



Asamblea General

Distr. general
8 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 70 b) del programa provisional*

Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

El derecho a la alimentación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presentado de conformidad con la resolución 66/158 de la Asamblea General.

* A/67/150.



Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

Resumen

La pesca marina y continental mundial proporciona seguridad alimentaria a millones de personas, ya que constituye una fuente vital de proteína de alta calidad para su dieta y aporta medios de subsistencia e ingresos. Sin embargo, se reconoce generalmente que la productividad pesquera mundial como fuente de alimentos está disminuyendo, debido, sobre todo, a las prácticas de pesca insostenibles y destructivas y a los subsidios que distorsionan el comercio, todo lo cual se ve agravado por el cambio climático. En el presente informe, el Relator Especial señala los problemas que afronta la pesca mundial y examina cómo se puede ayudar a las personas que son más vulnerables a sus repercusiones negativas (los residentes de los países ribereños e insulares en desarrollo, sobre todo los países de bajos ingresos que son deficitarios en alimentos) para garantizar la efectividad progresiva del derecho a la alimentación, y señala que la aplicación de un enfoque de derechos humanos es esencial para conseguir el desarrollo sostenible en el sector pesquero.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Contribución de la pesca al derecho a la alimentación.....	4
A. Disponibilidad de alimentos y mejora de la dieta	4
B. Fomento de los medios de subsistencia.....	5
III. Problemas actuales	7
A. Sostenibilidad ambiental	7
B. Globalización de la industria pesquera	11
C. Pujanza de la acuicultura	16
IV. Solución de los problemas	18
A. Medidas internacionales para reducir la sobrepesca	19
B. Acuerdos comerciales.....	22
C. Proceso de elaboración de unas directrices para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala	23
V. Conclusiones y recomendaciones.....	26

I. Introducción

1. Como se ha señalado en el párrafo 113 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, aprobado por la Asamblea General en su resolución 66/288, la contribución aportada por el sector pesquero mundial al derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria es fundamental. Sin embargo, debido, en parte, a que los datos son insuficientes, se la suele subestimar. La mayoría de las estrategias destinadas a mejorar la seguridad alimentaria pasan por alto ese sector o solo se refieren a él de pasada. Hasta hace poco, no se ha prestado suficiente atención a la protección de los derechos de los pescadores y, más en general, las personas que dependen del sector pesquero. El Relator Especial analiza, en el presente informe, tanto la contribución del sector pesquero al disfrute del derecho a una alimentación adecuada como los problemas que afronta el sector. Y finalmente formula unas recomendaciones que podrían orientar los procesos presentes y futuros a nivel mundial y la aplicación de políticas a nivel nacional que respaldarían el disfrute del derecho a la alimentación.

2. El presente informe se ha preparado mediante estudios y consultas. El Relator Especial está particularmente agradecido al Departamento de Pesca y Acuicultura de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) por haber organizado, junto con el titular del mandato, una reunión de expertos, que se celebró en Nairobi los días 2 y 3 de abril de 2012 y contó con la participación de investigadores, formuladores de políticas de todos los escalafones gubernamentales y representantes de organizaciones no gubernamentales, el sector pesquero y las comunidades que viven de la pesca en pequeña escala. Expresa su agradecimiento a las numerosas personas y organizaciones que lo han ayudado a formarse sus opiniones sobre el tema que se estudia en el presente informe.

II. Contribución de la pesca al derecho a la alimentación

3. La pesca contribuye a la seguridad alimentaria de dos maneras: directamente, suministrando pescado comestible a las personas, sobre todo los consumidores de bajos ingresos, con lo que mejora la disponibilidad de alimentos y la adecuación de las dietas, e indirectamente, generando ingresos en el sector pesquero.

A. Disponibilidad de alimentos y mejora de la dieta

4. La contribución total de la pesca al consumo de alimentos ha aumentado considerablemente en los últimos 50 años, pues ha registrado un aumento medio de más del 3% anual. El consumo mundial de pescado *per capita* asciende a unos 18,4 kg anuales¹, aunque hay importantes diferencias regionales. En los países de bajos ingresos que son deficitarios en alimentos (con la excepción de China), el consumo *per capita* de pescado es de unos 10 kg, mientras que en los países industrializados es de unos 29 kg. África tiene el menor consumo *per capita* de pescado de todos los continentes, con 9,1 kg. Aun así, esas cifras totales ocultan considerables variaciones entre los países y dentro de ellos. El consumo de pescado y la

¹ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012* (Roma, 2012), pág. 90.

dependencia con respecto a este pueden ser mucho mayores en los países insulares y ribereños, así como en los que tienen grandes ríos y lagos de agua dulce. Por otra parte, aun cuando el promedio del consumo de pescado de muchos países en desarrollo sea inferior, el pescado representa una proporción más alta de las proteínas de origen animal dentro de la dieta de los países en desarrollo y países de bajos ingresos deficitarios en alimentos en comparación con la que representa dentro de la dieta de los países desarrollados. A nivel mundial, el pescado representa el 15% del total de proteínas animales consumidas por la población, pero en los países de bajos ingresos que son deficitarios en alimentos la proporción es mayor, de un 20% del total, y en Asia, es todavía mayor, en torno al 23%². En los países de África occidental y central, como el Congo, Côte d'Ivoire, el Gabón y Ghana, el pescado satisface casi la mitad de las necesidades de proteína animal de una persona³. De hecho, hay por lo menos 30 países en los que la pesca aporta más de un tercio del total de las proteínas animales y 22 de ellos son países de bajos ingresos deficitarios en alimentos⁴.

5. Muchos pescados también son ricos en micronutrientes, sobre todo los pescados más pequeños que son accesibles a quienes viven en la pobreza. Por tanto, el consumo de pescado no solo ayuda a combatir el hambre, sino también el hambre oculta, es decir, la carencia de micronutrientes. Además, la disponibilidad estacional de pescado en las comunidades rurales suele diferir de la de los cultivos, lo que significa que el pescado puede ayudar a reducir la vulnerabilidad estacional⁴.

B. Fomento de los medios de subsistencia

6. El sector pesquero puede contribuir a la realización del derecho a la alimentación al procurar empleo e ingresos y sostener las economías locales. A nivel mundial, 54,8 millones de personas participan en la pesca de captura y la acuicultura y el triple de personas aproximadamente participan en las actividades previas y posteriores conexas (por ejemplo, la transformación del pescado, la fabricación de redes y la construcción de buques)¹. La pesca en pequeña escala predomina en los países en desarrollo, donde se hallan la mayoría de los empleos relacionados con el sector pesquero. Los buques industriales emplean a unas 200 personas por cada 1.000 toneladas de pescado capturado, mientras que los buques que practican la pesca en pequeña escala (utilizados por entre el 90% y el 95% de las personas del sector pesquero) emplean a unas 2.400 personas para capturar la misma cantidad de pescado⁵. Esta mayor intensidad de mano de obra ha llevado a los expertos a concluir que el sector de la pesca en pequeña escala es, sobre todo, favorable a los

² Véase John Kurien, *Responsible fish trade and food security: Toward understanding the relationship between international fish trade and food security*, 2004. Se puede consultar en www.tradefoodfish.org/images/iitfdfs2.PDF.

³ FAO, "Achieving poverty reduction through responsible fisheries, lessons from West and Central Africa", *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper*, núm. 513 (Roma, FAO, 2008), pág. 48.

⁴ Véase Nozomi Kawarazuka, "The contribution of fish intake, aquaculture, and small-scale fisheries to improving food and nutrition security: a literature review", *The WorldFish Center Working Paper*, núm. 2.106 (Penang, Malasia, 2010), págs. 6 y 7.

⁵ FAO y WorldFish Center. "Small-scale capture fisheries: a global overview with emphasis on developing countries: a preliminary report of the Big Numbers Project". *The WorldFish Center Working Paper*, núm. 37.878 (Penang, Malasia, 2008), pág. 15.

pobres⁶. Las mujeres constituyen alrededor de la mitad de la mano de obra del sector pesquero mundial y suelen concentrarse en el sector de las actividades anteriores a la pesca propiamente dicha y el de las actividades posteriores⁷. El empleo se está estancando en el sector pesquero de la captura de especies en libertad de la mayoría de las regiones, pero se está incrementando en el sector de la acuicultura, sobre todo en Asia, donde el empleo ascendió desde unos 3,7 millones de personas en 1990 hasta mucho más de 10 millones a finales del decenio de 2000 (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Pescadores y acuicultores mundiales, por continente

	1990	1995	2000	2005	2010
	(Miles)				
África	1 917	2 184	3 899	3 844	3 955
Asia	26 765	31 328	36 752	42 937	47 857
Europa	645	529	752	678	634
América Latina y el Caribe	1 169	1 201	1 407	1 626	1 974
América del Norte	385	376	343	342	342
Oceanía	67	69	74	74	76
Mundo	30 948	35 687	43 227	49 502	54 838
Entre ellos los siguientes acuicultores					
África	2	61	84	124	150
Asia	3 772	7 050	10 036	12 228	16 078
Europa	32	57	84	83	85
América Latina y el Caribe	69	90	191	218	248
América del Norte	4	4
Oceanía	2	4	5	5	6
Mundo	3 877	7 261	10 400	12 661	16 570

Fuente: *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012* (FAO, 2012).

7. La contribución del subsector de la pesca en pequeña escala tiende a quedar escondida en las estadísticas nacionales, debido al subregistro, sobre todo en los países en desarrollo. Por ejemplo, en un estudio de 2010 se llegó a la conclusión de que, en un país, las capturas reales de ese subsector eran más de seis veces mayores

⁶ Daniel Pauly, "Small but mighty: elevate the role of small-scale fishers in the world market", *Conservation Magazine*, vol. 8, núm. 3 (julio-septiembre de 2007), pág. 25.

⁷ Véase David J. Mills y otros, "Under-reported and undervalued: small-scale fisheries in the developing world", en *Small-scale Fisheries Management: Frameworks and Approaches for the Developing World*, Robert S. Pomeroy y Neil Andrew, eds. (Wallingford, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, CABI, 2011).

que las que había comunicado oficialmente el Gobierno a la FAO⁸. El subregistro de las capturas y del empleo es especialmente alto en el caso de la pesca en pequeña escala continental, con lo que se tiende a pasar por alto ese subsector.

8. Por consiguiente, el sector de la pesca en pequeña escala es una fuente sumamente importante, aunque infravalorada, de medios de subsistencia, pues proporciona empleo e ingresos a millones de personas, incluidas mujeres, en el sector de las actividades posteriores a la pesca propiamente dicha. Además, desempeña una función importante como red de seguridad. En las épocas de crisis, que suelen deberse a las deficiencias de la agricultura, los conflictos o las recesiones, la pesca proporciona unos importantes ingresos parciales o temporales, o alimentos casi gratuitos⁹. El incremento de la volatilidad de los precios de los productos alimenticios a causa del cambio climático y otros factores podría acrecentar, aún más, la importancia de ese tipo de pesca en el futuro. Sin embargo, para que la pesca proporcione esa red de seguridad, debe mantenerse lo bastante abierta y libre. Y ello está en contradicción con la aplicación de algunos métodos para evitar la sobrepesca, sobre todo el de los derechos exclusivos de uso.

III. Problemas actuales

9. El mantenimiento, y en algunos casos el aumento, de la oferta de pescado puede contribuir significativamente a la realización del derecho a la alimentación en muchos países, sobre todo cuando las demás fuentes de proteína de alta calidad sean escasas o prohibitivas. Aunque la demanda de pescado aumenta a causa del crecimiento y la urbanización de la población, la oferta solo puede satisfacerla aumentando la sobrepesca (y rebasando la capacidad biogénica de las poblaciones de peces) y recurriendo a métodos de pesca industrial que acarrear profundas secuelas ambientales, o bien utilizando otros medios, como el desarrollo de la acuicultura, la reducción de las pérdidas en las etapas posteriores a la pesca propiamente dicha y la reducción de la desviación del pescado para destinarlo a fabricar harina de pescado y a otros usos no alimentarios, o la prohibición de la utilización de aparejos de pesca destructivos¹⁰. Aunque la disminución de la oferta de pescado *per capita* solo sea detectable hoy en día en el África subsahariana y esté previsto que dicha disminución ocurra también en los países y territorios insulares del Pacífico, hay una serie de tendencias actuales que entrañan graves amenazas para la disponibilidad de pescado con fines alimentarios en todo el mundo.

A. Sostenibilidad ambiental

10. Los océanos y muchos lagos y ríos del mundo afrontan graves amenazas. Si no se hace un esfuerzo considerable por revertir las tendencias actuales, la capacidad de esos ecosistemas acuáticos de continuar proporcionando cantidades sustanciales de

⁸ Véase J. Jacquet y otros, "Few data but many fish: marine small-scale fisheries catches for Mozambique and Tanzania", *African Journal of Marine Science*, vol. 32, núm. 2 (2010).

⁹ FAO, "Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria", *FAO Orientaciones técnicas para la pesca responsable*, núm. 10 (Roma, FAO, 2005), pág. 13.

¹⁰ Según el informe de la FAO de 2010 sobre el estado mundial de la pesca y la acuicultura, la producción de pescado debe aumentar al menos 27 millones de toneladas en los próximos dos decenios para que se mantengan los niveles de consumo mundiales *per capita* actuales.

pescado no hará sino disminuir. Según se reconoce en los párrafos 163 a 168 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, la situación está empeorando rápidamente dado que los efectos de la sobrepesca, la pesca destructiva y los descartes se ven exacerbados por los efectos del cambio climático, la contaminación y la destrucción de hábitats.

1. Sobrepesca

11. Desde el decenio de 1950, se ha producido un enorme crecimiento de la capacidad pesquera mundial y el número y la potencia de los buques de pesca han aumentando de manera espectacular. Entre 1970 y 1990, la capacidad mundial de captura de pescado aumentó ocho veces más rápido que la tasa de crecimiento de los desembarques¹¹. Aunque esta tendencia puede haber disminuido, las mejoras tecnológicas en materia de pesca (entre ellas el uso de aviones de avistamiento, dispositivos de sónar y tecnología de cartografía submarina, además de nuevos aparejos de pesca y mejoras en los sistemas de refrigeración y de navegación) hacen pensar que la capacidad de pesca seguirá aumentando. Según las estimaciones, habida cuenta del exceso de capacidad y del perfeccionamiento de la tecnología, la capacidad total de la flota pesquera mundial es, por lo menos, el doble de la necesaria para explotar los mares de manera sostenible¹². Puede que los subsidios que se otorgan al sector pesquero estén contribuyendo a este problema: los subsidios anuales a la pesca suman entre 30.000 millones y 34.000 millones de dólares, y se destinan 20.000 millones de dólares a fomentar directamente el aumento de la capacidad de pesca, por ejemplo a subsidios para comprar combustible y construir buques¹³.

12. Aunque las cifras de producción pesquera mundial mediante la captura de especies en libertad que aporta la FAO parecen estables, puede que no siempre ofrezcan un cuadro completo, dado que en ellas se excluyen las capturas no declaradas e ilegales y que las capturas de la pesca en pequeña escala continental suelen adolecer de subregistro. Por otra parte, los niveles de producción de los últimos decenios se han logrado, en parte, gracias a que la actividad pesquera se ha dirigido hacia otras especies de peces, normalmente de tamaño inferior. El resultado de la pesca de especies pertenecientes a todos los escalones de las cadenas tróficas marinas (o la preeminencia cada vez mayor de las capturas de especies situadas en los escalones inferiores de esas cadenas) es que el 90% de las especies de grandes peces depredadores de parte de los mares del mundo han ido desapareciendo desde 1950¹⁴. Por otra parte, el aumento de la pesca comercial a partir del decenio de 1950 ha significado que las explotaciones pesqueras comerciales de las entidades tradicionalmente poderosas del sector (la Unión Europea, el Japón, América del Norte y la Federación de Rusia) se han extendido a casi todas las zonas del mundo,

¹¹ Véase Dominique Gréboval y Gordon Munro, "Overcapitalization and excess capacity in world fisheries: underlying economics and methods of control", en *Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues*, Dominique Gréboval, ed., *FAO Fisheries Technical Paper*, núm. 386 (FAO, Roma, 1999), pág. 1.

¹² Véase Serge M. Garcia y Richard J. R. Grainger, "Gloom and doom? The future of marine capture fisheries", *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 360, núm. 1.453 (enero de 2005).

¹³ Véase U. Rashid Sumaila y otros, "A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies", *Journal of Bioeconomics*, vol. 12, núm. 3 (octubre de 2010).

¹⁴ Véase Boris Worm y otros, "Global patterns of predator diversity in the open oceans", *Science*, vol. 309, núm. 5.739 (agosto de 2005).

en busca de nuevos bancos de pesca, pues los antiguos se han agotado¹⁵. Ese desplazamiento geográfico se ha intensificado con el surgimiento de nuevas flotas de pesca de altura, como las de China y la República de Corea. Ese desplazamiento también se produce en el sector de las pequeñas explotaciones pesqueras, dado que en muchas zonas costeras del mundo los pescadores reaccionan ante el agotamiento de los recursos locales viajando más lejos, pasando más tiempo en el mar (y, por tanto, consumiendo más combustible) y emigrando a países vecinos.

2. Pesca destructiva y descartes

13. La sobrepesca no es sino una de las razones por las que el actual sistema es insostenible. Aunque los avances tecnológicos recientes han reducido los efectos ambientales de la industria pesquera, algunos métodos, como la pesca de arrastre industrial, siguen siendo sumamente destructivos y derrochadores. Otros métodos, como la selección de las capturas más rentables (con arreglo al cual los buques pesqueros no se quedan con determinadas capturas, debido a que tienen un valor de mercado inferior o a que se trata de capturas cuyo tamaño o especie están prohibidos por ley), también dan lugar a descartes considerables de peces y otros animales marinos. Según las estimaciones más conservadoras, el promedio anual de descartes es de unos 7,3 millones de toneladas, lo que equivale a alrededor del 9% de la producción mundial total¹⁶.

14. Reducir las prácticas más insostenibles es difícil por numerosas razones, entre ellas la prevalencia de las prácticas de pesca ilegal, el trasbordo de cargamentos en el mar, la búsqueda y el comercio de especies protegidas, el uso de aparejos de pesca prohibidos y la actividad de buques industriales en las zonas costeras reservadas para la pesca en pequeña escala. Las estimaciones de la magnitud de la pesca ilegal varían considerablemente, entre alrededor de 9.000 millones de dólares y 25.000 millones de dólares, o entre 10 millones de toneladas y 28 millones de toneladas¹⁷. Aunque esas estimaciones deben interpretarse con cautela, es evidente que, como el pescado abunda cada vez menos, los buques pesqueros se ven tentados a infringir las normas y las estrategias de conservación.

15. En contraste con algunos métodos de la pesca industrial, los métodos de la pesca en pequeña escala rara vez entrañan el descarte de peces capturados y tienden a tener una repercusión mucho menor en los hábitats acuáticos. No obstante, en muchas partes del mundo, el aumento del número de pescadores en pequeña escala está ejerciendo presión sobre las poblaciones de peces. Una minoría de las explotaciones pesqueras en pequeña escala también utilizan métodos de pesca destructivos, como la irrupción en zonas protegidas y el uso de dinamita, de venenos para capturar peces de arrecife y de redes muy finas que están prohibidas por las secuelas que tienen en los alevines. En un informe sobre la pesca ilegal en África

¹⁵ Véase Wilf Swartz y otros, "The spatial expansion and ecological footprint of fisheries (1950 to present)", *PLoS ONE*, vol. 5, núm. 12 (diciembre de 2010).

¹⁶ Véase Kieran Kelleher, "Descartes en la pesca de captura marina mundial. Una actualización", *FAO Documento Técnico de Pesca*, núm. 470 (Roma, FAO, 2005).

¹⁷ Véase Grupo de Trabajo sobre la Alta Mar (High Seas Task Force), *Closing the net: stopping illegal fishing on the high seas* (Londres, 2006).

occidental, se afirma que la magnitud de la actividad ilegal o no registrada de la flota pesquera artesanal es parecida a la del sector industrial¹⁸.

3. Cambio climático

16. Esas amenazas directas a la sostenibilidad de los sistemas de producción pesquera se ven incrementadas por los efectos del cambio climático. El aumento del dióxido de carbono atmosférico provoca la elevación de la temperatura del mar y la acidificación de sus aguas, amenaza la vida de muchos organismos calcáreos, como los moluscos, el plancton y los arrecifes de coral, lo que reduce las poblaciones de peces que dependen de esos organismos y se ve agravado por las prácticas pesqueras insostenibles¹⁹. El calentamiento del mar puede dar lugar a floraciones de algas más frecuentes y graves, que pueden tener un efecto desastroso en las poblaciones de peces. Los fenómenos meteorológicos extremos pueden destruir los hábitats costeros. Las especies marinas reaccionan al calentamiento del mar mudándose a aguas más frías, lo que implica cambiar de latitud o pasar a mayores profundidades. Algunos peces se alejarán gradualmente de las ricas aguas tropicales, lo que ocasionará extinciones localizadas y la invasión, por parte de algunas especies, de aguas donde no se hallaban anteriormente²⁰.

4. Contaminación y pérdida de hábitats

17. Los derrames de petróleo, los vertidos agrícolas e industriales, la contaminación procedente de la acuicultura y la gran acumulación de desechos de plástico en el agua tendrán efectos duraderos sobre la fauna y la flora marinas. Tanto el cambio climático como la contaminación han contribuido a crear zonas muertas en el mar²¹, cuyo nivel de oxígeno superficial es extremadamente bajo y ya no permite que haya vida. Las zonas muertas guardan relación con los episodios, cada vez más frecuentes, de mareas rojas, que son episodios de gran mortandad de peces y mamíferos marinos causados por las toxinas que se acumulan en su medio cuando los niveles de oxígeno disminuyen²².

18. También ha habido un gran aumento de la introducción accidental²³ de especies exóticas de peces y de plantas, debido, en parte, al creciente tráfico marítimo, que entraña normalmente la descarga de miles de litros de agua de lastre de un mar a otro²⁴. Cuando ello se produce en las zonas costeras y los estuarios²⁵,

¹⁸ Véase D. J. Agnew y otros, "Estimation of the cost of illegal fishing in West Africa" (Marine Resources Assessment Group, Londres, 2010).

¹⁹ En un estudio reciente de la pesca de arrecife, que representa alrededor del 10% de la producción mundial de pescado, se ha demostrado que las actuales prácticas pesqueras del 55% de los países son insostenibles y que la pesca de especies de los arrecifes de coral supera, en un 64% aproximadamente, el volumen sostenible. Véase Katie Newton y otros, "Current and future sustainability of island coral reef fisheries", *Current Biology*, vol. 17, núm. 7 (abril de 2007).

²⁰ Véase William W. L. Cheung y otros, "Projecting global marine biodiversity impacts under climate change scenarios", *Fish and Fisheries*, vol. 10, núm. 3 (2009).

²¹ Véase Eric D. Prince y otros, "Ocean scale hypoxia-based habitat compression of Atlantic istiophorid billfishes", *Fisheries Oceanography*, vol. 19, núm. 6 (2010).

²² Jeremy B. C. Jackson, "The future of the oceans past", *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 365, núm. 1.558 (noviembre de 2010), pág. 3.770.

²³ Por supuesto, hay ejemplos, desde la tilapia encontrada fuera de África hasta la carpa asiática del río Mississippi, en los que la introducción deliberada, por parte de los seres humanos, de especies invasoras ha ayudado a resolver un problema local dentro de un ecosistema.

²⁴ Jackson, "The future of the oceans past", pág. 3.769.

ocasiona el desplazamiento de especies locales y, a menudo, disminuye gravemente la diversidad biológica y merma las poblaciones de peces.

19. Por último, el futuro de la pesca está amenazado por la pérdida de hábitats. Los manglares, las praderas marinas, las marismas saladas y los arrecifes desempeñan una función vital en el ciclo reproductivo de muchos peces y especies marinas. Sin embargo, desde el decenio de 1940, el 35% de los manglares del mundo se han destruido y se ha perdido un tercio de las praderas marinas y el 25% de las marismas saladas²⁶. En el caso de algunos hábitats, la degradación se acelera. Antes de 1990, las praderas marinas se perdían a una tasa de alrededor del 1% anual; a partir de ese año, la tasa ha aumentado al 7%²⁷. Un tercio de los arrecifes de coral ha desaparecido en los últimos 50 años.

B. Globalización de la industria pesquera

20. El comercio internacional de productos pesqueros pasó de 8 millones de toneladas en 1976, cuyo valor era de unos 8.000 millones de dólares, a 57 millones de toneladas en 2010, cuyo valor era de unos 102.000 millones de dólares. Aproximadamente el 40% de la producción pesquera total se negocia en el mercado internacional, un porcentaje superior al de otros alimentos, como el arroz (5%) y el trigo (20%)²⁸. Para muchos países de bajos ingresos que son deficitarios en alimentos o muchos países en desarrollo, el sector pesquero se ha convertido en un sector económico cada vez más importante, pero infravalorado, tanto en su condición de fuente de ingresos procedentes de la exportación como en su condición de fuente de ingresos estatales por concepto de venta de derechos de acceso a flotas pesqueras de altura. Sin embargo, el efecto conjunto de ese aumento del comercio internacional de productos pesqueros en las esferas económica, social y de la seguridad alimentaria es incierto.

1. Competencia por los recursos marinos

21. En teoría, la globalización de la industria pesquera por medio de los acuerdos comerciales y de acceso puede provocar la disminución del consumo de pescado por parte de quienes sufren escasez de alimentos y malnutrición, dado que aumenta la competencia por los recursos marinos entre poblaciones con un poder adquisitivo sumamente dispar. Sin embargo, las pruebas en ese sentido son contradictorias, como lo demuestran los estudios en que se plantea que puede haber casos en que la disponibilidad de pescado en países de bajos ingresos que son deficitarios en alimentos aumente a medida que aumenten las exportaciones²⁹. Para algunos países en los que la pesca en pequeña escala no es históricamente frecuente, el aumento de

²⁵ Véase Jennifer L. Molnar y otros, "Assessing the global threat of invasive species to marine biodiversity", *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 6, núm. 9 (2008).

²⁶ Véase PNUMA, *Blue Carbon: A Rapid Response Assessment* (2009); se puede consultar en www.grida.no/files/publications/blue-carbon/BlueCarbon_screen.pdf.

²⁷ Véase Michelle Waycott y otros, "Accelerating loss of seagrasses across the globe threatens coastal ecosystems", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 106, núm. 30 (julio de 2009).

²⁸ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012*, págs. 15 y 16 (véase la nota 1).

²⁹ Kurien, "Responsible fish trade and food security" (véase la nota 2); Edward H. Allison, "Aquaculture, fisheries, poverty and food security", *The WorldFish Center Working Paper*, núm. 2011-65 (Penang, Malasia, 2011), págs. 34 a 36.

la pesca y de las inversiones extranjeras en la industria transformadora del pescado para abastecer a los mercados extranjeros puede mejorar la disponibilidad de alimentos en el mercado local, sobre todo en los casos en que los programas gubernamentales dirijan los productos de la pesca de la exportación a los mercados locales³⁰. También se ha planteado que un incremento de las exportaciones de pescado de mucho valor podría ir acompañado de un incremento de las importaciones de pescado de poco valor, posibilitado por los ingresos procedentes de la exportación, lo que daría como resultado una balanza comercial saneada en términos de volumen y valor.

22. Asimismo, la dependencia de las exportaciones para obtener ingresos y de las importaciones para obtener seguridad alimentaria crea una situación de vulnerabilidad en la que las crisis económicas y la volatilidad de los precios alimentarios pueden aumentar el costo de las importaciones de productos alimentarios pesqueros para algunos países en desarrollo, o reducir la demanda y el precio que se paga por sus exportaciones. En Mozambique, por ejemplo, entre 2004 y 2008, las exportaciones de pescado de mucho valor, como las gambas, disminuyeron un 34% en volumen y un 41% en valor, mientras que las importaciones de pescado más barato para el consumo local procedentes de Namibia y Sudáfrica aumentaron un 50% en volumen y un 45% en valor³¹. Eso significa que el saldo de la balanza comercial pesquera de Mozambique se redujo, al pasar de 90 millones de dólares en 2002³² a algo más de 23 millones de dólares a finales del decenio.

23. La oferta local de productos alimentarios pesqueros puede menguar cuando los gobiernos anfitriones hayan expedido licencias o firmado acuerdos de acceso que permitan a buques extranjeros capturar los peces que capturan los pescadores en pequeña escala y faenar en los caladeros en que faenan estos, dado que la actividad de los buques extranjeros está orientada hacia la exportación y puede socavar la pesca en pequeña escala local. Aunque en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se señala que los países darán acceso, a los pesqueros extranjeros, solo al excedente de la captura permisible que no tenga capacidad de explotar el sector pesquero local (arts. 62 2), 69 2) y 70 3)), los incentivos económicos de corto plazo suelen prevalecer y, en muchos países, el conocimiento científico de los excedentes de pescado y la información sobre las capturas son insuficientes para cumplir debidamente esa disposición.

2. Oportunidades de empleo para las poblaciones locales

24. A los pescadores en pequeña escala de los países en desarrollo, el aumento de la demanda en los mercados extranjeros puede abrirles nuevas oportunidades. En Sri Lanka, los pescadores de especies destinadas a los mercados de ultramar, como el atún, el camarón y la langosta, obtienen ingresos mucho mayores que los pescadores de especies destinadas a los mercados locales³³. No obstante, en otros casos, cuando

³⁰ Johann D. Bell y otros, "Planning the use of fish for food security in the Pacific", *Marine Policy*, vol. 33, Núm. 1 (enero de 2009), pág. 33.

³¹ Véase Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Competitiveness of Mozambique's fisheries sector* (Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2010).

³² Véase FAO, *Present and future markets for fish and fish products from small-scale fisheries — case studies from Asia, Africa and Latin America* (FIIT/FIU/C1033).

³³ Kurien, "Responsible fish trade and food security" (véase la nota 2), pág. 45.

los pescadores en pequeña escala venden pescado destinado a los mercados de ultramar, los intermediarios o las plantas transformadoras pueden pagar precios relativamente bajos, solo levemente superiores (o incluso idénticos) a los que paguen los mercados locales y los consumidores. En un estudio del comercio pesquero en la India, se observó que los pescadores tenían poca información sobre los precios pagados por el pescado destinado a la exportación y que unos pocos agentes controlaban la cadena de producción y distribución y los puntos de venta final³⁴. Aunque haya ejemplos prometedores de lo contrario, en general los pescadores en pequeña escala afrontan obstáculos considerables, como la competencia de las grandes empresas y barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, además de dificultades para cumplir las estrictas normas de higiene y saneamiento exigidas por los países importadores³⁵.

25. La creación de explotaciones pesqueras para los mercados de exportación y el aumento de las inversiones de empresas pesqueras extranjeras pueden conducir a la creación de nuevos puestos de trabajo en los buques pesqueros y en la industria transformadora (en los países que cuenten con la infraestructura adecuada). Sin embargo, en muchos países los puestos de trabajo de los buques extranjeros no están abiertos a los ciudadanos locales, e incluso cuando sí están abiertos a ellos, los salarios suelen ser exiguos y las condiciones de seguridad, peligrosas. En un estudio de 1999 sobre la seguridad y la salud en el sector pesquero, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) calculó que 24.000 personas de las que trabajaban en la industria pesquera morían anualmente por causas laborales. En unas investigaciones más recientes se han revelado las malas condiciones de trabajo, rayanas, incluso, en condiciones de esclavitud, que hay en muchos buques industriales que operan ilegalmente en las zonas costeras de los países en desarrollo³⁶. Ello pone de relieve la importancia de que el Convenio sobre el trabajo en el sector pesquero (Convenio núm. 188 de la OIT) reciba una ratificación rápida y amplia, y la necesidad de introducir disposiciones relativas a las condiciones de trabajo a bordo de los buques pesqueros en los acuerdos de acceso a zonas pesqueras.

26. La calidad de las condiciones de trabajo en la industria transformadora del pescado también es motivo de preocupación, aunque hayan mejorado desde que los países desarrollados impusieron normas más estrictas de saneamiento e higiene. En un estudio de 2004³⁷, la FAO reveló que, en 9 de los 11 países estudiados, los trabajadores del sector pesquero recibían una paga que rozaba el salario mínimo y, a menudo, percibían unos ingresos mucho más bajos que el promedio per cápita del país. En Chile, por ejemplo, la zona que acoge a la mayor parte de las plantas transformadoras de pescado era también la zona de menores ingresos per cápita³⁸.

³⁴ Véase el informe para Oxfam (India) titulado *Trust on fishery in Orissa*, que se puede consultar en www.orissafisheries.com/File/Value%20Chain%20Analysis%20Report%20of%20OXFAM-dec04.pdf.

³⁵ Véase FAO, *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Pesca en pequeña escala, "Garantizar la pesca en pequeña escala: pesca responsable y desarrollo social unidos"*, Bangkok, 13 a 17 de octubre de 2008 (FIEP/R911).

³⁶ Véase Environmental Justice Foundation, *All at Sea: The Abuse of Human Rights aboard Illegal Fishing Vessels* (Londres, 2010).

³⁷ Véase Kurien, "Responsible fish trade and food security" (véase la nota 2).

³⁸ Véase Stina Ellevseth Oseland, Håvard Haarstad y Arnt Fløysand, "Labor agency and the importance of the national scale: emergent aquaculture unionism in Chile", *Political Geography*, vol. 31, núm. 2 (febrero de 2012).

Por otra parte, hay unos niveles elevados de trabajo estacional e irregular en el sector de la transformación, lo que significa que muchos trabajadores no trabajan con contratos de jornada completa y prestaciones laborales básicas, como subsidios de enfermedad, pensiones o licencias de maternidad. Debido, en parte, a la gran cantidad de empresas transformadoras que hay en el sector, los trabajadores no suelen sindicarse ni negociar convenios colectivos.

27. Los beneficios en materia de empleo que se derivan del incremento de las exportaciones comerciales deben compararse con los costos. Dicho incremento puede provocar una sobrepesca impulsada por la demanda y agudizar la competencia por los recursos entre la pesca industrial y la pesca en pequeña escala. El aumento de las exportaciones puede desembocar, a la larga, en la pérdida de puestos de trabajo para los pescadores del sector en pequeña escala. En la Argentina, por ejemplo, la pesca industrial de altura se expandió, de manera considerable, en el decenio de 1990 y las empresas pesqueras de propiedad extranjera se hicieron gradualmente con el control de ese tipo de pesca y desplazaron a las empresas locales, que tenían menor tamaño y más intensidad de mano de obra³⁹. El crecimiento de las explotaciones pesqueras orientadas a la exportación también puede ocasionar pérdidas de empleo a las empresas transformadoras que trabajan en el sector en pequeña escala y abastecen a los mercados locales o regionales, como se ha visto en Kenya con el crecimiento de las exportaciones comerciales de perca del Nilo a Europa.















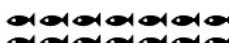

28. Debería prestarse apoyo a las pequeñas explotaciones pesqueras para favorecer su entrada en los mercados mundiales, en unas condiciones que ofrezcan empleo digno y permitan a las cooperativas de pescadores introducirse en los segmentos de la industria que tengan gran valor añadido (véase el cuadro 2). Maldivas puede servir de ejemplo al respecto. En ese país no se ha permitido la pesca industrial del atún y la mayor parte de la actividad pesquera la llevan a cabo embarcaciones de pesca con caña y sedal de propiedad local⁴⁰. En otros casos, los pescadores de langosta de Ceará, en el Brasil, por ejemplo, formaron una cooperativa que les permitió evitar a los intermediarios y vender directamente a los minoristas de los Estados Unidos de América, con lo que sus ganancias aumentaron un 70%⁴¹.

³⁹ Véase PNUMA, *Integrated Assessment of Trade Liberalization and Trade-Related Policies: A Country Study on the Fisheries Sector in Argentina* (UNEP/ETB/2002/8).

⁴⁰ Véase Robert Stone, Lagi Toribau y Sari Tolvanen, "Developing sustainable and equitable pole and line fisheries for skipjack" (Greenpeace International, Amsterdam, 2009).

⁴¹ Véase Kurien, "Responsible fish trade and food security" (véase la nota 2).

Cuadro 2
Respective contributions of large-scale and small-scale fisheries

FISHERY	LARGE SCALE 	SMALL SCALE 
BENEFITS		
Subsidies	\$\$\$\$\$ 25-27 billion	\$ 5-7 billion
Number of fishers employed	 about 1/2 million	 over 12 million
Annual catch for human consumption	 about 30 million t	 same: about 30 million t
Annual catch reduced to fishmeal and oils	 35 million t	 Almost none
Annual fuel oil consumption	 about 37 million t	 about 5 million t
Catch per tonne of fuel consumed	 =  1-2 t	 =  4-8 t
Fish and other sealife discarded at sea	 8-20 million tonnes	 Very little

Source: Jennifer Jacquet and Daniel Pauly, "Funding priorities: big barriers to small-scale fisheries", *Conservation Biology*, vol. 22, No. 4 (August 2008).

3. Ingresos procedentes de los pagos por concepto de transacciones comerciales, licencias y acceso

29. El aumento de los pagos por concepto de transacciones comerciales, licencias y acceso puede procurar ingresos a los países en desarrollo interesados. Sin embargo, las ganancias se suelen seguir distribuyendo de manera desigual. En las naciones insulares del océano Pacífico occidental y central, por ejemplo, la mayor parte de la pesca del atún se gestiona por medio de acuerdos bilaterales con las flotas de pesca de altura. Se calcula que el valor de la pesca del atún es de 3.000 millones de dólares anuales, a pesar de lo cual los países donde se pesca solo reciben un 6% aproximado de esa suma⁴². En una investigación de los acuerdos de

⁴² Véase Elizabeth Havice y Liam Campling, "Shifting tides in the western and central Pacific Ocean tuna industry: the political economy of regulation and industry responses", *Global Environmental Politics*, vol. 10, núm. 1 (febrero de 2010), pág. 89.

explotación pesquera de la Unión Europea realizada a finales del decenio de 1990 también se comprobó que las ganancias se repartían desigualmente. En general, los acuerdos de la Unión Europea procuraron a los países europeos (principalmente Francia y España) un valor siete veces superior al que procuraron a los países donde se pescaba.

30. Otra cuestión preocupante que guarda relación con lo anterior es que se notifican muchas menos capturas de las reales a los países en los que se pesca, lo que puede rebajar los ingresos de esos países. En un estudio de la pesca europea en Guinea-Bissau, se consideró que, no solo se solía informar mal de las capturas, sino que también se obtenían cantidades sustanciales de pescado y camarones como captura incidental, por las que no se pagaba nada y que luego se vendían en Europa⁴³. Del cálculo de las capturas incidentales se desprende que Guinea-Bissau recibió menos del 2% del valor total de las capturas realizadas en el marco del acuerdo.

31. Incluso cuando los acuerdos de licencias y de acceso procuran ingresos sustanciales a los países en los que se pesca, sus efectos en la reducción de la pobreza son inciertos. La gestión de las explotaciones pesqueras industriales puede absorber una proporción notable de los ingresos obtenidos por los gobiernos. La corrupción y la malversación pueden hacer que los ingresos derivados de las explotaciones pesqueras estatales contribuyan muy poco al desarrollo económico, situación que se complica por la confidencialidad de muchos acuerdos pesqueros bilaterales y pagos por licencias de pesca. El Banco Mundial, que ha definido ese aspecto como un aspecto importante de la reforma de la gobernanza, se prepara para poner en marcha una iniciativa en pro de la transparencia de la pesca, inspirada en la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas. Sin embargo, es demasiado pronto para determinar si una mayor divulgación de información de los ingresos procedentes de la pesca mejorará la rendición de cuentas en materia financiera y la redistribución de esos ingresos en el sector pesquero.

32. Por último, la riqueza obtenida de la pesca comercial puede concentrarse en unas pocas empresas y élites políticas o repatriarse a otros países, sin beneficiar a los pescadores, y mucho menos a la sociedad en general. A menudo, la mayor parte de las ganancias las acaparan las empresas exportadoras y no se destinan a mejorar la seguridad alimentaria de los pescadores o los trabajadores del sector pesquero⁴⁴.

C. Pujanza de la acuicultura

33. La acuicultura se ha desarrollado velozmente en los últimos decenios y ahora está considerada como el sistema de producción de alimentos de más rápido crecimiento del mundo. Entre 1980 y 2010, la producción mundial de pescado con fines alimentarios procedente de la acuicultura se multiplicó por doce y, en 2010, la producción acuícola total sumó 79 millones de toneladas, cuyo valor era de 125.000 millones de dólares⁴⁵. La acuicultura puede proporcionar hasta el 45% del total del pescado destinado al consumo humano directo, aunque en esa cifra no se tiene en cuenta la gran cantidad de peces no registrados que capturan tanto las explotaciones

⁴³ Véase Vlad M. Kaczynski y David L. Fluharty, "European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements?" *Marine Policy*, vol. 26, núm. 2 (marzo de 2002), pág. 75.

⁴⁴ Véase Kurien, "Responsible fish trade and food security" (véase la nota 2).

⁴⁵ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012* (véase la nota 1), p. 28.

pesqueras en pequeña escala como las industriales. Hay, sin embargo, fuertes desequilibrios regionales. Aproximadamente el 62% del total de la producción acuícola mundial proviene de China, y los cinco mayores productores que la siguen pertenecen a Asia, lo que representa alrededor del 88% de la producción acuícola total.

34. El impresionante crecimiento de la acuicultura se considera, en parte, como una respuesta a los problemas ya descritos, sobre todo el del estancamiento de la captura de especies en libertad. Si bien esto es cierto en el caso de Asia, la piscicultura es insignificante en África, el Pacífico y América Latina. Por consiguiente, sigue siendo difícil, a falta de datos adecuados, juzgar si la acuicultura fomenta realmente la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos para las personas que viven en la pobreza. Aunque la acuicultura en pequeña escala puede contribuir sensiblemente a la seguridad alimentaria, lo cierto es que la inversión y el crecimiento considerables de la acuicultura redundan en beneficio de las exportaciones o de los consumidores urbanos de clase media.

35. Hay que estudiar la dependencia con respecto a los peces capturados en libertad y a la harina y el aceite de pescado en algunas formas de acuicultura. Mientras que la mayoría de los productos de la acuicultura, como los peces no carnívoros y los moluscos, no necesitan insumos de pescado, muchas de las especies cultivadas en las piscifactorías requieren peces capturados en libertad como pienso, para crecer sanas, ser resistentes a las enfermedades y constituir un producto de alto valor nutritivo garantizado. En Asia, las piscifactorías utilizan grandes cantidades de lo que se conoce como “morralla”, que les son suministradas por los buques de pesca en gran escala, en calidad de captura incidental, y también por pescadores en pequeña escala en algunas regiones. Los datos sobre el volumen de morralla utilizado en la acuicultura en Asia se consideran poco fiables, pero las mejores estimaciones cifran ese volumen en cerca de 5 millones de toneladas⁴⁶. Otras formas de acuicultura usan harina y aceite de pescado procesados como ingredientes de piensos para peces, y la mayoría de las capturas las realizan empresas de pesca industrial para las pequeñas explotaciones de pesca de altura de América del Sur. En total, unos 27 millones de toneladas de pescado (el 34% de la captura pesquera mundial) se trituran anualmente para obtener harina y aceite de pescado. La acuicultura absorbe un poco más de la mitad de esa cantidad⁴⁷.

36. La expansión de la acuicultura no ha producido un aumento general de la industria de derivados del pescado. Al contrario, la harina de pescado ha pasado de utilizarse en el sector ganadero a utilizarse en la acuicultura en el último decenio. Aunque el utilizar pescado para criar peces de piscifactoría es un método más eficaz de producir proteínas que utilizarlo para alimentar a pollos y cerdos, la industria sigue teniendo problemas. En unos informes recientes se subraya que la industria de los derivados del pescado fomenta una sobrepesca generalizada y provoca efectos negativos en los ecosistemas⁴⁸. Es posible que la orientación de la industria hacia la

⁴⁶ Véase G. D. Chandrapal, “Status of trash fish utilization and fish feed requirements in aquaculture – India”, documento presentado en el Seminario regional sobre el pescado de poco valor y la “morralla” en la región de Asia y el Pacífico (Regional Workshop on Low-Value Fish and “Trash Fish” in the Asia Pacific Region), Hanoi, junio de 2005.

⁴⁷ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2010* (Roma, 2010), pág. 3.

⁴⁸ Véase Mort Rosenblum y Mar Cabra, “‘Free-for-all’ decimates fish stocks in the southern Pacific”, 25 de enero de 2012. Se puede consultar en www.icij.org/project/looting-seas-iii/free-all-decimates-fish-stocks-southern-pacific.

producción de peces de piscifactoría para los consumidores ricos vaya en detrimento de las poblaciones más pobres que podrían beneficiarse de una mayor disponibilidad y accesibilidad de pescado natural.

37. La relación entre la harina de pescado y la disponibilidad de pescado para el consumo humano es compleja⁴⁹: la industria de la acuicultura ha aprendido a hacer un uso más eficaz de la harina de pescado (por ejemplo, el uso de piensos vegetales para criar peces o la mayor utilización de desechos de pescado procedentes de las plantas industriales de transformación de pescado: alrededor de un cuarto del total de la harina y el aceite de pescado proviene de restos de pescado), existen importantes variaciones regionales y las ventajas y desventajas pueden parecer menos evidentes, debido al aumento del costo de la transformación del pescado para el consumo humano en comparación con su transformación para fabricar harina de pescado. Las iniciativas de política pueden reducir la competencia entre la harina de pescado y el pescado para el consumo humano. El Perú abastece al mundo de aproximadamente la mitad de la harina y el aceite de pescado, pero también debe hacer frente a la inseguridad alimentaria. Para luchar contra la malnutrición, el Gobierno promueve el consumo humano directo de pescado desde el año 2006 y el 30% del presupuesto de seguridad alimentaria (80 millones de dólares) se destina a programas de estímulo de la oferta y la demanda de productos pesqueros para consumo humano. También ha impuesto restricciones a la industria para garantizar que haya una proporción de peces que no se pueda utilizar para fabricar derivados⁵⁰.

IV. Solución de los problemas

38. Los problemas descritos anteriormente se pueden resolver mediante respuestas de política basadas en el derecho a una alimentación adecuada. Al evaluar las actividades que se llevan a cabo para resolverlos, el Relator Especial no insinúa que el derecho a la alimentación proporcione un plan maestro para reformar la pesca: las circunstancias son importantes. Sin embargo, las obligaciones de derechos humanos de los Estados deben guiar sus actos.

39. En primer lugar, el derecho a la alimentación exige que los Estados respeten el acceso existente a una alimentación adecuada y se abstengan de adoptar medidas que resulten en la reducción de tal acceso. Para dar cumplimiento pleno a esa obligación, los Estados deben abstenerse de adoptar cualquier política que afecte a los territorios y las actividades de los pescadores en pequeña escala, artesanales e indígenas, a menos que obtengan su consentimiento libre, previo e informado. Los tribunales nacionales y locales pueden desempeñar un papel importante a ese respecto. Los tribunales deben estar facultados, en particular, para resolver las reclamaciones de los pequeños pescadores cuyos medios de subsistencia se vean

⁴⁹ Véase Ulf N. Wijkström, “The use of wild fish as aquaculture feed and its effects on income and food for the poor and the undernourished”, en *Fish as feed inputs for aquaculture: practices, sustainability and implications*, Mohammed R. Hasan y Matthias Halwart, eds., *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper*, núm. 518 (Roma, FAO, 2009).

⁵⁰ Véase “Fishing in Peru; the next anchovy coming to a pizza near you”, *The Economist*, 5 de mayo de 2011. Se puede consultar en www.economist.com/node/18651372.

amenazados por medidas que atenten contra sus posibilidades de pescar para procurarse ingresos suficientes que les garanticen un nivel de vida adecuado⁵¹.

40. En segundo lugar, los Estados tienen la obligación de proteger el derecho a la alimentación. Deben velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. En el ámbito de las políticas pesqueras, ello requiere que los Estados, sobre todo, protejan los derechos de acceso de las comunidades pesqueras tradicionales contra la pesca industrial y controlen a los agentes privados que puedan perjudicar a las tierras, los territorios y el agua de los que dependen esas comunidades.

41. Por último, los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la alimentación, lo que les exige actuar de forma previsor para potenciar el acceso de las personas a los recursos y medios que les procuren la subsistencia, y la utilización de esos recursos y medios. La búsqueda de acuerdos que preserven la sostenibilidad (ambiental) de la pesca a largo plazo, por ejemplo reduciendo la sobrepesca y conservando los hábitats de los peces y mejorando, al mismo tiempo, los ingresos de las comunidades de pesca en pequeña escala, es el problema fundamental que afrontan los gobiernos al trazar unas estrategias de realización progresiva del derecho a la alimentación. El ejemplo de la labor llevada a cabo por un grupo de organizaciones, dirigido por la secretaría de la Comunidad del Pacífico, para determinar el consumo per cápita de pescado actual de los países y territorios insulares del Pacífico, a fin de prever la situación futura de su seguridad alimentaria con respecto al pescado y de elaborar planes para hacer frente a los problemas fundamentales, puede servir de inspiración.

42. El Relator Especial ha definido tres esferas en las cuales el derecho a una alimentación adecuada puede orientar las medidas de mejora de la ordenación pesquera: las políticas de lucha contra la sobrepesca; la ordenación pesquera orientada a la exportación, incluida la negociación de acuerdos de acceso, y la protección de la pesca en pequeña escala. Esas tres esferas se estudian a continuación.

A. Medidas internacionales para reducir la sobrepesca

1. Compromisos vigentes

43. Habida cuenta de que ha aumentado la sensibilidad hacia la amenaza que entraña la sobrepesca, se han elaborado acuerdos y directrices internacionales para tratar diversos aspectos del problema. Entre ellos se cuentan la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios

⁵¹ Véase, por ejemplo, *Kenneth George y otros c. el Ministro de Asuntos Ambientales y Turismo*, en el que el Tribunal Superior de Sudáfrica ordenó que se modificara la Ley de recursos marinos vivos y exigió que, al elaborar la nueva ley, se tuvieran en cuenta las obligaciones jurídicas y las directrices políticas nacionales e internacionales para respetar los derechos socioeconómicos de los pequeños pescadores y garantizarles el acceso equitativo a los recursos marinos. Ello resultó en la adopción de una nueva política de pesca en pequeña escala en mayo de 2012, en la que se reconocía la importancia de ese tipo de pesca, que contribuía a la seguridad alimentaria y servía de red de seguridad vital contra la pobreza.

(el Acuerdo de 1995 sobre las poblaciones de peces) y el Código de Conducta de la FAO para la pesca responsable, en los que se adopta un enfoque precautorio y ecológico de la pesca. Podría decirse que el más ambicioso es el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que incluye medidas para reducir el exceso de capacidad de la flota pesquera mundial, el compromiso de ampliar la cobertura total de las zonas marinas protegidas al 10% de los mares del mundo para 2012 (más tarde, la fecha se aplazó hasta 2020, debido a la lentitud del progreso) y de reconstituir las poblaciones de peces para 2015. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, los gobiernos prometieron que intensificarían sus esfuerzos en ese sentido (véase el párrafo 168 del documento final).

44. También se han hecho progresos en la ordenación de las zonas continentales y costeras en las que pescan principalmente los pescadores en pequeña escala. Ahora se aprecian mejor las limitaciones de las estrategias de ordenación jerárquica descendente y se considera que la participación de las comunidades de pescadores es de suma importancia, como lo es la asimilación de los conocimientos que poseen los pescadores locales de los cambios que experimentan los peces y los hábitats marinos. En el proyecto de directrices voluntarias para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala de la FAO se encarece la necesidad de concertar unos acuerdos de ordenación comunitaria y cooperativa en materia de pesca, proyecto que se está ultimando mediante la celebración de consultas amplias con las partes interesadas en el momento de redactarse el presente informe.

45. Aunque algunos países del mundo han tenido éxito en restaurar las poblaciones de peces a niveles saludables⁵², el progreso mundial en la aplicación de los diversos compromisos sigue siendo decepcionante, como confirman los estudios de la eficacia de la ordenación pesquera⁵³. Otros objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se han incumplido en gran parte. Aunque la capacidad pesquera de algunos países ha disminuido desde 2002, ha aumentado a nivel mundial de unos 4.020 millones de kw/día en 2002 a 4.350 millones de kw/día en 2010⁵⁴. Se estima que la cobertura total de zonas marinas protegidas es inferior al 2%.

46. A pesar de que se haya fracasado, de manera generalizada, en implantar una ordenación responsable de la pesca, la situación se puede rectificar. Por ejemplo, se han registrado notables progresos en la creación de zonas marinas protegidas, y algunas de las zonas protegidas más grandes se han declarado tales recientemente, sobre todo en el norte de Australia y en la parte del océano Índico que circunda las islas Chagos. Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Maldivas anunció que todas sus aguas territoriales se convertirían en una reserva marina en 2017 y que se prohibirían, en ellas, la pesca industrial y las industrias extractivas. A pesar de los beneficios que se prevén obtener de las zonas marinas protegidas y de los costos relativamente menores que entraña su ordenación (alrededor de 2.000 millones de dólares en total, en lugar de los 16.000 millones que se gastan anualmente en subsidios para el sector pesquero), la creación de zonas de

⁵² Véase, por ejemplo, Boris Worm y otros, "Rebuilding global fisheries", *Science*, vol. 325 (2009).

⁵³ Véase, por ejemplo, Tony J. Pitcher y otros, *Safe Conduct? Twelve Years Fishing under the UN Code* (WWF, Gland, Suiza, 2008).

⁵⁴ Véase Liane Veitch y otros, "Avoiding empty ocean commitments at Rio+20", *Science*, vol. 336, núm. 6.087 (junio de 2012).

esa índole no puede sustituir a la reglamentación de las actividades pesqueras y de la capacidad de captura. Además, puede menoscabar los medios de subsistencia de los pescadores en pequeña escala y la seguridad alimentaria local.

2. Función de los subsidios

47. Como se menciona en el párrafo 11 del presente informe, los subsidios, al menos los que favorecen el aumento de la capacidad de pesca industrial, pueden alentar la sobrepesca. En la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Doha en noviembre de 2001, se emprendieron negociaciones para aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC en materia de subsidios a la pesca. En la sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong (China), en diciembre de 2005, se llegó a un acuerdo general sobre el fortalecimiento de esas disciplinas, que incluía la prohibición de otorgar subsidios pesqueros que contribuyeran directamente al exceso de capacidad y a la sobrepesca. En 2007, el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas presentó unas recomendaciones entre las que se contaba la concesión de exenciones a los países de bajos ingresos que fueran deficitarios en alimentos, sobre todo para los subsidios que promovieran la creación de explotaciones de pesca en pequeña escala y apoyaran a estas. Tales exenciones llevarían aparejada la condición de que los países justificaran que los subsidios se otorgaban solo cuando había fuertes medidas para proteger las poblaciones de peces e impedir la sobrepesca. Si bien esa recomendación ha ganado una amplia aceptación, ha habido exhortaciones más controvertidas para que se amplíen las exenciones a otros países en desarrollo. Algunos Estados han expresado dudas con respecto a la contribución de los subsidios a la sobrepesca. También hay desacuerdo acerca de qué tipo de subsidios deben prohibirse exactamente, y las opiniones difieren en cuestiones tales como la construcción de puertos y la concertación de acuerdos de acceso a la pesca. Por último, existe la preocupación de que, aun cuando se llegue a un acuerdo, será extremadamente difícil hacer cumplir las disciplinas de la OMC, dado que el 90% de los subsidios a la pesca son confidenciales y escapan al escrutinio público⁵⁵.

3. Lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

48. Otras medidas para atajar el problema de la sobrepesca son las iniciativas internacionales de lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. En 2001, la FAO preparó un plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar esos tipos de pesca, en el marco del Código de Conducta de la FAO para la pesca responsable. A raíz de ello, la Comunidad Europea trazó un plan de acción comunitario para erradicar esos tipos de pesca, en 2002. En 2005, la FAO preparó un modelo de plan de medidas del Estado del puerto para luchar contra esos tipos de pesca, que se concentraba en el papel que incumbía a los Estados del puerto de evitar que las capturas ilegales fueran transbordadas a o blanqueadas en el mercado legal y, en 2009, la Conferencia de la FAO aprobó el primer instrumento jurídicamente vinculante en ese sentido. En virtud del instrumento, los Estados del puerto están obligados a negar el acceso a los buques de los cuales sepan que participan en actividades ilegales, y las autoridades portuarias deben intercambiar

⁵⁵ Véase Anja von Moltke, "WTO Negotiations on fisheries subsidies: a critical issue for Commonwealth countries", en *From Hook to Plate: The State of Marine Fisheries – A Commonwealth Perspective*, Mark Collins y Richard Bourn, eds. (Londres, Fundación del Commonwealth, 2009).

datos sobre las escalas portuarias de los buques de pesca con las organizaciones regionales de ordenación pesquera. Asimismo, la Unión Europea ha aprobado ya una norma (el Reglamento del Consejo (CE) núm. 1005/2008, de 29 de septiembre de 2008) en la que se exige que todo el pescado que entre en la Unión vaya acompañado de documentación verificada de la captura y de acreditación de la cadena de custodia.

49. No está claro que esas medidas estén bien orientadas. En primer lugar, aunque la pesca industrial ilegal, no declarada y no reglamentada sea un problema, la mayoría de las capturas de los pescadores en pequeña escala tampoco se declaran. Equiparar estas capturas a la pesca ilegal es subestimar su contribución a la seguridad alimentaria y no alienta a los pescadores interesados a adoptar unas prácticas más responsables. Al plantear la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada también se debería reconocer la función que cumple la pesca como actividad eventual para algunas comunidades costeras (incluidas las comunidades costeras continentales), para las cuales constituye una red de seguridad esencial en época de crisis. En segundo lugar, los planteamientos actuales no son particularmente eficaces para reducir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, a causa de las deficiencias en materia de capacidad y de gobernanza que tienen los países en desarrollo y de la falta de compromiso, por parte de los países de origen de las flotas pesqueras de altura, en la investigación y el enjuiciamiento de las empresas suyas que pescan en el extranjero⁵⁶. En tercer lugar, siguen sin tratarse las causas estructurales de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, como son el exceso de capacidad de la flota pesquera mundial y la falta de apoyo a las comunidades que dependen de la pesca para su sustento. Si no tienen acceso a una protección social adecuada, si no se fijan unos precios justos o si los precios se fijan mediante criterios basados en la asignación de derechos de pesca por medio de licencias, esas comunidades no estarán en condiciones de participar en los regímenes que pretenden reducir la sobrepesca o luchar contra pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

B. Acuerdos comerciales

50. El Relator Especial ha descrito ya el papel que pueden desempeñar las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos en cuanto a permitir a los países cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos (véase A/HRC/19/59/Add.5). Los acuerdos comerciales y de acceso del sector pesquero proporcionan otro ejemplo de ello. Las citadas evaluaciones de las oportunidades y los riesgos posibles de ese tipo de acuerdos (véanse los párrs. 29 a 32) pueden servir para determinar las preguntas que se deben formular en toda evaluación de los efectos antes de que el Estado ribereño suscriba un acuerdo. Esas preguntas serán, por ejemplo, las siguientes:

a) ¿Aumentará o disminuirá, el acuerdo, la disponibilidad de alimentos en el Estado ribereño? Si aumenta la disponibilidad de alimentos, ya sea debido a la mejora de la capacidad pesquera o a las importaciones permitidas por los ingresos procedentes de la exportación, ¿será la situación sostenible a largo plazo para proteger al Estado ribereño de posibles crisis?

⁵⁶ Véase D. J. Agnew y otros, "Estimation of the cost of illegal fishing in West Africa" (véase la nota 18).

b) ¿Va acompañado, el acuerdo, de medidas encaminadas a mejorar la capacidad pesquera local, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar?

c) ¿Hay medidas que garanticen que los pescadores en pequeña escala estarán preparados para beneficiarse de las oportunidades que brinden los acuerdos comerciales, sobre todo en cuanto atañe a la mejora de su capacidad de cumplir las normas y su poder de negociación frente a los compradores?

d) ¿Hay medidas que garanticen que la pesca orientada hacia la exportación brindará oportunidades de trabajo digno que procurarán un nivel de vida adecuado? ¿En conjunto, incrementará, el acuerdo, los ingresos de los grupos más pobres y marginados de las comunidades costeras, sobre todo las mujeres?

e) ¿Son, los acuerdos de concesión de licencias y de acceso, equitativos en la distribución de beneficios entre el Estado ribereño y el Estado del pabellón que enarbolen los buques de pesca? ¿Se utilizan los ingresos obtenidos en virtud de esos acuerdos para fomentar la reducción de la pobreza en el Estado ribereño?

51. Esas preguntas solo se pueden responder atendiendo a las circunstancias específicas de cada caso. Es esencial que las respuestas se busquen mediante procedimientos participativos que impliquen, sobre todo, a los pescadores en pequeña escala y a las comunidades costeras a los que afecte más directamente el acuerdo en cuestión.

C. Proceso de elaboración de unas directrices para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala

52. El Comité de Pesca de la FAO elabora actualmente unas directrices internacionales para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala, que son fruto de la Conferencia Mundial sobre la Pesca en Pequeña Escala, celebrada en Bangkok, en octubre de 2008, y un complemento del Código de Conducta para la pesca responsable. El Relator Especial se congratula por esta importante iniciativa, en la que tiene intención de seguir participando activamente⁵⁷. Es esencial ligar el contenido de las directrices con el de las normas y los principios internacionales de derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. A continuación, el Relator Especial expone unas observaciones de carácter general sobre algunas cuestiones fundamentales que se habrán de considerar en las negociaciones.

1. Derechos de acceso y de tenencia

53. Los derechos de acceso de las comunidades pesqueras artesanales y en pequeña escala —más de un 90% de las cuales se encuentran en países en desarrollo— están protegidos por diversos instrumentos. En virtud del artículo 5 i) del Acuerdo de 1995 sobre las poblaciones de peces, los Estados están obligados a tomar en consideración los intereses de los pescadores en pequeña escala y de subsistencia. En el artículo 6.18 del Código de Conducta para la pesca responsable,

⁵⁷ El Relator Especial ha preparado un documento en el que se examina la manera en que el derecho a la alimentación (en cuanto a su contenido sustancial y procedimental) debería incorporarse en las directrices internacionales sobre la pesca en pequeña escala que se están redactando. Se puede consultar en www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Otherdocuments.aspx or www.srfood.org.

se reconoce la importante contribución de la pesca artesanal y en pequeña escala al empleo, los ingresos y la seguridad alimentaria y se recomienda a los Estados que protejan apropiadamente el derecho de los trabajadores y pescadores, especialmente aquellos que se dedican a la pesca de subsistencia, en pequeña escala y artesanal, a un sustento seguro y justo, y les proporcionen 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.

54. No obstante, dejando de lado la formulación general, hay desacuerdos acerca de cómo se deberían plantear los derechos de uso, que pueden abarcar desde derechos personales a derechos comunitarios, en el caso del sector de la pesca en pequeña escala y cuáles deberían ser los objetivos generales del fortalecimiento o la modificación de los derechos de uso. Según una opinión, la aclaración y el fortalecimiento de los derechos de acceso, incluido el uso de cupos de pesca transferibles, aumentaría la eficacia económica y evitaría la sobrepesca. Según otra opinión, se debería dar prioridad a los objetivos de reducción de la pobreza y a la mejora del acceso a los derechos de pesca por parte de las comunidades que más los necesitaran y que estuvieran en mejores condiciones de administrar el fondo común de recursos oportuno y de vigilar las capturas en el ámbito local.

55. Los regímenes de cupos individuales transferibles podrían dar lugar al arriendo de capturas por parte de agentes que tuvieran una posición privilegiada, lo que casaría difícilmente con los objetivos de reducción de la pobreza. Una alternativa sería la de permitir a los operadores arrendar cupos concedidos por el Gobierno, para que estos se redistribuyeran periódicamente por motivos de equidad. La transferibilidad de los cupos (entendidos como derechos de propiedad) conducirá inevitablemente al monopolio, a menos que se limite al traspaso de los derechos del titular fallecido a sus descendientes (cuando también sean pescadores). De hecho, el Comité de Derechos Humanos señaló que un régimen en el que los titulares iniciales pudieran vender o arrendar a los precios del mercado los cupos asignados que ya no utilizaran, en lugar de devolverlos al Estado para que los asignara a nuevos titulares con arreglo a criterios justos y equitativos, podría dar lugar a una discriminación que contravendría el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (véase CCPR/C/91/D/1306/2004). Se pueden estudiar otros regímenes que combinen unos requisitos de sostenibilidad (que limiten la sobrepesca) con unos objetivos de redistribución basados en las normas y los principios de derechos humanos.

56. Se han hecho progresos notables en cuanto a otorgar derechos exclusivos sobre las zonas costeras a los pescadores en pequeña escala. En muchos países en desarrollo, los gobiernos han instituido zonas destinadas exclusivamente a la pesca artesanal, debido, a menudo, a la presión de su sector de pesca en pequeña escala⁵⁸. En Camboya, los diálogos de base comunitaria y la investigación participativa sobre las causas de los conflictos y la sobrepesca en el lago Tonle Sap (el mayor lago de agua dulce de Asia sudoriental, que da empleo a unos tres millones de personas) han desembocado en la cancelación de todas las licencias de pesca comercial y en el otorgamiento de unos derechos de uso comunitarios a las explotaciones de pesca en pequeña escala y pesca de subsistencia. Este éxito demuestra que la deliberación y

⁵⁸ Véase Chandrika Sharma, "Securing economic, social and cultural rights of small-scale and artisanal fisherworkers and fishing communities", *Journal of Maritime Studies*, vol. 10, núm. 2 (2011).

la participación comunitarias en la esfera de la ordenación pesquera tienen resultados positivos en materia de reducción de la pobreza⁵⁹.

57. A pesar de los progresos realizados en la asignación de zonas de pesca exclusivas a los pescadores en pequeña escala, hay denuncias constantes y extendidas de infracciones; por ejemplo, se han denunciado actividades prohibidas de pesca realizadas por buques industriales y también los efectos perniciosos de otras actividades industriales, como la minería, el desarrollo de puertos, la transformación del pescado, la acuicultura costera y la expansión inmobiliaria, vinculada, sobre todo, al sector del turismo. Hay un conflicto creciente por el uso de los recursos marinos y acuáticos, debido, sobre todo, a la inseguridad en la tenencia de tierras que aqueja a los miembros de las comunidades de pesca en pequeña escala⁶⁰. Ello pone de relieve lo importante que es que los Estados apliquen plenamente las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Asimismo, pone de relieve la necesidad de programas en los que los pescadores colaboren con las autoridades para vigilar las intrusiones en sus zonas de pesca exclusivas. Esos programas se han puesto en marcha en algunos países, con diferentes grados de éxito.

2. Ordenación conjunta

58. También se reconoce cada vez más que las estrategias de ordenación basadas en una jerarquía descendente han resultado infructuosas para el sector de la pesca en pequeña escala. Es primordial que las comunidades participen, de manera activa y significativa, en la ordenación de los recursos pesqueros y que se incorporen, en el proceso de toma de decisiones, los conocimientos locales o tradicionales que posean los pescadores sobre los peces y los hábitats marinos. De hecho, ha habido avances ostensibles en materia de descentralización y mecanismos de ordenación conjunta. Recientemente, unos investigadores han catalogado 130 regímenes de ordenación conjunta, que se extienden por 44 países desarrollados y en desarrollo y que, con frecuencia, muestran cómo las comunidades locales han sido capaces de erigir unas instituciones legítimas de autogobierno y han establecido unos métodos sostenibles para regular la intensidad de la pesca y sus efectos sobre los ecosistemas⁶¹.

59. Los proyectos de ordenación conjunta del pasado han dado resultados heterogéneos⁶². Algunos han sido notables éxitos, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo⁶³, mientras que otros han producido resultados menos positivos. Los fracasos con la ordenación conjunta se han debido, en parte, a

⁵⁹ Véase www.worldfishcenter.org/outcome/success-stories/building-resilient-community-fisheries-tonle-sap-lake-cambodia.

⁶⁰ Véase Edward H. Allison y otros, "Rights-based fisheries governance: from fishing rights to human rights", *Fish and Fisheries*, vol. 13, núm. 1 (marzo de 2012).

⁶¹ Véase Nicolás L. Gutiérrez, Ray Hilborn y Omar Defeo, "Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries", *Nature*, vol. 470 (febrero de 2011).

⁶² Véase una evaluación de esos resultados en Christophe Béné y otros, "Power competition, conflicts and alliances at local level: analysing 'democratic' decentralization of natural resources through the lenses of Africa inland fisheries", *World Development*, vol. 37, núm. 12 (2009).

⁶³ Véase, por ejemplo, R. Townsend, Ross Shotton y H. Uchida, "Case studies in fisheries self-governance", *FAO Fisheries Technical Paper*, núm. 504 (Roma, FAO, 2008). Se puede consultar en www.fao.org/docrep/010/a1497e/a1497e00.htm.

que las comunidades han participado solo en la ejecución de la política, y no en el establecimiento de los objetivos de política ni en la verificación de que la formulación de la política y la evaluación se basen en el conocimiento local de los peces y los ecosistemas marinos. El hecho de que no se haya incorporado a las comunidades pesqueras en el diseño de las políticas que les afectan, la creación, en virtud de una decisión jerárquica, de organizaciones comunitarias que ejercen funciones en nombre del Estado⁶⁴ y la adopción de unos enfoques que se han orientado excesivamente hacia los donantes⁶⁵ o han sido objeto de apropiación por las élites⁶⁶ han defraudado las expectativas. La solución a esas dificultades no es renunciar a la ordenación conjunta, sino dotarla de un enfoque más participativo, que se base en las necesidades de las comunidades pesqueras. Esto, a su vez, solo tendrá éxito si también se garantiza mejor la subsistencia de los pescadores, teniendo en cuenta que el medio en el que trabajan y los mercados de los que dependen entrañan cada vez más riesgos. Solo insertando la ordenación pesquera en el ámbito más general de la mejora de los derechos económicos y sociales de los pescadores, con arreglo a un enfoque multisectorial en el que se reconozca el lugar que ocupa la pesca en el tejido social y económico general, se puede avanzar hacia unas soluciones sólidas y sostenibles.

V. Conclusiones y recomendaciones

60. Los Estados deben cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación en el sector pesquero avanzando hacia un uso sostenible de los recursos y velando, al mismo tiempo, por que se respeten los derechos y los medios de subsistencia de los pescadores en pequeña escala y de las comunidades costeras y mejore la seguridad alimentaria de todos los grupos que dependen del pescado. Se trata de un equilibrio difícil de alcanzar, pero, si los Estados no actúan con rapidez y valentía, disminuirá la contribución que hace la pesca a asegurar el derecho a la alimentación, lo que tendrá consecuencias graves, sobre todo para las comunidades rurales más pobres que dependen de la pesca tanto para sus necesidades nutricionales como para sus ingresos. Los Estados ribereños y los Estados del pabellón deberían aceptar sus obligaciones en ese sentido e implicar activamente a las propias comunidades pesqueras, tanto en la ordenación del sector pesquero como en el diseño y la aplicación de las políticas de sectores conexos que pudieran afectar a aquel.

61. Los Estados ribereños y los Estados sin litoral que tengan explotaciones de pesca continental deberían hacer lo siguiente:

⁶⁴ Véase Jesper Raakjær Nielsen y otros, “Fisheries co-management —an institutional innovation? Lessons from South East Asia and Southern Africa”, *Marine Policy*, vol. 28 (2004).

⁶⁵ La ordenación conjunta orientada hacia los donantes, en virtud de la cual el desarrollo de la capacidad se fomenta mediante la ayuda al desarrollo, no siempre impulsa a las autoridades pesqueras a colaborar con las comunidades, exceptuando los casos en que hay incentivos económicos de por medio. Naturalmente, el apoyo externo a los mecanismos de ordenación conjunta es bienvenido, siempre que las comunidades interesadas se beneficien de un enfoque participativo.

⁶⁶ En ocasiones, la ordenación conjunta ha sido objeto de apropiación por las élites. Las comunidades no son entidades homogéneas: hay importantes divisiones de clase y de género que se pueden acentuar mediante políticas de descentralización. Véase Christophe Béné y otros, “Power competition” (véase la nota 62).

a) Respetar los derechos vigentes de las comunidades dedicadas a la pesca artesanal y en pequeña escala, de conformidad con el artículo 5 i) del Acuerdo sobre las poblaciones de peces de 1995 y el artículo 6.18 del Código de Conducta para la pesca responsable, además de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional;

b) Implicar a las comunidades pesqueras locales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas pesqueras y las intervenciones que las afecten, de conformidad con las normas y los principios de derechos humanos y con el artículo 10.1.2 del Código de Conducta para la pesca responsable, y establecer mecanismos de reclamación que permitan, a esas comunidades, proteger los derechos que se vean afectados por esas políticas e intervenciones;

c) Abstenerse de tomar medidas, incluida la realización de proyectos de desarrollo en gran escala, que perjudiquen a los medios de subsistencia de los pequeños pescadores continentales y marinos, sus territorios o derechos de acceso, a menos que obtengan su consentimiento libre, previo e informado, y garantizar que los tribunales protejan esos derechos; y llevar a cabo evaluaciones previas de los proyectos de la industria extractiva, como los de extracción de arena, que estén dirigidos por entidades privadas, a fin de determinar los posibles perjuicios que entrañen para los derechos humanos de las comunidades pesqueras locales;

d) En consonancia con la promesa formulada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (véase el párr. 175 del documento final), potenciar el acceso a los recursos pesqueros y mejorar los ingresos de las comunidades de pequeños pescadores, por los siguientes medios:

i) Regular el sector de la industria pesquera para proteger los derechos de acceso de las comunidades pesqueras tradicionales;

ii) Estudiar la posible instauración de zonas destinadas exclusivamente a la pesca en pequeña escala y de derechos exclusivos de uso para las explotaciones pesqueras en pequeña escala y de subsistencia, cuando proceda;

iii) Fortalecer la posición de los pescadores en pequeña escala en la cadena de producción, por ejemplo mediante el apoyo a la formación de cooperativas y la prestación de asistencia para que se introduzcan en los segmentos de la industria que tengan gran valor añadido;

iv) Prestar apoyo a los grupos de pescadores que deseen tener acceso a los mercados de exportación en unas condiciones que ofrezcan empleo digno y promuevan la ordenación sostenible de la pesca;

v) Ofrecer una protección social o unas redes de seguridad social suficientes a las comunidades que dependan de la pesca para su subsistencia, a fin de reducir la necesidad que tengan los grupos aquejados de inseguridad alimentaria o los grupos de bajos ingresos de realizar, en época de crisis, unas actividades de pesca que supongan una solución provisional pero resulten insostenibles;

vi) Adoptar medidas que promuevan la actividad de las mujeres en el sector pesquero, por ejemplo medidas que garanticen el acceso de las

mujeres al crédito y les proporcionen instalaciones adecuadas en los lugares de desembarque;

e) Apoyar las prácticas de la acuicultura sostenible que beneficien a las comunidades locales y las prácticas de la piscicultura agroecológica, entre ellas la cría de peces, o de camarones, en arrozales;

f) Incorporar las cuestiones relacionadas con la pesca en unas estrategias nacionales multisectoriales sobre el derecho a la alimentación y garantizar, mediante la coordinación interministerial adecuada, que los progresos hacia la meta de la ordenación pesquera sostenible no se vean entorpecidos por la actividad de otros sectores, como el de la minería, el de la generación de energía hidroeléctrica, el de las infraestructuras portuarias y el inmobiliario, sobre todo la parte de este vinculada al sector del turismo;

g) Realizar evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos en las que participen las comunidades pesqueras que podrían verse afectadas, antes de que se suscriban acuerdos de acceso a la pesca (véase A/HRC/19/59/Add.5).

62. Los Estados del pabellón deberían proteger los derechos laborales en el sector de la pesca, por ejemplo ratificando y aplicando el Convenio sobre el trabajo en el sector pesquero (Convenio Núm. 188 de la OIT). Por otra parte, esos Estados deberían hacer lo siguiente:

a) Luchar contra las condiciones laborales de explotación que afecten a los migrantes indocumentados, sobre todo, y garantizar el disfrute de todos los derechos laborales, incluidos los relativos a la negociación de convenios colectivos, los salarios mínimos y las prestaciones básicas;

b) Cuando participen en acuerdos de acceso a la pesca, acceder a que se introduzcan disposiciones relativas a las condiciones laborales en la industria pesquera; respaldar la preparación de evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos, y apoyar los esfuerzos de los Estados ribereños por reglamentar las prácticas de pesca de los buques industriales que operen en las zonas económicas exclusivas.

63. A fin de preservar, a largo plazo, la sostenibilidad de la pesca y la disponibilidad de pescado local destinado a la alimentación, sobre todo mediante la lucha contra la sobrepesca, todos los Estados deberían hacer lo siguiente:

a) Obrar de conformidad con la promesa hecha en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (véase el párr. 173 del documento final) de suprimir los subsidios para combustible o construcción de buques destinados al sector pesquero industrial y revisar todos los demás subsidios para asegurarse de que contribuyan al disfrute del derecho a la alimentación (en los planos nacional y extraterritorial), sobre todo el de los pescadores en pequeña escala de los países en desarrollo. Aunque se aliente a los miembros de la OMC a que cumplan su promesa de aclarar y mejorar las disciplinas de la organización relativas a los subsidios a la pesca, la supresión de los subsidios que atenten contra el derecho a la alimentación no debe condicionarse a la consecución de un acuerdo multilateral;

b) **Cumplir los compromisos que asumieron en virtud del Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, sobre todo el de reducir su capacidad pesquera y el de crear zonas marinas protegidas, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la seguridad alimentaria de las comunidades costeras de pescadores;**

c) **Apoyar la creación de mecanismos de ordenación conjunta y de base comunitaria en virtud de los cuales las entidades públicas colaboren con las comunidades pesqueras en el diseño y la aplicación de medidas sostenibles de regulación de la intensidad de pesca y de sus efectos sobre los ecosistemas;**

d) **Aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la función que cumple la pesca ocasional como red de seguridad en época de crisis para algunas comunidades costeras y reconociendo la diferencia esencial que hay entre la pesca no declarada que practican los pescadores en pequeña escala y la pesca industrial ilegal;**

e) **Reducir la proporción de peces que se utilizan para fabricar harina de pescado, por ejemplo promoviendo el consumo humano directo de algunos peces pequeños y nutritivos, frenando la demanda de proteínas de pescado procedentes de especies situadas en el extremo superior de la cadena alimentaria (como el atún y el salmón, o especies carnívoras de piscifactoría como las gambas) por parte de los consumidores prósperos, que conduce a la sobreexplotación de los recursos marinos mundiales, y estudiando la posibilidad de imponer restricciones a la proporción de peces que se pueden utilizar para fabricar productos derivados.**

64. **El Relator Especial alienta al Comité de Pesca de la FAO a que haga lo siguiente:**

a) **Velar por que las Directrices voluntarias para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala, que se negociarán en 2013, den cabida a la participación activa y significativa de las organizaciones de pescadores y sean compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos;**

b) **Velar por que las Directrices incluyan un mecanismo que facilite el debate sobre las buenas prácticas y las cuestiones de interés en lo que respecta a su ejecución, sobre la base de la participación de las comunidades de pescadores y la información proporcionada por ellas, dado que ese mecanismo debería fortalecer la aplicación de las Directrices y acelerar el aprendizaje colectivo de los Estados.**

65. **El Relator Especial expresa su satisfacción por la iniciativa en pro de la transparencia de la pesca que prevé emprender el Banco Mundial y anima al Banco a que la encuadre en el marco analítico y normativo de los derechos humanos.**