimentación escolar en 17 países de la región. <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/resumen/es/>

Programas de inclusión productiva	Programas de asistencia técnica, acceso a financiamiento y transferencia de insumos productivos	Dotación de insumos y equipos, capacitaciones, estrategias de negocio y encadenamiento, mecanismos de inclusión financiera para proyectos productivos en pesca y acuicultura	Mayoría de países de la región
Empleo decente	Registro de Pescadores Artesanales y Acuicultores	Existencia de registros específicos para los pescadores artesanales, a cargo de entidades estatales para su identificación, formalización y gestión en políticas sociales y productivas.	Mayoría de países de la región
	Fortalecimiento de cooperativas, sindicatos y asociaciones de pescadores artesanales y acuicultores	Provisiones para la protección legal de las organizaciones de pescadores y acuicultores, incluyendo el fortalecimiento de su acceso a servicios rurales Establecimiento de consejos nacionales y locales de pesca, con la participación formal y normada de organizaciones de pescadores y acuicultores	Chile, El Salvador La mayoría de los países de la región
	Trabajo infantil	Prohibiciones específicas para el involucramiento de niños y adolescentes en actividades de la pesca y la acuicultura, estableciendo mecanismos de control y multas en su incumplimiento.	Costa Rica
	Salario Mínimo	Establecimiento de regímenes generales en materia laboral para los trabajadores rurales Establecimiento de provisiones específicas sobre la fijación del salario mínimo en cuerpos normativos nacionales	Argentina, Uruguay Costa Rica
	Regulación especial del buceo	Regulación del buceo para la actividad pesquera y acuicultura (seguridad, certificación, capacitaciones, prohibiciones, entre otros)	México, Honduras, Chile

Fuente: Elaboración propia.



Heridas de trabajo en manos
de un pescador artesanal
©FAO

3.

UNA HOJA DE RUTA PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN SOCIAL DE PESCADORES ARTESANALES Y ACUICULTORES DE RECURSOS LIMITADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

3. UNA HOJA DE RUTA PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN SOCIAL DE PESCADORES ARTESANALES Y ACUICULTORES DE RECURSOS LIMITADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como se ha desarrollado, un sistema integral e inclusivo de protección social incluye acciones concertadas tanto en la seguridad social, la asistencia social y la promoción del empleo decente (FAO, 2017a; FAO, 2015a; Cecchini y Martínez, 2011). En el caso de las personas insertas en la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados, el logro de mayores niveles de integralidad en los sistemas de protección social de la región para su inclusión efectiva y adecuada no sólo requiere mantener y ampliar de forma preferente sobre esta población objetivo los esquemas pre-existentes de protección, sino que también demanda mayores niveles de coordinación política, técnica y operativa entre las autoridades pesqueras, los ministerios de agricultura, desarrollo y protección social, trabajo y seguridad social, salud y economía, entre otros.

Si bien en América Latina y el Caribe existen distintos programas de protección social y políticas sectoriales que pudieran cumplir con una función de protección desde una perspectiva amplia, sus criterios de selección, componentes, alcance y normativa, limitan el acceso de pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados, quienes además por su peso relativo dentro del sector tienden a ser invisibilizados políticamente, ignorándose su importante rol económico, social y ambiental en los sistemas alimentarios, el desarrollo integral de las zonas costeras y ribereñas, y la reducción de la pobreza rural. Uno de los principales desafíos, por tanto, es reajustar, complementar y focalizar las intervenciones sociales y productivas existentes en materia de pobreza y desarrollo rural con objetivos más complejos, con nuevos y mejores niveles de coordinación.

Otra limitante de importancia para el acceso a la protección social de pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados está en la informalidad, la que dificulta el acceso a la seguridad social y, en muchos casos, invisibiliza a este segmento de la población, lo que afecta además su acceso a la protección social no contributiva.

De acuerdo con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, en línea), la formalización de pescadores, pescadoras, acuicultoras y acuicultores en situación de vulnerabilidad constituye un primer paso para mejorar la información que se tiene disponible sobre estos grupos y permitir su participación en programas de protección social e inclusión productiva. Entre los factores que explican la persistente informalidad están “[...] *largos y complejos procesos administrativos*” (Rodríguez y Flores 2014: 53), así como la falta de legislación específica acorde a la dimensión económica y vulnerabilidad social de los trabajadores y trabajadoras de la pesca artesanal y la AREL. Muchas de las reglamentaciones ambientales para la pesca han sido diseñadas pensando en actividades económicas a gran escala y con impacto significativo sobre el medio ambiente. Estas reglamentaciones desconocen la realidad de pequeños productores y productoras, y al ponerles una carga administrativa innecesaria, genera barreras que desincentivan su formalización. Por ejemplo, se estima que entre el 70 y 90% de los AREL en Brasil no cuenta con permisos de operación (Rodríguez y Flores, 2014). Una consecuencia de la precaria formalización (y a su vez, la escasa coordinación con los registros de programas sociales) es la dificultad para identificar al segmento dedicado a la pesca artesanal y acuicultura en situación de vulnerabilidad y, por ende, la dificultad para canalizar hacia ellos estrategias integrales de protección social con inclusión productiva.

La situación de pobreza en que viven pescadores y pescadoras artesanales y AREL puede de por sí constituir una barrera para su formalización, debido a la precariedad de estas economías. En tales circunstancias, se requieren esfuerzos adicionales para identificar las características de estas poblaciones vulnerables y generar mecanismos de focalización y selección acordes, a fin de ampliar la cobertura de programas de protección social, específicamente a programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, servicios de atención médica gratuitos, inversiones en capital humano a través de la capacitación y la transferencia de insumos de producción junto a mecanismos de capacitación y asistencia (FAO, 2016a).

Otro reto de acceso tiene que ver con la disseminación y socialización de información sobre programas de protección social y la respuesta oportuna de las instituciones o agencias implementadoras. Dado su aislamiento y alto grado de vulnerabilidad, la experiencia internacional ha mostrado que una proporción importante de pescadores y pescadoras artesanales y AREL no conoce cuáles son sus derechos sociales y el alcance de los mismos, especialmente si éstos no son miembros de cooperativas o asociaciones que facilitan la difusión de información. En cuanto a la respuesta oportuna, una consecuencia adicional de la burocracia excesiva tiene que ver con barreras de acceso a los derechos de protección social: además de incentivar la informalidad, los procesos administrativos complejos dilatan los tiempos de respuesta en materia de prestaciones (Béné et al., 2015).

Finalmente, vale la pena hacer mención de las Directrices *Voluntarias para lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza*. Estas Guías Voluntarias desarrollan principios rectores para el diseño de cualquier política dirigida a pescadores y pescadoras artesanales y AREL en la región. Los principios son: 1) derechos humanos y dignidad, 2) respeto de las culturas, 3) no discriminación, 4) equidad e igualdad de género, 5) equidad e igualdad, 6) consulta y participación, 7) respeto de la ley, 8) transparencia, 9) rendición de cuentas, 10) sostenibilidad económica, social, y del medio ambiente, 11) aproximación integrada y holística, 12) responsabilidad social, y 13) viabilidad social y económica (FAO, 2015b). Se debe destacar además que Naciones Unidas declaró el 2022 como el Año Internacional de la Pesca Artesanal y la Acuicultura, lo que representa una oportunidad para trabajar hacia la mejora de la protección social en este sector al más alto nivel.

El Recuadro 2 sintetiza las principales recomendaciones para fortalecer la protección social de los individuos y hogares de la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados. La misma incluye acciones dentro y fuera del sector social, atendiendo al concepto mismo de “sistema” de protección social, el principio de integralidad, y la identificación de tareas de corto y largo plazo y alcance.

RECUADRO 2. HOJA DE RUTA PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN SOCIAL DE PESCADORES ARTESANALES Y AREL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

1.1 Mejorar los sistemas de información, registro y focalización sobre pescadores y pescadoras artesanales y AREL

- Levantamiento y actualización permanente de la información focalizada por zonas de vocación pesquera y acuícola de todos los trabajadores y trabajadoras dedicadas a la pesca artesanal y la AREL.
- Simplificar los procesos para el registro de los pescadores, pescadoras, acuicultores y acuicultoras, disminuyendo las trabas burocráticas de acceso.
- Fortalecer los registros de participantes de programas sociales y la identificación en ellos de las personas y hogares dependientes de la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados, a través de una coordinación intergubernamental que permita la interoperabilidad entre distintos registros administrativos (particularmente con los registros de pesca artesanal y agricultura familiar) y la gestión articulada de programas sociales y productivos sobre esta población.
- Identificar y caracterizar socioeconómica y productivamente a las mujeres que se dedican a la pesca artesanal y AREL para visibilizar su rol a lo largo de toda la cadena productiva, con el objetivo de diseñar e implementar programas de protección social dirigidos a sus necesidades y riesgos específicos.

2. ÁMBITO LEGAL Y NORMATIVO

2.1 Impulsar el cumplimiento de una legislación diferenciada para la pesca artesanal y AREL

- Realizar análisis de coherencia normativa y operativa de los derechos a la seguridad social y el empleo decente de los pescadores artesanales y AREL en los regímenes jurídicos e institucionales nacionales, de acuerdo a estándares internacionales de derechos humanos y con especial énfasis en el principio de igualdad y no discriminación.
- Descriminalización de la pesca artesanal a través de una mayor complejidad en la legislación pesquera para evitar que este segmento entre en la ilegalidad, evitando así deteriorar las condiciones de empleo, el acceso a la protección social, los ingresos, los niveles seguridad, entre otros.
- Actualizar la legislación correspondiente al empleo decente en la pesca artesanal y la AREL, teniendo en cuenta que estas labores están entre las más peligrosas y que quienes las realizan se ven más expuestos a accidentes laborales. Esta actualización debe tener en cuenta elementos como la prohibición del trabajo infantil, existencia de un salario mínimo, regulación de formas de contratación, protocolos de seguridad e higiene, capacitaciones, certificación, y la promoción y representación de cooperativas y asociaciones de este segmento.

2.2 Fortalecer la promoción y protección del empleo decente

- Fiscalización del cumplimiento de las normas expresas de protección de empleo decente en la legislación a lo largo de toda la cadena productiva, con un énfasis especial en el proceso de pesca y captura en el caso de los hombres, y el procesamiento y comercialización de la captura, en el caso de las mujeres; el buceo y el trabajo infantil.
- Facilitar los procesos de formalización a través de trámites simplificados y diferenciados para la obtención de permisos y licencias, la ampliación de cobertura geográfica de las entidades encargadas de estos procesos —en particular en las zonas donde reside la población más vulnerable— y estrategias de información a la población sobre la naturaleza del proceso y beneficios asociados a ella.

3. PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

3.1 Ampliar la cobertura de la protección social no contributiva a los hogares en situación de pobreza que dependen de la pesca artesanal y AREL, facilitando el acceso a los principales programas de asistencia social existentes

- Fortalecer el acceso a transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, las pensiones asistenciales de vejez e invalidez, y mecanismos de compensación de ingresos en periodos de veda.
- Analizar y aumentar las provisiones técnicas y metodológicas para la focalización de este segmento y la atención operativa en terreno diferenciada.
- Aumentar la información, empoderamiento y contraloría social de la población en situación de pobreza acerca de la protección social no contributiva.

3.2 Fortalecer las sinergias y los impactos agregados entre la protección social e intervenciones de inclusión productiva sobre hogares de la pesca artesanal y AREL

- Fortalecer el acceso simultáneo de hogares de la pesca artesanal y AREL a transferencias condicionadas y no condicionadas de ingresos y programas de inclusión productiva (asistencia técnica, transferencias de activos e insumos de producción, entre otros), de modo de generar impactos combinados de consumo e inversiones productivas.
- Promover programas de capacitación e inclusión financiera para pescadores artesanal y AREL de forma articulada a su acceso a programas de protección social no contributiva, aumentando su capacidad de ahorro y planeación productiva.
- Promover y facilitar la obtención de certificaciones pesqueras para la pesca artesanal o de pequeña escala.
- Implementar una nueva agenda de evaluaciones de impacto para el análisis de los efectos combinados de la protección social no contributiva y los bienes y servicios productivos sobre los hogares de la pesca artesanal y la AREL.

3.3 Vincular los programas de protección social y otras prestaciones e instituciones del Estado con mecanismos de compras públicas

- Mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los niños y niñas en condición de vulnerabilidad medio de la incorporación de productos de la pesca artesanal y AREL a los distintos programas de alimentación escolar de los países de la región.
- Fortalecer la inclusión económica de pescadores artesanales y AREL a través de la implementación de mecanismos de compras públicas locales para los programas de alimentación escolar y otros mercados locales creados desde el Estado y el sector privado.

3.4 Establecer y facilitar el acceso a servicios de salud para pescadores, pescadoras, acuicultores y acuicultoras a nivel local

- Diseño e implementación de programas que tengan como objetivo informar a los grupos poblacionales sobre los riesgos propios de su profesión y poder transmitir los planes para mitigar estos riesgos, y su implementación.
- Mecanismos para la identificación de la demanda en insatisfecha en salud a nivel local y ampliación de su cobertura por medio de una mayor coordinación entre las autoridades encargadas de la asistencia social y los ministerios de Salud para fortalecer la presencia de unidades de salud comunitaria.

4. SEGURIDAD SOCIAL Y REGÍMENES SUBSIDIADOS

4.1 Mejorar el acceso de la población dedicada a la pesca artesanal y AREL a regímenes de seguro de salud

- Realizar análisis diferenciados sobre la capacidad contributiva de los posibles usuarios, teniendo en cuenta las limitaciones de pago de los individuos dependientes de la pesca artesanal y AREL de acuerdo a su matriz particular de riesgos y necesidades.
- Ampliar la cobertura de seguridad social mediante regímenes subsidiados o semi-contributivos de salud.
- Desarrollar mecanismos para incorporar como carga a la seguridad social a las parejas y familias de los pescadores/as y acuicultores/as.
- Eliminar las barreras de acceso del sector informal a los servicios de salud, como lo son el requisito de una excesiva documentación, lo que desincentiva y limita el acceso a la salud de este segmento.

4.2 Establecer esquemas semi-contributivos de pensiones para pescadores y pescadoras artesanales y AREL

- Adaptar los esquemas nacionales de pensiones a las limitaciones contributivas de los trabajadores y trabajadoras del sector, teniendo en cuenta la vulnerabilidad económica de la agricultura familiar en general, y la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados en particular.
- Desarrollar esquemas simplificados de formalización y contribución a la seguridad social para microemprendedores y personas en situación de vulnerabilidad (Monotributos) para la pesca artesanal y la AREL.

4.3 Establecer mecanismos semi-contributivos de seguros de desempleo y/o de transferencias no contributivas de ingresos en temporadas de veda

- Considerar para el establecimiento de estos mecanismos la capacidad contributiva y la vulnerabilidad del hogar, de pescadores, pescadoras, acuicultores y acuicultoras.
- Incentivar mecanismos que colaboran con el cuidado del medio ambiente, ya que generan incentivos para que este sector productivo respete las restricciones establecidas por las autoridades ambientales que permiten la renovación de los recursos pesqueros, y también contribuyen a la estabilidad de los ingresos a lo largo del año.
- Ampliar la cobertura de estos mecanismos en el sector informal para que sean efectivos.

5. ENFOQUE PREVENTIVO Y PROACTIVO

5.1 Proteger la seguridad física y económica de los pescadores, pescadoras, acuicultores y acuicultoras contra las amenazas del crimen organizado

- Aumentar en la presencia de la fuerza pública en los lugares de desembarque y operación de la pesca artesanal en zonas de mayor incidencia de inseguridad ciudadana.
- Promover la organización de la comunidad a través de la creación de redes de vigilancia entre los vecinos y el mejoramiento de la infraestructura física y social.
- Fortalecer la coordinación entre los distintos actores en zonas pesqueras: trabajadores y trabajadoras de la pesca artesanal y AREL, autoridades de pesca y puerto y de orden y seguridad.

5.2 Promover planes de prevención y mitigación de los efectos del cambio climático u otros eventos naturales que afecten la pesca y acuicultura:

- Realizar georreferenciones de los riesgos ambientales específicos, incluyendo la identificación de los hogares y unidades productivas en cada territorio, con énfasis en zonas costeras y ribereñas, y el uso de registros administrativos de la pesca y la acuicultura y programas sociales.
- Desarrollar mecanismos de seguros ante las pérdidas causadas por eventos naturales y climáticos en la pesca y la acuicultura.
- Asegurar tiempos y tipos adecuados de respuesta ante las emergencias. Para ello, es especialmente relevante vincular con acuerdos técnicos y operativos a los sistemas nacionales de defensa y protección civil, los sistemas de protección social, y los organismos rectores de la pesca y la agricultura de cada país.
- En los casos en que aun existan mercados, priorizar la implementación ágil y oportuna de transferencias monetarias en efectivo como respuesta ante las emergencias, ya que esto permite que las personas afectadas puedan atender sus necesidades particulares de manera inmediata.
- De forma proactiva antes de las emergencias, las transferencias de efectivo, insumos y asistencia deben promover prácticas de producción sostenibles desde el punto de vista medioambiental, disminuyendo las restricciones de liquidez e incentivando prácticas sostenibles por medio de las transferencias de ingresos, capacitaciones y transferencias tecnológicas al sector pesquero artesanal y AREL.

6. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

6.1 Promover la asociatividad y las organizaciones rurales en el sector pesquero y la acuicultura a nivel nacional y local

- Establecimiento de comités zonales de pesca
- Protección efectiva de sindicatos, cooperativas y otras organizaciones de la pesca artesanal y la acuicultura ante prácticas antisindicales, abusivas y/o desleales.
- Fortalecer la matriz de incentivos económicos para la conformación y operación exitosa de cooperativas y asociaciones de pescadores artesanales y acuicultores

6.2 Fortalecer los procesos de participación política en la toma de decisiones vinculadas al sector pesquero artesanal y la acuicultura de recursos limitados de la población afectada por las mismas

- En el caso de los pueblos indígenas y originarios cuyos medios de subsistencia dependen de la pesca artesanal y la acuicultura, reconocer y dar máxima prioridad a garantizar su derecho a dar su consentimiento previo, libre e informado de acuerdo a los estándares del sistema internacional de derechos humanos.
- Fortalecer espacios de participación y consulta en el diseño, implementación y evaluación de programas sociales y productivos para la pesca artesanal y AREL.

Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Chilena de Seguridad (ACHS). En línea. Prevención de Riesgos en Pesqueras y Acuicultura. (Disponible en: <http://www.achs.cl/portal/trabajadores/Capacitacion/CentrodeFichas/Documents/preven-cion-de-riesgos-en-pesqueras-y-acuicultura.pdf>). Acceso: 15 de enero de 2018.
- Agencia de Desarrollo Rural (ADR). 2017. Proyecto: Apoyo al Fomento de Proyectos de Pesca Artesanal y Acuicultura de Recursos Limitados a Nivel Nacional. Programación Presupuestal, Inversión Vigencia 2015. Ficha de inversión, vigencia 2017.
- Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Colombia (AUNAP). En línea. “344: Proyecto de Ley sobre Beneficios para Pesca Artesanal, Aprobado en Primer Debate”. (Disponible en: <http://www.aunap.gov.co/index.php/sala-de-prensa>). Acceso: 15 de enero de 2018.
- Banco de Previsión Social de la República Oriental del Uruguay (BPS). En línea. Monotributo, Ley 18.083. (Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/10111/>). Acceso: 3 de marzo de 2018.
- Banco Mundial. 2016. Protección Social en Tiempos Difíciles: prioridades para mitigar los costos sociales del menor crecimiento económico en América Latina y el Caribe. (Disponible en: <https://www.org.br/wp-content/uploads/2016/12/WB-Proteccion-social-en-Tiempos-Dificiles.pdf>).
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. 2016. Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. London, Overseas Development Institute (ODI). (Disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10749.pdf>).
- Beazley, R. 2017. Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe, Caso de Estudio: Ecuador. PMA & Oxford Policy Management.
- Béné, C., Devereux, S. y Roelen, K. 2015. Social protection and sustainable natural resource management: initial findings and good practices from small-scale fisheries. FAO Fisheries and Aquaculture Circular, (1106). Roma (Italia). (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4620e.pdf>).
- Brasil-FAO. En línea. Programa de Cooperación Brasil-FAO. (Disponible en: <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/resumen/es/>). Acceso: 29 de septiembre de 2018.
- Cecchini, S., y Atuesta, B. 2017. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión. CEPAL. Santiago. (Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf).
- Cecchini, S., y Madariaga, A. 2011. Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago. (Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf).
- Cecchini, S., y Martínez, R. 2011. Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un

enfoque de derechos. CEPAL. Santiago. (Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf).

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., y Rossel, C. 2015. Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización. CEPAL. Santiago. (Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/S1500279_es.pdf?sequence=1)

Center for Climate and Energy Solutions (C2ES). En línea. "Hurricanes and Climate Change". (Disponible en: <https://www.c2es.org/content/hurricanes-and-climate-change/>). Acceso: 15 de enero de 2018.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: Impactos. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos 2012. Santiago. (Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4004/1/S2012067_es.pdf).

CEPAL. 2018a. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2017 (LC/PUB.2018/2-P). Publicación de Naciones Unidas. Santiago. (Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ae2017>).

CEPAL. 2018b. Panorama Social de América Latina, 2017. Publicación de Naciones Unidas. Santiago. (Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf).

CEPAL, Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2014. Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia. Síntesis. Bogotá, Colombia. (Disponible: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6900>).

Cho, R. 2016. "El Niño and Global Warming - What's the Connection?". Earth Institute, Columbia University. (Disponible en: <http://blogs.ei.columbia.edu/2016/02/02/el-nino-and-global-warming-whats-the-connection/>). Acceso: 15 de enero de 2018.

Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH). 2015. Memoria CONAPACH. Diciembre 2011-Noviembre 2014. (Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/618/articles-86375_recurso_1.pdf). Acceso: 28 de noviembre de 2018.

Defeo, O., Castrejón, M., Ortega, L., Kuhn, A. M., Gutiérrez, N. L., y Castilla, J. C. 2013. Impacts of climate variability on Latin American small-scale fisheries. *Ecology and Society*, 18(4). (Disponible en: https://www.jstor.org/stable/26269407?seq=1#metadata_info_tab_contents).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En línea. Censo Nacional Agropecuario 2014. (Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario>). Acceso: 10 de enero de 2018.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2013a. Cambio Climático, Pesca y Acuicultura en América Latina: Potenciales impactos y desafíos para la adaptación. Santiago. (Disponible en: www.fao.org/publications).

FAO. 2013b. Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso de ocho países. Santiago. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3413s.pdf>).

- FAO. 2015a. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación: La protección social y la agricultura, romper el ciclo de la pobreza rural. Santiago. (Disponible en: www.fao.org/publications)
- FAO. 2015b. Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4487s.pdf>).
- FAO. 2016a. El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura: Contribución a la seguridad alimentaria y nutrición para todos. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5555s.pdf>).
- FAO. 2016b. Scoping study on decent work and employment in fisheries and aquaculture: Issues and actions for discussion and programming. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5980e.pdf>).
- FAO. 2017a. Marco de Protección Social de la FAO: Promoviendo el desarrollo rural para todos. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7016s.pdf>).
- FAO. 2017b. El buceo en la pesca y la acuicultura en América Latina y el Caribe. Orientaciones operativas, legislativas, institucionales y de política para garantizar condiciones de empleo decente. Santiago. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7331s.pdf>). Acceso: 14 de Marzo de 2018.
- FAO. 2017c. Social Protection and Resilience: Supporting livelihoods in protracted crises and in fragile and humanitarian contexts. FAO & Institute of Development Studies (IDS). Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7606e.pdf>). Acceso: 14 de marzo de 2018.
- FAO. En línea. Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). “PREVIDÊNCIA RURAL”. (Disponible en: <http://plataformacelac.org/programa/92>). Acceso: 15 de enero de 2018.
- FAO. En línea. Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). “Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional”. (Disponible en: <http://plataformacelac.org/programa/225>). Acceso: 15 de enero de 2018.
- FAO. En línea. Seguridad para los Pescadores. (Disponible: <http://www.fao.org/fishery/safety-for-fishermen/es/>).
- FAO, CEPAL y OIT. 2012. Políticas del mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I. Santiago de Chile: FAO.
- Field, C. B. 2014. The Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC. Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad-Resumen para responsables de políticas. Contribución del grupo de trabajo II al quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra: Organización Meteorológica Mundial. (Disponible en: http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/factsheets/FS_what_ipcc.pdf).
- Flores, A. 2013. Diagnóstico de la Acuicultura de Recursos Limitados (AREL) y de la Acuicultura de la Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) en América Latina. FAO, Serie Acuicultura en Latinoamérica, 7, 26. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/field/009/as235s/as235s.pdf>).
- Godoy, C., Mojica, H., Ríos, V. y Mendoza, D. (2016). El Rol de la Mujer en la Pesca y la Acuicultura en Chile,

Colombia, Paraguay y Perú: Integración, Sistematización y Análisis de Estudios Nacionales. FAO. Santiago. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5774s.pdf>).

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En línea. Seguro Campesino. (Disponible en: <https://www.iess.gob.ec/es/seguro-campesino>). Acceso: 15 de enero de 2018.

Instituto Nacional do Seguro Social de Brasil (INSS). En línea. “Seguro-Desempleo do Pescador Artesanal”. (Disponible: <https://www.inss.gov.br/beneficios/seguro-desemprego-do-pescador-artesanal/>). Acceso: 15 de enero de 2018.

Lévano, R. 2016. Sistemas Previsionales en Países de América Latina: Régimenes Pensionarios Generales y Especiales. Informe Temático No. 36/2015-2016, Congreso de la República del Perú.

Ministerio de Agricultura (MARD) y FAO. 2015. Política Integral para el Desarrollo de las Pesca Sostenible en Colombia. (Disponible en: https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Politica_Integral_de_Pesca_MADR_FAO_julio_de_2015.pdf).

Ministerio de Producción y Trabajo/Agroindustria, Argentina. En línea. Monotributo Social Agropecuario para la Agricultura Familiar. (Disponible en: http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/d_registros_y_monotributo_agropecuario/msa/). Acceso: 3 de marzo de 2018.

Ministerio de la Producción, Perú. 2016. Diagnóstico del Sector Pesquero y Acuícola Frente al Cambio Climático y Lineamiento de Adaptación. (Disponible en: <http://www.produce.gob.pe/documentos/pesca/dgsp/publicaciones/diagnostico-pesquero/Tomo-1.pdf>).

Ministerio de la Producción, Perú. En línea. Promulgan Ley que crea seguro para pescadores independientes. (Disponible: <http://www.produce.gob.pe/index.php/k2/noticias/item/576%C2%ADpromulgan%C2%ADley%C2%ADque%C2%ADcrea%C2%ADseguro%C2%ADpara%C2%AD20pescadores%C2%ADindependientes%20http>). Acceso: 22 de enero de 2018.

Moya, A. 2016. Programas para la reducción de la pobreza rural en Colombia: una evaluación de las sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción. En: Maldonado, Moreno-Sánchez, Gómez & Jurado, “Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina”. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, FIDA.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). En línea. Convenio sobre el Trabajo en la Pesca, C188. (Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C188). Acceso: 2 de marzo de 2018.

OIT. En línea. Recomendación Número 24 sobre la “transición de la economía informal a la economía formal”. (Disponible en: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang--es/index.htm). Acceso: 3 de octubre de 2018.

Oliveira, P. K., Cavalli, R. S., Kunert Filho, H. C., Carvalho, D., Benedetti, N., Rotta, M. A., y Stech, M. R. 2017. Occupational health and safety in aquaculture: insights on Brazilian public policies. *Journal of agromedicine*, 22(2), 148-158.

- Programa Mundial de Alimentos (PMA). En línea. Programas de Alimentación Escolar Logrando programas de alimentación escolar sostenibles y de calidad en América Latina y el Caribe. (Disponible en: http://es.wfp.org/sites/default/files/es/file/programas_de_alimentacion_escolar_en_america_latina_y_el_caribe.pdf). Acceso: 15 de enero de 2018. Consultado el 15 de enero de 2018.
- Quesada, M. 2017. Sistema de protección social contributiva y no contributiva para Pesca Artesanal y AREL en El Salvador. Estudio de Consultoría elaborado para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Sin publicar.
- Rodríguez, H. y Flores, A. 2014. Acuicultura de pequeña escala y recursos limitados en América Latina y el Caribe: Hacia un enfoque integral de políticas públicas. Informe FAO-RLC, FAO.
- Rossel, C. 2012. Protección social y pobreza rural en América Latina, VII Seminario internacional: Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-au333s.pdf>).
- Sarmiento, F. 2017. Ley N° 30.636, Seguro Obligatorio Del Pescador Artesanal. Ministerio de la Producción. Documento sin publicar.
- Secretaría de Acción Social, Paraguay (SAS). En línea. "Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional". (Disponible en: <http://www.sas.gov.py/pagina/60-asistencia-a-pescadores.html>). Acceso: 15 de enero de 2018.
- Secretaría de Gobernación de México. En línea. Programa Institucional del INAPESCA 2013-2018. (Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5356331&fecha=14/08/2014). Acceso: 14 de marzo de 2018.
- Solórzano-Chavez, E., Solís-Rivera, V. y Ayales-Cruz, I. 2016. Empleo rural decente en el sector de pesca artesanal y de pesca semi-industrial en Costa Rica. FAO. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i6519s.pdf>).
- Sojo, A. 2015. Including informal economy workers in contributory social protection: Current challenges in Latin America. *International Social Security Review*, 68(4), 69-92.
- Villanueva, J. y Flores, A. 2016. Contribución de la Pesca Artesanal a la Seguridad Alimentaria, el Empleo Rural y el Ingreso Familiar en Países de América del Sur. FAO. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/b-i5768s.pdf>).
- Villanueva, J. y Flores, A. 2017. The contribution of small-scale fisheries to food security and family income in selected countries of South America. FAO, documento de trabajo interno sin publicar.

La Pesca Artesanal y la Acuicultura de Recursos Limitados son actividades claves para el desarrollo inclusivo de los territorios rurales, la gestión sostenible de los recursos naturales, y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel local y nacional. La valorización y fortalecimiento de estos modos de vida es fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030, en particular para las metas vinculadas al fin del hambre y la pobreza, el logro del trabajo decente, la producción y el consumo responsables, y la vida submarina y ecosistemas terrestres sostenibles.

La protección social es una herramienta clave para el logro de estos objetivos. Cuando es adecuadamente diseñada e implementada, ésta no sólo es capaz de contener riesgos y satisfacer necesidades básicas, sino que también puede promover el desarrollo seguro y digno de las labores de captura, producción, procesamiento y comercialización, la gestión sostenible de recursos naturales, y la adopción de estrategias productivas más riesgosas y rentables entre los más vulnerables.

Pese a los grandes avances en las últimas décadas, los sistemas de protección social de América Latina y el Caribe aún presentan importantes desafíos en su adecuación y cobertura sobre la población rural. Dentro de ella, los pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados representan un colectivo especialmente invisibilizado y vulnerable a la pobreza rural, el hambre y la inseguridad alimentaria, y la vulnerabilidad ambiental.

En esta publicación la FAO presenta un diagnóstico sobre los riesgos y necesidades específicas de las poblaciones dedicadas a la pesca artesanal y la acuicultura de recursos limitados en América Latina y el Caribe, realiza un compendio de las principales programas e iniciativas de protección social existentes en la región para este colectivo, y propone una agenda comprehensiva de políticas públicas para el fortalecimiento de la protección social para este segmento de cara al logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

ISBN 978-92-5-131275-9



9 789251 312759

CA3177ES/1/03.19