

SERVICIO DE EVALUACIÓN

Sitio web sobre evaluación de la FAO
www.fao.org/pbe/pbee/es/index.html

Evaluación de las actividades de la FAO en el sector de la explotación y utilización de los recursos pesqueros

La importancia del sector pesquero

La producción pesquera es un elemento central de la seguridad alimentaria mundial y, por consiguiente, constituye también un aspecto central del mandato de la FAO. La producción mundial de la pesca de captura y la acuicultura suministró alrededor de 101 millones de toneladas de pescado para el consumo humano en 2002, aportando un suministro per cápita calculado de 16,2 kg, correspondiendo a la acuicultura el crecimiento con respecto a los 15,9 kg de 2000. La población mundial ha crecido con mayor rapidez que el suministro total de pescado; como consecuencia de ello, el suministro medio de pescado per cápita, excluido el de China, disminuyó de 14,6 kg en 1987 a 13,2 kg en 1992 y se ha mantenido estable desde entonces. En conjunto, el pescado suministró al menos un 20 por ciento del aporte de proteínas animales per cápita a más de 2 600 millones de personas de todo el mundo. La proporción de las proteínas de pescado en el suministro total de proteínas animales en el mundo representó alrededor del 16 por ciento en 2001.

La misión del programa pesquero de la FAO

La labor de la FAO en el sector de la explotación y utilización de los recursos pesqueros responde a los problemas principales con que se enfrenta la pesca de captura: reducción de las capturas, sobreexplotación, necesidad de elevar al máximo el valor de las capturas de pescado y reducir los desperdicios, seguridad alimentaria y pobreza en las comunidades pesqueras artesanales y problemas relacionados con el comercio mundial de productos pesqueros. La mayor parte de este trabajo se relaciona principalmente con las necesidades y peticiones de los países en desarrollo Miembros de la FAO, pero en los sectores de la garantía de calidad del pescado y comercio pesquero, existe un elevado grado de sinergia entre las necesidades de los países en desarrollo y desarrollados.

La aprobación del Código de Conducta para la Pesca Responsable (CCPR) en 1995 representó un hito en el enfoque general de las cuestiones pesqueras, en cuanto que el interés de la FAO se desplazó del aumento de la producción pesquera a la introducción de métodos de pesca más responsables. Como prácticamente en toda la labor relacionada con la pesca, el objetivo principal de la labor objeto de evaluación se centra en la aplicación del propio Código. Al mismo tiempo, el programa de trabajo se guía por el Marco Estratégico de la FAO y los compromisos internacionales de los que se encargan la FAO y el Departamento de Pesca, entre ellos el Programa 21 y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS).

Durante más de 15 años, el Departamento de Pesca de la FAO ha incluido en sus actividades un programa titulado Explotación y utilización de los recursos pesqueros, que abarca la tecnología de pesca y las actividades afines, así como la comercialización y el comercio pesqueros. El centro de atención primordial es la pesca de captura marina; la acuicultura entra en este ámbito sólo en lo relativo a la comercialización y al comercio.

La Dirección de Industrias Pesqueras (FIIT) se encarga principalmente de esta labor y en su declaración de misión se indican el desarrollo de tecnología, la información, las políticas y estrategias en materia de pesca como sus preocupaciones principales. Proporciona asesoramiento y asistencia a los Miembros de la FAO y a la industria pesquera a todos los niveles acerca de la utilización óptima de sus recursos pesqueros marinos y de agua dulce para el consumo humano directo y otros usos.

En particular, esa Dirección se ocupa de la transferencia y adaptación de técnicas y tecnologías apropiadas en materia de captura, manipulación, elaboración, distribución y comercialización del pescado y los productos pesqueros, así como de la difusión de información sobre estos temas. Este mandato técnico se refiere a la tecnología y las prácticas de captura del pescado, prestando la debida atención a la protección del medio ambiente y al bienestar de las comunidades pesqueras, así como a la tarea de incrementar la eficiencia de las operaciones que se realizan entre la captura del pescado y la compra y utilización por parte del consumidor. Elabora códigos y normas sobre la utilización y comercialización y sigue de cerca su aplicación. Existe una notable sinergia entre las actividades relacionadas con la explotación y utilización de los recursos pesqueros en esferas técnicas fundamentales: por ejemplo, puertos pesqueros y lugares de desembarque, calidad del pescado “desde la red hasta el plato”, creación de mercados para capturas de bajo valor y capturas incidentales, y cuestiones comerciales, como el ecoetiquetado.

Los principales productos del Programa se refieren a los principales cauces de actuación de la FAO: producción y difusión de información y conocimientos, incluidos los productos de información técnica; proyectos; talleres y bases de datos; asesoramiento y capacitación para los Estados Miembros y los órganos y acuerdos pesqueros regionales; así como foros para el debate internacional por medio de consultas de expertos, redes y asociaciones con otras organizaciones. Estas actividades se agrupan en cinco Proyectos Técnicos:

- Reducción de los descartes y del impacto ambiental de la pesca
- Desarrollo sostenible de la pesca en pequeña escala
- Aumento de la producción procedente de recursos acuáticos infrautilizados y de capturas de poco valor
- Consumo, inocuidad y calidad de los productos pesqueros
- Fomento del comercio pesquero internacional

Resultados

El Programa de explotación y utilización de los recursos pesqueros constituye una valiosa aportación de la FAO en su respuesta a las necesidades de los Estados Miembros y está sólidamente arraigado en el CCPR así como en las estrategias de la FAO para toda la Organización destinadas a atender las necesidades de los Miembros. Tanto las actividades del Programa Ordinario como las actividades de campo correspondientes se han ejecutado con eficacia durante el período objeto de examen (1997-2003).

El Programa ha respondido en medida razonable a las nuevas necesidades de la comunidad internacional expresadas en la CMDS y en el Comité de Pesca de la FAO (COFI). El enfoque de las actividades se consideró en general muy satisfactorio y se ha prestado mayor atención a algunas esferas de trabajo, a saber: i) el impacto ambiental de las operaciones pesqueras, incluidos los descartes; ii) la calidad e inocuidad del pescado; iii) los efectos de los acuerdos comerciales multilaterales sobre comercio pesquero; y iv) los sistemas de vigilancia de los barcos y la seguridad en el mar. El personal ha desempeñado bien sus funciones pese a la pesada y creciente carga de trabajo. No obstante, se ha mantenido prácticamente inalterada la estructura vertical de las Direcciones interesadas (incluido el Departamento de Pesca en su conjunto).

Se ha prestado una notable atención al establecimiento de prioridades, pero es preciso seguir esforzándose para traducir estas prioridades en estrategias para lograr objetivos concretos. Teniendo en cuenta el mandato de la FAO en relación con la reducción de la pobreza y con la seguridad alimentaria, el Programa debería centrarse más firmemente en los temas y las regiones en que el problema es más agudo. El nuevo modelo de programa de la FAO, introducido en 2000, no preveía ninguna importante reorientación de los temas o métodos de trabajo, pero los cinco Proyectos Técnicos del Programa Ordinario adolecen de los mismos problemas de diseño: los objetivos se establecen a un nivel muy alto y, en consecuencia, la contribución de los productos a su consecución es i) imposible verificarla y ii) se basa en muchos supuestos. Se ha observado que los proyectos de campo son muy pertinentes para los problemas de desarrollo, pero su diseño era a menudo poco sólido, debido a una formulación deficiente de las solicitudes en los países y a la falta de mecanismos para corregirlas en una fase temprana del ciclo de ejecución del proyecto. Dicho esto, el rendimiento general de los proyectos en la realización de los productos fue satisfactorio.

Recomendaciones

Los programas relativos a la explotación y utilización de los recursos pesqueros deberían reestructurarse utilizando el CCPR como columna vertebral y apoyando el tema común de fomentar, aplicar y adaptar el Código como módulos aplicables a nivel regional, nacional y local. Las tres esferas temáticas fundamentales (pesca en pequeña escala, seguimiento, control y vigilancia, así como los sistemas de vigilancia de los barcos y la creación de capacidad) pueden coordinarse mejor en un programa en que se apoyen mutuamente.

■ **Pesca en pequeña escala.** La pesca en pequeña escala debería ser el objetivo temático primordial, con particular referencia a la aplicación del CCPR, incluyendo la implantación obligatoria de regímenes de acceso equitativo. El aumento de la pobreza y de la población, así como la reducción del nivel de nutrición y de la capacidad indican que, dentro de las prioridades, África continúa siendo el objetivo geográfico principal.

■ **Pesca de captura.** Muchas de las pesquerías de captura del mundo están gravemente sobreexplotadas y hay pruebas abundantes de que persiste la tendencia al descenso. Las causas del agotamiento de los recursos y de las consecuencias sociales que entraña son, en parte, la utilización de tecnologías de pesca cada vez más eficaces y la globalización del comercio pesquero mundial. Entre las esferas que requieren mejoras cabe incluir la de adaptar mejor las estrategias sobre la capacidad pesquera, métodos de pesca responsable y comercio pesquero; centrar la atención en “temas delicados” tales como la selectividad en la pesca de arrastre, las interacciones entre las artes de pesca y las tortugas, aves y mamíferos marinos; capacidad de las flotas; más asesoramiento sobre la capacidad de pesca de altura para explotar “nuevos” caladeros y especies; e intensificar los trabajos sobre la reducción de las capturas incidentales.

■ **Utilización del pescado después de la captura.** Es necesario realizar mayores esfuerzos para hacer frente a la falta crónica de infraestructuras, la ignorancia de las necesidades respecto de la manipulación del pescado, y el escaso poder adquisitivo de los productores en pequeña escala. Es necesario, sobre todo, mantener un equilibrio apropiado entre los intereses en conflicto del comercio internacional y las preocupaciones por los mercados internos y los pescadores en pequeña escala menos privilegiados. Estos últimos podrían beneficiarse de una mayor capacitación y fortalecimiento de la capacidad en manipulación del pescado, tanto a bordo como en los puertos y lugares de desembarque, particularmente en África, así como prestando mayor atención a los aspectos técnicos de la acuicultura, tales como la matanza de los peces, y la manipulación, elaboración y transporte del pescado.

■ **Comercio mundial del pescado y los productos pesqueros.** Además de los actuales “temas delicados”, tales como las normas de inocuidad de los alimentos que actúan como barreras no arancelarias y las ecoetiquetas y la rastreabilidad en el etiquetado de los productos, es necesario que la FAO apoye los sectores como el de la expansión de sistemas de comercio electrónico, el establecimiento de mercados de futuros de los principales pro-

ductos pesqueros objeto de comercio internacional, así como el establecimiento de normas para productos y procesos pesqueros tradicionales por conducto del Codex. Un aspecto importante podría ser el de promover activamente la inclusión de un componente de pescado en las encuestas sobre consumo en los hogares.

■ **Información y capacitación respecto del CCPR.** La necesidad de una aplicación amplia del Código es un tema común a este respecto, y es preciso difundir el mensaje de distintas formas y a diferentes niveles: el ministro necesita un eslogan que sirva de titular para la televisión o los periódicos, el profesor de una escuela superior de pesca necesita un módulo para la clase, mientras que el administrador del distrito necesita orientaciones sobre cómo aplicar el Código en la legislación local. Deberían promoverse redes de centros de excelencia que hermanen a instituciones de países en desarrollo con asociados de países desarrollados.

■ **Aplicación de los planes de ordenación pesquera mediante el seguimiento, control y vigilancia y el sistema de vigilancia de los barcos.** Es necesario que las medidas de ordenación puedan hacerse cumplir, y debe existir una voluntad política para aplicar eficazmente los reglamentos. El asesoramiento sobre el sistema de vigilancia de los barcos debe complementarse con las realidades prácticas de la imposición del cumplimiento y una disuasión eficaz del incumplimiento. Los conocimientos técnicos especializados de la FAO siguen siendo esenciales en asuntos relacionados con los registros de barcos, el abanderamiento de los mismos, la seguridad de los barcos y las tripulaciones, la medición de la capacidad de los barcos y los asuntos relacionados con la Organización Marítima Internacional.

Con los recursos de que dispone, el Programa no puede responder debidamente a los numerosos Estados Miembros ni abordar los problemas fundamentales. Por consiguiente, hay que realizar renovados esfuerzos para establecer mejor las prioridades y utilizar de la mejor forma posible estos escasos recursos. Es necesario seguir realizando estos esfuerzos en una colaboración incluso más estrecha con otros programas del Departamento de Pesca y asociados externos. La movilización de recursos adicionales requiere la cooperación activa de los Departamentos de Pesca y de Cooperación Técnica.

Examen de un grupo colegiado de expertos

Un panel de expertos internacionales externos examinó las conclusiones de la evaluación y refrendó tanto la oportunidad como la calidad de la evaluación. Si bien manifestó su amplia conformidad con las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, los miembros del panel añadieron no obstante sus propias aclaraciones. Señalaron que varias de las cuestiones planteadas por la evaluación trascendían el ámbito de competencia del FIIT y reflejaban cuestiones más amplias de estrategia, enfoque intersectorial, establecimiento de prioridades y asignación de recursos pertinentes al Departamento en conjunto, y alentaron al Departamento a examinarlas.

El panel consideró que era importante identificar las capacidades específicas y el potencial para añadir valor del Departamento de Pesca, tales como el de tomar la iniciativa sobre conceptos y perspectivas mundiales. No obstante, señaló que el diseño del Programa se ha mantenido fundamentalmente invariado durante más de un decenio y recomendó que fuera examinado en el contexto de cualquier planificación estratégica futura, haciendo especial hincapié en los vínculos con el Marco Estratégico de la FAO, los objetivos de desarrollo del Milenio y las metas de la CMDS. Subrayaron también la necesidad de identificar los vínculos causales entre los objetivos, productos y actividades del Programa y de aplicar indicadores verificables de las repercusiones. El panel se mostró de acuerdo con la recomendación de que se centrara más la atención en la pesca en pequeña escala y sugirió que se elaborara una perspectiva más completa de la “cadena de valor” en la que se vinculen la producción, la población, la tecnología y el valor del recurso para el mercado, logrando que se conozca más ampliamente a nivel de responsables de políticas, agentes técnicos, especialistas en desarrollo, consumidores y productores.

Respuesta de la administración a la evaluación

La Administración aprecia en gran medida esta evaluación y la metodología empleada. De hecho estaba emprendiendo actividades de planificación estratégica dentro del Departamento de Pesca. Se señaló que los resultados del cuestionario enviado a 50 países deberían tratarse con cierta cautela, ya que las prioridades expresadas diferían de las indicadas por los órganos rectores de la FAO, en particular respecto de la baja importancia atribuida a las cuestiones de comercio y la seguridad en el mar. Asimismo, sobre la recomendación de crear un subcomité del COFI sobre la pesca en pequeña escala, la Administración señaló que el Departamento había recibido ya instrucciones del COFI de hacer de ello una prioridad programática, por lo que se había establecido un grupo de acción a tal propósito.

Conclusiones de los órganos rectores de la FAO (Comité del Programa)

El Comité del Programa apreció la calidad, el alcance completo y proceso transparente del informe, y su encuadramiento en el marco del CCPR. El Comité consideró que había formulado recomendaciones convincentes y concordó en general con las mismas, incluida la necesidad de centrar más la atención en la pesca en pequeña escala y en la creación de capacidad. Algunos miembros expresaron su preocupación respecto de la limitada cobertura de países de las encuestas. El Comité tomó nota de que la respuesta de la Administración no coincidía plenamente con determinadas recomendaciones, por lo que consideró que incumbía a la Administración de la FAO decidir la forma mejor de aplicar las recomendaciones. A este respecto, el Comité pidió que se le presentara un informe de seguimiento en el plazo de dos años, en el que se describiera en qué forma se habían aplicado las recomendaciones de la evaluación.

Referencias

Evaluación de las actividades de la FAO en el sector de la exportación y utilización de los recursos pesqueros (Programa 2.3.3) PC 91/5. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/J1833S/J1833S00.htm>

Informe del 91º período de sesiones del Comité del Programa. Roma, 10–14 de mayo de 2004. CL 127/11. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/J2463s.htm>