

ESTRATEGIAS PARA INCREMENTAR LA CONTRIBUCIÓN SOSTENIBLE DE LA PESCA ARTESANA O DE PEQUEÑA ESCALA A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, Y A LA SOBERANÍA ALIMENTARIA A LA MITIGACIÓN DE LA POBREZA

Pedro Avendaño
2008

RESUMEN

El presente documento esboza las características de la pesca de captura en pequeña escala y examina las restricciones y posibilidades que pueden influir en su aporte a la seguridad y soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza. Se sugiere que existen ahora buenas razones para replantearse la función de la pesca en pequeña escala en la contribución a la seguridad alimentaria y al alivio de la pobreza, y se invita a que se examinen varias estrategias destinadas a aumentar su aporte. Las cuestiones de buena administración se consideran fundamentales para el éxito de estas estrategias. Además, se recomienda que se preste particular atención al acopio de información adecuada y a la evaluación de las ventajas y desventajas relativas de las distintas opciones políticas. Los costos y beneficios de las distintas políticas se deben indicar claramente en función de sus repercusiones absolutas y de distribución en la seguridad y soberanía alimentaria y el alivio de la pobreza. Por último, se reconoce la importancia de los enfoques y las soluciones multisectoriales e interinstitucionales para abordar las cuestiones de la pobreza y la seguridad alimentaria.

INTRODUCCIÓN

1. El objetivo del presente documento es destacar la aporte de la pesca de captura en pequeña escala a la seguridad y soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza, y esbozar estrategias cuya aprobación y aplicación puedan aumentar considerablemente este aporte. El documento tiene también por finalidad estimular a los gobiernos, a otros interesados directos y a la comunidad internacional a aumentar su apoyo/asistencia al sector de la pesca de captura en pequeña escala o artesanal.

EXPLICACIÓN DE LOS TÉRMINOS Y CONCEPTOS ESENCIALES

2. La pesca en pequeña escala se caracteriza en sentido amplio por utilizar tecnologías de gran densidad de mano de obra para la captura, el procesamiento y la distribución con el fin de explotar los recursos pesqueros marinos y de aguas continentales. Las actividades de este sector, realizadas a tiempo completo o a tiempo parcial, o sólo en determinadas temporadas, tienen a menudo por finalidad suministrar pescado y productos de pescado a los mercados locales e internos y para el consumo de subsistencia. Sin embargo, la producción destinada a la exportación ha aumentado en muchas pesquerías en pequeña escala durante el último o los dos últimos decenios debido a una mayor integración y globalización del mercado. Aunque lo habitual es que los hombres se dediquen a la pesca y las mujeres a la elaboración y comercialización del pescado, también se dan situaciones en que las mujeres participan en actividades de captura cerca de las playas y los hombres se ocupan de la comercialización y distribución del pescado. Otras actividades auxiliares como la confección de redes, la construcción de botes, la reparación y el mantenimiento de motores, etc., pueden proporcionar posibilidades de empleo e ingresos adicionales relacionados con la pesca en las comunidades de pesca marinas y continentales.

3. La pesca en pequeña escala funciona a niveles de organización muy diferentes que van desde el pescador autónomo aislado hasta empresas del sector estructurado pasando por microempresas del sector no estructurado. Este sector, por consiguiente, no es homogéneo dentro de cada país ni entre países y regiones, y se debe prestar atención a este hecho al formular estrategias y políticas para promover su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza.

4. Durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, la seguridad alimentaria se definió como sigue:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana ¹. No se habló oficialmente de soberanía alimentaria, pero los movimientos sociales lograron una participación desatacada y contrapusieron a la seguridad alimentaria, en ese momento, la noción de Soberanía Alimentaria.

Un indicador importante del seguimiento de la comparabilidad entre países de la seguridad alimentaria es el consumo por habitante basado en el suministro medio diario de energía del régimen alimentario en calorías al año. El consumo per cápita se calcula sobre la base de datos nacionales

sobre la población y el balance general de alimentos. Este indicador es una media nacional y requiere información adicional y refinación, que a menudo aportan las encuestas sobre el consumo de alimentos, para evaluar las diferencias espaciales, temporales, de edad y de género en lo que respecta a la seguridad alimentaria dentro de los países.

5. Durante mucho tiempo se consideró que la pobreza en las comunidades de pescadores y en otras era simplemente debida a unos ingresos excesivamente reducidos para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia, y se sigue utilizando una línea internacional de la pobreza de 1\$ EE.UU./persona/día como un índice elemental para definir la pobreza. Actualmente se reconoce cada vez más que la pobreza es un concepto y un proceso complejo y multidimensional caracterizado por ingresos reducidos, mala salud, escaso nivel de alfabetización, nutrición insuficiente, vivienda y condiciones de vida inadecuadas y que las personas entran y salen de la pobreza. La pobreza se considera asimismo como un síntoma de desequilibrios estructurales en la sociedad y muy en relación con la exclusión social, la marginación, la vulnerabilidad y la falta de poder. Debido a este carácter complejo, es difícil de definir, e incluso más difícil de medir.

6. Una proporción considerablemente elevada de pescadores artesanales o en pequeña escala son pobres y no pueden influir en sus condiciones de trabajo. Sin embargo, algunos pescadores en pequeña escala pueden ejercer un considerable control sobre esas condiciones y obtener ingresos elevados. Aunque el nivel de la pobreza en muchas comunidades de pescadores en pequeña escala sigue siendo elevado, existen pocos estudios empíricos² que se concentren en la evaluación y determinación de las causas y manifestaciones concretas de la pobreza en la pesca.

7. El Código de Conducta para una Pesca Responsable de la FAO trata de la seguridad alimentaria y el alivio de la pobreza, como lo demuestra su párrafo 6.2. Este artículo establece una relación de la ordenación de la pesca con la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible, prescribiendo lo siguiente: *La ordenación de la pesca debería fomentar el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en cantidad suficiente para las generaciones presentes y futuras, en el contexto de la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza, y el desarrollo sostenible. Las medidas de ordenación deberían asegurar la conservación no sólo de las especies objetivo, sino también de aquellas especies pertenecientes al mismo ecosistema o dependientes de ellas o que están asociadas con ellas.*

8. El párrafo 6.18 del Código se refiere al bienestar y a la seguridad social y económica de la comunidad de pescadores:

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

Importancia creciente de la pesca artesanal en los programas internacionales e influencia del WFF

9. La Conferencia Mundial sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros de la FAO de 1984 elaboró una estrategia de ordenación y desarrollo pesqueros, que incluía una sección sobre *Función especial y necesidades de las pesquerías en pequeña escala y de las comunidades piscícolas y de pesca rural*. La Estrategia recomendaba que el sector diera prioridad a las políticas de promoción de la pesca y destacaba la importancia de aumentar los ingresos de las comunidades de pescadores en pequeña escala. Hacía igualmente hincapié en que las pesquerías en pequeña escala "desempeñan una importante función en cuanto a proporcionar ingresos y empleo a un gran número de pescadores y sus familias, que forman parte de las comunidades más pobres y desvalidas de la sociedad". La Conferencia y el Plan de Acción resultante insistieron en un enfoque integrado, y este concepto influyó en muchos donantes y naciones miembros en sus esfuerzos por prestar apoyo a las pesquerías en pequeña escala.

10. Para los gobiernos, las organizaciones de pescadores y para la comunidad internacional, la Conferencia de la FAO de 1984 dio origen a varios programas de campo, entre otros, el Programa del Golfo de Bengala (programa regional de pesquería marina en pequeña escala financiado por el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (SIDA) que comenzó en 1979) y el Programa de Desarrollo Integrado de la Pesca Artesanal en el África Occidental (1983-1988), financiado por el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA). Actualmente, el Programa de Medios de Vida de la Pesca Sostenible (SFLP) está financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y es ejecutado por la FAO en asociación con 25 países de África occidental. Tiene por finalidad reducir la pobreza y mejorar los medios de vida de las comunidades de pescadores más pobres, tanto continentales como costeras, de la región. El SFLP está participando en intentos de incluir una mención explícita de las pesquerías en pequeña escala en los documentos relativos a la estrategia para la reducción de la pobreza y en la descripción de la pobreza de los pescadores en pequeña escala basada en el enfoque de los medios de vida sostenibles.

11. En las pesquerías en pequeña escala continentales, en asociación con la Comisión del Río Mekong y con los Gobiernos de Tailandia y los Países Bajos, se ha iniciado un proceso de mejoramiento de la información sobre las pesquerías continentales, especialmente las pesquerías en pequeña escala en la cuenca del Mekong. Conjuntamente con la NACA, DFID y VSO, se está participando igualmente en el Apoyo al Programa Regional de Ordenación de los Recursos Acuáticos (STREAM) en el Asia sudoriental. Este programa se concentra en la promoción de la capacidad y el mejoramiento de las políticas y los procesos de evaluación de la repercusión de las políticas en los medios de vida de los pescadores artesanales, el seguimiento y la evaluación de los diferentes métodos de ordenación y el mejoramiento del intercambio de información y de la creación de redes entre países de la región.

Pobreza y vulnerabilidad en las comunidades de pescadores en pequeña escala

12. La descripción general que figura en el párrafo 6 destaca la necesidad de mejorar los niveles de vida de las pequeñas comunidades de pescadores artesanales o de pequeña escala y de superar la falta de influencia y de propiedad sobre la producción y otros aspectos, lo que puede limitar la capacidad de contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza. Muchas comunidades de pescadores, particularmente pesquerías marinas, están aisladas de la sociedad del interior, no sólo geográficamente, sino también socioeconómica, cultural y políticamente, como lo

demuestra a menudo la inversión desproporcionadamente reducida en ordenación, investigación y apoyo al sector en comparación con el elevado número de personas involucradas.

13. Las comunidades de pescadores en pequeña escala son vulnerables, lo que provoca pobreza y una reducida seguridad alimentaria asociada a una creciente pérdida de derechos. Entre otros ejemplos cabe mencionar los fenómenos climáticos y otros fenómenos naturales, como las fluctuaciones anuales y estacionales en la abundancia de peces; las capturas escasas; el mal tiempo y los desastres naturales como ciclones y huracanes; factores económicos, como las fluctuaciones de los precios del mercado y el dispar acceso a los mercados; factores políticos que afectan a los derechos de los pescadores en pequeña escala; y factores profesionales como los peligros del trabajo en el mar. La degradación del medio ambiente por causas naturales o provocadas por el hombre incrementan aún más la vulnerabilidad. Los miembros de las comunidades de pescadores en pequeña escala pueden ser también vulnerables a un mal estado de salud y a otros determinantes más amplios de la pobreza.

14. Los procesos de mundialización pueden producir efectos negativos, especialmente en los grupos más pobres:

...los perfeccionamientos en las comunicaciones y en los transportes han permitido a la mayor parte de los productores y consumidores entrar en un mercado mundializado. ...por otro lado, aunque los cálculos de manual sugieren que la liberalización del comercio dará lugar a un mayor bienestar general, algunos protagonistas poseen los medios necesarios para aprovecharse de los mercados mundiales en mucha mayor medida que otros, debido a su acceso al capital, experiencia, conocimientos técnicos y círculos políticos. A la inversa, otros se benefician mucho menos e incluso experimentan pérdidas, muchos sin culpa alguna por su parte. Además, sólo en contadas situaciones se compensa a los que han visto negado injustamente su acceso a esos medios o se les ofrecen oportunidades alternativas para valerse por sí mismos.

Contribuciones de las pesquerías en pequeña escala al alivio de la pobreza y a la seguridad alimentaria y soberanía alimentaria

15. No obstante, aunque actualmente muchas comunidades de pescadores en pequeña escala son pobres y vulnerables, la pesca en pequeña escala puede producir considerables beneficios, resultar resistente a choques y crisis y contribuir considerablemente a la seguridad alimentaria y al ejercicio de la soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza, en particular en lo que respecta a:

- los que participan directamente en la pesca (pescadores, comerciantes, elaboradores, etc.);
- Los que dependen de los que participan directamente en la pesca (familias y comunidades relacionadas con la pesca);
- los que compran pescado para el consumo humano (consumidores);
- Los que se benefician de los ingresos y el empleo conexos mediante los efectos multiplicadores; y
- La sociedad en general y los que se benefician indirectamente como resultado de los ingresos nacionales de exportación de la pesca, la tributación redistributiva y otros mecanismos macroeconómicos.

16. Las pesquerías en pequeña escala explotan una fuente renovable y potencialmente sostenible de alimentos que aportan proteínas animales, aceites de pescado y micronutrientes esenciales como el calcio, el yodo y determinadas vitaminas. Aunque el carácter perecedero de los productos, a menudo producidos en emplazamientos remotos, puede plantear problemas evidentes, la producción de muchas pesquerías en pequeña escala se consume localmente y puede elaborarse en formas que no se deterioran fácilmente. El pescado ha desempeñado históricamente una importante función en la seguridad alimentaria de muchos países y sigue haciéndolo mundialmente, aportando del 15% al 16% de la ingesta de proteínas animales. La importancia de los productos de la pesca en muchas zonas costeras, lacustres y de llanura es mucho mayor que esa media mundial. Teniendo en cuenta que las pesquerías en pequeña escala suministran aproximadamente la mitad del pescado utilizado para el consumo humano directo, el aporte de ingresos sostenibles puede garantizar un suministro constante a los consumidores, muchos de los cuales son pobres.

17. Las pesquerías marinas y continentales en pequeña escala desempeñan una función trascendental en la seguridad alimentaria gracias a la preservación y elaboración del pescado para su venta en mercados interiores. Las pesquerías continentales pueden contribuir más a la seguridad alimentaria nacional y local debido al carácter de subsistencia de gran parte de la actividad pesquera. Las pesquerías marinas en pequeña escala, en cambio, a menudo desempeñan un papel importante en el alivio de la pobreza local y nacional gracias a los beneficios que aporta la venta del pescado, la generación de ingresos de exportación, beneficios económicos sistemáticos, multiplicadores de los ingresos y del empleo en las actividades iniciales y posteriores y, quizá en menor medida, de la tributación que puede utilizarse con fines de redistribución. Las pesquerías en pequeña escala están proporcionando sumas crecientes de ingresos en divisas en muchos países y en el último decenio se ha producido un considerable aumento en la cuantía de los productos exportados desde pesquerías en pequeña escala.

18. La pesca, la comercialización y la elaboración en pequeña escala constituyen un medio importante de generación de ingresos para muchas de las personas pobres que no disfrutan de seguridad alimentaria y que están oficialmente clasificadas como pescadores en pequeña escala. Las investigaciones sobre las estrategias relativas a los medios de subsistencia han puesto de relieve que el bienestar de las familias se mantiene en general cuando se producen conmociones y crisis gracias a una amplia variedad de estrategias y de mecanismos para hacer frente a la situación. La función del acceso a recursos de propiedad común como el pescado es especialmente importante a este respecto. Las poco favorables características agroecológicas de muchas tierras costeras y la vulnerabilidad a la degradación de las tierras adyacentes a las masas de agua continentales determinan que la pesca pueda desempeñar una función importante como válvula de seguridad cuando las estrategias de producción agrícola o de los medios de vida en las comunidades no piscícolas están amenazadas.

Situaciones hipotéticas/problemas que limitan la aporte de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria, el ejercicio de la soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza

19. Las restricciones de recursos en función de la disponibilidad de peces puede reducir la capacidad de las pesquerías en pequeña escala de contribuir a la seguridad alimentaria, el ejercicio de la soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza. Entre otras restricciones cabe mencionar la falta de acceso al capital, posibilidades reducidas de un empleo alternativo y una falta de tecnología

adecuada. Sin embargo, probablemente las restricciones más graves están relacionadas con cuestiones de gobernanza y política con respecto al acceso y al control de los entornos y recursos acuáticos, los mercados y la distribución de los beneficios procedentes de esos recursos. Las pesquerías marinas y continentales suelen ser vulnerables a distintos tipos de restricciones. En las comunidades piscícolas continentales la vulnerabilidad relacionada con el acceso, el control y la distribución está frecuentemente vinculada a la competencia con otros grupos igualmente pobres de usuarios de recursos hídricos, así como con grupos ricos y políticamente poderosos. En las pesquerías en pequeña escala marinas, las cuestiones relacionadas con el acceso, el control y la distribución están más frecuentemente vinculadas con la competencia de intereses industriales y extranjeros.

20. El conflicto entre la actividad pesquera en pequeña escala y la industrial puede tener su origen o estar reforzado por cuestiones de gobierno y política, como la capacidad insuficiente ejecutiva, la falta de voluntad de hacer cumplir las normas o un trato preferente a las pesquerías industriales. Sirvan de ejemplo los plazos prolongados en la tramitación de reivindicaciones relativas a las incursiones de buques industriales en zonas piscícolas en pequeña escala, la exclusión de pescadores en pequeña escala de los caladeros, las subvenciones a las pesquerías industriales y el pago por los intereses pesqueros industriales de incentivos arbitrarios no oficiales para obtener acceso a los recursos o los mercados.

21. Ese conflicto demuestra la conveniencia de mejorar las políticas, instituciones y procesos y de orientarlos hacia la reducción de la vulnerabilidad de los miembros de pesquerías en pequeña escala y de defender sus derechos. Demuestra asimismo la necesidad de efectuar elecciones conscientes y explícitas entre ventajas e inconvenientes mediante mecanismos transparentes de adopción de decisiones al tratar de aumentar al máximo la seguridad alimentaria y el alivio de la pobreza así como la conveniencia de asumir un compromiso claro de alcanzar esos objetivos. Entre las ventajas e inconvenientes que podrían tenerse que examinar para crear políticas, instituciones y procesos perfeccionados cabe mencionar las siguientes:

i) ***Un aumento del capital social con respecto a una disminución de la eficiencia.*** A nivel del explotador individual de la embarcación, el cambio del equilibrio en los factores de producción en favor de los insumos de mano de obra con relación a los de capital podría dar origen a un mayor empleo, pero a una rentabilidad reducida, aunque algunos estudios sugieren que como la mano de obra es relativamente barata en muchas pesquerías en pequeña escala, la sustitución de insumos de capital (que pueden ser caros) por insumos de mano de obra puede aumentar la rentabilidad y el capital. A nivel macroeconómico, algunos regímenes de gestión pueden intercambiar directamente eficiencia por capital, por ejemplo, con una gestión de acceso abierto o basada en la comunidad en lugar de sistemas de propiedad privada.

ii) ***Apoyo a las exportaciones frente a la producción para el mercado nacional.*** El aumento de las exportaciones para incrementar los ingresos en las pequeñas pesquerías y aumentar las ganancias en divisas puede producir una disminución en la disponibilidad de pescado para la venta en los mercados locales. Ese cambio puede producir efectos importantes en la distribución de la pobreza y la seguridad alimentaria.

iii) *Apoyo a las pesquerías extranjeras o locales para mejorar los ingresos nacionales.* Un gobierno puede obtener ingresos en concepto de licencias o pagos en concepto de regalías de empresas extranjeras de pesca industrial o estimular los ingresos de exportación de su propia flota semiindustrial o industrial. Ambas políticas pueden dar por resultado la reducción de la captura de peces de las pesquerías en pequeña escala, disminuyendo de esa manera su aporte a la seguridad alimentaria, vulnerar la soberanía alimentaria y no aliviar la pobreza. Sin embargo, esto puede considerarse aceptable si con ello aumentan los ingresos para la importación de alimentos y programas nacionales de reducción de la pobreza. Una vez más, esos cambios de política pueden producir efectos de distribución en la seguridad alimentaria y los ingresos.

iv) *Intereses a corto plazo y a largo plazo.* Las iniciativas a corto plazo para reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria pueden tener una repercusión negativa en la sostenibilidad a largo plazo. La pesca en pequeña escala se puede apoyar por medio de la concesión de créditos o subvenciones en un intento por aumentar la seguridad alimentaria y las ganancias, pero podría provocar una explotación excesiva, la reducción de las capturas y la disminución de la rentabilidad.

22. Además de las relaciones de compensación entre las opciones políticas, existe el peligro de que se produzcan efectos no deseados como resultado de determinadas políticas o cambios en los regímenes de ordenación. El desmantelamiento de monopolios pesqueros comerciales o poderosos para mejorar el acceso de los pescadores en pequeña escala a los caladeros puede eliminar de hecho una forma de "gestión" de una masa de agua, que provoca conflictos entre los pescadores en pequeña escala y posiblemente incluso una pesca excesiva. La restauración, rehabilitación y conservación del hábitat deben aportar beneficios positivos a los recursos acuáticos vivos, pero esos esfuerzos pueden influir en los pescadores en pequeña escala al denegarles provisionalmente el acceso a los recursos, o al estimular intereses pesqueros en gran escala para que exploten el hábitat mejorado. Por consiguiente, incluso después de haberse examinado y decidido las opciones de políticas y sus ventajas e inconvenientes, es necesario seguir supervisando su impacto en la pobreza y la seguridad alimentaria y modificarlas de ser preciso.

La importancia de reconsiderar la pesca en pequeña escala y su aporte a la seguridad alimentaria, el ejercicio de la soberanía alimentaria y la reducción de la pobreza

23. En el último decenio se ha producido una reducción considerable en el grado de apoyo de los bancos de desarrollo y los organismos de donantes bilaterales y multilaterales al sector de la pesca en pequeña escala. Esta reducción se ha debido en gran parte a: i) la necesidad de pasar de proyectos orientados a la producción a proyectos cuya finalidad es la realización de actividades de desarrollo y una gestión de la pesca más sostenibles; y ii) las dificultades con que tropiezan la mayoría de los bancos de desarrollo y los donantes para financiar esos proyectos, entre otras razones porque requieren un gran apoyo institucional, mucha flexibilidad y un compromiso a largo plazo.

Tendencias de la seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en relación con la pesca

24. En una conferencia internacional sobre la Contribución Sostenible de la Pesca al Suministro de Alimentos (Kyoto, Japón, 1995), los 95 Estados participantes aprobaron una declaración y un plan de acción para aumentar la aporte de la pesca al suministro de alimentos humanos, señalando la

escasez de la oferta de pescado en relación con la demanda, pero reconociendo que esa escasez se podría superar si se adoptaran medidas adecuadas para conservar y administrar mejor los recursos pesqueros. La necesidad de garantizar la seguridad alimentaria se volvió a destacar en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996) y se reiteró en la reciente Cumbre Mundial sobre la Alimentación, cinco años después (Roma 2002), que destacó la necesidad de la gestión sostenible de los recursos naturales. En el 2004 el WFF, en su Asamblea General en Portugal, señaló que la pesca artesanal era parte de la solución y no del problema y el 2008, se efectuará la Conferencia Global de la FAO sobre pesca artesanal.

25. Los aumentos previstos de la población mundial y los aumentos correspondientes de la demanda de alimentos, con inclusión de pescado, implican que muchos de los problemas de seguridad alimentaria actuales posiblemente persistirán. Los efectos del desequilibrio entre la oferta y la demanda es poco probable que se manifiesten por igual en todo el mundo. De hecho, mientras que muchos países y regiones han hecho considerables progresos en la reducción de las deficiencias de energía alimentaria, muchos otros (en particular en el África al sur del Sahara) han sufrido un empeoramiento de la seguridad y soberanía alimentaria o sólo han logrado introducir mejoras aumentando la dependencia de las importaciones de alimentos de los países desarrollados.

26. Al replantearse la función de la pesca en pequeña escala en lo que respecta a la seguridad y soberanía alimentaria, conviene asimismo reconocer y apoyar la aporte que ya ha hecho en numerosos países. Este aporte es en gran parte subestimada debido a la escasez de datos adecuados. Esta escasez de datos es particularmente acusada en la pesca continental, en la que participan muchos pescadores que a menudo están sumamente dispersados y que pescan sobre una base de tiempo parcial o estacional para complementar otras actividades. Esto frecuentemente entraña que, a los efectos de las estadísticas del empleo, no están registrados como trabajadores del sector pesquero.

Tendencias de la pobreza relacionada con la pesca

27. En el pasado, si bien muchas intervenciones de desarrollo en la pesca en pequeña escala estaban implícitamente destinadas a reducir la pobreza, la mayoría de ellas no se concentraban explícitamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres, sino que apuntaban más bien a acelerar el crecimiento económico por medio de la tecnología y la creación de infraestructuras y con políticas económicas orientadas hacia el mercado. La falta de una atención explícita a la pobreza y las repercusiones de los programas de desarrollo en la distribución pueden explicar los escasos resultados de muchas intervenciones. Es evidente que los niveles constantes de pobreza en las comunidades pesqueras en pequeña escala imponen a todos los concernidos la necesidad de adoptar una nueva visión del problema. Este replanteamiento está también motivado por la ampliación del concepto de pobreza, una mejor comprensión de las causas de la pobreza y el reconocimiento de la importancia de la vulnerabilidad, lo que entraña la necesidad de nuevas estrategias para reducir la pobreza.

28. Aunque el crecimiento económico ha contribuido a reducir el número de pobres en el mundo, las repercusiones positivas del crecimiento en la pobreza no han estado a la altura de las previsiones, en parte debido a la distribución desigual de los beneficios, los aumentos de población y los efectos de la pandemia del VIH/SIDA. Como consecuencia de todo ello muchos gobiernos y organismos de

donantes se han vuelto a concentrar en la pobreza. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Johannesburgo, 2002), el Informe 2000 sobre el Desarrollo en el Mundo del Banco Mundial, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de 1995 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Milenio, adoptada en 2000⁵, consideran la erradicación de la pobreza como una prioridad esencial.

¿Qué se puede hacer?

Conexión con otros sectores

29. Diversas estrategias e investigaciones en distintos campos podrían contribuir a incrementar el aporte de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza. Algunas estrategias corresponden al sector de la pesca y pueden, en consecuencia, aplicarse por medio de iniciativas específicamente relacionadas con el sector pesquero (abarcadas en el presente documento), mientras que otras requieren la intervención de planificadores, órganos rectores y profesionales de otros sectores. Un ejemplo de estas últimas es la promoción de un empleo y unos medios de vida alternativos cuando se hace frente a difundidos problemas de explotación excesiva. Quienes participan en iniciativas relacionadas específicamente con la pesca deben equilibrar la necesidad de aplicar estrategias realizables que están al alcance de sus propios recursos técnicos con el reconocimiento de que los determinantes de la inseguridad alimentaria y de la pobreza a menudo están constituidos por variables sociales, culturales y políticas de otros sectores. Cuantos realizan una actividad en la pesca y otros sectores tienen que colaborar y coordinar sus actividades para garantizar la aplicación de un enfoque intersectorial e interinstitucional.

Recopilación de datos e investigación para la elaboración de una estrategia

30. Con el fin de establecer estrategias eficaces específicas del sector pesquero, quizá sea adecuado proceder, en primer lugar, a medir y a entender mejor los factores causales de la pobreza en las pequeñas comunidades pesqueras y, en segundo lugar, a dilucidar la aporte real de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza. Esas actividades podrían demostrar la validez de la prestación de asistencia al sector de la pesca en pequeña escala, no sólo debido a los niveles absolutos y relativos de la pobreza en el sector, sino también debido a sus aportaciones actuales y potenciales a la seguridad alimentaria y al alivio de la pobreza en los planos local, nacional y regional. Obviamente, es inadecuada la calidad de las estadísticas recopiladas en muchos países sobre la pesca en pequeña escala, especialmente en lo que respecta a la pesca continental, dado que ese sector se caracteriza por la participación de muchos empresarios sin licencia, a tiempo parcial o estacionales. La motivación para acopiar datos sobre la pesca marina en pequeña escala es a menudo mayor debido a su importancia para conseguir ingresos de exportación. La obtención de datos mejores puede resultar necesaria simplemente para determinar cuántas personas participan efectivamente en la pesca en pequeña escala dado que, sin esos datos, es obviamente imposible medir su aporte real a la seguridad alimentaria y al alivio de la pobreza. Por ejemplo, un estudio reciente de la FAO efectuado en el Asia sudoriental sugería que la cifra comunicada a la FAO con respecto al número de pescadores continentales en todo el mundo (4,5 millones a tiempo completo, a tiempo parcial o temporeros) era fácilmente superada por los pescadores en aguas interiores en los ocho países abarcados por el estudio. Actualmente, se señala

que la fuerza de trabajo total, directa de la pesca artesanal o de pequeña escala es de 100 millones de personas.

31. Sin embargo, si bien estos datos de referencia pueden ser necesarios para evaluar el logro de los objetivos, unos datos y una información más adecuados no son el único requisito previo para lograr mejoras en las pesquerías en pequeña escala. Probablemente es igualmente importante en lo que concierne a la asistencia internacional el apoyo para lograr un mejor entendimiento de: i) el proceso por el que se entra y sale de la pobreza; ii) las soluciones correspondientes en función de una gestión del riesgo *ex ante* y un apoyo *ex post*; iii) las estrategias requeridas para aumentar la aporte de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria y al alivio de la pobreza en los planos locales, nacional y regional; y iv) cómo poner en práctica esas estrategias.

32. Un mejor conocimiento del proceso por el que una persona pasa al estado de pobreza y sale de ese estado, y las opciones relativas al mejoramiento, exige una atención concreta a las cuestiones de gobernanza y a las relaciones de poder. La comprensión de esas cuestiones es actualmente reducida, pero es preciso evaluar, entre otras cosas, qué tipos de mecanismos para abordar los problemas se utilizan en la pesca en pequeña escala y con qué resultado; si la pesca es más arriesgada que otros sectores; cómo se ha transformado la vulnerabilidad a lo largo del tiempo y por qué; de qué forma afectan las políticas y las tendencias a los medios de vida de los pescadores; por medio de qué mecanismos los pescadores influyen, o podrían influir, en la política y en las relaciones de poder; y cómo cabe mejorar la prestación de servicios y el apoyo a las comunidades de pescadores en pequeña escala.

Reducción de la vulnerabilidad y aumento del valor

33. Para hacer frente a la vulnerabilidad se pueden llevar a cabo, y se están llevando a cabo, diversas actividades. La destrucción causada por los desastres naturales, como los huracanes, se puede atenuar por medio de programas de preparación para los desastres y de sistemas de alerta. Los riesgos profesionales se pueden igualmente reducir: por ejemplo, se puede hacer frente a los accidentes en el mar por medio de programas de seguridad, mientras que los problemas de salud como los provocados por el ahumado del pescado pueden disminuirse con el empleo de hornos mejorados. Otra estrategia para reducir la vulnerabilidad estriba en reconocer oficialmente y poner en práctica los derechos de los pescadores a los recursos pesqueros y a las tierras en las que viven o que utilizan, y a las instalaciones que usan (como se indica en el párrafo 6.18 del Código de Conducta para una Pesca Responsable), ya sean sedentarios o migratorios. La vulnerabilidad se puede atenuar también facilitando una mejor información a los órganos rectores para orientar sus decisiones relativas al desarrollo. Por último, la vulnerabilidad se puede reducir promoviendo la capacidad de organización de los pescadores e introduciendo métodos que faciliten su participación eficaz en las decisiones relativas al sector, sus medios de vida y sus condiciones de trabajo.

34. El valor añadido se puede incrementar mediante un mejoramiento de la infraestructura y de la gestión de los puntos de amarre, las instalaciones de almacenamiento y los mercados, así como mediante un mejor acceso a la información acerca de los mercados, la promoción de la elaboración y la reducción de los desechos posteriores a la captura. Otro medio de mejorar la comercialización del pescado y otras actividades empresariales en pequeña escala estriba en garantizar el acceso oportuno al crédito en condiciones de reembolso realistas. Las reducciones de los desechos con posterioridad

a la captura pueden igualmente aumentar el valor y se pueden lograr mediante una mejora del manejo, la elaboración y la distribución de las especies de peces capturadas intencionadamente o no. Por último, se podría proceder a un análisis más afinado de los beneficios en relación con los costos de las actividades en pequeña escala para determinar estrategias destinadas a aumentar los ingresos.

35. Cuando las poblaciones de peces pueden estar insuficientemente explotadas, cabría incrementar la seguridad alimentaria, ejercer la soberanía alimentaria y reducir la pobreza por los medios siguientes: i) un aumento de los desembarques mediante una intensificación de los esfuerzos de pesca, mejores técnicas de pesca, etc., y ii) iniciativas de comercialización y aumento del valor añadido para obtener mayores ingresos. Esto requiere una planificación del desarrollo, el mejoramiento de las tecnologías de captura y elaboración, un mejor acceso a los mercados y estrategias para conseguir mejores precios. Podría ser asimismo necesario efectuar una evaluación para poner de relieve que las poblaciones de peces ofrecen posibilidades adicionales y para adoptar medidas adecuadas de gestión de los recursos con el fin de lograr la sostenibilidad.

Distribución y ordenación de los recursos

36. En el caso más habitual - poblaciones excesivamente explotadas - la contribución de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza se puede promover por medio de:

- el mejoramiento de la base de recursos mediante la ordenación;
- iniciativas de comercialización y aumento del valor añadido o modificación de los factores de producción; la asignación de una parte mayor de recursos a la pesca en pequeña escala;
- o la facilitación de otros medios de vida.

La cuestión que queda por examinar es la de la relación entre las consideraciones relativas a la equidad y la producción de un flujo sostenible de beneficios a partir de una base de recursos reducida.

37. La base de recursos puede en cierta medida mejorarse por medio de una ordenación mejorada de los recursos (por ejemplo, mediante reducciones de las prácticas de pesca destructivas), y el restablecimiento de las poblaciones (por ejemplo, mediante un aumento de las zonas protegidas, el restablecimiento o el mejoramiento de las poblaciones y su hábitat). Es igualmente probable que sea preciso obligar a las pesquerías comerciales e industriales a competir con las actividades en pequeña escala y resolver los conflictos entre diferentes tipos de pescadores artesanales. Esto entrañará el mejoramiento de los marcos jurídico y normativo, actividades de seguimiento, control y vigilancia, sistemas de solución de los conflictos y una puesta en aplicación eficaz.

38. El cambio del equilibrio en la distribución de los recursos entre las pesquerías industriales y la pesca en pequeña escala se puede lograr mediante: i) una distribución más explícita por medio de cuotas, ii) una ampliación de las zonas de asignación (zonas reservadas más extensas), y iii) dispositivos de incorporación de peces para aumentar la acumulación (y accesibilidad) de poblaciones de peces en las zonas costeras. Sin embargo, este sistema es más difícil para muchas pesquerías continentales en pequeña escala ya que están dispersas y no estructuradas lo que hace irrealizable este tipo de intervención. La garantía del acceso a los recursos pesqueros, y su control,

por pequeñas pesquerías es también más probable que se logre mediante el apoyo a sistemas de cogestión y afines, como la creación de asociaciones de pescadores, el mejoramiento de las actividades de seguimiento, control y vigilancia, la solución de conflictos y los sistemas de cumplimiento. No obstante, para evaluar las repercusiones de las diferentes formas de dispositivos de acceso y los derechos de propiedad sobre la pobreza y la seguridad alimentaria, hace falta más investigaciones. Para reducir la pobreza es probable que el régimen de gestión de las pesquerías deba, ante todo, producir rentas económicas y, en segundo lugar, autorizar alguna forma de redistribución de esas rentas. Sin esta última condición, es probable que la riqueza se concentre y que los niveles de pobreza no se alteren en gran medida. Con todo, para influir en esa redistribución, será necesario atacarse a las instituciones y élites microeconómicas y macroeconómicas existentes que se benefician de esa concentración de la riqueza.

39. La facilitación de medios de vida alternativos con arreglo a estructuras de gobierno eficaces es asimismo una estrategia conexa importante que se precisa para reducir la presión sobre los recursos y los entornos acuáticos excesivamente explotados, tanto por las personas ya activas en el sector como para impedir que las de otros sectores se trasladen a la pesca. La educación es un elemento fundamental para aumentar la movilidad profesional de los pescadores, permitiéndoles de esa manera aprovechar al máximo las posibilidades de empleo y obtención de medios de vida en otros sectores, y las mejoras de la movilidad profesional es probable que sean graduales más que instantáneas. El suministro de otros medios de vida puede reducir la pobreza en las comunidades pesqueras y posibilitar la recuperación de las poblaciones. La recuperación de las poblaciones - respaldada por controles del acceso eficaces - puede crear luego posibilidades de aumentar los suministros de pescado para el consumo humano, mejorar los ingresos en las pesquerías en pequeña escala, generar multiplicadores de los ingresos y el empleo y aumentar los ingresos de exportación y la tributación de las pequeñas pesquerías.

Examen explícito de las ventajas e inconvenientes y repercusiones de las diferentes políticas y estrategias

40. El examen comparativo a menudo implícito en las decisiones normativas destinadas a combatir la inseguridad alimentaria y la pobreza (como las mencionadas en el párrafo 21), deben basarse en la información obtenida gracias a la reunión de datos y la investigación (párrafos 30, 31 y 32). Aparte de las comparaciones entre ventajas e inconvenientes, los costos y beneficios de diferentes estrategias se deben evaluar. Actualmente existen pocos datos e información claros sobre los que se puedan basar las decisiones. Por ejemplo, ¿cuál sería el coste de reducir la actividad de la pesca industrial con disminuciones correspondientes en los ingresos de divisas en favor de pequeñas capturas con aumentos en la rentabilidad de la pesca en pequeña escala, los efectos multiplicadores, etc.? ¿Cuáles serían las ventajas comparativas de la modificación del equilibrio de los recursos destinados al cumplimiento entre las actividades terrestres, marítimas y aéreas, o entre el servicio de vigilancia del Estado o de la comunidad? ¿Qué costaría retirar del servicio centrales hidroeléctricas para restablecer la pesca ribereña en pequeña escala, creando así beneficios en lo que respecta a los ingresos y el empleo? ¿Cómo se compara el costo potencialmente elevado de la gestión de las pesquerías pequeñas con el costo del agotamiento de los recursos y la pérdida de empleo, ingresos y seguridad alimentaria resultante de la falta de ordenación? Las estimaciones de esos costos deberían ser más amplias que los costos económicos exclusivamente e incluir valores sociales y culturales.

41. Muchas estrategias tendrán que ser casuísticas, en función de la propia estrategia, el carácter de las pequeñas pesquerías, los interesados directos participantes y la zona geográfica (superficie y emplazamiento) a la que se podrían aplicar. Podría decirse que los efectos de distribución en la seguridad alimentaria y la pobreza de las comparaciones de las ventajas y los inconvenientes se entienden particularmente mal. Si se dispusiera de más investigaciones sobre estas relaciones y la necesidad de diferentes estrategias, podría ser posible establecer directrices para la aplicación del Código de Conducta para una Pesca Responsable que abordaran concretamente la seguridad alimentaria y el alivio de la pobreza.

Mejoramiento de la gobernanza: integridad, legitimidad, transparencia y responsabilidad

42. De cuanto antecede resulta evidente que las cuestiones de gobernanza y las relaciones de poder son fundamentales para el éxito de las estrategias sugeridas. La comprensión de la importancia de estas cuestiones es fundamental para concebir y aplicar soluciones eficaces.

43. El buen gobierno en esencia exige tres elementos: la promoción de la integridad; la promoción de la legitimidad; y la promoción de la transparencia y la responsabilidad. Si prevalecen esas condiciones, es probable que las estrategias destinadas a aumentar el aporte de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria y al alivio de la pobreza, y a reducir la pobreza en las comunidades pesqueras, resulten eficaces.

44. La integridad se refiere a las cuestiones relacionadas tanto con el otorgamiento de poder como con la descentralización. El otorgamiento de poder permite a los interesados directos pobres contribuir de manera significativa a la investigación y a la aplicación de la estrategia, por ejemplo, mediante el empleo de conocimientos locales y autóctonos sobre el estado de la población de peces, la incorporación de tecnologías tradicionales, la extensión y la educación, la movilización y la organización política. La descentralización (por ejemplo, por medio de la cogestión) se considera asimismo que promueve la integración al acercar el proceso de adopción de decisiones a la población local. Puede que así sea, pero los indicios sugieren asimismo que la conexión entre la gobernanza local y los resultados favorables a los pobres exigen: i) la confluencia de los compromisos central y local con respecto a la reforma en favor de los pobres; ii) una financiación suficiente del gobierno central, y iii) el apoyo a largo plazo para crear una capacidad institucional.

45. La legitimidad exige que las estructuras estatales tanto locales como nacionales respeten e impongan el imperio de la ley. Esto se refiere a la aplicación de la legislación y reglamentación pesqueras y también a una reforma jurídica adecuada para eliminar las leyes y prácticas caracterizadas como contrarias a los pobres. Puede igualmente exigirse la mediación en los conflictos entre los usuarios de los recursos y su solución.

46. Por último, la responsabilidad o rendición de cuentas impone la obligación de que las estructuras estatales a todos los niveles sean responsables y puedan ser objeto de sanciones si violan los principios de integridad y legitimidad. Este aspecto guarda, por consiguiente, estrecha relación con las cuestiones de corrupción, transparencia, acceso a la información y capital social y político. Los pescadores en pequeña escala pobres a menudo no están en condiciones de asumir la responsabilidad y, por consiguiente, de realizar cambios en favor de los pobres. Para que la pesca en pequeña escala contribuya a la seguridad alimentaria, a la soberanía alimentaria y al alivio de la

pobreza, es preciso intensificar la responsabilidad, mediante un mejor acceso a la información y un seguimiento y una evaluación más participativos de las iniciativas destinadas a respaldar las pesquerías en pequeña escala, mediante el empleo de auditorías "sociales".

Medidas sugeridas

47. Las estrategias que podrían promoverse para garantizar un mejoramiento sensible en la promoción de la pesca en pequeña escala, con particular referencia a la aporte del sector a la seguridad alimentaria, el ejercicio de la soberanía alimentaria y al alivio de la pobreza:

- obtener una mejor comprensión de la índole, grado y causas de la vulnerabilidad y la pobreza en las pesquerías pequeñas y mejorar la información y los indicadores relativos al seguimiento de la aporte de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria y al alivio de la pobreza;
- mejorar la colaboración multisectorial e interinstitucional y elaborar estrategias y políticas eficaces para abordar las cuestiones relativas a la pobreza y la seguridad alimentaria y, cuando proceda, incluir las pesquerías pequeñas en las estrategias y políticas nacionales relativas a la reducción de la pobreza;
- mejorar la gestión mediante la asignación de derechos de pesca seguros respaldados por una legislación adecuada relativa a los pescadores en pequeña escala de las zonas costeras e interiores y su protección eficaz frente a la actividad o actividades de pesca industrial que degradan los recursos y hábitat acuáticos;
- aplicar el Código de Conducta para la Pesca Responsable y elaborar directrices técnicas relativas al aumento de la aporte de la pesca en pequeña escala a la seguridad alimentaria, la soberanía alimentara y al alivio de la pobreza; y por último,
- estimular la creación de organizaciones de pescadores a nivel comunitario y la facilitación de su representación en los planos local, nacional y regional creando de esa manera un sentimiento de propiedad y responsabilidad de los pescadores en pequeña escala interesados en el proceso de adopción de decisiones.