



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE PESCA

27º período de sesiones

Roma (Italia), 5-9 de marzo de 2007

APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE ECOSISTEMAS EN LA PESCA, CON INCLUSIÓN DE LA PESCA DE AGUAS PROFUNDAS, LOS DETRITOS MARINOS Y LAS ARTES DE PESCA PERDIDAS O ABANDONADAS

INTRODUCCIÓN

1. El enfoque de la ordenación pesquera basado en el ecosistema (EEP) está constituyendo el principal marco de referencia para la ordenación de los recursos pesqueros y la aplicación de los principios del desarrollo sostenible. Conforme a la siguiente definición práctica (FAO 2003):

‘Mediante el enfoque de ecosistemas en la pesca se procura equilibrar diversos objetivos sociales, teniendo en cuenta los conocimientos y las incertidumbres sobre los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas y sus interacciones, y aplicar a la pesca un enfoque integrado dentro de límites ecológicos fidedignos’

2. Los principios en que se basa el EEP dimanan claramente del Código de Conducta para la Pesca Responsable (CCPR) de 1995, heredado de la Convención sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) de 1982, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992, su Programa 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de 1992.

3. El EEP se abordó más explícitamente en la Declaración de Reykiavik, aprobada en la Conferencia de Reykiavik sobre la Pesca Responsable en el Ecosistema Marino, Reykiavik, 1-4 de octubre de 2001, organizado conjuntamente por el Gobierno de Islandia y la FAO con el copatrocinio del Gobierno de Noruega. El Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDs), Johannesburgo, 2002, alienta a las naciones a aplicar el enfoque de ecosistemas para 2010 haciendo referencia específica a la Declaración de Reykiavik. El Comité de Pesca (COFI) en 2003 apoyó la función que desempeña la FAO en

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

facilitar el proceso de adopción del enfoque de ecosistemas conforme se había acordado en la CMDS.

4. Si bien el enfoque de ecosistemas goza de amplia aceptación internacional, se observan todavía diferencias de opinión respecto a lo que de hecho implica, y algunos tienen la percepción de que el EEP es una tarea abrumadora. La séptima reunión del Proceso abierto de consultas oficiosas de las Naciones Unidas sobre los océanos y el derecho del mar (UNICPOLOS), celebrada en junio de 2006, y la Conferencia sobre la aplicación del enfoque de ecosistemas en la pesca, celebrada en Bergen en septiembre de 2006, contribuyeron a demistificar el concepto al compartir experiencias de aplicación del EEP en el mundo, lo cual ayudó al mismo tiempo a formar una idea común de cuanto ello implica y de las formas de aplicarla.

5. La aplicación del EEP comporta un sincero compromiso de la sociedad respecto de la estrategia para promover la conservación, la utilización sostenible de los recursos y el aprovechamiento equitativo de los servicios del ecosistema. Su aplicación efectiva no requiere que se adopte un único modelo sino más bien que se mantenga la coherencia con el contexto, los medios y la cultura locales.

ACTIVIDADES DE LA FAO PARA PROMOVER LA APLICACIÓN DEL EEP

6. La mayor parte del trabajo del Departamento de Pesca se destina a promover y seguir de cerca el desarrollo y la ordenación de la pesca responsable en coherencia con el CCPR. Por consiguiente, aunque se subraya que la mayor parte de las actividades del Departamento están relacionadas con el EEP y se reconoce que muchos países están realizando progresos en la aplicación del EEP, sólo se proporciona a continuación un breve esbozo de las principales publicaciones, proyectos y reuniones de la FAO u otras actividades organizadas o patrocinadas por la Organización, haciendo referencia más detallada, para fines de información, a los principales proyectos y publicaciones de la FAO que abordan el tema del EEP en el documento puesto a disposición titulado “Principales publicaciones y proyectos de la FAO relativos al enfoque de ecosistemas en la pesca” (en adelante denominado “documento de publicación del EEP”). Se subraya la utilidad de estas actividades para promover la sensibilización y la aplicación más amplia del EEP, pidiendo que se preste atención a la importancia de que se prosigan, actualicen, perfeccionen y/o amplíen, y financien apropiadamente, según proceda, este tipo de esfuerzos.

Directrices y otras publicaciones de la FAO

7. La publicación FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable Nº 4, Suplemento 2 – El enfoque de ecosistemas en la pesca, editada en 2003, aborda directamente la cuestión de la aplicación del EEP, proporcionando orientaciones sobre cómo traducir los objetivos de política económica, social y ecológica y las aspiraciones de desarrollo sostenible del EEP en objetivos operativos, indicadores y medidas de los resultados. En el documento de publicación del EEP se indican otras directrices y publicaciones complementarias que tratan de los aspectos más amplios del EEP o que abordan y profundizan los aspectos específicos de su aplicación.

Proyectos amplios que comprenden el EEP

8. Varios proyectos y otras actividades de la FAO que figuran en el documento de publicación del EEP abordan el objetivo del EEP mediante esfuerzos concertados destinados a realizar progresos simultáneamente en varios, si no en la mayoría, de los aspectos del EEP en determinados lugares o ecosistemas. Uno de tales proyectos consistió en examinar la viabilidad de aplicar el EEP en la región de Benguela en cooperación con el Programa relativo al gran ecosistema marino de la corriente de Benguela (BCLME) y los organismos pesqueros de Angola, Namibia y Sudáfrica. En este proyecto se adoptó un enfoque estructurado y participativo basado en las Directrices de la FAO, para identificar y priorizar las lagunas en los enfoques aplicados efectivamente y examinar posibles medidas de ordenación para abordarlas.

9. En otro proyecto, se proporciona asistencia técnica a instituciones pesqueras de determinados países en las Antillas Menores para elaborar instrumentos de información, entre ellos la creación de modelos de ecosistemas, el uso de sistemas de información geográfica (SIG) y la recopilación de datos pesqueros normalizados, con el fin de mejorar la ordenación de los recursos y la pesca de peces pelágicos de conformidad con el EEP. Este proyecto está financiado por el Gobierno del Japón, que financia también otro proyecto destinado a proporcionar servicios generalizados de creación de capacidad para el EEP a determinados países, principalmente mediante estudios y talleres experimentales en menor escala en que se examinan las necesidades y prioridades respecto del EEP, y está respaldando asimismo las investigaciones en curso sobre indicadores de ecosistemas y enfoques de creación de modelos así como la producción de una versión abreviada de las directrices técnicas sobre el EEP, destinada a un público más general.

10. Con todo, se está ejecutando otro proyecto con financiación básica del Gobierno de Noruega y en asociación con diversos proyectos regionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) – grandes ecosistemas marinos (GEM), con objeto de reforzar la base de conocimientos para aplicar el EEP en los países en desarrollo. Centrando inicialmente la atención en la región africana, este proyecto promoverá la creación de capacidad, la recopilación de datos normalizados y la vigilancia de los recursos pesqueros marinos y los ecosistemas correspondientes, respaldando al mismo tiempo la elaboración de políticas y unas prácticas de ordenación coherentes con los principios del EEP.

11. Se están realizando también varios proyectos subregionales complementarios que se ocupan implícitamente de los diversos aspectos biológicos y socioeconómicos del EEP en la región del Mediterráneo con financiación de los Gobiernos de Grecia, Italia, España y de la CE y en cooperación con la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM).

Proyectos de EEP con una orientación precisa

12. Otros proyectos centran la atención en un menor número y a veces tan solo uno de los aspectos específicos por sector o aspectos temáticos del EEP, que generalmente permiten obtener resultados de gran relieve y altamente visibles en pocos pero importantes aspectos. Estos proyectos, que se indican también en el documento de publicación del EEP, abordan, por ejemplo los aspectos siguientes: interacciones entre las tortugas marinas y la pesca; reducción de las capturas incidentales de camarones; pesca de altura; zonas marinas protegidas; reducción de las capturas incidentales de aves marinas; conservación y ordenación de los tiburones; evaluación y cartografía de los recursos pesqueros; identificación de especies; estimación del índice de biodiversidad; seguridad en el mar; marcado de las embarcaciones de pesca; enfoques participativos, y aspectos socioeconómicos e institucionales del EEP.

Reuniones y actividades afines

13. Además de la Conferencia de Reykjavik de 2001, entre las principales reuniones organizadas o respaldadas por la Organización durante los últimos dos años, que abordaron específicamente el tema del EEP, cabe señalar la Consulta de Expertos sobre las consideraciones económicas, sociales e institucionales de la aplicación del enfoque de la ordenación de los recursos pesqueros basado en el ecosistema, Roma, 6-9 de junio de 2006, y la Conferencia Internacional sobre la aplicación del enfoque de la ordenación pesquera basado en el ecosistema, Bergen, 26-28 de septiembre de 2006. Entre las principales reuniones programadas para 2007 figuran una Conferencia sobre la reducción de las repercusiones para el medio ambiente de la pesca del camarón y un Taller sobre la aplicación del enfoque ecosistémico a la producción pesquera continental.

14. La Organización ha respaldado también varias reuniones y conferencias internacionales, o ha participado en ellas, con el fin de promover el EEP, tales como el 10º Comité Directivo Científico del GLOBEC para la dinámica de los ecosistemas oceánicos mundiales, Roma, 1-3 de junio de 2005; el Taller transversal CGPM/Comité Asesor de Estadística - Subcomité sobre Medio Ambiente y Ecosistemas Marinos (SAC-SCMEE) sobre el EEP, Salambo (Túnez), 7-9 de

septiembre de 2005; la reunión anual de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPAN), Tallin (Estonia), 19-23 de septiembre de 2005; la Tercera Conferencia Mundial COI-UNESCO sobre los Océanos, París, 23-28 de enero de 2006; la séptima reunión del Proceso abierto de consultas oficiosas de las Naciones Unidas sobre los Océanos y el Derecho del Mar (UNICPOLOS), Nueva York, 12-16 de junio de 2006; la 30ª Conferencia del Derecho del Mar de Virginia sobre derecho, ciencia y ordenación de los océanos, Dublín, 12-14 de julio de 2006; el Simposio del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) sobre estrategias de ordenación pesquera, Galway, junio de 2006; la Conferencia-Taller del Instituto Francés de Investigación para la Explotación del Mar (IFREMER) sobre el EEP y las prioridades de la investigación, París, 24 de octubre de 2006, y la Conferencia Internacional IMARPE/IRD sobre el sistema de la corriente de Humboldt: clima, dinámica de los océanos, procesos ecosistémicos y la pesca, Lima, 27 de noviembre - 1º de diciembre de 2006.

ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS EN EL MARCO DEL EEP

15. En esta sección se destacan algunas cuestiones de interés debido a su actual elevada visibilidad o a la atención internacional que han suscitado en el pasado o que pudieran suscitar en el futuro, pero que no por ello deben considerarse las cuestiones relativas al EEP más importantes a nivel mundial o las más importantes en algún país o región determinados. Es necesario evaluar las prioridades caso por caso, por lo que se pide al Comité que examine el grado de profundidad con que deberían abordarse estas y otras cuestiones pertinentes en el ámbito de la FAO y en relación con otras organizaciones.

Pesca de altura

16. La ordenación de la pesca de altura sigue constituyendo motivo de preocupación. Muchos de estos recursos pesqueros se encuentra en alta mar y en zonas no atendidas en forma apropiada por las organizaciones de ordenación pesquera competentes. Además, muchas de estas pesquerías obtienen capturas valiosas pero en cantidades relativamente reducidas y con pocas embarcaciones provenientes de un reducido número de Estados del pabellón, lo cual hace que resulte complicado suministrar datos de calidad adecuada que permitan realizar una ordenación efectiva de los recursos.

17. La ordenación puede complicarse ulteriormente por la naturaleza de larga vida, baja fecundidad y reducido desarrollo de algunos de los recursos pesqueros en cuestión.

18. La pesca incidental es otro de los aspectos que suscitan preocupación. En la pesca de altura se capturan generalmente pocas especies no destinadas para la pesca, pero cuando ocurre la pesca incidental puede tratarse de especies con una biología de población tal que hace que sean altamente vulnerables a su agotamiento. Suscitan particular preocupación en este caso casi todos los tiburones de altura, que se encuentran en todas partes en las pesquerías de altura, aunque se capturan generalmente en pequeñas cantidades. Esto se agrava cuando son seleccionados para la pesca por pesquerías no reglamentadas.

19. Un tercer sector de preocupación es el efecto del arrastre de los fondos de aguas profundas en corales de agua fría y otros bentos frágiles análogos que se encuentra comúnmente en las mismas profundidades que muchas de las pesquerías de altura. Al abordar la cuestión de la conservación de estos corales, estos recursos deberían ser considerados en primer lugar por sí mismos, como animales de vida sumamente larga, y en segundo lugar, como proveedores de un hábitat para una amplia gama de bentos, entre ellos pescados de valor comercial.

Detritos marinos y artes de pesca perdidas o abandonadas

20. El Anexo V del Convenio internacional para la prevención de la contaminación originada por buques (MARPOL 73/78) prohíbe la evacuación en el mar de artes de pesca fabricadas con material sintético, salvo la pérdida accidental de redes de pesca de material sintético, siempre que se hayan adoptado todas las precauciones razonables para evitarla. Además, establece que los

buques de arqueo igual o superior a 400 toneladas mantengan registros que incluyan la presentación de informes sobre las pérdidas de material de pesca sintético.

21. En las directrices para la aplicación del Anexo V del MARPOL 73/78 se pide a los responsables de la ordenación pesquera que utilicen sistemas de identificación de las artes de pesca en que se proporcione información sobre el nombre de la embarcación, el número de registro y la nacionalidad, y alienta a los gobiernos a que examinen la conveniencia de elaborar tecnologías que permitan identificar más eficazmente las artes de pesca.

22. La cuestión del marcado de las artes de pesca se planteó por primera vez en la FAO en 1987 en el 17º período de sesiones del COFI. Al examinar el informe de la Consulta de Expertos sobre el marcado del equipo de pesca, Victoria (Columbia Británica), 14-19 de julio de 1991, el COFI en su 20º período de sesiones de 1993 recomendó que se examinara el proyecto de especificación uniforme para el marcado de artes de pesca antes de que fuera incorporado en el CCPR. Ello dio lugar a la convención de la Consulta de Expertos sobre el Código de Conducta y las operaciones de pesca, Sydney (Columbia Británica), 6-11 de junio de 1994, que en relación con el Artículo 8 de Código identifica como posibles soluciones: la presentación de informes respecto de todas las artes de pesca perdidas, en términos de número y ubicación, a las entidades nacionales encargadas de la ordenación, y que la industria y los gobiernos deberían examinar los esfuerzos y los medios necesarios para recuperar las artes de pesca fantasma existentes. La Consulta propuso un marco reglamentario para abordar el problema de los transgresores, recomendando que se marcaran todas las artes de pesca, según procediera, de forma que se identificara en modo inequívoco al propietario de tales artes.

23. El Seminario de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) sobre artes de pesca derrelictas y materiales afines, Honolulu (Hawái), 13-16 de enero de 2004, reconoció el problema como crítico, pidió a la FAO que volviera a imprimir y difundir ampliamente el Informe de Pesca de la FAO N° 485 de 1991 sobre el marcado de las artes de pesca y examinara si debía revisarse el informe y su suplemento teniendo en cuenta los conocimientos y avances tecnológicos recientes.

24. La Resolución A/Res/60/31 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2005 alentaba a la FAO, la OMI y el PNUMA a que cooperaran para abordar esta cuestión, y a tal propósito se informa al Comité de que la FAO en cooperación con el PNUMA ha realizado un estudio sobre “Detritos marinos y artes de pesca abandonados/perdidos”, que concluye que las artes de pesca derrelictas siguen constituyendo un grave problema mundial y causan considerables efectos ecológicos, de biodiversidad, económicos y recreativos. El estudio señala también la deficiente y desigual disponibilidad de datos e información científicos pertinentes e indica la necesidad de realizar un esfuerzo mundial concentrado para abordar el problema, que requiere una estrecha cooperación entre los organismos de las Naciones Unidas competentes (la FAO, la OMI y el PNUMA), las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP), las organizaciones marítimas regionales, los gobiernos, la industria pesquera, los puertos y las autoridades de desembarque así como las ONG ambientales. Subraya que tal respuesta mundial debería centrarse en la aplicación del Anexo V del MARPOL más que en la elaboración de nuevos sistemas.

25. La Resolución A/Res/60/31 de la Asamblea General de las Naciones Unidas hacía referencia también al Seminario de la APEC APEC de enero de 2004 sobre artes de pesca derrelictas y detritos marinos afines, alentando al COFI a que examinara la cuestión de las artes de pesca derrelictas y los detritos marinos afines, y en particular la aplicación de las disposiciones pertinentes del Código. A este respecto, se señala a la atención del Comité el párrafo 8.2.4 del Código, en que se estipula que *“Las artes de pesca deberían estar marcadas de conformidad con la legislación nacional a fin de poder identificar al propietario del arte. Las exigencias de marcado de artes de pesca deberían tener en cuenta sistemas de marcado uniformes y reconocibles internacionalmente”*.

Zonas marinas protegidas

26. Las zonas marinas protegidas (ZMP) no son ni equivalentes al EEP ni necesariamente esenciales para su aplicación, pero pueden desempeñar ciertamente una importante función debido a los beneficios potenciales que pueden proporcionar para proteger componentes o procesos ecosistémicos críticos de las repercusiones negativas de la pesca así como de otras actividades humanas, tales como el desarrollo de zonas costeras y la minería o la extracción de petróleo y gas.

27. Está demostrado que, si se establecen apropiadamente, las zonas protegidas pueden dar lugar a mayores densidades, biomasa, tamaño medio de organismos y diversidad de especies dentro de esos límites, si bien este resultado general es afectado por factores como la composición de especies, la naturaleza e intensidad de las actividades desplazadas a causa de las restricciones dentro de la zona, la intensidad de pesca fuera de la zona protegida, etc. Los resultados pueden ser importantes en cuanto a conservación de la biodiversidad, y si en las ZMP se incluyen los hábitat críticos para especies de interés para la pesca, estos resultados pueden tener también importantes consecuencias para la pesca. No obstante, dada la información disponible, las consecuencias y beneficios directos de las ZMP para la pesca son menos claros. Se ha observado claramente que las ZMP ofrecen algunos beneficios por lo que respecta al rendimiento fuera de sus límites en algunos casos, pero los resultados han sido mixtos, por lo que deberá evaluarse atentamente y caso por caso la función potencial de las ZMP a este respecto en comparación con otros instrumentos de ordenación, teniendo en cuenta los objetivos que se persiguen, las características biológicas y ecológicas locales pertinentes así como la naturaleza y las características espaciales de los recursos pesqueros y el personal que depende de ellos.

28. A menudo se promueven las ZMP como nuevo instrumento de ordenación sobre la base de que las medidas de ordenación pesquera más convencionales han fracasado. Este argumento no tiene en cuenta que las vedas en determinadas zonas se han utilizado como instrumento en la ordenación pesquera convencional durante mucho tiempo y que varios estudios han demostrado que incluso las ZMP son también muy propensas al fracaso. Las razones son complejas, pero, como en toda medida de ordenación, se requieren atentos estudios y consultas para asegurar la observancia y el logro de los objetivos perseguidos. Se ha obtenido información valiosa sobre las razones sociales y económicas que afectan al éxito o al fracaso, por lo que es esencial tener en cuenta estos aspectos.

29. Tal como lo había recomendado el COFI en su 26º período de sesiones, la FAO está elaborando directrices técnicas sobre la creación, la aplicación y el ensayo de ZMP, teniendo en cuenta los mejores conocimientos disponibles sobre la ciencia y ordenación pesqueras y la función y requisitos de las ZMP, con particular hincapié en su contribución potencial al EEP.

Pesca incidental

30. La captura de animales que no son objeto de la pesca, o la pesca incidental, puede dar lugar a graves problemas de conservación debido a que, sea que se retengan o que se descarten las especies capturadas, no se tiene en cuenta con frecuencia su mortalidad en la ordenación. Ello puede dar lugar al desperdicio de valiosos recursos vivos destinados o no destinados para la pesca, a una elevada mortalidad de juveniles, a amenazas a las poblaciones de especies en peligro y raras, a repercusiones en las poblaciones que puedan estar ya altamente explotadas, y otros efectos en el ecosistema.

31. No se ha hecho una cuantificación global de la medida y los efectos de la pesca incidental. No obstante, como los descartes son consecuencia directa de la pesca incidental, los estudios sobre tales descartes pueden proporcionar indicadores importantes. La estimación de la FAO respecto de la cantidad mundial de descartes ha venido reduciéndose de 27 a 7 millones de toneladas a lo largo de un período de unos diez años. Esta reducción puede deberse en parte a que la cifra original fuera sobreestimada (en alrededor de 7 millones de toneladas) y al cambio a la

utilización de artes pesca mas selectivas, pero hay también indicios de que actualmente se retiene y utiliza una parte mayor de la pesca incidental.

32. Entre las razones que explican esta mayor retención de la pesca incidental cabe incluir la captura de pesca incidental en el mar por embarcaciones pequeñas, particularmente en la pesca de arrastre del camarón tropical en África y en América Central y del Sur; las tecnologías modernas que permiten aprovechar el pescado de tamaño pequeño para producir productos de valor añadido; sistemas de ordenación que estimulan, facilitan e incluso obligan su desembarque (ningún descarte) y, tal vez sobre todo, el hecho de que la pesca incidental haya adquirido suficiente valor comercial para complementar los escasos ingresos de muchos pescadores artesanales.

33. Si la tasa de descarte es elevada, y si los incentivos para la observancia de los requisitos obligatorios (p. ej. para utilizar dispositivos de reducción de capturas incidentales – DRCI) son superiores a los desincentivos, el sector generalmente observará los requisitos. Las tasas de observancia pueden mejorarse mediante la utilización de tecnologías aplicables, la sensibilización y la instrucción, respaldadas por reglamentos y medidas de observancia.

34. No obstante, si la pesca incidental resulta conveniente (determinando la reducción o la anulación de los descartes), como en el caso de su aprovechamiento para complementar los ingresos al satisfacer la demanda del mercado y de la acuicultura, es probable que la utilización de DRCI resulte impopular y por consiguiente los requisitos obligatorios, particularmente en la pesca en pequeña escala y la pesca artesanal, resultarán probablemente inaplicables. En tales casos, y si el nivel de la pesca incidental constituye tal vez una amenaza a la sostenibilidad de los recursos destinados o no destinados para la pesca, podría considerarse la conveniencia de aplicar medidas de ordenación alternativas, tales como las zonas protegidas (p. ej. vedas estacionales o zonales en las zonas de cría) ya que ello podría aportar (si se hicieran observar las medidas apropiadamente) a las especies que se mantienen dentro de los límites, un nivel de protección que no se conseguiría probablemente con los DRCI.

Cartografía de la biodiversidad

35. Mantener la biodiversidad es fundamental para la utilización sostenible de los ecosistemas. Este concepto está incorporado en el Código y se menciona explícitamente en los artículos 6.6, 7.2.2, 8.4.8 y 12.10.

36. La medición y la vigilancia de la biodiversidad requieren un atento examen de sus componentes geográficos fundamentales, por lo que la cartografía y la elaboración de mapas son instrumentos esenciales que han de complementarse con otras medidas biológicas y ecológicas. Durante muchos años, el Departamento de Pesca ha trabajado en el cartografiado de la distribución geográfica de las principales especies de interés para la pesca del mundo. Las guías y catálogos de la FAO de identificación de especies incluyen gráficos de distribución junto con otra información acerca de la biología y las pesquerías de las especies. Los mapas de distribución más recientes se han elaborado utilizando tecnología del SIG, contribuyendo a la recopilación de mapas electrónicos georreferenciados de considerable valor potencial para la cartografía y el análisis de la biodiversidad.

37. La consolidación de estos mapas permite determinar regiones de biodiversidad y destacar los puntos de biodiversidad críticos. Asimismo, los mapas elaborados en diferentes períodos (los primeros gráficos de la FAO de distribución de especies se remontan a 1973) revelan los cambios producidos a lo largo del tiempo así como las tendencias de la biodiversidad. Muchos factores afectan a los cambios en la distribución de las distintas especies y agrupaciones de peces. Los cambios ambientales son los más evidentes, pero las introducciones antropogénicas de especies pueden también modificar profundamente las distribuciones de las especies y la diversidad ecosistémica. Generalmente la pesca no influye en el número de especies sino más bien en sus proporciones.

38. Los conocimientos relativos a la distribución espacial de los recursos pesqueros destinados para la pesca y de otras especies importantes permite también comprender mejor el funcionamiento del ecosistema y ofrece la base para la aplicación de algunos reglamentos de ordenación pesquera, como los que prevén vedas temporales o zonales y los DRCI en general.

Consideraciones económicas, sociales e institucionales

39. El COFI en su 25º período de sesiones de 2003 pidió que se elaborara un conjunto de instrumentos que incluyera técnicas de evaluación rápida y abarcara cuestiones como los procesos de participación, la resolución de conflictos, métodos de evaluación y ordenación integradas de los recursos, incluida la ordenación compartida y la creación de capacidad. Se subrayó también que al realizar estas actividades debería considerarse a los pescadores como un componente integrante de los ecosistemas acuáticos, teniendo en cuenta los efectos sociales y económicos de la aplicación del EEP. Tras la preparación de la documentación de base pertinente, se convocó una consulta de expertos en Roma, del 6 al 9 de junio en 2006, para elaborar un marco de directrices técnicas sobre las consideraciones económicas, sociales e institucionales, incluida la información, los procesos y enfoques necesarios para la aplicación mundial del EEP.

40. La Consulta de Expertos recomendó que se preparara un informe sobre las consideraciones económicas, sociales e institucionales de la aplicación del EEP para su publicación en la Serie Documentos Técnicos de Pesca de la FAO y se ampliara la serie FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable con el fin de dar una cobertura más completa a las consideraciones económicas, sociales e institucionales de la aplicación del EEP. La Consulta de Expertos proporcionó orientación específica para la producción del documento técnico y para la preparación de las directrices técnicas. Tomó nota asimismo de la necesidad de mejorar la comprensión del EEP, expresando las ideas de un enfoque holístico, participativo e integrado de la ordenación pesquera, y de que los progresos en la aplicación del EEP se lograrían en muchos casos mediante una ordenación gradual y adaptativa teniendo en cuenta cada contexto específico abordado. Las directrices solicitadas se están preparando, para ser publicadas como directrices complementarias de las Directrices de Ordenación Pesquera vigentes.

Seguridad en el mar para la pesca en pequeña escala

41. La pesca se considera la ocupación más peligrosa del mundo, con un número estimado de 24 000 muertes por año (OIT 1999). La seguridad en el mar comprende varios componentes relacionados entre sí, pero las cuestiones sociales y económicas así como la pesca excesiva de los recursos costeros figuran probablemente entre los principales factores que han impedido lograr los resultados de los esfuerzos realizados para mejorar la seguridad en el mar. Los problemas de seguridad en las embarcaciones de pesca son de naturaleza diferente a los de los buques mercantes en que, por ejemplo, la mayoría de las operaciones se realizan en la seguridad del puerto, a diferencia de las embarcaciones de pesca (en particular las embarcaciones de pesca en pequeña escala) en que las tripulaciones tienen que trabajar en el mar, en cubierta y con toda clase de condiciones atmosféricas, frecuentemente con las escotillas abiertas. En gran parte por estas y otras razones análogas, las embarcaciones de pesca quedan excluidas de la gran mayoría de disposiciones relativas a las condiciones de navegación internacionales redactadas por órganos como la OMI, y hasta la fecha, no existe ninguna convención internacional en vigor que trate de la seguridad de las embarcaciones de pesca o de la capacitación de sus tripulaciones.

42. Es necesario abordar la cuestión de la seguridad de los pescadores mediante enfoques que reflejen su entorno de trabajo, que depende a su vez en gran medida del sistema de ordenación pesquera. Las administraciones marítimas y pesqueras conocen el problema de la seguridad en general y la necesidad de abordarlo en función de sus competencias particulares, pero a menudo se carece de medidas eficaces y concertadas, especialmente en los países en desarrollo. La cooperación de larga data entre la FAO, la OIT y la OMI ha dado lugar a la elaboración o revisión de varios instrumentos vinculantes y no vinculantes relativos a la seguridad de los pescadores y de las embarcaciones de pesca, pero sus efectos seguirán siendo mínimos si no se encuadran, según proceda, en un marco obligatorio.

43. Hay sin embargo algunos ejemplos de logros satisfactorios, aunque éstos se han de encontrar generalmente en los países desarrollados, y derivan, entre otras cosas, de iniciativas de capacitación obligatoria, de la observancia estricta de los reglamentos y de los cambios en los sistemas de ordenación. No obstante, las pérdidas de vida en las industrias pesqueras de estos países generalmente siguen siendo más elevadas que en otros sectores, y a nivel mundial, no hay datos que indiquen que el número de desgracias esté disminuyendo.

44. El Departamento ha elaborado propuestas para proyectos regionales, pero se carece de los recursos necesarios para asegurar su ejecución. Los pequeños proyectos de carácter experimental realizados por la FAO muestran que se pueden lograr importantes progresos, en particular proporcionando orientación en la elaboración de estrategias nacionales de seguridad en el mar; lo que a menudo sigue faltando es la aplicación de estas estrategias. Dado que el vínculo entre seguridad en el mar y ordenación pesquera se ha demostrado solo en casos aislados, la realización de nuevos estudios sobre estos aspectos podrían proporcionar orientación sobre cómo podrían reproducirse sus efectos positivos en otras partes.

ENSEÑANZAS APRENDIDAS

45. Tanto el EEP como el CCPR tratan de lograr los mismos objetivos de la pesca responsable, con la particularidad de que el EEP proporciona un enfoque sistémico para aplicar los principios contenidos en el CCPR. Son asimismo análogas las oportunidades y los obstáculos para aplicar ambos, por lo que la vigilancia y el examen constantes de los progresos son esenciales para lograr mejoras efectivas en la consecución de los objetivos de la CMDS y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Progresos en la aplicación

46. Las amplias cuestiones ecológicas que tienen que abordarse y reconciliarse en relación con la ordenación pesquera en el marco de un enfoque ecosistémico son:

- efectos directos de la pesca, tales como:
 - captura excesiva de las especies destinadas para la pesca
 - amenaza a las especies en peligro o emblemáticas (pescadas en concepto de capturas incidentales)
 - degradación de hábitat críticos mediante prácticas destructivas
 - condiciones de vida de las comunidades de pescadores
- efectos directos del ecosistema en los recursos pesqueros:
 - oscilaciones de corto y mediano plazo en la productividad
 - consecuencias de acontecimientos externos y ambientales (p. ej., huracanes, tsunamis)
- efectos indirectos de la pesca y de otros usuarios:
 - cambios climáticos a largo plazo
 - degradación del hábitat, salud del pescado, inocuidad alimentaria, p. ej. mediante usos extractivos y la contaminación
 - modificación de la cadena alimentaria
 - conflictos intersectoriales para el espacio y los recursos

47. Se subraya que los seres humanos constituyen un componente integrante de los ecosistemas marinos, por lo que la aplicación del EEP requiere también que se identifique y se priorice todo el conjunto de objetivos y cuestiones sociales y económicas en consonancia con las cuestiones ecológicas. Es necesario evaluar también los procesos de gestión para asegurar que las medidas de ordenación y de gestión propuestas para la aplicación del EEP sean realistas, efectivas y apropiadas para el contexto ecológico, social y económico.

48. El EEP se ocupa de la situación y el uso sostenible de las especies objeto de pesca y de capturas incidentales. Por consiguiente, la existencia de elevados niveles de sobreexplotación y agotamiento de tales poblaciones, tal como se ha estimado por ejemplo en la publicación de la FAO titulada Examen de la situación de los recursos pesqueros marinos mundiales, 2005, es un indicador de que los países no han aplicado todavía el EEP plenamente. No obstante, la experiencia de la FAO en promover el EEP entre los Estados Miembros ha revelado un interés y deseo generalizados de comprender y aplicar el EEP. Si bien existe todavía alguna incertidumbre acerca de lo que comporta exactamente dicha aplicación, se observa un reconocimiento general de que los enfoques convencionales de la ordenación pesquera, que se centran más o menos exclusivamente en las especies destinadas para la pesca y en el objetivo de obtener rendimientos sostenibles, han sido inadecuados para la conservación y la utilización sostenible de los ecosistemas en su conjunto. Esta combinación de incertidumbre y sensibilización ha generado el reconocimiento de que se requiere mayor claridad y orientación sobre cómo proceder con el EEP en la práctica.

49. En los casos en que los países han comenzado a estudiar los requisitos operativos del EEP, casi todos ellos se han percatado de que habían comenzado de hecho a aplicarlo con arreglo a las prácticas de ordenación convencionales. La protección de los hábitat costeros y la calidad del agua, la eliminación de las prácticas pesqueras destructivas, el establecimiento de zonas de veda, restricciones estacionales y de artes de pesca para reducir la pesca incidental, y las medidas especiales para proteger las especies de interés de conservación han sido comunes, si bien a menudo insuficientes, entre los países. Los planes de acción internacionales de la FAO para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre y para la conservación y ordenación de los tiburones han contribuido a este progreso a mediada que los países han aplicado planes nacionales de acción con arreglo a ambos. Se ha reconocido ampliamente la necesidad de adoptar medidas para reducir los efectos de la pesca en las poblaciones de tortugas marinas, por lo que se han adoptado medidas de ordenación en varias regiones con miras a reducir estos efectos, entre ellas el establecimiento de zonas de veda y/o la introducción de modificaciones apropiadas en las artes de pesca.

50. No obstante, en general los progresos se han realizado en forma reactiva y a menudo no estructurada, respondiendo a acuerdos internacionales específicos, a la presión de promoción, a los requisitos del comercio o a crisis inmediatas, más que como resultado de una planificación general en función del análisis de todo el ecosistema y del establecimiento de prioridades. Como consecuencia, la mayoría de los países no han identificado sistemáticamente dónde residen las principales deficiencias en las estrategias de ordenación pesquera vigentes y qué medidas prioritarias se requieren para reducir los riesgos para el sistema natural y las comunidades de pescadores, la salud y la productividad. En los casos en que todavía no se haya realizado, los gobiernos nacionales y, según proceda, las organizaciones regionales de ordenación pesquera deberían considerar prioritario emprender una labor sistemática para examinar los actuales enfoques de ordenación y para formalizar un plan de ordenación del EEP para todos los recursos pesqueros y ecosistemas (Capítulo 4 de las Directrices de la FAO sobre el EEP).

Limitaciones

51. Las principales limitaciones que impiden los progresos en la aplicación del EEP son en gran parte las mismas que las que han determinado la ruina económica de muchos pescadores por la sobreexplotación de muchas poblaciones de peces y que han impedido a los países mantener esas poblaciones en tamaños de poblaciones productivas, o devolverlas a tal estado cuando se han agotado. Esas limitaciones fueron indicadas, bajo el encabezamiento “Amenazas que afectan a la aplicación del EEP” en las Directrices de la FAO sobre el EEP y comprenden las siguientes:

1. Discordancia entre las expectativas y los recursos tanto humanos como financieros. Los países esperan mucho del EEP pero los organismos encargados de su aplicación

carecen tal vez de suficiente capacidad y/o no están recibiendo el apoyo necesario para aplicarlo en modo responsable y rápido.

2. Objetivos en conflicto entre las partes interesadas dentro y fuera del sector pesquero. La solución de estos conflictos en forma transparente y participativa puede absorber tiempo y resultar costosa. Tal vez se requieran intervenciones de alto nivel en los casos en que no pueda lograrse el consenso entre las partes interesadas. Es necesario abordar las cuestiones de ética y de equidad al determinar quién paga los costos y quién recibe los beneficios.
3. La necesidad de asegurar una participación adecuada por la gama ampliada de partes interesadas reconocidas en el EEP, con todos sus costos financieros y logísticos y el tiempo que se necesita para realizar las consultas apropiadas.
4. Insuficiente capacidad en los organismos de ordenación que tal vez se encuentran ya sobrecargados de los objetivos y mandatos pesqueros convencionales. La armonización de las responsabilidades puede abordar en parte este problema pero con frecuencia se requerirán recursos adicionales para permitir la incorporación apropiada de consideraciones de EEP.
5. La falta de marcos institucionales apropiados en casos en que diferentes organismos nacionales se encargan de diferentes aspectos de los ecosistemas marinos. El desarrollo pesquero, del turismo, de la zona costera y la minería costera y marina así como las industrias petroleras dependen normalmente de diferentes departamentos gubernamentales, y cada sector puede influir en la consecución de los objetivos en otros sectores. Los obstáculos institucionales a la cooperación entre organismos e incluso la rivalidad, constituyen un importante impedimento para la aplicación del EEP en muchos países. Los marcos relativos al EEP no deberían crearse aisladamente de grupos de interés más amplios o con la exclusión de éstos.
6. Limitaciones relativas a los medios de vida. La aplicación del EEP determinará a menudo la necesidad de reducir en muchos casos los esfuerzos pesqueros con el consiguiente desplazamiento de la población que depende directa o indirectamente de la pesca para sus medios de vida. La identificación de medios de vida alternativos realistas y disponibles para las poblaciones desplazadas constituirá un problema primario en muchos países, especialmente en los países en desarrollo.
7. El conocimiento científico incompleto e insuficiente (incluidas las ciencias humanas) puede constituir un grave factor limitador en los progresos hacia la aplicación del EEP. Se ha observado que los aspectos de identificación de problemas, estimación de los riesgos relacionados con esos problemas y evaluación de los costos y beneficios de diferentes respuestas de ordenación a dichos problemas se encuentran todos ellos llenos de considerables lagunas de conocimientos y las consiguientes incertidumbres. Este problema puede abordarse mediante un uso inteligente de los mejores conocimientos disponibles y la aplicación equilibrada del enfoque precautorio dentro de un marco de ordenación adaptativa.

52. Los países van tropezando con todos estos problemas mencionados a medida que tratan de progresar en la aplicación del EEP. La importancia relativa de cada uno de ellos varía de un país a otro y de un ecosistema a otro, por lo que no existen soluciones genéricas. El reconocimiento de los obstáculos primarios en cada caso y el establecimiento de estrategias para abordarlos constituye un componente esencial de la aplicación efectiva del EEP.

FUNCIÓN FUTURA DE LA FAO

53. La incorporación de las preocupaciones ambientales en la ordenación pesquera se encuentra ya en fase avanzada en el marco normativo internacional. La primera fase de sensibilización se originó en la Conferencia de Estocolmo de 1972 y culminó con la Cumbre para la Tierra de 1992 en Río de Janeiro. La frase de convergencia de la ordenación y conservación de los recursos pesqueros quedó reflejada en el mandato de Yakarta de 1995 y en el CCPR de la FAO de 1995. El compromiso de aplicación caracteriza la fase actual como se afirma claramente

en la Declaración de Reykjavik y en el Plan de Aplicación de Johannesburgo adoptado por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) de 2002.

54. No obstante las preocupaciones acerca de los desafíos que comporta, el EEP se comprende ahora mejor, quedando así “demistificado”, y es aceptado ampliamente como marco de referencia para la ordenación pesquera. Las reuniones internacionales recientes como el UNICPOLOS (junio de 2006) y la Conferencia de Bergen (septiembre de 2006) han mostrado en qué forma están convergiendo los conceptos y la comprensión del EEP por los países. No obstante, este progreso está teniendo lugar sobre todo a nivel normativo internacional, mientras que tal vez los principios y las consecuencias operativas no han sido todavía asimilados plenamente a nivel de base.

55. Es necesario que las principales novedades que han tenido lugar en el ámbito internacional sean traducidas plenamente en políticas y medidas de aplicación nacionales. Los pasos importantes hacia este objetivo prevén la inclusión de los principios del EEP en las políticas nacionales y la revisión de los planes de ordenación pesquera para asegurar la coherencia con esos principios, el aumento de la capacidad institucional, la garantía de la colaboración con otros ministerios y sectores, y la identificación de las partes interesadas pertinentes. La limitación de los conocimientos no debería detener la aplicación del EEP, pero cuanto más limitados sean los conocimientos tanto más conservadoras (precautorias) serán las medidas de ordenación. Por consiguiente, se alienta también a aumentar la financiación para fines de investigación con miras a optimizar la utilización de los recursos, pero con criterios bien definidos de lo que deberían considerarse conocimientos pertinentes.

56. La FAO ha desempeñado una función fundamental en la elaboración del concepto de EEP a nivel internacional. Se está adquiriendo experiencia valiosa por lo que respecta a los pasos iniciales hacia la aplicación efectiva del EEP, especialmente en los países en desarrollo. La FAO se encontraría por tanto en buena posición para ayudar en la facilitación de las medidas necesarias descritas anteriormente, siendo prioritaria la creación de capacidad. La FAO sería también un foro apropiado para compartir experiencias como la aplicación de los progresos en el EEP, que a su vez podrían contribuir a la elaboración y armonización de nuevos conceptos.

57. Se hizo un llamamiento para proporcionar apoyo especial a los países en desarrollo por lo que respecta a la aplicación del EEP tanto en la Declaración de Reykjavik de 2001 como en la CMDS de 2002, y en el 25º período de sesiones del COFI. Como la aplicación del EEP se ha hecho más realista a través de la reciente elaboración conceptual, este llamamiento es ahora todavía más pertinente.

MEDIDAS QUE SE SUGIEREN AL COMITÉ

58. Teniendo en cuenta cuanto se ha expuesto, se pide al Comité que tome nota de las actividades emprendidas hasta la fecha, examine en cuáles sectores debería la FAO adoptar o reforzar medidas por lo que respecta al fomento de la sensibilización y la aplicación más amplia del EEP, e identificar los recursos financieros necesarios para respaldar tales medidas.

59. Se pide también al Comité que examine si debería convocarse una consulta de expertos sobre marcado de las artes de pesca para examinar la publicación FAO Informe de Pesca N° 485 y su Suplemento, y si deberían elaborarse normas para el marcado de las artes de pesca, teniendo en cuenta que constituirían parte integrante del Código de Conducta de la misma manera que las Especificaciones Uniformes de la FAO para el Marcado y la Identificación de Embarcaciones Pesqueras que son de carácter voluntario.